



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

## DISPONIBILIDADE DE SOLO URBANO PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E REGULAÇÃO URBANÍSTICA: CONFLITOS E DESAFIOS

**Joyce Reis Ferreira da Silva** (FAUUSP) - joycerfs@gmail.com

*Arquiteta e urbanista, mestranda em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Pesquisadora no Núcleo de Apoio à Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada / Lab Cidade*

**Raquel Rolnik** (FAUUSP) - raquelrolnik@usp.br

*Arquiteta e urbanista, Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e Relatora Especial para o Direito à Moradia do Conselho de Direitos Humanos da ONU*

**Danielle Cavalcanti Klintowitz** (Fundação Getúlio Vargas) - daniklin@gmail.com

*Arquiteta e urbanista, mestre em urbanismo, doutoranda em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas*

**Patrícia Lemos Nogueira Cobra** (Universidad Nacional de Colômbia) - patycobra@gmail.com.br

*: Arquiteta e urbanista, mestranda em Ordenamiento Territorial Urbano pela Universidad Nacional de Colômbia*

**Elisamara de Oliveira Emiliano** - elisamara.emiliano@terra.com.br

*Graduada em Serviço Social, mestre em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas*

# **Disponibilidade de Solo Urbano para Habitação de Interesse Social e Regulação Urbanística: Conflitos e Desafios**

## **Resumo**

A tese de que normas de uso e ocupação do solo excessivas incidem negativamente na elasticidade da oferta habitacional teve grande influência na política de planejamento urbano nos Estados Unidos, disseminando-se, também, a partir dos anos 90, em países em desenvolvimento. No Brasil e na América Latina, estudos recentes demonstram a ocorrência de maior informalidade em cidades mais reguladas. Neste sentido, é recorrente entre gestores públicos e promotores imobiliários a tese de que para oferecer produtos acessíveis para as faixas de menor renda é necessário “flexibilizar” normas e “diminuir” exigências. Este artigo investiga a relação entre regulação urbanística e oferta de solo urbano para produção de habitação social, avaliando criticamente e de forma comparativa a aplicação de instrumentos urbanísticos e política fundiária incluídos na legislação urbanística das cidades paulistas em relação à situação de adequação urbanística dos domicílios nestes municípios. Os resultados demonstram que estes mantêm legislações de uso e ocupação do solo que desconsideram a lógica de produção da moradia popular e suas características tipológicas, não destinando para este mercado NENHUMA área da cidade e, em quase todos os casos, estas características se transformam em objeto de “leis de excepcionalização” para aprovação de conjuntos populares.

## **1 Introdução**

A relação entre regulação urbanística e oferta de solo urbano para produção de habitação social tem sido objeto de estudos e controvérsias desde a década de 70, a partir da clássica defesa da liberdade para construir feita por Turner (1972). A tese de que normas de uso e ocupação do solo excessivas incidem negativamente na elasticidade da oferta de moradia levando, no limite, ao aumento dos preços dos imóveis (MAYO *et al*, 1993; ELLICKSON, 1977; MALPEZZI, 1996) teve grande influência na política de planejamento urbano nos

Estados Unidos, disseminando-se também, em países em desenvolvimento, principalmente nos anos 90, através da ação de agências de cooperação internacional como o Banco Mundial.

No Brasil, estudos recentes (ÁVILA, 2007; BIDERMAN, 2008) demonstram a ocorrência de maior informalidade em cidades mais reguladas, fortalecendo a tese de que a regulação de uso do solo e as normas de construção podem reforçar outros fatores que contribuem para a ocupação irregular e informal do solo urbano (BIDERMAN *et al*, 2009).

Ainda no Brasil, e de forma mais geral, na América Latina, é recorrente entre gestores públicos e promotores imobiliários a tese de que para que o mercado privado – e mesmo agências públicas – possam oferecer produtos acessíveis para as faixas de menor renda é necessário “flexibilizar” normas e “diminuir” exigências tais como condições mínimas de infraestrutura, tamanhos mínimos de lote, disponibilização de áreas públicas entre outros. De acordo com Borrero e Morales (2007) um dos argumentos mais frequentes contra a imposição de exigências urbanísticas é que estas se transferirão ao preço final dos imóveis, impossibilitando seu acesso aos setores de menor renda. Entretanto, ainda segundo os mesmos autores, muito poucos estudos foram feitos para dimensionar o impacto das regulações sobre o preço dos terrenos, em parte pela dificuldade de se obter informações, em parte pelas dificuldades metodológicas de isolar efeitos sobre preços, que dependem de muitas variáveis. Resultados preliminares observados no estudo da zona de expansão urbana de Bogotá questionaram claramente esta tese, ao demonstrar que o preço da terra tendeu a cair quando cargas regulatórias mais altas foram impostas. Desta forma, Borrero *et al* (2007) demonstram que no caso de Bogotá, as exigências não foram transferidas aos preços dos terrenos.

Pesquisa recente realizada em cidades médias brasileiras também verificou que o preço de comercialização de um lote é determinado pelo quanto o mercado pode pagar por ele. A mesma pesquisa constatou que um bairro ilegal não infra-estruturado próximo de um bairro legal e infra-estruturado tem preços muito semelhantes, principalmente se o bairro ilegal for "legalizável". Nesses casos, o preço não é proporcional aos gastos com infra-estrutura, mas sim ao que o mercado está praticando (Instituto Pólis, 2009).

