

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

MAIKE ANDRADE DOS SANTOS

POLÍTICAS HABITACIONAIS E A
HABITAÇÃO TRANSFORMADA EM MERCADORIA
ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E MERCADO
IMOBILIÁRIO NA CONDUTA DA POLÍTICA HABITACIONAL DE
COTIA - SP

SÃO PAULO
MAIO/2019

MAIKE ANDRADE DOS SANTOS

POLÍTICAS HABITACIONAIS E A
HABITAÇÃO TRANSFORMADA EM MERCADORIA
ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E MERCADO
IMOBILIÁRIO NA CONDUTA DA POLÍTICA HABITACIONAL DE
COTIA - SP

Trabalho de Graduação Individual apresentado a
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo como parte dos requisitos
para obtenção do título de Bacharel em Geografia

Orientadora: Prof. Dra. Isabel Aparecida Pinto Alvarez

SÃO PAULO
MAIO/2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S237p SANTOS, MAIKE ANDRADE DOS
Políticas Habitacionais e a Habitação Transformada
em Mercadoria: Análise da relação entre poder público
e mercado imobiliário na conduta da política
habitacional de Cotia - SP / MAIKE ANDRADE DOS
SANTOS ; orientadora ISABEL APARECIDA PINTO ALVAREZ.
- São Paulo, 2019.
68 f.

TGI (Trabalho de Graduação Individual)- Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo. Departamento de
Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Habitação. 2. Geografia Urbana. 3. Política
Habitacional. I. ALVAREZ, ISABEL APARECIDA PINTO,
orient. II. Título.

FICHA DE APROVAÇÃO

SANTOS, MAIKE ANDRADE DOS. **Políticas Habitacionais e a Habitação Transformada em Mercadoria:** Análise da relação entre poder público e mercado imobiliário na conduta da política habitacional de Cotia - SP. Trabalho de Graduação Individual apresentando a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Bacharel em Geografia, São Paulo, 2019. 68 f.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Isabel Aparecida Pinto Alvarez

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dra. Gloria da Anunciação Alves

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Ms. Bruno Xavier Martins

Julgamento: _____ Assinatura: _____

APROVAÇÃO EM _____ de _____ de _____

AGRADECIMENTOS

Ao longo dos doze semestres que frequento as aulas do Departamento de Geografia da USP, obtive uma excelente formação com grandes professores que fazem parte da história da ciência geográfica brasileira, e neste momento agradeço a todos os professores do departamento. De modo especial agradeço a minha querida orientadora Professora Isabel, que desde o primeiro contato na disciplina de Planejamento sempre esbanjou simpatia, conhecimento, didática e dedicação aos seus alunos. Ao longo deste ano de orientação da pesquisa foi uma ótima orientadora, trilhou o caminho a seguir na realização da pesquisa e sempre transmitiu muito conhecimento a mim.

Agradeço ao Sr. Sergio Folha, ex-Vereador e atual Secretário de Habitação do município de Cotia, que prontamente me recebeu em seu gabinete para uma conversa sobre a questão habitacional no município, expondo o trabalho e os objetivos da atual gestão em relação a habitação, urbanismo e desenvolvimento econômico e social.

Agradeço aos meus pais, Teresinha e José, que sempre fizeram o possível para os seus filhos poderem estudar e terem as melhores oportunidades. E neste momento encerro mais um ciclo de estudos graças aos esforços destes pais que proporcionaram que os sonhos de seus filhos tornassem realidade. Agradeço a Maicy, minha querida irmã que desde criança sempre me inspirou a ser uma pessoa estudiosa e dedicada a formação acadêmica.

Por fim, quero realizar o mais especial dos agradecimentos a minha esposa Camila, que está comigo desde os quinze anos de idade, minha companheira, minha melhor amiga, que me acompanhou absolutamente em todos os momentos da caminhada que se encerra com este trabalho. Obrigado pelo apoio incondicional, por suportar todos os momentos de stress causados em função da alta carga de estudos, e por você ter compreendidos os diversos momentos que tive que deixá-la para me dedicar aos estudos e comparecer aos compromissos de aulas e viagens de campo.

RESUMO

SANTOS, MAIKE ANDRADE DOS. **Políticas Habitacionais e a Habitação Transformada em Mercadoria:** Análise da relação entre poder público e mercado imobiliário na conduta da política habitacional de Cotia - SP. Trabalho de Graduação Individual, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. 68 f.

A habitação nas cidades modernas capitalistas está condicionada ao que o habitante possui para pagar pelo acesso a moradia. Este fato se concretiza a partir do momento que o espaço urbano se torna mercadoria e tudo que nele contém possui um valor de uso e de troca. Assim criam-se nas cidades espaços que se valorizam e desvalorizam, com uma alta volatilidade controlada pelo capital investido nas diferentes áreas, transformando a cidade em um balcão de negócios, cabendo ao setor imobiliário a tarefa de produzir e reproduzir as cidades capitalistas. Neste contexto, o Estado supostamente como órgão provedor do bem estar social, inicia a partir do século XIX na Europa a produção de moradia para classe trabalhadora que não possuía acesso financeiro ao alto valor das habitações produzidas pelo capital privado e, ao longo do século XX o Estado passa a ter uma função essencial na garantia do acesso a habitação das classes sociais que estão a margem do mercado imobiliário. Este trabalho tem o objetivo de verificar como o Estado brasileiro, e a nível local o município de Cotia, realiza suas políticas habitacionais e a forma como o mercado imobiliário se apropria destas políticas com a finalidade de produzir novos espaços urbanos e reproduzirem seu capital através da mercadoria habitação. Através do entendimento de autores do urbanismo e da geografia humana, de coleta de dados, trabalhos de campo, a pesquisa procura elucidar a problemática da habitação na cidade capitalista e a forma como o Estado brasileiro tratou este problema social após o crescimento das áreas urbanas do país.

Palavras-chave: Habitação, Políticas Habitacionais, Município de Cotia

ABSTRACT

SANTOS, MAIKE ANDRADE DOS. **Housing Policies and Transformed Households in Merchandise**: Analysis of the relationship between public power and the real estate market in the housing policy of Cotia - SP. Individual Graduation Work, Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences, University of São Paulo, São Paulo, 2019. 68 f.

