

# O FINANCIAMENTO HABITACIONAL E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: CASOS DE SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL.

Adriano Botelho<sup>1</sup>

## Introdução

O presente artigo tem como tema o estudo do processo de produção e consumo do espaço que ocorre no modo de produção capitalista contemporâneo, focalizando a união entre o capital imobiliário e o capital financeiro em suas relações com o processo de urbanização. Para tanto, pesquisou-se quais seriam as novas formas de financiamento, na atualidade, dos empreendimentos imobiliários na cidade de São Paulo, buscando, além das relações do setor imobiliário com o setor financeiro, analisar como as essas diferentes formas de financiamento se articulam com as classes ou frações de classes sociais, produzindo um espaço diferenciado e segregado na cidade. Vale lembrar que o capital financeiro, em sentido amplo, é um elemento dominante nas novas estratégias de reprodução capitalistas que configurariam o momento histórico contemporâneo, como bem assinalou David Harvey (HARVEY, 1993), entre outros.

Para a viabilização da pesquisa foi realizado um recorte no setor imobiliário, focando-se o setor da produção habitacional no município de São Paulo, pois se trata de um setor em que coexistem distintas formas de provisão de seu produto final e de captação de recursos, além de representar uma necessidade (a moradia) indistinta em termos de classes sociais, mas que se materializa de forma a acentuar o processo de homogeneização, de fragmentação e hierarquização do espaço (LEFEBVRE, 2000).

Mas o setor habitacional, inserido no setor imobiliário, não está livre das contradições específicas deste, além daquelas comuns à própria produção capitalista (capital e trabalho): a questão da propriedade fundiária e da renda da terra urbana que permeia o movimento de reprodução do capital no setor e a necessidade de um capital de giro exterior ao setor que possibilite a rotação dos capitais aí investidos (TOPALOV, 1979).

A propriedade fundiária e o pagamento de um preço para o seu uso aos seus proprietários cria uma barreira ao livre acesso do capital na produção imobiliária, hierarquizando os lugares através da renda paga pelos usuários. Assim, o poder do capital

---

<sup>1</sup> Aluno do Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Bolsista Fapesp: 02/00915-4.  
E-mail: abot@usp.br

frente à propriedade fundiária pode ser potencializado através da união do capital específico do setor com o capital financeiro.

Por sua vez, o capital de giro externo ao setor é obtido através do financiamento bancário direto ao produtor e/ou consumidor final ou através de hipotecas, bem como através de novas formas de obtenção de recursos para o setor, como a criação dos fundos de investimento imobiliários (FII's), da securitização de recebíveis imobiliários (CRI's), do autofinanciamento através das cooperativas habitacionais ou consórcios imobiliários etc.

O caso é que as formas mais sofisticadas de mobilização do capital financeiro não são acessíveis às camadas da população de menor renda, ou seja, à grande maioria desta, potencializando-se, então, a segregação sócio-espacial e a fragmentação do espaço urbano. Essa é a idéia que será desenvolvida no presente trabalho.

### **Os dois circuitos da economia na sociedade dual**

A sociedade brasileira é marcada por uma profunda concentração de renda, pela convivência de grandes massas de pobres e miseráveis com uma parcela da população que desfruta da riqueza socialmente produzida. Também convivem lado a lado o arcaico e o moderno, a precariedade e a suntuosidade, que individualizam a realidade brasileira da maior parte dos chamados “países centrais”. Tal fenômeno relaciona-se com o modelo de desenvolvimento econômico implementado pós-1930 e que se caracterizou por uma industrialização baseada na formação de uma sociedade dual<sup>2</sup>, na qual a acumulação se faz através da crescente concentração de renda, como demonstrou Francisco de Oliveira em trabalho de 1972 (OLIVEIRA, 2003). Segundo ele:

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

Dessa forma, a concentração de renda e seus efeitos (formação de periferias através da autoconstrução, expansão do mercado “informal”, crescimento do Terciário etc.) são

---

<sup>2</sup> A sociedade dual não implica separação ou marginalização da parte pobre ou do “arcaico”, mas sim que as duas partes, a rica e a pobre, a “moderna” e a “arcaica” se relacionam e a acumulação capitalista assume a dualidade para sua efetivação (OLIVEIRA, 2003).

parte *estrutural* da economia e da acumulação capitalista comandada pela indústria no Brasil.

No caso das cidades brasileiras, cabe considerar a contribuição de Milton Santos, paralela ao quadro explicativo mais geral proposto por Francisco de Oliveira, através da idéia dos “dois circuitos da economia urbana” nos países subdesenvolvidos, tanto para o estudo do processo de urbanização, quanto para a compreensão da segregação sócio-espacial resultante dessa urbanização nesses países (SANTOS, 1979).

De modo simplificado, considera-se que o circuito superior é constituído pelos bancos, comércio e indústria voltados para exportação, pela indústria moderna voltada ao mercado interno, pelos serviços modernos e empresas atacadistas e de transportes. Sua clientela urbana é formada pelas classes ricas e por parcelas da classe média. O circuito inferior é constituído por atividades que não utilizam capitais de modo intenso, possuindo ainda uma organização primitiva: a fabricação de certos bens, determinadas formas de comércio e serviços que compõem a ampla gama do circuito inferior, que atende, sobretudo, às classes pobres. E deve ficar claro que não há dualismo: os dois circuitos têm a mesma origem, o mesmo conjunto de causas e são interligados.

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

Alguns exemplos, aparentemente contraditórios, em São Paulo podem elucidar um pouco a questão acima exposta: a proliferação dos condomínios fechados (como Alphaville), dos mega-empreendimentos (como o “bairro Panamby”, o Shopping Pátio Higienópolis, constituídos como fundos de investimento imobiliário, onde o investidor adquire uma cota do investimento ao invés de uma escritura de bem imóvel), o aumento das áreas de favelas e a explosão das periferias em loteamentos ilegais com casas construídas pelos moradores. São exemplos de como o espaço urbano está sendo cada vez mais dominado pelo capital monopolista financeirizado, fragmentando-se e hierarquizando-se dentro dessa lógica. De um lado, megaprojetos ligados à habitação ou ao consumo (muitas vezes confundido com lazer), do outro, multidões sem trabalho ou subempregadas, sem acesso a serviços públicos de qualidade e morando precariamente.

O setor imobiliário, no caso brasileiro, é, portanto, um caso regido pela lógica dos “dois circuitos”, na medida em que coexistem e se interligam um setor capitalista de produção de

moradias para as camadas mais abastadas da população e de imóveis para o setor de negócios e um setor de construção de moradia realizado pelos próprios moradores, muitas vezes em loteamentos clandestinos<sup>3</sup> ou áreas de ocupação<sup>4</sup>.