Através da análise da correlação entre elasticidade da oferta de moradia e regulação, Biderman (2008) apresenta evidências de que no caso brasileiro – representativo de um padrão dos países em desenvolvimento – uma regulação mais exigente geraria mais informalidade, diferentemente dos mercados residenciais de países desenvolvidos, aonde se pode detectar mais claramente o efeito da regulação sobre aumento de preços. No

mesmo estudo, Biderman aponta que, do conjunto de normas que constituem o marco regulatório do controle do uso e ocupação do solo no Brasil, o zoneamento e legislação de parcelamento do solo tem impactos maiores na constituição dos mercados informais do que as leis de perímetro urbano e códigos de obras.

Em artigos desenvolvidos a partir de pesquisa anterior - *Impactos da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo*, realizada em 1997, já havíamos apontado para as relações perversas entre regulação urbanística e condições urbanísticas precárias na moradia de baixa renda, demonstrando o papel da regulação na demarcação das fronteiras materiais e simbólicas que constituem o modelo dual dos mercados residenciais urbanos no Brasil (ROLNIK, 1999, 2001, 2007). Nestes estudos procuramos mapear as condições urbanísticas e ambientais dos domicílios urbanos em cidades paulistas e explorar possíveis correlações entre maiores ou menores percentuais de domicílios urbanos marcados por alguma forma de precariedade na moradia e no bairro e a existência de legislação de controle de uso e ocupação do solo na cidade.

Nestes estudos, mais do que abordar a formalidade ou informalidade da moradia, o foco é a condição urbano-ambiental do domicílio e seu entorno, já que a dualidade dos mercados residenciais não se constitui apenas em função da natureza formal ou informal da promoção – mas também e principalmente pela condição urbanística e ambiental dos domicílios e dos bairros onde estão inseridos. A existência de contrastes profundos entre condições urbanas radicalmente distintas convivendo, muitas vezes conflitando no interior da mesma cidade é uma das mais importantes marcas do urbanismo brasileiro, com conseqüências socioambientais e políticas importantes não apenas para aqueles que vivem em condições mais precárias, como para o conjunto do funcionamento da cidade (Rolnik, 1997). Naquele momento utilizamos a expressão “exclusão territorial” para definir este modelo. Escolhemos esta expressão com a proposta de relacioná-lo ao conceito de exclusão social, largamente utilizado em políticas públicas para definir a negação (ou desrespeito) aos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida (CASTEL, 1995; PAUGAN, 1996) que, no caso brasileiro é fortemente impactado pelas condições de inserção na cidade.

Para construir um indicador das condições urbanísticas e de moradia dos domicílios urbanos nas cidades paulistas em 1997 utilizamos os microdados do Censo de 1991, indicando a presença ou ausência nos domicílios simultaneamente de condições adequadas básicas de saneamento ambiental (água/esgoto/lixo e banheiro), energia elétrica, perenidade e qualidade dos materiais de construção e condições de adensamento dos cômodos. O quadro de 1997, baseado nos microdados do Censo de 1991, era bastante desolador já

que, na grande maioria dos municípios paulistas menos de 50% dos domicílios se encontrava em situação totalmente adequada (ROLNIK,1997). A mesma pesquisa explorou, através de questionário enviado aos 220 municípios com mais de 20.000 habitantes do Estado, a existência de regulação urbanística nas cidades, procurando relacioná-la à presença de percentuais maiores ou menores de domicílios em situação adequada do ponto de vista urbano-ambiental. A mesma metodologia foi empregada para refazer este quadro dez anos depois, desta vez utilizando os microdados do Censo de 2000, propiciando uma comparação com o quadro anterior. Também foi refeita a pesquisa sobre a existência de regulação urbanística nos municípios, desta vez utilizando-se como base de informações as pesquisas Perfil Municipal (MUNIC-IBGE) de 2001 e Pesquisa Municipal Unificada (PMU-SEADE) nos anos de 1992 e 1999.<sup>1</sup>

Os dez anos que separaram as duas pesquisas foram anos de debate e experimentação no campo da regulação urbanística. Em 2001 foi aprovado o Estatuto das Cidades, e mesmo antes de sua aprovação, desde 1988, o debate em torno do tema da regulação urbana e exclusão territorial esteve presente nas cidades brasileiras. Um movimento pela reforma urbana constituído por movimentos populares e urbanistas atuou no cenário nacional durante o período, tendo a reforma do marco regulatório do planejamento urbano como um dos pontos de sua agenda. Além da ênfase nos processos participativos e no reconhecimento dos direitos de posse dos ocupantes dos assentamentos informais, esta reforma procurou introduzir instrumentos voltados para a ampliação do acesso ao solo urbanizado para a produção de habitação de interesse social. Alguns municípios adotaram estes novos instrumentos, sem, no entanto, deixar de incluir em sua regulação os instrumentos mais “tradicionais”, como zoneamento.

Para efeito da pesquisa mencionada, agrupamos então os instrumentos urbanísticos em:

- Legislação de apoio à produção de habitação de interesse social: Zonas Especiais de Interesse Social e/ou outras legislações específicas de parcelamento do solo e zoneamento destinadas para produção de HIS; edificação compulsória e IPTU progressivo no Tempo;
- Legislação restritiva à produção de HIS: Lei de Zoneamento ou equivalente.