Housing in modern capitalist cities is conditioned by what the inhabitant has to pay for access to housing. This fact becomes concrete from the moment that the urban space becomes a commodity and everything in it has a value of use and exchange. Thus cities are created in cities that are valued and devalued, with a high volatility controlled by the capital invested in the different areas, transforming the city into a business counter, with the real estate sector having the task of producing and reproducing capitalist cities. In this context, the State supposedly as a provider of social welfare, starts from the nineteenth century in Europe the production of housing for the working class that does not have financial access to the high value of housing produced by private capital and, throughout the twentieth century State has a key role in guaranteeing access to housing for social classes that are at the margins of the real estate market. This work has the objective of verifying how the Brazilian state and local level the municipality of Cotia realizes its housing policies and the way in which the real estate market appropriates these policies with the purpose of producing new urban spaces and reproducing its capital through the merchandise housing. Through the understanding of authors of urbanism and human geography, data collection, fieldwork, the research seeks to elucidate the housing problem in the capitalist city and the way in which the Brazilian State addressed this social problem after the growth of the country's urban areas.

Keywords: Housing, Housing Policies, Municipality of Cotia

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tabela das faixas de concessão de subsidio do PMCMV	40
Tabela 2 – Tabela de unidades habitacionais da CDHU em Cotia (período de 2005 à 2018)	53

LISTA DE QUADROS E IMAGENS

Quadro 1 - Banco Nacional de Habitação, Faixas de coberturas e agentes	27
Imagen 1 – Região Metropolitana de São Paulo, Divisão Sub-Regional.....	43
Imagen 2 – Mapa do zoneamento de Cotia – Lei Comp. 95/2008	50
Imagen 3 – Mapa do zoneamento de Cotia – Lei Comp. 204/2014	51
Imagen 4 – Condomínios PMCMV na Est. Morro Grande – comparação entre os anos de 2007 e 2008.....	57
Imagen 5 – Condomínio “Terra Nobre Granja Viana” – comparação entre os anos de 2007 e 2018.....	59
Imagen 6 – Residencial Botanique – comparação entre os anos de 2007 e 2008	60

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
Capítulo 1 – Habitação e valorização do espaço urbano: a necessidade da moradia transformada em mercadoria	15
1.1 – A habitação humana e o ato de habitar o espaço urbano.....	15
1.2 - A transformação do espaço urbano em mercadoria	16
1.3 - A habitação como mercadoria	17
1.4 - A produção da habitação nas cidades brasileiras.....	20
Capítulo 2 – O Estado e as políticas habitacionais: ações do governo federal brasileiro para reduzir o déficit habitacional urbano	25
2.1 - O Estado interventor no provimento de moradia.....	25
2.2 - A função do Estado na financeirização da habitação	29
2.3 - O Estatuto da Cidade e a legislação como instrumento do Estado para reduzir o problema habitacional	31
2.4 - O Programa MINHA CASA MINHA VIDA	37
Capítulo 3 – A função dos instrumentos das políticas públicas na produção de habitação no município de Cotia	43
3.1 - O município de Cotia	43
3.2 - O Plano Diretor e a Lei de Zoneamento e Uso do Solo municipal	46
3.3 - O Programa Minha Casa Minha Vida em Cotia	52
3.4 – A produção de zonas de interesse social como instrumento de reprodução do capital imobiliário	54
3.5 – A gestão do problema habitacional em Cotia.....	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS	64

INTRODUÇÃO

O espaço urbano da cidade capitalista moderna é produzido pelo interesse econômico ali implantado, transformando o solo em mercadoria e condicionando o acesso ao espaço urbano a quem possui capital para pagar pela possibilidade de uso do determinado espaço. A propriedade privada do espaço urbano dá ao proprietário o domínio do solo, lhe garantindo uma renda potencial. O espaço urbano torna-se, portanto, um grande atrativo para o capital se reproduzir, e a melhor forma de reproduzi-lo é através da venda de ativos imobiliários, ou seja, vender imóveis, e nesse espectro, vender habitação. E assim a habitação, principal item para manutenção da reprodução da vida humana se transforma em mercadoria. Ao transformar-se em mercadoria, o uso do ambiente da moradia se vincula ao valor monetário que o homem pode pagar por aquele espaço. A segregação espacial é decorrência deste processo, formando-se áreas destinadas a classes econômicas superiores e outras áreas formadas a classes inferiores.

Como a habitação é uma mercadoria cara, o acesso a ela pelas populações de menor renda é muito difícil, uma vez que não interessa ao mercado privado a produção de habitação para essas parcelas da sociedade. Para diminuir os problemas habitacionais nas cidades capitalistas, o Estado torna-se um importante agente na produção e/ou financiamento de habitação e na regulamentação de políticas públicas que diminuam os impactos sociais que o processo capitalista de produção de habitação causa às classes trabalhadoras que não possuem capital para acessarem o mercado da habitação. No plano histórico, ações do Estado iniciam-se na Europa na segunda metade do século XIX, principalmente nas cidades industriais com grandes contingentes de trabalhadores operários. A produção de grande quantidade de unidades habitacionais destinados a população que não consegue pagar os valores que o mercado impõe sobre a moradia tradicional são a principal atividade implantada neste período e transforma-se na principal ação do Estado em diferentes nações ocidentais ao longo dos séculos XX e XXI para diminuir o problema de moradia das classes trabalhadoras.

Essa atividade inicia-se tardiamente no Brasil, pois somente na década de 1930 o governo brasileiro edita políticas públicas habitacionais abordando o problema da falta de habitação nas grandes cidades como um problema econômico e social. Segundo Maricato (1997) o período que compreende as décadas finais do século XIX até a década de 1930 foi marcado pela abertura de grandes indústrias e formação de bairros operários nas grandes cidades brasileiras. O problema de falta de habitação para classe trabalhadora de baixos rendimentos era tratado basicamente como um problema sanitário, no qual o foco era diminuir as doenças causadas na população que vivia em edificações insalubres na maior parte das vilas operárias ou cortiços dos bairros urbanos. O poder público omitia-se em relação a falta de moradia digna e não apresentava possibilidade de se produzir casa as populações de baixa renda ou criar políticas que beneficiassem aqueles que não possuíssem propriedade privada do solo.