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

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

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

Pode-se observar ainda a existência desses dois circuitos no que diz respeito ao financiamento e à produção da moradia. A teoria dos “dois circuitos da economia” nos auxilia a entender como o setor imobiliário pode sofisticar-se em sua relação com o setor

---

<sup>3</sup> Um loteamento é considerado clandestino quando o loteador não iniciou sequer o processo de sua regularização na Prefeitura, e é considerado irregular quando não foi aprovado, devido à falta de alguns requisitos para sua aprovação. Nesses casos, os moradores não têm título de propriedade, mas têm como provar que pagaram pelo terreno sendo, frente ao poder judiciário, os proprietários legítimos dos terrenos. Já as favelas são áreas de ocupação de terrenos por parte de seus moradores (TORRES & MARQUES, 2002).

<sup>4</sup> Luiz César de Queiroz Ribeiro (1997), em seu estudo da cidade do Rio de Janeiro, chega à conclusão da existência de um mercado segmentado: de um lado, a construção sob relações capitalistas organizado pelo capital de incorporação e, de outro, a autoprodução nas favelas e nos loteamentos periféricos, realizada pelas camadas de baixa renda.

<sup>5</sup> Embora a reportagem cite três favelas, no Morumbi há duas outras favelas importantes, as favelas de Paraisópolis e Jardim Colombo.

financeiro (como no caso dos fundos de investimento imobiliário, da securitização de recebíveis imobiliários, na criação de consórcios habitacionais para a classe média), e conviver com a autoprodução da moradia em áreas da periferia por parte da população mais pobre e com a produção estatal de moradias de baixa qualidade e localizadas em áreas distante dos centros e carentes de infra-estrutura. Cerca de 80% da produção de moradias não passa pelo sistema de financiamento de recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (CASTELO, 1997), ou seja, estão à margem dos recursos oficiais.

O presente trabalho tratará a seguir de três formas distintas de financiamento da provisão habitacional presentes em São Paulo a partir da década de 1990, como forma de aplicar a teoria dos dois circuitos da economia urbana para o caso específico do setor habitacional e para analisar os efeitos dessa diferenciação na produção do espaço urbano.

### **O Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI): os Fundos de Investimento Imobiliário e os Certificados de Recebíveis Imobiliários.**

A união do capital financeiro com o capital imobiliário é principal forma de garantir fluxos de recursos para o financiamento da produção da moradia, dado o longo tempo de rotação do capital no setor. Segundo Castro (1999, p. 15), o capital que financia a produção e o consumo imobiliários, abrevia o tempo de giro do capital na produção e reduz o tempo de rotação do capital imobiliário no consumo, *“permitindo a circulação e a retirada destes capitais de seus ciclos particulares no menor tempo possível”*.

A produção de um imóvel por um empresário é orientada para o mercado e tem por objetivo a reprodução do capital e a remuneração dos fatores utilizados no seu processo de produção (força de trabalho, capital constante, terra etc.). O objetivo do capitalista não seria o de produzir casas, mas sim, obter lucro sobre seu capital (MARX, 1989(c)). Algumas características do setor imobiliário fazem esse setor ser muito dependente das fontes de financiamento para viabilizar a reprodução do capital empregado: a necessidade de recursos volumosos para a compra de materiais, quase sempre bens intermediários duráveis; para o pagamento da força de trabalho (parte dela qualificada, como engenheiros); para a adequação às inovações tecnológicas (particularmente sensível na construção de imóveis comerciais); e para o acesso ao solo urbano (como vimos anteriormente, a renda da terra é um elemento fundamental a ser levado em conta). Esses fatores têm por conseqüência que o aporte inicial de capital para a construção capitalista de imóveis seja elevado, superando muitas vezes a capacidade de investimento dos empresários do setor. Daí a necessidade de créditos para as obras ser fundamental.

Por outro lado, a demanda desse setor se encontra fragmentada entre os diversos usos a que se destina a produção imobiliária e às diversas faixas de renda da população que procura um imóvel para morar.

A despeito de uma série de alternativas encontradas ao longo do tempo para a obtenção desse financiamento por parte do sistema financeiro (caixas de aposentadorias, cooperativas habitacionais, consórcios imobiliários), muitas vezes compete ao Estado subsidiar parte da produção de moradias, através da produção direta, do financiamento aos construtores e promotores imobiliários ou da concessão de créditos acessíveis aos mais pobres e para as camadas de rendimentos médios da população. Esse foi o caso do Brasil entre 1964 até 1986, quando o Estado articulou os elementos necessários à obtenção de recursos para o financiamento habitacional (produção e consumo), através de criação do Sistema de Financiamento Habitacional e do Banco Nacional da Habitação (BNH). Os recursos para o SFH seriam provenientes, principalmente de uma contribuição compulsória de empresários e trabalhadores, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), instituído em 1967, e da caderneta de poupança, que conformaria o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), responsável pelo financiamento de imóveis para a população de rendimentos médios.

A criação do SFH e do BNH não conseguiu atender às necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população, sendo mesmo questionável se era esse o propósito real dessas instituições, tendo grande parte de seus recursos servido para o financiamento de moradias para os estratos de rendimento médio e alto, de acordo com o interesse das empresas do ramo da construção civil. O BNH, porém, produziu mudanças radicais no sistema financeiro público e privado, bem como propiciou a modernização e concentração das empresas do ramo de construção civil, visando sempre a acumulação capitalista mais do que o atendimento ao problema habitacional, como demonstrou o fato de que os recursos estatais foram em grande medida direcionados para o processo de verticalização para atender à demanda das camadas médias e ricas da população (SOUZA, 1994).

As ações regulatória e produtiva do Estado entraram em colapso na década de 1980, devido ao descontrole inflacionário do período e ao escasseamento das fontes de recursos do sistema, o que comprometeu a capacidade de financiamento do setor habitacional a partir dessa década.

Com o colapso final desse sistema em 1986 (representado pela extinção do BNH), se inicia um tortuoso processo de reestruturação do financiamento do setor habitacional. Após o colapso do BNH, a fragmentação institucional e a descentralização das políticas públicas, não se definiu um novo conjunto articulado de ações na promoção pública de habitação popular até a segunda metade da década de 1990. O Governo Federal manteve seu

controle sobre o setor habitacional ao centralizar os recursos financeiros necessários ao setor e pela função regulatória que exercia sobre os dois subsistemas do SFH (FGTS e SBPE), principalmente no que se refere à definição das taxas de remuneração dos recursos captados (CASTRO, 1999).

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

São inovações que buscam articular o setor imobiliário com o mercado financeiro, estabelecendo um processo de desintermediação bancária para o financiamento da produção, ao mesmo tempo em que oferecem possibilidades de ganhos financeiros aos investidores. A partir de 2002 alguns FII's, como o Europar e o Anhembi (já extinto) passaram a ser negociados na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo, representando um marco na integração do setor imobiliário com o mercado financeiro.