Com o objetivo de responder a questão: “a regulação urbanística teve alguma incidência sobre a transformação da condição de adequação urbanística dos municípios do Estado de SP nos anos 90?” inicialmente elaboramos um quadro com a evolução destes indicadores durante o período intercensitário (1991-2000), detectando as cidades que “melhoraram” ou “pioraram” em termos de percentuais de domicílios em situação adequada. Em seguida

comparamos as médias de cada um destes grupos de municípios em relação à presença de legislação “de apoio” ou “restritiva” à produção de habitação de interesse social.

A tabulação referente ao percentual de domicílios em situação adequada nos municípios do Estado de São Paulo<sup>ii</sup> refeita para ano de 1991 e produzida para 2000, revela uma melhoria no indicador em TODOS os municípios do Estado. Segundo os dados de 1991, dos 8,3 milhões de domicílios paulistas existentes, **49,2%**, encontravam-se em situação adequada (4,1 milhões), enquanto em 2000, com 10,5 milhões de domicílios no Estado este percentual passa a ser de **59,1%** (6,3 milhões). Esta evolução também aparece nas faixas de adequabilidade. No ano de 1991 mais da metade dos municípios do estado de São Paulo possuía percentuais entre 20% a 50% de domicílios adequados, enquanto em 2000, a maioria dos municípios paulistas tem entre 50% e 70% de seus domicílios em situação adequada. Através de uma análise de clusters (definição de subgrupos de indicadores semelhantes) foi possível agrupar os municípios em grandes grupos de acordo com sua situação de adequabilidade, cuja territorialização apresentamos a seguir (Figuras 1 e 2):

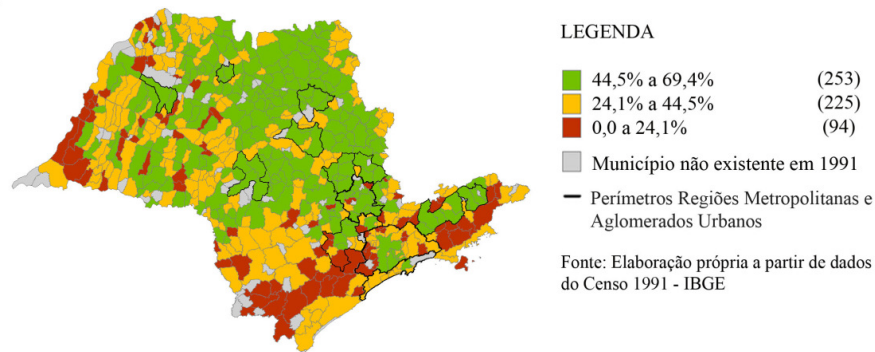


Fig. 1 Distribuição dos municípios segundo faixas de adequabilidade produzidas através de análise de clusters - 1991

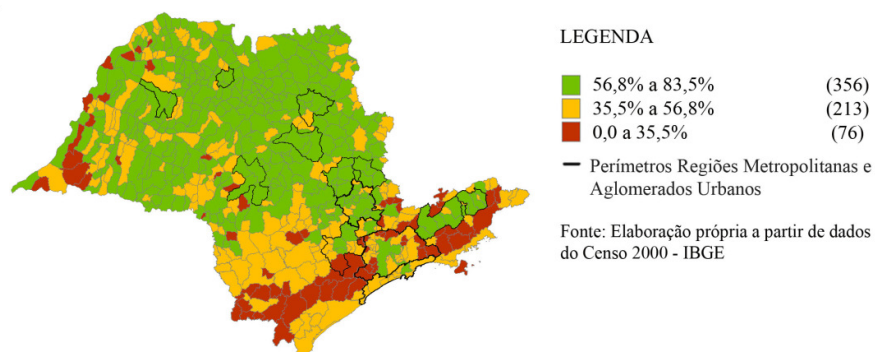


Fig. 2 Distribuição dos municípios segundo faixas de adequabilidade produzidas através de análise de clusters - 2000

Os municípios com percentuais mais altos de adequabilidade – com mais de 70% dos domicílios adequados – correspondem, de forma geral, a municípios com mais de 20.000 habitantes, aos municípios centrais e consolidados das Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos, assim como, em geral a cidades com PIB per capita e renda per capita mais altos do Estado. Na outra ponta, com os percentuais mais baixos, se encontram os municípios de menor população, municípios localizados nas franjas de Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos e suas intersecções e municípios inseridos em regiões economicamente menos dinâmicas do Estado, como as cidades mortas do Vale do Paraíba, cidades do Vale do Ribeira e do extremo oeste do Estado, no Pontal do Paranapanema. Entre os municípios de menor população podemos encontrar cidades onde nenhum domicílio se encontra em situação totalmente adequada; nas franjas metropolitanas municípios com apenas 13% de domicílios em situação adequada, e nas regiões menos dinâmicas do Estado percentuais entre 17e 20% de adequabilidade.

O outro lado da moeda da evolução positiva dos municípios paulistas é o aumento do percentual e número de domicílios em situação de total precariedade nos municípios no Estado. Considerando que este indicador foi composto pelo conjunto de domicílios que, segundo o IBGE estavam situados em “aglomerados subnormais”<sup>iiii</sup> acrescido do conjunto de domicílios, que embora fora destas localizações, apresentavam inadequações simultaneamente de água e luz; esgoto e lixo e densidade domiciliar. A presença de mais de um milhão de domicílios nestas condições revela um processo de desenvolvimento urbano que na década de 90 integrou uma parte dos moradores à cidade, excluindo outra, também crescente. Embora a piora deste indicador seja disseminada territorialmente pelo Estado, sua presença é mais intensa nos municípios maiores do que 20.000 habitantes, nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas e em algumas aglomerações urbanas como Sorocaba, São José dos Campos e Jundiáí. Particularmente em relação aos domicílios em aglomerados subnormais, 75% se concentra nas Regiões Metropolitanas, parecendo ter ocorrido uma “exportação” da extrema precariedade do município central para as franjas metropolitanas, à exceção da RM Campinas.