Somente no governo do presidente Getulio Vargas surgem políticas habitacionais voltadas a produção de habitação em grande quantidade. A partir de Bonduki (2002) podemos ver que essa mudança foi provocada por fatores econômicos e ideológicos. A política econômica nacionalista e desenvolvimentista implantada pelo presidente possuía um viés trabalhista muito forte, e tinha como objetivo aumentar a classe trabalhadora brasileira com a finalidade de garantir mão de obra para o capital industrial que seria aplicado no país a partir do novo projeto econômico. Para tal feito, o governo se comprometia com a criação de normas e políticas que visavam garantir a reprodução social do trabalhador brasileiro; assim, neste período histórico foram criados a CLT (consolidação das Leis do Trabalho) e foram fundados os institutos de pensões e previdência das classes trabalhadoras. Estes fundos de previdência iniciaram o processo de financiamento de habitação para a classe trabalhadora nas áreas urbanas brasileiras. Inicia-se a produção em massa de habitação nas grandes cidades. Porém ainda as classes trabalhadoras de menores rendimentos ou que não integravam o trabalho formal, ou que não possuíam entidades sociais organizadas, continuavam sem acesso a habitação digna. Segundo Martins (2016) só nos anos de 1960 houve a produção de habitação por intermédio do Estado que

supostamente seria destinada a populações de baixa renda. Essa política foi, impulsionada pela fundação do Banco Nacional de Habitação (BNH) que geria um novo Sistema Financeiro Habitacional.

Porém como é possível constatar na história urbana brasileira, o crescimento das cidades a partir da década de 1960 até o final do século ocorreu de forma exponencial e as políticas habitacionais do BNH foram ineficientes para atender a grande massa de trabalhadores das classes inferiores. Para Martins (2016) o BNH teve um grande papel econômico naquele momento histórico brasileiro, pois rendeu ótimos resultados econômicos ao setor da construção civil e ao mercado imobiliário, voltado a vender habitação como mercadoria. As cidades, portanto, se expandiam com base na ação do mercado imobiliário de valorizar e desvalorizar as áreas do espaço urbano, assim as periferias das cidades foram produzidas, com base na exclusão espacial da classe trabalhadora das áreas centrais e no poder de autoconstrução da casa própria que os trabalhadores desenvolveram nas áreas periféricas.

A partir da década de 1960 o crescimento populacional nas áreas urbanas brasileiras faz que as áreas periféricas se expandam rapidamente e formem as grandes regiões metropolitanas, compostas por centenas de loteamentos regulares ou não, muitas vezes de forma precária, sem equipamentos públicos de infraestrutura.

Neste processo, identificamos o município de Cotia, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), uma antiga vila de passagem no caminho ao interior, que na segunda metade do século XX começou a receber loteamentos destinados a habitação da classe trabalhadora de São Paulo que devido a ação do capital de valorização do solo urbano não poderia pagar por uma habitação em São Paulo e via-se obrigada a encontrar locais distantes das áreas centrais paulistanas. Também na segunda metade do século XX a urbanização de Cotia esteve ligada a abertura de diversas indústrias, que se concentraram espacialmente nas margens da Rodovia Raposo Tavares, principal rota de transporte para a região de Sorocaba.

Devido estes precedentes e impulsionados pela proximidade com a capital através do acesso pela Rodovia Raposo Tavares, que atravessa todo território do município, Cotia vem recebendo a população trabalhadora da capital e demais cidades em seu entorno nos últimos quarenta anos. Obtendo na ultima década uma característica específica de polo imobiliário voltado ao processo de reprodução da classe trabalhadora que se instalou no município. Processo evidenciado nos últimos dez anos pela quantidade de conjuntos habitacionais oriundos de verbas do programa de habitação popular do governo federal “Minha Casa Minha Vida”. Soma-se a isso as políticas municipais adotadas a partir do Plano Diretor de 2007 baseado nas políticas urbanas implantadas pelo Estatuto da Cidade em 2001, com intenção de diminuir os problemas urbanos herdados pelo crescimento precário que a cidade obteve.

Portanto, este trabalho se estabelece com objetivo de analisar as políticas públicas voltadas a produção de habitação para população de menor renda, e o modo como estão sendo conduzidas em seu desenvolvimento prático no município de Cotia. Este, zoneia em seu Plano Diretor diversas áreas voltadas a habitação de interesse social, teoricamente com interesse de diminuir a falta de moradia para as populações mais pobres de seu município.

Porém a hipótese que apresento busca questionar a real destinação das áreas voltadas a habitação de interesses social e a forma como o mercado imobiliário utilizou-se das políticas públicas para desenvolver seus negócios e reproduzir seu capital. Neste sentido, o trabalho analisa o uso que áreas de interesse social obtiveram após suas classificações legais. E como as construtoras realizam um processo de reprodução do espaço urbano desigual ao produzirem habitação financiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida e destinar essa produção ao mercado voltado a população com renda superior a dois salários mínimos.

Realizo inicialmente através das pesquisas bibliográficas uma reflexão sobre a forma como as cidades modernas são produzidas pela lógica capitalista, transformando o espaço urbano em mercadoria com valor de uso e

valor de troca, ocasionando como resultado prático uma cidade com forte segregação espacial, tendo espaços voltados aos determinados grupos sociais.

Apresento também através dos trabalhos de Nabil Bonduki, Ermínia Maricato e outros autores, um breve histórico da forma como a habitação foi produzida nas cidades modernas brasileiras, bem como o papel do Estado nos diferentes períodos históricos, em relação a produção e diminuição da falta de moradia para classe trabalhadora. É portanto, um breve histórico de como o Estado brasileiro se posicionou através de suas políticas públicas em relação aos problemas de falta de habitação para as classes mais pobres das grandes cidades.

Capítulo 1 – Habitação e valorização do espaço urbano: a necessidade da moradia transformada em mercadoria

1.1 – A habitação humana e o ato de habitar o espaço urbano.

Nas cidades ocidentais contemporâneas, o sentido da habitação na vida humana possui aspectos de necessidade não só de abrigo, mas de formação familiar e desenvolvimento da vida cotidiana. Cotidiano este que expande além da habitação e se forma com a participação em outros espaços, sejam eles de passagem ou de uso para atividades sociais, de trabalho, de descanso, de aprender, de comprar e outras atividades essenciais para vida humana. Carlos (2007) chama o conjunto destas atividades de “habitar a metrópole”, caracterizado segundo a autora, como a apropriação dos lugares da cidade nos quais se estabelecem os vários momentos da vida cotidiana para além da casa.

Este trabalho tem como pano de fundo a discussão do espaço urbano nas sociedades capitalistas contemporâneas ocidentais, que é um espaço produzido pelo homem, a partir de relações sociais cada vez mais complexas. Assim, encontramos o problema central na questão da forma como o homem produziu a moradia ao longo do tempo nas cidades; Engels (1983) já dizia que o problema da habitação é algo que sempre esteve presente em sociedades que possuem classes sociais e mostra como nas cidades capitalistas este problema ocorre de forma mais ampla, a preocupação maior do autor é mostrar como, no capitalismo a moradia digna seria impossível a todos os trabalhadores.