Ambos são formas de *securitização*<sup>6</sup> de ativos imobiliários, cujo sentido é a conversão de ativos de pouca liquidez em títulos mobiliários de grande liquidez, passíveis de serem absorvidos pelo mercado financeiro. Esses ativos possuem como lastro os imóveis que foram *securitizados*, tendo suas receitas baseadas nos fluxos de caixa proveniente, seja de juros sobre empréstimos, seja de outros recebíveis (VENDROSSI, 2002).

O mecanismo da securitização amplia as possibilidades de captação de recursos e acesso a financiamento aos "originadores" desses créditos (as empresas que produzem os ativos a serem securitizados, como as incorporadoras, construtoras etc.), dando acesso direto ao mercado de capitais, reduzindo, teoricamente, os custos e riscos da captação. Também a securitização possibilita um giro maior do capital das empresas, que receberiam dos investidores os recursos e repassariam para estes seus créditos representados pelos ativos. Por exemplo, uma incorporadora, após vender as unidades de um edifício por ela construído, pode securitizar as dívidas dos adquirentes e vendê-las no mercado. Receberia,

---

<sup>6</sup> Vendrossi (2002, p. 21) define securitização como a "*emissão de títulos mobiliários com vínculo em um determinado ativo*". Para um estudo mais detalhado da securitização de recebíveis imobiliários, ver Vendrossi (2002).

assim, de volta, o capital utilizado para financiar os compradores, e poderia reinvestir esse capital em outra atividade ou outro empreendimento. Os investidores, que compraram os títulos, por sua vez, passariam a receber os juros e a amortização das dívidas diretamente dos adquirentes. Dessa forma, a incorporadora não necessita esperar o vencimento da dívida dos mutuários, pode acelerar o tempo de rotação do capital imobilizado.

Os investidores têm como rendimento os *recebíveis*, que são os créditos a receber provenientes de operações de financiamento, ou mesmo, venda de determinados produtos ou serviços (VENDROSSI, 2002).

OS FIs foram criados em junho de 1993, pela Lei 8.668, e regulamentados pela CVM em janeiro do ano seguinte, ano em que foi lançado o primeiro FI, o Memorial Office Building, na cidade de São Paulo. Atualmente já estão em funcionamento cerca de 60 fundos, com um patrimônio de cerca de R\$ 1,4 bilhão (<http://www.fundoimobiliario.com.br>), e movimentam, por ano, cerca de R\$ 600 milhões. Até 1999, os principais investidores nos FI's eram os grandes fundos de pensão e investidores institucionais. Somente a partir desse ano é que se buscou atrair os pequenos e médios investidores, com o lançamento de fundos com cotas de valor unitário mais baixo. A vantagem, do lado do investidor, seria a de que os FI's tornam o investimento imobiliário acessível aos pequenos e médios investidores, através do fracionamento da emissão de cotas, também dá maior mobilidade às transações de investimento imobiliário, evitando os trâmites de escrituras, certidões etc.

Ocorre, dessa forma, o que se poderia chamar de desabsolutização da propriedade imobiliária, na medida em que a propriedade imobiliária absoluta, ou seja, aquela baseada na propriedade privada do imóvel através do registro de título de propriedade legal é substituída por uma propriedade parcelar de um bem imobiliário, que dá direito à extração de uma renda e de juros sobre a propriedade, mas não sobre o ativo em si.

Os projetos que são alvo dos FI's são variados, desde *shopping centers* e parques temáticos a hospitais<sup>7</sup>, de edifícios de escritórios e galpões industriais a conjuntos habitacionais e condomínios de alto padrão. Mas são projetos que visam um rendimento para os investidores que está acima das possibilidades oferecidas pelo mercado de habitação popular ou econômica. Assim, as grandes “estrelas” dos FI's são os *shoppings centers* (como o Shopping Pátio Higienópolis em São Paulo) e os edifícios comerciais de alto padrão.

---

<sup>7</sup> Em 2000 foi estruturado, pela Brazilian Mortgages o FI Hospital da Criança, na região do Jabaquara, em São Paulo, que disponibilizou R\$ 20 milhões para a compra do hospital. As cotas iniciais foram vendidas a R\$ 5 mil, sendo o rendimento bruto mínimo de 1,25% garantido pelo aluguel do hospital por um prazo de 20 anos aos usuários. O rendimento pode subir, pois o fundo receberá o aluguel ou 8% do rendimento bruto do hospital, o que for maior.

Já os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI's) foram criados com a lei 9.514 de 1997, que criou o SFI. Segundo essa lei, “o Certificado de Recebíveis Imobiliários – CRI é um título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários e constitui promessa de pagamento em dinheiro”. De forma equivalente a uma debênture, o CRI pode ser colocado no mercado através de uma emissão pública (títulos postos à venda junto ao mercado, sem necessidade de destino específico) ou de uma emissão privada (específica para determinados investidores já acertados).

Além de ser fonte de financiamentos, os CRI's podem, com a formação de um mercado secundário de negociação desses créditos, se transformarem em uma nova fonte de ganhos com especulação com papéis, elemento fundamental da nova configuração do capitalismo contemporâneo, onde o circuito financeiro ganha importância.

Baseando-se em dados da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), estima-se que foram emitidas, até 2002, cerca de R\$ 340 milhões em CRI's (VENDROSSI, 2002). Desse total, 50% corresponderiam a operações relativas ao mercado de imóveis residenciais.

Segundo Vendrossi (2002, p. 44), podemos caracterizar o processo de emissão de um CRI da seguinte maneira: 1) Créditos imobiliários são originados através de transações de aquisição de um imóvel, o “*originador*” passa a ter um crédito contra o *adquirente*, caracterizado por recebíveis; 2) O “*originador*” cede/transfere seus créditos/recebíveis para um SPE que será o ambiente de emissão dos títulos, e o “*originador*” recebe os recursos pela venda; 3) a SPE emite uma série única de títulos de investimento lastreados nos recebíveis de sua propriedade cujas características em termos de prazo e pagamento são equivalentes às dos recebíveis, e a SPE contrata um *colocador* para que este distribua estes títulos junto ao mercado investidor; 4) o *colocador* distribui os títulos junto aos *investidores* e remete os recursos provenientes da venda à SPE; 5) Periodicamente, os *adquirentes* pagam os juros e parte do principal referentes à obrigação original. O serviço de gestão e cobrança destes recebíveis é de responsabilidade do *gestor* da carteira; 6) o *gestor* remete os recursos recebidos dos *adquirentes* aos *investidores*, além de relatórios de controle da operação; 7) um *agente fiduciário* verifica o fluxo de recursos, além de todos os relatórios de controle junto ao *gestor*, preservando os interesses dos *investidores*.