Em relação à presença de instrumentos de regulação urbanística, podemos constatar que houve uma evolução positiva no número de municípios do Estado que possuem Planos Diretores e outros instrumentos de regulação e manejo do solo urbano na década de 1990, mesmo considerando que a grande disseminação de instrumentos tenha ocorrido pós aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, e particularmente, após 2006, prazo definido pelo Estatuto para aprovação de Planos diretores nos municípios que desejassem incluir estes instrumentos. Entretanto, ao analisarmos a performance dos municípios no que se

refere à adequabilidade dos domicílios em relação à presença ou não de instrumentos de regulação urbanística, sejam eles de natureza restritiva para acesso a terra urbanizada para setores de baixa renda (como o zoneamento), seja ele de estímulo para a produção de Habitação de Interesse social (tais como as zonas Especiais de Interesse Social ou IPTU progressivo sobre áreas vazias), não foi possível detectar tendências expressivas que pudessem apontar a um padrão de correlação entre regulação e adequabilidade dos domicílios.

A partir do quadro geral da evolução da situação dos municípios no Estado, elaboramos um conjunto de questões para serem aprofundadas através de estudos de caso<sup>iv</sup>, realizados em 12 municípios: Angatuba, Campos do Jordão, Cotia, Descalvado, Guarujá, Iguape, Itatiba, Limeira, Mogi Guaçu, Piedade, Santa Cruz das Palmeiras e Vinhedo.

Em primeiro lugar, era necessário entender quais foram os elementos determinantes da melhora geral da situação dos municípios, assim como as razões que levaram alguns municípios a não apresentarem uma melhora tão significativa. Em segundo lugar, era necessário investigar por que razão alguns municípios, inclusive dentre aqueles que deram “saltos” de adequabilidade, uma parte dos domicílios havia “ficado para trás”, piorando a situação de extrema precariedade. Finalmente, a pergunta central da pesquisa – em que a regulação urbanística contribuiu para “bloquear” ou “ampliar” o acesso à moradia – foi tratada em todos os municípios, através de uma análise da evolução da legislação urbanística nos anos 90, focalizando especificamente aquela diretamente incidente sobre o tema da habitação de interesse social.

Como se pode notar na tabela 1, abaixo, um grupo (que inclui os municípios de Piedade, Cotia, Iguape, Angatuba, Guarujá e Campos de Jordão) apresenta os piores percentuais de adequação dos domicílios em 1991, não passando de 37,5% de domicílios adequados naquele ano. Em 2000, com exceção do município de Angatuba, os municípios deste grupo continuam com menos da metade de seus domicílios adequados, tendo avançado pouco em relação à média geral do Estado.

A seguir, o grupo dos municípios Itatiba, Santa Cruz das Palmeiras e Vinhedo, que em 1991 apresentava percentuais de domicílios adequados em torno de 50% a 55% tiveram, com exceção de Itatiba, crescimento de adequação acima da média do Estado, chegando em 2000 com percentuais próximos a 70 %.



Entre os municípios da amostra, os que apresentavam os melhores percentuais de adequação dos domicílios em 1991 são Limeira e Mogi Guaçu, com percentuais entre 59% e 61%, respectivamente, chegaram também em 2000 a percentuais próximos de 70%.

**Tabela 1 Dados municípios Estudo de Caso**

Município	Adequação 1991		Adequação 2000		Crescimento % de adequação 1991/2000*	População 1991	População 2000	Taxa de crescimento anual 91/00
	%	absoluto	%	absoluto				
<b>Piedade</b>	17,98	1.932	20,04	2.875	11,5	43.581	50.131	1,6
<b>Cotia</b>	21,86	5698	40,01	15784	83,1	107.453	148.987	3,85
<b>Iguape</b>	29,45	2.019	44,01	3.279	49,5	27.937	27.427	0,74
<b>Angatuba</b>	31,01	1.670	52,01	2.854	67,7	21.127	19.297	1,29
<b>Guarujá</b>	37,22	19.438	41,72	30.372	12,1	210.207	264.812	2,65
<b>Campos do Jordão</b>	37,53	3.733	43,90	5.338	17,0	37.135	44.252	2,03
<b>Itatiba</b>	52,12	8.218	62,15	13.984	19,2	61.645	81.197	3,15
<b>Santa Cruz das Palmeiras</b>	54,09	3.029	66,78	4.713	23,5	21.819	25.556	1,83
<b>Vinhedo</b>	55,44	4.635	68,16	8.896	23,0	33.612	47.215	3,9
<b>Descalvado</b>	57,30	3.746	66,16	5.274	15,5	25.750	28.921	1,33
<b>Limeira</b>	58,98	1.932	68,95	48.194	16,9	207.770	249.046	2,09
<b>Mogi Guaçu</b>	61,26	16.239	71,54	24.357	20,1	107.454	124.228	2,39

\* média do crescimento de adequação do Estado de São Paulo: 20,25%

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados obtidos na pesquisa

Evidentemente, as condições econômicas mais gerais das regiões e municípios estudados têm grande incidência sobre as dinâmicas de inserção territorial nos vários grupos de renda. O início da década de 90 foi ainda um período marcado pela recessão, quebra de indústrias de bens tradicionais e desemprego. Entretanto este quadro começa a reverter a partir de 1994, com o Plano Real, a estabilização econômica, e já a partir do final da década, a ascensão da produção de commodities e do agronegócio. A dinâmica econômica paulista na década de 90 nos ajuda a entender a evolução da condição dos domicílios: por um lado a partir de meados da década melhora significativamente a situação financeira do governo do Estado, permitindo uma intervenção forte na provisão de moradia por parte da CDHU e empresas municipais, sobretudo no interior do Estado.