Ainda podemos identificar que todas as sociedades urbanas ocidentais através principalmente do processo habitacional estabeleceram sistemas e meios de segregações espaciais. Empiricamente é possível constatar que a segregação espacial em áreas urbanas ocorre a partir da formação de espaços dentro da cidade voltados a uma classe dominante e outros espaços para uma classe oprimida, de forma que a segregação sempre esteve presente nas áreas urbanas destes as antigas cidades europeias até os dias atuais. No entanto, no capitalismo, essa separação se aprofunda e os espaços urbanos passaram a possuir áreas centrais aos ricos e áreas

distantes, periféricas, destinadas aos pobres, se estabelecendo sistematicamente como um padrão urbano adotado na formação das cidades ocidentais. Tanto que como Bolaffi (1982) diz, o sentido do termo periferia se altera em nosso vocabulário, adotando um novo significado, relacionando o termo a uma região distante destinada a população pobre e oprimida, com situações de infraestrutura precária. A questão central desta ideia é mostrar como a segregação espacial é fruto da transformação do espaço em mercadoria e se apoia na necessidade da propriedade privada do solo como mediação para apropriação do espaço urbano.

1.2 - A transformação do espaço urbano em mercadoria

O capitalismo desenvolveu relações que lhe possibilitou tornar-se o maior sistema econômico já visto na Terra, sendo o pilar deste sistema a produção de mercadorias. Neste processo, o espaço também é produzido e vendido como mercadoria, com valor de troca e valor de uso, ao agregar valor ao solo (em função do trabalho vivo realizado e da incorporação de técnicas e materiais), o capital encontrou uma forma de reprodução do seu valor.

Carlos (2007) aponta que o espaço urbano no capitalismo apresenta uma morfologia espacial que seria a produção de espaços diferentes dentro da cidade com a finalidade de separar e atender as diversas classes sociais, produção que pode ser, segundo a autora, espontânea ou induzida pelo mercado imobiliário ou pode ser programada através da intervenção do Estado, assunto que tratarei nos próximos capítulos.

Sobre o assunto Carlos (2007) escreve:

Neste contexto o uso é submetido, no mundo moderno, à propriedade privada, ao império da troca, em um processo em que o espaço se reproduz enquanto mercadoria cambiável que vai delimitando os espaços passíveis de apropriação, revelando a fragmentação imposta pelo sentido e amplitude da generalização da propriedade privada do solo urbano.
(CARLOS, 2007, p. 95)

Assim Carlos (2007) apresenta a forma como o espaço urbano se torna um espaço produzido pelo capital, totalmente vinculado a propriedade

privada do solo. Sendo possível o acesso a cidade somente aos detentores de capital que irão pagar pela possibilidade de uso do determinado espaço.

Em o Espaço Urbano, Correa (1989), apresenta o espaço urbano como um ambiente fragmentado, fruto de uma sociedade fragmentada pela ação do capital, apresenta que a segregação social causada através da transformação do espaço em mercadoria produz áreas residenciais fortemente segregadas nas cidades modernas. O mesmo ainda coloca uma ideia de “organização espacial da cidade” que é forma como o espaço fragmentado socialmente se organiza de acordo com seus diferentes usos.

Complemento citando o texto de Maricato (1997):

A valorização imobiliária, ou seja, a propriedade que têm os imóveis de se valorizarem, está na base da segregação espacial e da carência habitacional. Em torno dela, ou seja, em torno da apropriação da renda imobiliária, é travada uma surda luta no contexto urbano. (MARICATO, 1997, p. 44).

Portanto, cabe complementar que o espaço urbano nas cidades modernas é um produto das relações capitalistas de produção e troca de mercadorias, e tende a se valorizar de acordo com as leis do mercado capitalista, com base na oferta, na procura e na produção de valor, em função dos investimentos (públicos e privados) realizados. Um resultado prático desta cidade capitalista é a segregação espacial, afastando aqueles que não possuem capital para pagar pelo uso de determinado espaço urbano.

1.3 - A habitação como mercadoria

Como apresentado por Carlos (2007) a habitação se torna mercadoria a partir do momento que a propriedade privada do solo condiciona o uso da habitação à realização do valor de troca, produzindo um novo espaço urbano através do capital que se contrapõe aos interesses e necessidade da reprodução da vida humana, aumentando o conflito entre interesse do capital e interesse social, conflito este que se materializa através da questão da habitação. Todo o solo habitável da cidade se torna mercadoria, inclusive a cidade capitalista transforma o ato de morar em consumo, ou seja, o ato de morar tem um preço e só tem direito a morar na cidade quem pode pagar o

valor de troca da mercadoria habitação. No século XIX, Engels já abordava a problemática da habitação, que na cidade capitalista industrial se torna mercadoria, com valor de troca e valor de uso. Deste modo, naquele momento Engels já observava o desenvolvimento de um mercado imobiliário, pautado no poder da propriedade privada, que é assegurado pela instituição do título jurídico da propriedade.

Tendo em vista que grande parte dos trabalhadores ingleses não conseguiam pagar por habitações que tivessem condições adequadas, em algumas cidades europeias, como Londres, que abrigava dezenas de bairros operários, insalubres e totalmente sem condições de habitação social, problemas de saúde relacionados a falta de habitação salubres tornaram-se recorrentes. E foi a partir do momento que esta situação tornou-se uma ameaça à burguesia, é que a questão habitacional passou a ter olhares mais atenciosos por parte da classe dominante e do Estado.

As relações de inquilinato nas cidades industriais também são abordadas e tratadas por Engels, que mostra como as cidades industriais europeias desenvolveram dois métodos para enfrentarem o problema habitacional. A primeira solução apresentada foi a chamada “abolição da casa de aluguel”, que basicamente seria a reivindicação da propriedade da casa pelo inquilino que atingisse através do valor de aluguel o valor de venda da casa.

[..] A solução é fácil: abolimos o título jurídico e virtude da justiça eterna, declaramos o aluguel pago, como uma amortização do preço da própria habitação. (ENGELS, 1983, p. 16)

Porém, como podemos prever, essa solução foi rechaçada pelos proprietários de imóveis, especuladores e rentistas, que possuíam garantidos seu capital através da exploração da habitação como mercadoria.