Dessa forma busca-se um sistema em que os riscos são minimizados para os investidores através da criação de uma série de elementos de controle independentes, além da obrigatoriedade de análise de risco da carteira de imóveis securitizados por agências especializadas em risco (agências de *rating*). Cabe ao gestor a administração efetiva dos recebimentos, a negociação das dívidas, a tomada de decisões quando da inadimplência, assumindo um papel de destaque no processo de formação dos recebíveis.

A instituição dos CRI's como fonte de financiamento imobiliário visa a atender aos interesses da produção habitacional de mercado e de outras atividades imobiliárias (produção de imóveis comerciais, industriais, escritórios de alto padrão), sendo que os CRI's seriam, em sua maior parte, dirigidos para o mercado habitacional, pois se tratam de operações de longo prazo com fluxo de caixa certo, além de serem suficientemente pulverizados para evitar maiores riscos para os investidores.

A criação do SFI marca a formalização de um processo simultâneo de crescente mercantilização da política habitacional e de financeirização do mercado imobiliário, num contexto de menor intervenção estatal na questão habitacional. É uma solução possível somente para o setor da “habitação de mercado”, ou seja, para as camadas da população com maiores rendimentos.

Trata-se de um mercado financeiro-imobiliário ainda pequeno no país e cujo desenvolvimento depende da política macroeconômica relativa à taxa de juros, de incentivos fiscais e deduções de impostos, da resolução de alguns impasses jurídicos, do desinteresse dos grandes bancos em entrar nesse mercado, bem como de uma maior aceitação de seu formato pelos investidores. Mas é o caminho que o setor da produção imobiliária vê como a saída para a captação de recursos para o setor no futuro.

Segundo a percepção do SECOVI (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais) e do SindusCon (Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo), não se trata de substituir o SFH pelo SFI, mas sim de promover a integração do SFH – que precisaria ser renovado – com o SFI – que necessitaria ser efetivamente aplicado (PARKINSON, 2002).

A desregulamentação do mercado imobiliário e o predomínio das “forças do mercado” no setor, que atuariam segundo uma lógica financeira, teriam como conseqüência o aumento da segregação e fragmentação do espaço urbano. Segundo Melo (1990), a forte elitização do mercado imobiliário que se concentra nos estratos superiores de renda é caracterizada por sua concentração geográfica nas áreas mais valorizadas e que contam com as melhores características de infra-estrutura urbana. No caso de São Paulo trata-se do chamado “vetor sudoeste”, área que engloba as áreas mais valorizadas da cidade ou em forte processo de valorização (como as áreas da Avenida Paulista, Avenida Faria Lima, Avenida Eng. Luis Carlos Berrini, Av. das Nações Unidas etc.).

Em levantamento realizado junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e empresas ligadas à emissão desses papéis, pôde-se perceber que a grande maioria dos FII'S e dos CRI's lançados na cidade de São Paulo a partir de 1994 concentram-se nessa área privilegiada da cidade. De 46 FII's existentes em 2004, 36 encontram-se nesse setor. E dos 40 CRI's consultados, 24 estão situados no chamado “vetor sudoeste”. Ou seja, a

percepção dos agentes de que a localização dos empreendimentos é fundamental para seu maior retorno faz com que seus interesses se voltem para as áreas mais valorizadas das cidades. Dessa forma, por tratarem-se de empreendimentos de mercado, voltados para as camadas de rendimentos mais altos da população, acentuam o caráter de fragmentação e hierarquização do espaço urbano, ao concentrarem seus investimentos em áreas já valorizadas, aumentando a distância que separa essas áreas do restante da cidade. E o poder de intervenção das empresas do setor imobiliário no espaço se amplia com a aliança com o setor financeiro, garantindo recursos necessários tanto para a superação da barreira colocada pelos altos preços da terra urbana quanto para a aceleração do tempo de rotação do capital no setor da construção. Por outro lado, complexifica-se a questão da segregação sócio-espacial, pois os empreendimentos em questão muitas vezes encontram-se isolados de seu entorno, murados e dependentes de um forte aparato de segurança para garantir a “tranqüilidade” de seus moradores.

Dessa forma, a solução “de mercado” para o setor imobiliário, embora seja uma importante alternativa para o setor, não garante o acesso à moradia à grande maioria da população, dos setores de rendimentos mais baixos até uma classe média empobrecida e que se tornou órfã dos subsídios fornecidos pelo Estado ao longo da vigência do BNH. A solução para o financiamento habitacional para essa parcela da população se deu em parte através do autofinanciamento.

### **O autofinanciamento da classe média: cooperativas habitacionais e consórcios imobiliários.**

Observou-se na Região Metropolitana de São Paulo a explosão do autofinanciamento<sup>8</sup> da produção habitacional de mercado a partir da segunda metade dos anos 90 (CASTRO, 1999). O autofinanciamento atendeu os excluídos dos mercados tradicionais de financiamento através do SFH, em especial a parcela da população com renda entre oito e quinze salários mínimos, que possuísse condições de investir parte de sua renda mensal em uma casa própria, antecipando os recursos à produção e dispensando o concurso de intermediação financeira.

Com a estabilização da economia decorrente do Plano Real (1992), os planos de autofinanciamento permitiram que as camadas de renda média e média-baixa financiassem com recursos próprios o *boom* da produção habitacional, particularmente por meio de cooperativas habitacionais organizadas por empresas de assessoria técnica. O

---

<sup>8</sup> Por autofinanciamento entende-se a modalidade de construção e venda de imóveis caracterizada pelo co-financiamento entre imobiliárias, incorporadores, construtoras e compradores de imóveis que integralizam parte expressiva ou a totalidade do capital necessário para a construção habitacional (CASTELO, 1997).

autofinanciamento foi uma alternativa de recuperação do nível de atividades do setor habitacional, aumentando sua participação na ofertas de novas moradias, sobretudo a partir de 1996.

Quando da criação do SFH, em 1964, a Lei nº 4.380 estabeleceu o Programa de Cooperativas Habitacionais, direcionado para o atendimento dos trabalhadores sindicalizados que compunham o “mercado econômico”, ou seja, ligado à parcela da população com renda entre 1,5 e 6 salários mínimos. Em 1966, o Decreto-Lei nº 59, estabeleceu a competência normativa do BNH sobre as cooperativas habitacionais. O Decreto nº 58.377/66, além de dar competência ao BNH para fixar normas sobre a constituição e funcionamento das cooperativas habitacionais<sup>9</sup>, criou, dentro da categoria de agentes de atividades complementares do BNH, os Institutos de Orientação de Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), uma modalidade de órgão assessor de apoio técnico, inspirado em práticas do cooperativismo norte-americano e chileno. O BNH exercia forte controle sobre eles, interferindo desde a homologação de seu corpo diretivo à reforma de estatutos ou mesmo sobre sua dissolução. Porém, o Programa rapidamente perdeu seu caráter associativista e os associados foram conduzidos à função de meros mutuários do BNH, sendo que a sua clientela passou a ser a classe média melhor remunerada.