## **2 Moradia e solo urbano na década de 90**

Um dos fatores que incidiram fortemente na mudança do quadro habitacional do Estado de São Paulo na década de 90 foi o grande aumento na produção pública de habitação de interesse social, principalmente por parte do Governo do Estado, que nesta década apresentou o melhor desempenho na provisão habitacional de sua história, com a produção de 227.539 novas unidades habitacionais em 80% dos municípios do Estado.

O principal indutor do aumento de recursos destinados ao setor habitacional do Estado de São Paulo foi a aprovação da Lei 6.556, que instituiu um adicional de 1% ao ICMS do Estado, diretamente destinado ao financiamento, pela Caixa Econômica do Estado, de programas habitacionais de interesse social, a serem desenvolvidos e executados pela CDHU.

Estabelecida esta volumosa e estável fonte de recursos financeiros, tornou-se possível a orientação da política habitacional para a produção em escala, com a construção de unidades habitacionais em massa no Estado (ROYER, 2002). Segundo a CDHU, a oferta de moradias até o ano de 1986 atendeu a 19 municípios - 3% de um total de 572 -, já em 1999, em um intervalo de pouco mais de uma década - atendeu a 515 municípios - 80% de um total de 645 municípios, atingindo quase 250 000 unidades. ([www.habitacao.sp.gov.br](http://www.habitacao.sp.gov.br))

A respeito da lógica territorial de aplicação destes investimentos, desde 1984, observa-se um movimento dos investimentos do CDHU em direção ao interior do Estado, com a motivação de reduzir a zero o déficit habitacional nos pequenos municípios, com a suposta intenção de contribuir para a diminuição do êxodo em direção aos centros urbanos (OLIVEIRA, 2003). Entretanto, o que vale destacar é o fato de que este movimento rumo ao interior e a distribuição da oferta de moradias nesta década não tem relação alguma com a demanda habitacional existente nos municípios, como veremos a seguir.

Examinando os números de unidades produzidas nos diferentes municípios estudados, destaca-se os casos de Cotia e Campos Jordão (respectivamente com 100.000 e 200.000 habitantes, em 1991), que não receberam nenhuma unidade nos anos 90 e, no outro extremo, as cidades de Santa Cruz das Palmeiras e Descalvado, com população em torno de 20.000 habitantes na época, receberam respectivamente 230 e 476 unidades. Mogi Guaçu (com a mesma população de Cotia) recebeu 1213 unidades e Limeira (com a mesma população de Guarujá), 4637 unidades. A cidade do Guarujá recebeu apenas 800 unidades apesar de ter, segundo o Censo de 1991, aproximadamente 43 mil famílias com rendimento de até cinco salários mínimos, muitas delas morando em cortiços e favelas.

Os critérios que definiam a localização dos novos conjuntos habitacionais eram de diversas naturezas, envolvendo questões tais como preços mais baixos das terras no interior em relação aos praticados nos grandes centros; interesses de natureza político-eleitoral envolvendo prefeitos e parlamentares, mediante a possibilidade de distribuição de casas e obtenção de financiamento de campanhas políticas por parte das construtoras contratadas; priorização de prefeituras que disponibilizassem terrenos mais propícios para a produção na escala e tipologias definidas – basicamente grandes glebas planas, evitando os altos custos de terraplanagem.

Em geral o terreno era responsabilidade da prefeitura, que obtinha as glebas através de desapropriações ou aquisições, geralmente nas franjas externas da cidade, ou mesmo em zonas rurais, incidindo muitas vezes em alterações do perímetro urbano para incluir a região adquirida ou proposta. Em Mogi Guaçu, por exemplo, durante a década de 1980 e década de 1990 houve várias leis aprovando alterações do perímetro urbano para receber conjuntos habitacionais da COHAB e CDHU. Apenas durante a década de 1990 houve 3 alterações no perímetro, sendo duas delas para possibilitarem a construção de 959 unidades nos Conjuntos Habitacionais Ypê Pinheiro e Jardim Fantinato.

O tema da regulação também tem grande impacto na determinação do número de unidades de conjuntos habitacionais que os municípios poderiam produzir em função de sua incidência sobre de terrenos. Municípios como Guarujá e Campos do Jordão, acabaram não recebendo vultuosos investimentos por parte da CDHU por estabelecerem legislações muito restritivas, que buscavam regular o solo de forma a produzir uma cidade turística e de alto padrão. Por outro lado, vários municípios que tinha legislações também restritivas, aprovaram legislações específicas na década de 1990 para garantir a produção da CDHU em seu território: é o caso de Vinhedo, Itatiba, Descalvado e Limeira que aprovaram lei nos primeiros anos da década estabelecendo parâmetros especiais para empreendimentos de habitação social, como diminuição de lotes mínimos, possibilidade de construção de unidades embriões com 20 m<sup>2</sup> e diminuição de percentuais de doação para áreas verdes e institucionais. Outros municípios como Piedade e Mogi Guaçu que já tinha leis mais flexíveis desde a década de 1980 – quando receberam investimentos da COHAB - também se beneficiaram com uma grande quantidade de unidades do CDHU na década de 90.