E justamente reafirmar a habitação como mercadoria foi a solução elaborada pela burguesia industrial europeia, através da construção em massa de habitação popular. Neste momento histórico que surgem os conjuntos habitacionais, uma forma de produzir habitação em grande quantidade para a classe trabalhadora. Produzida e vendida com valores mais baixos (em geral subsidiados pelo Estado), resultado da produção em alta escala que reduz o

preço da produção, conceito econômico trazido da produção industrial para transformar definitivamente a casa em uma mercadoria.

Ainda sobre a solução da habitação através da produção de unidades habitacionais em massa é preciso elucidar a forma como a habitação seria produzida, pois haveria então três agentes produtores de habitação popular. O primeiro agente seria o próprio capitalista industrial que continuaria produzindo as vilas operárias, mas, neste segundo momento, a título de venda e não sob comodato ou inquilinato como já se praticava. O segundo agente produtor de habitação seria o Estado, que poderia reduzir os problemas ocasionados pela falta de casas produzindo habitação social e vendendo a preços baixos. A terceira forma de produção de habitação seria através do cooperativismo, que é a ação de produzir conjuntos habitacionais através do crédito conjunto, uma soma de trabalhadores que reúnem seu capital para aquisição de lote e produção de moradia.

Apresentei o que Engels (1983) observou naquele momento histórico como soluções propostas pela burguesia europeia no século XIX para a resolução dos problemas sociais, econômicos e sanitários causados pela falta de moradia digna as populações de baixa renda. E agora pretendo relacioná-las com os problemas habitacionais encontrados nas cidades do Brasil, a partir do século XX, que foi o momento da expansão do processo de urbanização e da industrialização das cidades, que embora não tenha sido da mesma maneira, têm elementos constitutivos que se assemelham ao que ocorreu com as cidades europeias no século anterior. Assim, é possível verificar como as soluções propostas em Londres ou Paris, são extremamente atuais e trazidas para a nossa sociedade, da mesma forma como foram apresentadas há mais de cem anos nas metrópoles industriais europeias.

São soluções que geram uma contradição, pois se busca relacionar o problema habitacional, aprofundando o que provoca a falta de habitação, no caso, a propriedade privada. Trata-se da solução com base na ideologia da “casa própria”, difundida em nossa sociedade como uma realização de vida, que expressa status social e econômico.

Sobre a ideologia da casa própria, Maricato (1997), diz que o caráter conservador da casa própria passa a ser utilizado pela classe

dominante e pelo Estado como um fator de subordinação ideológica aos trabalhadores:

A propriedade privada da moradia pode ser um fator de divisão dos trabalhadores que são proprietários privados e podem ganhar com a valorização do seu imóvel e os não proprietários que desejam o barateamento da mercadoria da habitação (MARICATO, 1997, p. 45)

O conservadorismo da classe trabalhadora relacionado a propriedade privada já foi observado desde do século XIX nos exemplos europeus, e construção de habitação em grande escala para a população das classes sociais inferiores se tornou um triunfo para o Estado. No Brasil, de forma intensificada a partir da década de 1960, o Estado busca o controle social através da ideologia da casa própria, composta por estabelecer a ideia que o acesso a propriedade privada resolve todos os problemas sociais, pois perceber-se que a partir do momento que o trabalhador tem a propriedade pura e simplesmente da mercadoria habitação as indignações sociais relacionadas ao Estado diminuem-se consideravelmente. Esta manobra ideológica pode ser vista tanto em governos de viés populista como em governos autoritários.

1.4 - A produção da habitação nas cidades brasileiras

Ermínia Maricato (1997) faz um panorama da formação da cidade brasileira e de como se comporta a questão habitacional no Brasil. Para a autora, o século XX marcou a consolidação do urbanismo no Brasil, e a modernização trazida pelo urbanismo ocorreu de forma excludente, pois as cidades foram produzidas de forma desigual, criando os locais de preferência do investimento do capital, causando uma acentuada diferenciação do uso do solo urbano, e elevando o valor da terra na área urbana servida por infraestrutura, desencadeando um fenômeno de segregação, como já explicado anteriormente, e segundo Maricato (1997) expulsando os pobres para as periferias, subúrbios, morros e várzeas.

Este modelo de produção de cidades é importante para compreender como ocorreu a produção da habitação nas cidades brasileiras, consolidada nas áreas periféricas e, como Maricato (1997) explica a solução

para o trabalhador foi ocupar as áreas mais distantes e desprovidas de infraestrutura.

Os anos iniciais do século XX foram marcados pela expansão do processo de industrialização nas cidades brasileiras, sobretudo no Sudeste, processo este que tem como elemento fundamental a concentração de população migrante, do campo e de outros centros urbanos, nas primeiras cidades industriais brasileiras. No caso da cidade de São Paulo, até as décadas finais do século XIX, período pré industrialização, pobres e ricos ocupavam basicamente os mesmos espaços urbanos, a área central recebia a habitação das diversas classes que viviam na cidade. Fato que se altera com o processo de industrialização e principalmente com a chegada de imigrantes em massa na cidade. Segundo Bonduki (2002, p.20) “O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial”. Portanto este fenômeno de separar as classes sociais é refletido na formação da cidade, a área central que até então era habitada por todas as classes, passa a ser substituída pela moradia nos distritos operários do Brás, Mooca e Barra Funda, em contrapartida surgem os bairros voltados a classe dominante representada pela elite industrial e pelos barões do café que deixam suas fazendas no interior para habitar os novos palacetes de Higienópolis e da Av. Paulista.

A habitação da grande massa da classe trabalhadora em São Paulo no início do século XX ocorre basicamente de três formas. A primeira são as vilas operárias, muito comuns nos distritos do Brás e da Mooca, compostas por pequenos conjuntos habitacionais mantidos pelas indústrias locais para abrigarem seus operários e suas famílias, com base e inspiração do modelo europeu. É a habitação em método de comodato, a estrutura e qualidade das casas alternam de acordo com o empregador, há relatos de vilas totalmente insalubres para habitação e vilas com boas condições proporcionadas pelo empregador.

O segundo e mais comum método de moradia no meio urbano brasileiro naquele momento, eram os famosos cortiços. Vilas de casas de alugueis, com ambientes compartilhados e cômodos que acomodavam diversos adultos e crianças, localizadas principalmente em áreas centrais, bem

servidas de serviços públicos e privados em sua vizinhança, porém que possuíam estruturas precárias de habitação, excessos de moradores e condições sanitárias inadequadas para moradia. Segundo Maricato (1997) os cortiços tornaram-se a principal alternativa do trabalhador pobre conseguir morar nas áreas centrais, visto o alto preço do solo urbano nestas regiões devido a valorização do solo.