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

Dessa forma, a inexistência de mecanismos de fiscalização e controle externos foi certamente um dos fatores que atraiu a atenção dos promotores imobiliários sobre esta forma jurídica de associação, o que garantiria a flexibilidade de que precisavam esses agentes para captar e investir capitais livremente na produção habitacional, sem enfrentar riscos.

---

<sup>9</sup> Segundo o Artigo 3 desse decreto, as cooperativas habitacionais seriam: “Organizações mutualistas, de tipo fechado, sem fins de lucro, com número pré-fixado de associados, constituídas apenas de trabalhadores sindicalizados (ou filiados às associações de classe definidas na Lei nº 1.134/1950), tendo como objetivo exclusivo a realização de um plano habitacional para atendimento de seus associados, através de um sistema de poupança e amortização” (CASTRO, 1999, p. 90).

Embora existam os sindicatos como promotores imobiliários sem interesses lucrativos (como o caso do sindicato dos bancários, com a cooperativa denominada BANCOOP e o sindicato dos metroviários de São Paulo, com sua cooperativa habitacional própria), a grande maioria dos lançamentos de imóveis por cooperativas a partir da década de 1990 foi realizada por empresas de assessoria técnica do setor imobiliário, que reuniam e associavam os interessados em participar dos empreendimentos. Embora não pudessem legalmente obter lucro, essas assessorias desenvolveram formas de se apropriarem da renda do solo, dos ganhos decorrentes da produção e circulação das unidades construídas.

As empresas de assessoria técnica atuam na mesma faixa de mercado dos planos de autofinanciamento das construtoras e incorporadoras, mas focam sua produção em produtos mais populares, assumindo a liderança no número de lançamentos entre 1996 e 1997. Essas empresas recebem, em média, uma taxa de administração entre 5 e 15% do valor global do empreendimento, mas as funções de planejamento e gestão, centrais no processo, abrem espaços para que se apropriem dos resultados, tanto dos processos de compra e mudança do uso do solo, como da contratação e controle da produção das construtoras e da administração financeira (CASTRO, 1999). Como essas empresas atuam desde a concepção do empreendimento até a sua conclusão, elas estão em uma posição privilegiada para apropriação dos ganhos que ocorrem durante o empreendimento.

A fórmula jurídica da cooperativa não implica que os princípios do cooperativismo sejam adotados, é antes uma forma dos promotores imobiliários reproduzirem o capital em um contexto de escassez de financiamentos e altas taxas de juros. Outro incentivo à formação de cooperativas consiste em tratamento especial quanto à incidência de tributos sobre suas atividades, considerando o seu caráter social, que teoricamente não visa lucros. Ou seja, trata-se de uma estratégia do capital do setor habitacional em reproduzir-se em um contexto de reestruturação da economia como um todo, e do financiamento para a moradia, em particular.

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

Os empreendimentos autofinanciados têm se localizado em áreas extensas da periferia consolidada da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), áreas de baixa atividade imobiliária e que com frequência foram ocupadas no passado de forma ilegal. Espalharam-se inicialmente pelos municípios vizinhos a São Paulo, onde são, em geral, maiores. Em consulta realizada junto à Embrasp verificou-se que entre janeiro de 1993 e agosto de 2003, de 200 empreendimentos construídos sob a forma de cooperativa na RMSP, 115, ou seja, 57,5% situavam-se nos municípios vizinhos a São Paulo. Outros 58 (29%) situavam-se em áreas da periferia consolidada ou antigas áreas industriais e somente 27 (13,5%) situavam-se no chamado “vetor sudoeste”, mas não nas áreas mais nobres deste vetor de valorização imobiliária do município.

Como resultado espacial do desenvolvimento dos planos de autofinanciamento por cooperativas organizados pelas empresas de assessoria técnica, temos a produção de empreendimentos de grande porte que intensificaram a verticalização da periferia, redefinindo os espaços de moradia e barateando o seu preço para as parcelas da população de renda média-baixa e média. Trata-se de antigas áreas industriais ou de periferia que apresentam grandes terrenos disponíveis para a reconversão do uso para fins de moradia. Dado o menor poder aquisitivo dos cooperados e a escassez de recursos próprios das empresas de assessoria, a solução encontrada é justamente a construção em áreas de menor valor imobiliário, mais distantes dos centros da cidade, algumas vezes rodeadas por indústrias remanescentes e com problemas de poluição e contaminação do solo, devido às atividades industriais anteriores.

Outra forma de empreendimentos autofinanciados são os chamados consórcios habitacionais. O consórcio surgiu no Brasil no início da década de 1960 para a aquisição de bens de consumo duráveis, sobretudo automóveis, tendo depois esse sistema de autofinanciamento se expandido para o setor habitacional, iniciando suas atividades no setor imobiliário em 1992. A fiscalização dos consórcios está a cargo do Banco Central que exige certas regras para seu funcionamento.

Segundo dados obtidos junto à Associação Brasileira de Administradores de Consórcios (ABAC), em 2001 havia 95,3 mil participantes ativos em consórcios habitacionais, contra 76,2 mil em 2000, o que revela o crescimento acelerado dessa modalidade de financiamento no setor. Segundo essa associação, nos últimos seis anos, aumentou de 213,5% o número de participantes em consórcios habitacionais. Desses, em 2001, 10,5 mil participantes foram contemplados. A tendência de crescimento continuou em 2002, com um crescimento de 30% no total de participantes ativos nos consórcios habitacionais.

Algumas regras referentes aos consórcios habitacionais começam a ser mudadas visando beneficiar seu crescimento, como a autorização feita pela CEF de se utilizar o FGTS para lances com o objetivo de obtenção de carta de crédito para a aquisição de imóvel residencial urbano de moradia própria. Além do crescimento do número de consórcios que atuam na área habitacional (estimados em cerca de 77 em 2002), alguns bancos começaram a entrar nesse mercado, como o PanAmericano, a CEF e o Bradesco (PAULIQUEVIS, 24/03/2003).

O sistema de consórcio pode ser utilizado para adquirir desde a casa própria até uma chácara ou terreno. Segundo a ABAC, em geral, o público mais comum dos participantes de consórcio é aquele que deseja um segundo bem, utilizando esse sistema de financiamento como forma de investimento de seus recursos excedentes. Mas o número de pessoas que buscam uma alternativa ao aluguel também é expressivo entre os consorciados, os consórcios têm atraído o público que não consegue atender aos rígidos critérios dos bancos para autorizar o financiamento (como o comprovante de renda) e que busca uma alternativa menos onerosa.

As empresas de consórcios ganham principalmente através das taxas de administração cobradas, que variam de 18 a 20% da carta de crédito concedida ao consorciado (que varia de R\$ 15 a R\$ 200 mil), e podem cobrar também taxas de fundos de reserva e de seguros. O prazo de duração, em média, varia de 60 a 180 meses, com cerca de dois sorteios mensais.