Como resultado desta prática, tem-se que muitos destes conjuntos foram entregues sem infraestrutura completa. Ao realizar o convênio com o CDHU grande parte das prefeituras municipais se comprometia a doar os terrenos e instalar a infraestrutura, entretanto muitos municípios não cumpriram o acordado e os empreendimentos eram entregues muitas vezes

sem rede de água e esgoto em operação. Na maior parte dos casos os conjuntos não tinham qualquer tipo de pavimentação, guias e sarjetas ou esta só era disponível na via principal. Outro problema que atingiu os conjuntos do CDHU em grandes proporções foi a irregularidade fundiária. Nos municípios estudados todos os conjuntos implementados pelo CDHU tem sua situação fundiária irregular, em função de processos de desapropriação incompletos e/ou não cumprimento de normas legais urbanísticas e ambientais.

Em relação às características territoriais e tipológicas encontradas nos conjuntos no levantamento de campo realizado nos municípios estudados, a avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos coincide com a avaliação realizada no âmbito do próprio BNH em 1985, que revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela, dotados de acesso e transporte e dotados de equipamentos públicos (SERPA, 1988). A opção, generalizada, por grandes conjuntos na periferia das cidades gerou verdadeiros bairros dormitórios, guetos de baixa renda, a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, inserção urbana e respeito ao meio físico (BONDUKI, 2007).

### **3 Regulação urbanística e informalidade**

Além do descompasso geográfico entre demanda e produção pública de habitação popular, os programas de provisão pública foram basicamente constituídos por modelos de financiamento que exigiam comprovação de renda, entre outros requerimentos, excluindo parte da população sem rendimentos ou engajada em trabalhos ocasionais ou informais. Para estas famílias, a alternativa é a compra do lote no mercado formal ou a informalidade.

Pesquisa realizada pelo Instituto Pólis (2008 e 2009) demonstra que no interior do estado de São Paulo e nas cidades periféricas da região metropolitana, o principal produto imobiliário ofertado para a população de baixa renda são lotes de dimensões entre 125m<sup>2</sup> e 200m<sup>2</sup>. Esses lotes são vendidos a prazo o que permite que o proprietário pague a parcela do imóvel juntamente com a compra do material necessário para realizar a construção da unidade. Os 12 municípios pesquisados confirmam estas informações. A maior parte da provisão privada formal para baixa renda, na década de 90, foi de lotes em parcelamentos populares. De modo geral estes loteamentos se localizam no perímetro urbano, mas na borda da cidade, próximo a divisa com a zona rural.

As famílias sem renda ou condições de acesso aos financiamentos público ou a compra do lote popular em parcelamentos privados buscaram acesso a moradia na provisão privada informal caracterizada por loteamentos irregulares e assentamentos precários. As cidades de Campos de Jordão e Guarujá sofreram processos intensos de favelização, diretamente relacionados a combinação da presença de um grande contingente de população de baixa renda, marcos regulatórios excludentes, e pouca ou nenhuma oferta de provisão pública. No caso de Campos do Jordão, de informalidade foi particularmente intensa, aonde a prefeitura municipal criou, em 1979, uma lei determinando que a provisão de habitação popular somente poderia ser realizada pelo poder público municipal, através da EMUHAB. Dessa maneira, a população de baixa renda que não foi atendida pelas unidades da autarquia passou a ocupar as áreas livres da cidade geralmente localizadas em áreas ambientalmente frágeis como as encostas dos morros. O resultado dessa política nos anos 90 foi a existência de 648 unidades produzidas pela EMUHAB, e 2588 domicílios em ocupações precárias, sendo que 1818 dentre elas em áreas de risco. Outro exemplo já mencionado anteriormente é a cidade do Guarujá aonde, nos anos 90, as favelas se densificaram e surgiram quatro novas ocupações, totalizando aproximadamente 10 mil novos domicílios em assentamentos precários.

Devido ao quadro de irregularidades existente nas cidades estudadas, ainda nos anos 90, começam a ser aprovadas leis municipais para regularizar favelas e loteamentos informais, assim como as unidades habitacionais provenientes da provisão pública. Quase todos os municípios pesquisados tomaram medidas ligadas a regularização: ou através de leis para regularizar loteamentos fora dos parâmetros urbanísticos, como é o caso de Descalvado, Iguape, Mogi Guaçu; ou execução de programas de regularização de assentamentos precários, como é o caso do Guarujá, que em 1997 aprova uma lei determinando que as diversas favelas da cidade pudessem ser regularizadas.