E justamente a valorização imobiliária do solo nas áreas centrais que torna-se o principal fator para expansão da cidade para suas bordas, a formação da cidade periférica foi o resultado da expulsão da população trabalhadora das regiões centrais causadas pelo capital imobiliário. Se transformando na única opção para o trabalhador obter a casa própria, ir em busca de lotes e frações de terra cada vez mais distantes das áreas centrais e consequentemente dos seus empregos. Assim se formam os loteamentos periféricos, como explicado por Maricato (1997), os detentores de terras nos subúrbios das cidades em expansão tornam-se especuladores imobiliários, loteiam suas áreas de forma irregular e as vendem para a população trabalhadora a preço abaixo do mercado, porém não oferecem nenhum tipo de infraestrutura urbana, deixando as áreas a mercês dos equipamentos públicos, como fornecimento de energia elétrica, água, asfalto, escolas, unidades de saúdes e outros equipamentos.

Desta forma, ocorre a formação da periferia nas metrópoles brasileiras ao longo de todo o século XX, na base da segregação espacial que determina a função de cada espaço urbano e qual o seu valor de uso.

Para Bonduki (2002) exceto os trabalhadores que conseguiam adquirir seus lotes longe das áreas centrais e aderir a autoconstrução, a grande massa de trabalhadores urbanos paulistanos viviam e habitavam nos cortiços e nas vilas de casas operárias até a primeira metade do século XX.

Porém, o inicio do período histórico do Estado Novo, a chamada “Era Vargas”, é um momento importante para compreender a habitação nas cidades até os dias atuais.

É necessário pontuar que até a década de 1930, o Estado brasileiro não possuía uma política pública de habitação ou realizava algum tipo de intervenção sobre a moradia, exceto casos pontuais através de

legislações locais de pequeno alcance, na maior parte dos casos para tratar problemas sanitários de saúde pública, inclusive Bonduki (2002) lembra que os profissionais que discutiam o problema da habitação eram médicos e engenheiros sanitários. Em geral o Estado se omitia da questão habitacional, deixando a situação nas mãos da iniciativa privada.

Portanto no período da Era Vargas a habitação deixa de ser vista como apenas um problema sanitário e passa a ter outro sentido ideológico como Bonduki diz:

A partir dos anos 30, sob Vargas, o problema seria encarado de outra forma. Segundo opinião generalizada, a iniciativa privada era incapaz de enfrentar o problema, tornando inevitável a intervenção do Estado. Desse modo marginalizava-se o setor rentista que desde o início da República, desfrutara de regalias fiscais e da ausência de regulamentação de seus inquilinos. (BONDUKI, 2002, p. 78)

Ainda, segundo Bonduki:

A partir da década de 1930, o predomínio da concepção keynesiana e a ascensão do fascismo e do socialismo criaram um clima ideológico amplamente favorável à intervenção do Estado na economia e provimento aos trabalhadores das condições básicas de sobrevivência, inclusive habitação. (BONDUKI, 2002, p. 81)

Para Bonduki, eram amplos os setores sociais que começaram a pressionar o governo por uma intervenção pública no processo de produção habitacional e este consenso que respaldou a criação de órgãos governamentais encarregados de produzir ou financiar a produção de habitação. O autor explica que na Era Vargas foram criados órgãos como as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e a Fundação da Casa Popular.

Pensamos: porque ocorre esta mudança na forma como o Estado brasileiro trabalha sobre a questão habitacional urbana? Bonduki (2002), explica que o modelo econômico adotado pelo governo Vargas, baseado no nacional desenvolvimentismo implicava em que o Estado interferisse nas condições de reprodução da força de trabalho, uma vez que isso favoreceria a

reprodução do capital. A partir de então, Bonduki (2002) pontua que para o Estado e o capital privado a habitação passa a ter dois sentidos na sociedade urbana brasileira. O primeiro seria a habitação como condição essencial de reprodução da força de trabalho. E o segundo, seria a habitação como elemento ideológico na formação do caráter profissional do trabalhador brasileiro.

A ideologia da casa própria é implantada nas sociedades urbanas brasileiras através das políticas habitacionais do governo populista de Getulio Vargas com o propósito de garantir a reprodução do trabalhador e de reproduzir o capital no setor imobiliário. Todo trabalhador teria o sonho de adquirir uma casa própria e a possibilidade de realizá-lo, mesmo que o ideal lhe custasse anos vendendo sua força de trabalho para o capital; supostamente, a meta poderia ser então alcançada com mérito e com auxílio do Estado através de políticas públicas voltadas as necessidades dos trabalhadores.

Capítulo 2 – O Estado e as políticas habitacionais: ações do governo federal brasileiro para reduzir o déficit habitacional urbano

2.1 - O Estado interventor no provimento de moradia

Como apresentei anteriormente, os anos dos governos de Getulio Vargas apresentaram uma novidade em relação a questão habitacional no Brasil, buscou-se então aproximar o trabalhador de baixa renda à possibilidade de adquirir um imóvel próprio, que ocorreria através dos financiamentos e do próprio provimento estatal de habitação.

Do período populista até o ano de 1964, o Estado, na sua esfera federal teve dois órgãos que se dedicaram à produção de habitação nas grandes cidades, os IAP's ¹ e FCP². Bonduki destaca:

[...] De fato, num período de 27 anos, entre 1937 e 1964, excluindo-se os financiamentos de classe média, os IAPs e a FCP produziram cerca de 143 mil unidades habitacionais, uma média de 5,3 mil por ano. [...] é inegável que em regiões e momentos específicos a produção de habitações pelo Estado, a despeito de seus equívocos, foi significativa. Do ponto de vista qualitativo, a produção de conjuntos habitacionais pelos IAPs merece destaque tanto pelo nível dos projetos como pelo impacto que tiveram definindo novas tipologias de ocupação do espaço e introduzindo tendências urbanísticas inovadoras. (BONDUKI, 2002, p. 127).