Tal como as cooperativas, os consórcios oferecem habitação com um custo mais baixo ao comprador, se comparadas às habitações financiadas pelo SFH. E, na prática, as próprias cooperativas se assemelham muito ao sistema de consórcios, pois é comum a prática de adiantamento de parcelas para se conseguir o acesso ao imóvel, o que se assemelha ao lance efetuado pelo consorciado para ter direito a ser contemplado. Devido, talvez, à questão de incentivos tributários e de legislação urbanística, muitas cooperativas podem ser consórcios disfarçados, já que possuem práticas muito semelhantes e atendem à mesma faixa de renda, em geral. Segundo a ABAC, as classes média e média-baixa representam a maioria dos consorciados em habitação, o que implicaria em unidades habitacionais comercializadas localizadas em áreas menos valorizadas e de tamanho reduzido, às vezes em municípios vizinhos a São Paulo, como o empreendimento “Chave na Mão” do grupo PanAmericano, em torno do Residencial Jardim Cambuci, em Mogi das Cruzes (SP).

Em consulta realizada em uma das maiores empresas de consórcio habitacional do Brasil, a Rodobens Engenharia, ligada o Grupo Verdi, pôde-se constatar que a produção e comercialização de unidades pelo sistema de consórcio foi substituída nos últimos anos

pelas cartas de crédito. Dessa forma, os consórcios deixaram de produzir as unidades a serem comercializadas, especializando-se na concessão de cartas de crédito para a aquisição de imóveis novos ou usados por parte dos sócios contemplados. E, com relação aos imóveis construídos pela empresa, não haveria uma zona da cidade onde esta atuaria com maior força, priorizando-se áreas onde o terreno fosse barato, ou cujo terreno já fosse da empresa ou anteriormente negociado por ela. De quatro empreendimentos realizados no município de São Paulo (a maior parte das unidades construídas pela empresa situam-se na área da RMSP), três situam-se em áreas mais distantes do centro, nas periferias da área de valorização, e apenas um encontra-se em uma área mais valorizada em termos imobiliários.

Assim, tanto os consórcios como as cooperativas são soluções encontradas pelos agentes imobiliários para a promoção habitacional destinada a uma faixa de renda da população (média e média-baixa) que possui condições de pagar por um imóvel, mas que não é atendida pelo Estado, tendo em vista a inoperância do SFH e seus altos custos para o consumidor, e pelo mercado imobiliário tradicional, voltado para as camadas de rendas mais altas da população. São soluções de mercado que garantem o acesso à moradia a uma parcela da população desassistida pelo poder público, mas que pode pagar por uma moradia, principalmente após a relativa estabilização da economia conseguida ao longo dos anos 90. Como em geral trata-se de empreendimentos localizados na RMSP, e na periferia consolidada da cidade de São Paulo, consolida-se a homogeneização a hierarquização e a fragmentação do espaço, bem como a segregação por parte dos mais ricos com relação à classe média empobrecida, que passa a concentrar-se nessas áreas menos valorizadas.

Porém, resta ainda a maior parte da população que não tem condições de pagar por uma habitação de mercado. Uma das soluções para essa população é a promoção estatal, que será tratada a seguir.

### **A promoção estatal em São Paulo: Cohab e CDHU.**

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

Embora tenham surgido para promover o direito à moradia para a população mais pobre e incapaz de obter algum tipo de financiamento segundo as leis de mercado (renda abaixo de três salários mínimos), ao longo da vigência do binômio BNH-SFH, tais companhias acabaram por atender uma camada de renda superior à dos seus objetivos originais, dada a exigência de retorno financeiro de mercado de seus empreendimentos. Desde a chamada Fundação Casa Popular (FCP) criada em 1946 pelo governo federal,

passando pelas diretrizes do BNH a partir da década de 1960 para a atuação das diversas companhias habitacionais das esferas estaduais e municipais, a provisão de moradia para a população mais pobre foi incapaz de atingir em massa essa camada da população (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). Pois não era intenção dos formuladores do SFH criar mecanismos de subsídio à produção habitacional para a população de renda mais baixa, e sim uma forma de financiar a produção capitalista de moradia com uma racionalidade de mercado. Assim, os empréstimos concedidos pelo BNH, o principal agente do SFH, para a produção de moradias de interesse social, deveriam retornar a esta instituição através do pagamento por parte dos mutuários dos custos de produção e financiamento da moradia, e isso, ao longo do tempo, mostrou-se inviável para uma população com renda inferior a três salários mínimos.

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

Efetivamente, os agentes promotores do BNH para o mercado popular eram as Cohabs. Como sociedades de economia mista, o estado ou o município deveria deter o seu controle acionário, mas houve desinteresse do setor privado em participar dessas companhias, sendo então, na prática, empresas totalmente estatais (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). As Cohabs, ao serem criadas, não visavam a obtenção de lucros ou rendas fundiárias, devendo receber apenas uma taxa de administração pelos serviços executados (definição dos projetos dos conjuntos habitacionais, os trâmites junto ao BNH, organização e seleção da demanda e comercialização da moradia).

As Cohabs operavam através de repasse de recursos do BNH para as empreiteiras, que executavam a produção das edificações, e comercializavam as unidades habitacionais para a população de baixa renda. Segundo Castro (1999), o Estado reservou à iniciativa privada a etapa lucrativa do ciclo produtivo do capital.

Logo os problemas de inadimplência (dada a débil e precária situação financeira da clientela), aliada à racionalidade empresarial também presente nas Cohabs, levaram a uma predisposição destas a se concentrarem nos setores médios (de 3 a 5 salários mínimos) e

não populares (até 3 salários mínimos). Por outro lado, muitos mutuários em atraso ou em dificuldades passaram a vender suas moradias para interessados, principalmente dos setores médios (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). Assim, com sua reestruturação, a clientela das Cohabs passou a ser composta basicamente por empregados especializados do terciário, bancários, vendedores, funcionários públicos e operários qualificados (CASTRO, 1999). Segundo Castro (1999), a inclusão da classe média baixa (3 a 5 salários mínimos) nos programas habitacionais atendeu aos interesses do capital industrial moderno, com a ampliação da demanda, o que exigiu a ampliação da escala e diminuição do período de produção; do capital financeiro, com a ampliação da demanda solvável por créditos imobiliários; e do próprio Estado, que buscava legitimar-se, pois novamente a mobilização social emergia com movimentos populares, no final do chamado “milagre brasileiro”.