Deste modo, a partir do final da década de 90, nota-se que o investimento e a regularização de conjuntos e loteamentos passa a ser um ponto importante na agenda da política urbana dos municípios paulistas que, ao se depararem com a situação cada vez mais complexa, com crescimento das favelas e escassez de recursos para produção habitacional passaram a considerar a regularização urbanística e fundiária como uma forma viável de atender essa parcela da população. O Governo do Estado, através da CDHU que tem grande parte de sua produção na irregularidade, passa também a ter essa preocupação, buscando aprovar novos empreendimentos de acordo com as legislações vigentes e criando, em 2007, um programa de regularização fundiária o “Cidade Legal”. Essa agenda é incorporada também

nos programas federais, desde 1999, como o programa Habitar-Brasil (idealizado como um projeto piloto para financiar obras e ações voltadas à “superação das condições de subnormalidade”, em municípios e capitais de estado ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a urbanização de favelas e regularização fundiária começa a contar com uma disponibilização crescente de recursos do orçamento federal em diversos programas e ações, como o PAC das favelas, o FNHIS e programa Papel Passado.

#### **4 Conclusão**

A tabulação e leitura da situação de adequabilidade dos domicílios do Estado nos permitem afirmar que de forma geral, nos anos 90 houve um avanço no indicador, que hoje atinge um percentual total de 59% tendo crescido em média 20,25% em relação ao percentual médio de 1991. Entretanto, tratando-se de um Estado com grande riqueza acumulada e dinâmica de crescimento econômico positiva na década, a presença ainda no Estado de 41% dos domicílios que não apresentam situação urbanística adequada - quase 4,5 milhões de domicílios, é bastante significativa. Por outro lado, notou-se o aumento significativo do percentual e número de domicílios em situação de total precariedade nos municípios no Estado. Como vimos nos dados apresentados acima, a presença de mais de um milhão de domicílios nestas condições revela um processo de desenvolvimento urbano que integrou uma parte dos moradores à cidade, mas que excluiu uma parcela crescente destes mesmos moradores.

Já a pesquisa realizada nos 12 municípios que foram objeto do estudo de caso nos permite detectar tendências bastante comuns: quase todos os municípios objeto do estudo elaboraram Planos Diretores consideravelmente restritivos nos anos 70 e abriram “brechas legais de excepcionalidade” diretamente relacionadas a viabilização de produção de moradias de interesse social, quase sempre promovidas pelas COHABs, CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional de Urbano do Estado de São Paulo) ou outras empresas municipais, ou, em menor número de casos, por empreendedores privados. Em sua grande maioria, os empreendimentos foram entregues sem infraestrutura ou com infraestrutura incompleta, além de muitas vezes contrariar a legislação existente ou apresentar alguma forma de irregularidade fundiária, de forma que no final dos anos 90 e ao longo da última década, a tônica da política urbana foi a “urbanização” e “regularização” dos empreendimentos populares, sejam eles públicos ou privados. Uma nova onda regulatória verificou-se então, no final dos anos 90 e início dos anos 2000, tendo como objetivo principal a regularização do passivo.

É importante salientar que em todos estes casos, a excepcionalidade foi circunscrita aos próprios empreendimentos e suas localizações e não ao conjunto da cidade. Isto significa que não se tratava de uma mudança geral no marco regulatório da cidade, no sentido da inclusão da possibilidade de produção de habitação popular por qualquer promotor, individual ou coletivo, público ou privado e sim, na aceitação “excepcional” de condições, para partes específicas da cidade; em geral periferias, ou para promotores específicos, em geral conjuntos habitacionais de empresas públicas. Desta forma se mantém um marco regulatório excludente, limitando-se a possibilidade de acesso a terra por parte da população de menor renda e condicionando este acesso única e exclusivamente para este mercado “cativo”, ou, diante de sua ausência ou do não “enquadramento da demanda” nas condições oferecidas, a informalidade.

Evidentemente, este é apenas um dos aspectos que incidem sobre a oferta e a demanda de habitação de baixa renda nos municípios. Questões como a dinâmica econômica, a renda do município e o perfil de sua distribuição também são essenciais para se compreender o quadro das condições urbano ambientais da moradia popular. Além disto, a forma de organização do estado brasileiro no campo do desenvolvimento urbano, a repartição de receitas e competências entre os entes da federação, o modelo setorializado e fragmentado que estrutura a área desde o BNH, também contribuem de forma decisiva para limitar as possibilidades de oferta, por parte dos municípios, de terra urbanizada bem localizada para a moradia popular. A própria natureza dos programas habitacionais – mais voltados para fomentar a indústria da construção do que para o atendimento das necessidades habitacionais contribui para este descolamento entre política urbana e habitação. Finalmente, a hegemonia política dos interesses de proprietários de terra e a grande importância da terra como reserva de valor constituem limites importantes para uma mudança de paradigma, apesar das possibilidades abertas com a inserção de novos instrumentos urbanísticos pós Estatuto da Cidade e o aumento de recursos disponíveis para investimentos em desenvolvimento urbano hoje no Brasil.

### **Referências**

Arretche, M. (2000) Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP.

Ávila, P. (2007) Implications of Federal Law no. 6,766/1979 and Local Laws on Land Subdivision on Housing Informality in Brazil. **Research Report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.**

Biderman, C., Smolka, M., Santanna, A. (2009) Informalidad de la vivienda urbana: Influencia en ella la regulación de la construcción y del uso del suelo? **Land Lines Article. MA: Lincoln Institute of Land Policy.**

Biderman, C. (2008) Informality in Brazil: Does Urban Land Use and Building Regulation Matter? **Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.**

Biderman, C. (2008) Regulation and Untitled Housing in Brazil. **Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper.**

**Bonduki, N.** (2007) Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo** (nº1).

Borrero, O., Morales, C. (2007) Impactos de las Regulaciones em los Precios de Suelo no Urbanizado: El caso de Bogotá. Traducción al español del texto publicado en **Land Lines: Lincoln Institute of Land Policy**, (vol. 10, nº4), pp.14-19.