Em decorrência do êxodo rural que ocorre principalmente a partir da década de 1940 ocorre um acentuado crescimento populacional nas áreas urbanas, especialmente nas capitais, e a necessidade do Estado garantir moradia para essa enorme parcela da população cresce anualmente. Segundo Bonduki (2002) o período com maior produção de moradia pelas estatais foi no período pós guerra do governo Dutra, porém a intervenção Estatal parece irrelevante visto a taxa de crescimento populacional nas áreas urbanas. As políticas estatais não conseguiram suprir a demanda, e neste momento que a

¹ Institutos de Aposentadorias e Pensões

² Fundação da Casa Popular

autoconstrução da moradia se torna a melhor opção do trabalhador abandonar as vilas e cortiços de alugueis e migrar para sua habitação privada. Ainda sobre a dificuldade do Estado em desenvolver uma política habitacional com maior eficiência Bonduki diz “Mas a falta de uma política global para o setor, com estratégias de produção e financiamento – e regras para garantir um retorno adequado dos investimentos – tornou a intervenção pública cada vez mais irrelevante.” (BONDUKI, 2002, p. 131)

A realidade do crescimento populacional nas cidades e da formação de favelas pressiona os governos a adotarem uma política mais incisiva na questão habitacional, pois havia a necessidade do Estado produzir e entregar moradia em grande quantidade à população de baixa renda. No entanto, nenhum dos governos seguintes a Vargas conseguiu alterar a forma efetiva de intervenção do Estado sobre o problema habitacional.

Após o golpe de 1964, cria-se na esfera federal o Banco Nacional de Habitação (BNH), principal órgão provedor de financiamento habitacional da história do Brasil no século XX. Para Martins (2016) a fundação do BNH está diretamente ligada ao movimento de reprodução do capital e trabalho no contexto de industrialização com capital estrangeiro que ocorria naquele momento histórico. Ainda para o autor:

O surgimento do BNH reflete-se também como um potente mecanismo de adaptação do país às formas de reprodução do capital e da força de trabalho internamente, articulando os fundos públicos, os capitais ociosos e a população em torno das novas necessidades de remuneração dos investimentos que passaram a utilizar, entre outras coisas, da habitação social por meio das suas finalidades. (MARTINS, 2016, p. 77)

Juntamente com a autarquia federal, os Estados e Prefeituras começam a fundar órgãos locais para tratarem da questão habitacional, são exemplos em São Paulo a fundação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) em 1964, e a Companhia Metropolitana Habitacional de São Paulo (COHAB) fundada em 1965 e administrada pela Prefeitura de São Paulo.

O Banco Nacional de Habitação se tornou um órgão financiador de obras públicas dos Estados e Municípios, assim os entes federados que não possuíam orçamento próprio para produção de moradia obtiveram uma forma de incluir em suas políticas públicas a produção habitacional. Para gerenciar e custear as operações de crédito o BNH criou o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) em 1964, que tinha a função de operar os recursos destinados ao BNH para produção de habitação.

A fundação do BNH e posteriormente do SFH são fundamentais para compreender o movimento dos órgãos públicos de iniciarem a partir da década de 1960 a produção de habitações em massa para classe trabalhadora, através dos conjuntos habitacionais que podiam abrigar centenas de famílias em um pequeno espaço, já demonstrando o caráter homogeneizante das habitações e o fato de que o entendimento da habitação encerrava-se no âmbito exclusivo da unidade, sem a preocupação com áreas comuns de lazer, centros comunitários, escolas, postos de saúde...

Porém cabe ressaltar que o Banco Nacional não atuava somente como garantidor na produção estatal de moradia popular, mas também como fundo financiador do mercado imobiliário em geral, possuindo faixa de atendimento de provisão de moradia de acordo com a renda das famílias como apresenta a Imagem 1, extraída de Silva and. Tourinho (2015, p. 406)

Quadro 1 – Banco Nacional de Habitação
Faixas de cobertura e agentes

Faixas atendidas	Agentes
FAIXA 1: Mercado Popular (baixa renda). Caracterizado pelas famílias com renda mensal de até três salários mínimos, limite posteriormente ampliado para cinco salários mínimos.	Companhias Estaduais e Municipais de Habitação (COHABs).
FAIXA 2: Mercado econômico (renda média inferior) Caracterizado pelas famílias com renda mensal entre três e seis salários mínimos.	Cooperativas habitacionais, institutos de previdência social, caixas hipotecárias de clubes militares, agentes de mercado de hipotecas e empresas.
FAIXA 3: Mercado médio (renda média superior) Caracterizado pelas famílias com renda mensal mínima de seis salários mínimos.	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), composto por: Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs); Associações de Poupanças e Empréstimo (APEs); e Caixas Econômicas.

Quadro 1 – Banco Nacional de Habitação, Faixas de coberturas e agentes (SILVA and. TOURINHO, 2015, p. 406)

A ideologia da casa própria já estava consolidada em toda a sociedade e foi estimulada com o advento do BNH. A facilidade de crédito e os subsídios alavancaram o mercado imobiliário. Através do quadro 1, vemos como o BNH foi além do financiamento de casa popular o órgão público também financiou a classe média e classe superior no qual se enquadravam famílias com renda fixa superior a três salários mínimos, estimulando predominantemente o mercado imobiliário de médio padrão nas cidades.

O BNH e o SFH não provisionaram de modo suficiente habitações para a população de mais baixa renda. Assim, ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980, as cidades cresceram e se expandiram com a produção favelas e autoconstruções. O Estado estimula esse padrão periférico, pois as novas periferias eram produzidas muitas vezes pela implantação de conjuntos habitacionais criadas pelo Estado, marcados por um profundo caráter segregador, já que essas novas periferias não se adequavam a necessidade humana citada anteriormente de habitar a cidade. Ao contrário, com o passar dos anos verifica-se que a política dos conjuntos habitacionais se tornou no principal fator de segregação nas grandes cidades brasileiras.

Martins (2016) cita Bolaffi (1982) para fazer uma crítica a forma como o BNH passou a tratar a questão habitacional, terceirizando ao setor privado a função de produzir moradia, e aumentando os problemas urbanos gerados pela implantação de conjuntos habitacionais populares em áreas totalmente sem condições de habitabilidade. O autor traz o texto de Bolaffi, que também prescrevo a seguir:

Durante a sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir suas funções para a iniciativa privada. O banco limita-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários. [...] Ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações que financia [...], o BNH tem gerado uma cadeia de negociações inescrupulosas [...] A burla se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados. Prossegue na construção de edificações

imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor de mercado. (BOLAFFI, 1982, p. 54)

Martins (2016) faz uma reflexão do resultado prático da atuação do BNH, e afirma que o órgão deixou de existir em 1986, através de Decreto do Presidente José Sarney, sem solucionar o problema habitacional nas áreas urbanas brasileiras, porque o Estado não mudou a estrutura do problema habitação, que seria a habitação transformada em mercadoria. Buscou-se uma solução parecida com o que Engels (1975) já afirmava ser feito no século XIX em Londres e Paris. Porém o autor ainda diz que a pretensão do BNH não estava em eliminar o déficit habitacional, pois o índice era a própria razão da existência do órgão. O trabalho realizado pelo BNH obteve um bom resultado na esfera econômica, impulsionou a reprodução do capital, através do uso de fundos públicos como o FGTS, gerou lucros ao mercado imobiliário e impulsionou a construção civil, que obteve grande expansão, ocorrendo nestas décadas a formação e expansão das maiores construtoras do país, presentes no mercado até os dias atuais. O autor ainda completa: “É nesse mesmo momento que se formata a arquitetura de um sistema financeiro em torno da habitação que perdura até os dias atuais.” (MARTINS, 2016, p. 76).