Ou seja, o objetivo de atender preferencialmente aos setores de menor renda foi rapidamente abandonado pelo BNH e pelos seus agentes para a promoção de habitação, as Cohabs, e já a partir de 1969 a prioridade aos setores de baixa renda foi abandonada. De 1964 a 1969, observou-se a priorização dos investimentos destinados às classes populares, na tentativa de legitimar o novo regime político. De 1970 a 1975, o segmento popular passou para o segundo plano, voltando a se tornar prioritário a partir de 1975 (num contexto de reabertura política e de necessidade de se legitimar, mais uma vez o regime militar). Por exemplo, em 1965, 88% dos recursos do BNH foram destinados à chamada Carteira de Natureza Social, já em 1974, somente 9% do total desses recursos foi destinado a famílias com rendimento entre um e 5 salários mínimos (CASTRO, 1999).

Das unidades financiadas com recursos do SFH até dezembro de 1980, 65% destinaram-se às camadas de renda média e alta da população<sup>10</sup>, revelando que o crédito e o subsídio implícito nele (devido à menor correção das dívidas com relação à inflação do período)<sup>11</sup> para o setor habitacional se dirigiu, em maior parte, para as camadas mais favorecidas da população.

Tendo em vista o “compromisso implícito” entre o Estado, o setor financeiro e o setor da construção e imobiliário, os programas voltados a políticas habitacionais alternativas, como a urbanização de favelas, a produção em regime de mutirão, a urbanização de lotes ou o financiamento do material de construção para o próprio morador foram marginalizados

---

<sup>10</sup> Segundo Rodrigues (2001), somente 18% dos recursos do FGTS teriam sido destinados para as habitações de interesse social.

<sup>11</sup> Segundo Castro (1999), entre 1973 e 1982, os índices de reajustes das prestações foram inferiores ao do salário mínimo e menores que os índices de correção monetária. A redução observada a partir da década de 1980 nos níveis de reajuste das prestações beneficiou todos os mutuários, mas os que tinham financiamentos de maior valor foram mais beneficiados. Dados apresentados por Arretche (1990), baseados em estimativa feita pelo Banco Mundial, indicam que em 1985, cada mutuário com renda superior a cinco salários mínimos receberia uma média anual de 543 dólares de subsídio por ano, ao passo que o subsídio creditício para os mutuários cuja renda era inferior a cinco salários mínimos foi estimado em 112 dólares.

ao longo da trajetória do BNH e das Cohabs, tendo pouca expressão em termos de recursos destinados. De 1964 a 1985, 88% do montante dos empréstimos feitos pelas Cohabs foram para a construção de habitações convencionais, em sua maioria localizadas em grandes conjuntos habitacionais (SACHS, 1999). A participação dos programas sociais no período (1964 a 1985) foi de 1,5% e o número de beneficiados foi de 5,7% do total de mutuários (Idem).

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

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

A CDHU, companhia estadual, atua tanto em municípios do interior quanto na RMSP. Suas origens encontram-se na CECAP, criada no governo estadual de Ademar de Barros em 1949. Tendo passado por transformações ao longo de quarenta anos, em 1989, durante o governo de Orestes Quéricia a companhia assumiu a forma e o nome atuais (CDHU). Segundo a Lei nº 6.556 de 30 de novembro de 1989, 1% da arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços de âmbito estadual) seria destinado à companhia a cada ano. Além disso, essa lei previa expressamente o subsídio estatal, na medida em que priorizava o atendimento da demanda de renda familiar até cinco salários mínimos, com prestações não superiores a 20% da referida renda (ROYER, 2002). Porém, segundo Royer (2002), seria uma permanente marca do desenvolvimento da CDHU, por um lado, a existência de um discurso claramente voltado ao atendimento das demandas organizadas da sociedade, bem como à promoção das políticas públicas de universalização de direitos; de outro, uma prática que teria como principal beneficiário o setor privado da construção civil, estruturado sobre o fundo público destinado à provisão habitacional.

Tendo uma fonte estável de recursos, a CDHU pôde transformar-se num dos maiores agentes promotores para a indústria da construção civil, sendo que entre 1990 e fevereiro de 2004, 270.353 unidades foram entregues no estado, e dentre estas, 60.081 foram entregues na capital (<http://www.cdhu.sp.gov.br>). Em pesquisa realizada junto à CDHU,

constatou-se que a grande parte das unidades entregues na capital localizam-se na periferia distante da cidade.

Com relação à Cohab-SP, deve-se ter claro que essa companhia está subordinada à Secretaria de Habitação e de Desenvolvimento Urbano (SeHab) do município, que é a responsável pela execução da política habitacional e pelo desenvolvimento urbano do município. Outro órgão ligado à SeHab é o Habi, responsável pelo desenvolvimento e implantação dos programas e dos projetos habitacionais voltados à população moradora em habitação subnormal, como a “urbanização de favelas” e a “locação social”. No âmbito desse órgão, a principal fonte recurso é o Fundo Municipal de Habitação, criado em 1994, resultante da de recursos provenientes da dotação orçamentária, de recursos repassados ao município pelos governos federal e estadual, de créditos suplementares, de multas, correções monetárias e juros em decorrência de aplicações de recursos, de recursos derivados de operações interligadas com o setor privado, além de empréstimos externos e internos. Além dos recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação (FMH), a provisão habitacional do Habi conta também com aportes de instituições financeiras internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Já a Cohab-SP é responsável pelo planejamento e execução de soluções habitacionais em coordenação com órgãos públicos e privados, trabalhando atualmente com a provisão de habitações e com programas de mutirão. Tem como fontes de financiamento os recursos orçamentários e do FMH para o caso dos mutirões, programas de financiamento no âmbito da Caixa Econômica Federal, destacando-se o PAR, o Programa de Arrendamento Residencial, que utiliza recursos do orçamento Geral da União e recursos do FGTS e convênios com a CDHU.

A idéia de que os empreendimentos devem ter retorno para a promoção de novas moradias, faz com que permaneçam alguns problemas para o atendimento da população mais pobre, tanto por parte da Cohab-SP quanto por parte do CDHU. Embora haja uma maior atenção aos programas de autogestão (os antigos mutirões) com concessão de subsídios por parte da Cohab-SP ao longo da gestão 2001-2004 em parceria com o movimento por moradia, a parcela com rendimento inferior a três salários mínimos ainda é marginalizada no que se refere à provisão habitacional por parte do poder público em geral.

A autogestão/mutirão parece ser um caminho interessante tanto em termos de custos de produção, envolvimento dos futuros moradores com o projeto e qualidade das construções (WERNA *et al.*, 2001), quanto em termos de atendimento à população mais carente, já que os programas contam com subsídios para os mutuários mais pobres. Também é uma forma de democratizar a gestão dos recursos, na medida em que a União dos Movimentos de Moradia possui um papel protagonista nessa forma de promoção habitacional.

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

E outro grave problema é a localização desses empreendimentos, seja o mutirão, seja o grande conjunto habitacional: a sua grande maioria está localizada na periferia distante, apesar de iniciativas de provisão habitacional na área do centro histórico e em suas proximidades, com piores condições de infra-estrutura e equipamentos urbanos, distante dos empregos das áreas centrais da cidade e dos principais mercados de consumo. Trata-se de uma herança de políticas passadas e de uma prática que privilegia o baixo custo do solo em detrimento da localização da moradia e de seu acesso às positivities do urbano.