Ellikson, R. (1977) Suburban Growth Controls: An economic and legal analysis. **Yale Law Journal** (86 nº3).

Instituto Pólis (2009). Urbanização e Preços da Terra nas Franjas Urbanas em Municípios no Estado de São Paulo. **Relatórios de pesquisa 2007, 2008 e 2009. Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo e Lincoln Institute of Land Policy.**

Malpezzi, S. (1996) Housing prices, externalities, and regulation in U.S. metropolitan areas. **Journal of Housing Research** (7, 2) pp. 209–241.

Marques, E. (coord.) (2007) Assentamentos Precários no Brasil Urbano. **Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e CEM/Cebrap.**

Mayo, S., Angel S. (1993) Housing: Enabling markets to work. **Policy paper. Washington, DC: The World Bank.**

Oliveira, Z. M. (2003) Alcances e Limites de uma Política Setorial no Âmbito Estadual: a política de habitação de interesse social do Estado de São Paulo de 1984 a 2000. **Unicamp.**



Rolnik, R. (1997) Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social. **Revista Pólis** (nº29).

Rolnik, R. (1999) Regulação Urbanística e Exclusão Territorial. **Revista Pólis** (nº32)

Rolnik, R. (2007) A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *In*: Bueno, L. M., Cymbalista, R. (orgs), **Plano Diretor Municipal: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Anna Blume/Instituto Pólis/PUCCAMP

Rolnik, R. (2001) Territorial Exclusion and Violence: the case of the state of SP, Brazil. **London: Pergamon: Geoforum** (nº32) pp471-482

Royer, L. O. (2002) Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. São Paulo: **FAUUSP**.

Serpa, C. B. (1988) Limites e Possibilidades de uma Política Fundiária no Estado Capitalista – Política de Terras do BNH. Rio de Janeiro: **IPPUR-UFRJ**.

Turner, J.F.C., Fichter, R. (1972) Freedom to build: Dweller control of the housing process. **New York: The Macmillan Company**

## Notas

---

<sup>i</sup> Alguns ajustes metodológicos foram necessários para refazer a pesquisa, já que informações disponíveis para 1991 não estavam mais disponíveis em 2000. Por exemplo, o Censo de 2000 não coletou mais informações sobre qualidade e perenidade dos materiais de construção. Por isto foi necessário refazer a tabulação para 1991, ajustando a base de dados para as informações disponíveis para 2000. Para unificar a base de informações sobre a existência de legislação (já que não havia condições de repetir o questionário e a MUNIC-IBGE só começou a ser coletada em 1999) incorporamos também a Pesquisa Municipal Unificada do SEADE, que contém uma série histórica para os municípios paulistas desde 1992. Como o trabalho foi inteiramente refeito para 91 utilizando bases de dados que cobrem o conjunto de municípios do Estado, todas as tabulações e análises foram feitas para todos os municípios de São Paulo, independente do porte e inserção regional.

<sup>ii</sup> Conforme definição da metodologia desta pesquisa considera-se domicílio em situação adequada, todos os domicílios que apresentam simultaneamente as infra-estruturas de água, luz, esgoto, coleta

---

de lixo, localização adequada e até no máximo dois habitantes por cômodo, excetuando-se o banheiro.

<sup>iii</sup> O IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – define setores censitários como aglomerados subnormais quando identifica: um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada, densa e carente, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Entretanto não se pode considerar que estes setores censitários representam todo o universo de assentamentos precários existente no país. Este limitador, de acordo com o processo histórico de ocupação de cada município, especialmente se este não possuir características acentuadas de alta densidade, pode ser responsável por um subdimensionamento significativo do fenômeno. O Centro de Estudos da Metrópole realizou em 2007 um estudo de dimensionamento dos assentamentos precários em um conjunto de municípios escolhidos que concentram a maior parte do problema no país. Este estudo quantificou o que poderiam ser considerados favelas no contexto intraurbano a partir de proxis realizadas sobre os setores subnormais do IBGE e usando bases de dados georeferenciadas, procurando nos demais setores censitários do município características semelhantes as encontradas nos aglomerados subnormais, chegando a um resultado que acresceu em torno de 50 a 60%, a mais de habitantes nos assentamentos precários em relação ao número de domicílios em aglomerados subnormais para estes municípios. (Marques, 2007)

<sup>iv</sup> Diante dos resultados da primeira etapa, formulamos a segunda fase da pesquisa, incluindo 12 estudos de caso, sendo 6 municípios de tratamento, representando aqueles cujos indicadores melhoraram acima da média do Estado e, na outra ponta, aqueles que pioraram a situação de extrema precariedade. Considerando que existem municípios em que as duas situações ocorreram simultaneamente, um terceiro conjunto de municípios também se constituiu. Definidos os grupos, e em cada um deles detectados os dois sub-grupos: com e sem legislação de apoio a produção de HIS em 2001, foram sorteados 3 municípios pertencentes a RM e aglomerados urbanos (Cotia, Vinhedo e Mogi Guaçu) e 3 fora de RM (Santa Cruz das Palmeiras, Iguape e Piedade). Em seguida, através de técnicas de propensity score foram eleitos 6 municípios de controle, para cada um dos 6 selecionados, respectivamente (Guarujá, Itatiba, Limeira, Descalvado, Angatuba e Campos do Jordão).