Agrava-se, assim, o problema da segregação sócio-espacial, e a população mais pobre que consegue acesso à moradia é privada de outros serviços essenciais à sua reprodução social. É bom lembrar que além dessa parcela, há a imensa maioria da população vivendo em áreas de autoconstrução em loteamentos irregulares, moradores de favelas e cortiços, uns privados de forma mais severa de infra-estrutura e serviços urbanos, outros, do acesso a uma moradia digna.

### **Considerações Finais**

A grande dependência da produção habitacional com relação ao financiamento é um fator que incentiva a segmentação do mercado habitacional, com efeitos sobre o urbano.

A sofisticação da captação de recursos é um elemento que amplia o poder dos grandes capitais do setor que atendem à população de maiores rendimentos, possibilitando sua atuação nas áreas mais valorizadas da cidade, e excluindo, pelo jogo do mercado, os setores de renda mais baixos. A solução do autofinanciamento por parte da classe média através de consórcios e cooperativas acentua a fragmentação e hierarquização do espaço urbano, pois como visto, os empreendimentos construídos através dessa modalidade estão fora das áreas mais valorizadas, na chamada periferia consolidada ou mesmo na RMSP. Essa talvez tenha sido o setor de renda mais afetado pelo colapso do SFH, já que havia sido grande beneficiária do sistema para a compra da casa própria num contexto de alta inflação, possibilitando, durante a sua vigência, uma maior integração dessa camada da sociedade nas áreas melhor providas de infra-estrutura e equipamentos urbanos. Ou seja, cria-se uma situação de polarização de classes no urbano, na medida em que o acesso às melhores áreas da cidade se torna cada vez mais exclusivo.

Já a camada de rendimentos mais baixos que consegue ser atendida pela provisão estatal paga o preço da segregação sócio-espacial. Tal fato se deve à lógica de mercado que permeou e ainda permeia tanto os agentes de financiamento quanto os agentes de provisão pública, num contexto de economia de mercado em que a propriedade da terra atua como fator limitante à aquisição da moradia em locais de melhores condições de infraestrutura e serviços urbanos. E essa lógica também é responsável pela ineficiência em termos de minimização do déficit habitacional, já que a definição da necessidade de autofinanciamento das companhias habitacionais para custear a provisão de novas moradias acabou por restringir a oferta destas e selecionar a demanda em um nível superior de renda àquele para o atendimento do qual as companhias foram criadas (até 3 salários mínimos) como forma de evitar a inadimplência por parte dos mutuários. Historicamente a ação do Estado visou muito mais à dinamização do setor da construção civil do que o real atendimento das necessidades da população de menores rendimentos.

O momento atual é de reestruturação das formas de financiamento habitacional. As soluções de mercado atendem apenas a uma minoria da população e o “laissez-faire” das condições de mercado acentuam as divisões no interior do urbano. A atuação das companhias habitacionais, embora em alguns casos conscientes de suas limitações e buscando melhorar sua eficiência e seus critérios de equidade (como é o caso da Cohab-SP entre 2001 e 2004), acaba por reproduzir a dinâmica de segregação dos mais pobres nas periferias distantes e mal-equipadas. E, finalmente, a grande maioria da população, o estrato mais baixo do “circuito inferior” da economia urbana que não é atendida pelos programas estatais, busca soluções de moradia nos loteamentos irregulares autoconstruídos, nas favelas e nos cortiços. Esses elementos contribuem para a produção de um espaço na cidade de São Paulo marcado pela homogeneização (tanto nas áreas superiores quanto inferiores dos “dois circuitos”), fragmentação e hierarquização, bem como pela segregação sócio-espacial daí decorrente.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. “Intervenção do estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional”, in *Espaço & debates*, nº 31 – São Paulo: Neru, 1990.

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

CAPITELLI, Marici. “Morumbi Rico, Morumbi Pobre”, in “O Estado de São Paulo”, 13/10/2002.

CASTELO, Ana Maria. “Diretrizes para a Reformulação do Sistema de Financiamento da Habitação”, mimeo., original publicado in *Pesquisa & Debate*, volume 8, número (10) – São Paulo, 1997.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU): USP, São Paulo, 1999

HARVEY, David. A Condição Pós-Moderna – São Paulo: Edições Loyola, 1993.

LEFEBVRE, Henri. La production de l'espace – Paris: Antrhopos- Economica, 2000.

MARX, Karl. O Capital, Livro III, Volumes 4, 5 e 6 – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989 (c).

- MELO, Marcos André B. C. de. “Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada”, in *Espaço & debates*, nº 31 – São Paulo: Neru, 1990.
- OLIVEIRA, Francisco. Crítica à razão dualista. São Paulo, Boitempo, 2003.
- PARKINSON, Arthur. M. “Crédito Imobiliário no Brasil”, mimeo., SECOVI-SP, 2002.
- PAULIQUEVIS, Marina. “Consórcios de imóveis crescem 30% em 2002”, O Estado de S. Paulo, 24/03/2003, Economia, p. B10.
- PONTUAL, Ricardo. “A questão habitacional no âmbito do sistema financeiro da habitação”, Relatório de indicadores sociais – Uma análise da década de 1980 – Rio de Janeiro: IBGE, 1995.
- RIBEIRO, Luiz César Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados – As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. Moradia nas cidades brasileiras: habitação e especulação, o direito à moradia, os movimentos populares – São Paulo: Contexto, 2001.
- ROYER, Luciana de Oliveira. Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU – Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) – USP, SP, 2002.
- SACHS, Céline. São Paulo – Políticas públicas e habitação popular – São Paulo: Edusp, 1999.
- SANTOS, Milton. O Espaço Dividido – São Paulo: Livraria Francisco Alves Editora S.A, 1979.
- SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. A identidade da metrópole – A verticalização em São Paulo, São Paulo, Editora Hucitec / Edusp, 1994.
- TOPALOV, Christian. “Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil”, In FORTI, Reginaldo. Marxismo e urbanismo capitalista – São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1973, p. 53-80.
- TORRES, Haroldo da Gama & MARQUES, Eduardo César. “Tamanho Populacional das Favelas Paulistanas ou Grandes Números e a Falência do Debate sobre a Metrópole”, *paper* para apresentação no Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais – Caxambu – Minas Gerais, setembro de 2002.
- VENDROSSI, Alessandro Olzon . A securitização de recebíveis imobiliários: uma alternativa de aporte de capitais para empreendimentos residenciais no Brasil – Dissertação de Mestrado – Escola Politécnica, USP, São Paulo, 2002.
- WERNA, Edmundo *et al.* Pluralismo na habitação – São Paulo: FINEP/USP – Escola Pica/AnnaBlume, 2001.