2.2 - A função do Estado na financeirização da habitação

O novo período democrático brasileiro, consolidado com a Constituição de 1988 apresenta em sua política econômica um modelo neoliberal, voltado ao movimento de globalização que domina as relações econômicas internacionais na década de 1990. E seguindo o padrão global, o Brasil abre seu mercado ao capital internacional, nesse processo o mercado financeiro mundial verifica o potencial de reprodução do capital que existia neste país, e nesse contexto se formam os conglomerados bancários no Brasil, e as instituições de crédito se instalaram nas grandes cidades brasileiras.

Os bancos irão se tornar os principais agentes financeiros da sociedade brasileira a partir da década de 1990, disseminando a cultura do crédito bancário na população, sobretudo no meio urbano. O financiamento e o

acesso ao crédito são estimulados às diversas classes sociais; ressalto que não tenho a intenção de dizer que o ato do financiamento e de crédito bancário se iniciou neste período, mas que o acesso ao crédito se popularizou e se tornou acessível a uma parcela maior da população brasileira nos governos neoliberais, algo que nas décadas anteriores era restrita apenas a quem possuía capital e propriedades como garantia aos bancos.

Este fenômeno de crédito chegou à principal mercadoria da sociedade, a habitação, estabelecida pela ideologia da casa própria nos governos populistas e neste momento totalmente financiável através do crédito bancário. O processo de financiamento particular da casa própria inicia sua popularização através do Fundo Garantidor por Tempo de Serviço, o FGTS, que foi criado e administrado inicialmente na década de 1960, no governo do Presidente Castelo Branco, administrado pelo antigo BNH, que após a extinção do órgão em 1987, passou a ser administrado pelo maior financiador de habitação no Brasil até os dias atuais, o banco Caixa Econômica Federal (CEF), período no qual o uso do fundo se populariza a sociedade.

A partir da década de 1990 a Caixa Econômica Federal assume o papel de financiador da casa própria no Brasil, e expõe a fragilidade do Estado de prover habitação sem intermediários. A partir deste momento histórico a habitação se torna um problema social que deve ser resolvido por intermédio do acesso ao crédito bancário. O momento neoliberal incentivava o uso de agentes financeiros para financiarem as lacunas deixada pelo Estado na sociedade. Assim, crescem a quantidade de serviços que constitucionalmente seriam providos pelo Estado a toda população, mas que na omissão e falta de qualidade do Estado, a iniciativa privada se apropria e começa a fornecê-los para classe alta e classe média. São exemplos além da habitação, a educação básica e superior, a saúde, a cultura e lazer; todos são transformados em mercadoria.

No campo da habitação, segundo Volochko (2011), o Estado se torna parceiro e financiador do capital financeiro mundial e do mercado imobiliário na produção habitação popular. Como citado a seguir:

[...] os movimentos de finanças mundiais implicados na produção de especialidades e localizações periféricas, fazendo com que o Estado se tornasse parceiro e financiador de

capitais financeiros mundiais e do setor imobiliário avançando no comando de uma nova produção massiva de habitações para os chamados “setores populares”. (VOLOCHKO, 2011, p. 22/23)

Menezes (2016) também afirma que principalmente a gestão de Fernando Henrique Cardoso aproxima a política habitacional do mercado financeiro imobiliário através da política de crédito. Maricato (1997) critica o governo e afirma que a década de 1990 foi uma “década perdida” em relação ao combate das desigualdades sociais causadas pela falta de produção de habitação social, além de questionar esse sistema de crédito adotado como política habitacional, e ainda completa colocando que o governo desse período se omitiu em relação a resolução dos problemas habitacionais brasileiros e em relação a aplicar os avanços conquistados pela Constituição de 1988, como irei tratar a seguir.

2.3 - O Estatuto da Cidade e a legislação como instrumento do Estado para reduzir o problema habitacional

Ao longo da década de 1980 a produção das cidades no contexto das políticas liberais, crises econômicas, diminuição do número de empregos, alta inflação, créditos bancários a juros abusivos, resultou em regiões urbanas com alta densidade populacional e cada vez mais desiguais. Nesse momento a luta de movimentos sociais ligados a moradia urbana se intensificaram, sobretudo nas regiões metropolitanas, e pressionaram as autoridades públicas em adotar soluções mais efetivas ao problema habitacional no país, que superassem a política financeira do BNH e da Caixa Econômica Federal, que na prática beneficiavam apenas as classes econômicas superiores, prejudicando toda a base social de trabalhadores que não possuíam crédito para obtenção da moradia, ou que não eram contemplados pelos programas das COHAB's ou CDHU.

Com o advento da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 os movimentos de lutas por moradias e por reformas urbanas se fizeram presente na discussão e elaboração da nova constituição, apresentando a “Emenda

Popular da Reforma Urbana”, que foi organizada entre movimentos sociais e entidades civis, e obtiveram a adesão popular de 131 mil assinaturas segundo descreve Bassul (2010, p. 77). O autor citado explica que esse projeto foi apresentado a Assembleia Constituinte com 23 pontos que deveriam serem abordados e incluídos na nova carta. A proposta gerou muitas críticas de alas conservadoras do Congresso e coube aos constituintes intermediar os interesses de ambas as partes da sociedade. E o resultado foi ter na Constituição Brasileira outorgada em 1988 a primeira Carta Magna da história do Brasil a estabelecer a função social da propriedade privada do solo em contraponto ao direito pétreo da propriedade do solo; em seu Art. nº 5, Inciso XXIII, a legislação cita que mesmo tendo o poder da propriedade privada do solo, seu uso deverá conter uma função social. Importante ressaltar que a Constituição não extingue o princípio da propriedade privada como alicerce da sociedade, ela apenas relativiza esse poder absoluto ao introduzir a questão da função social. Não há discriminação do que se entende por essa função social, deixando ao município a possibilidade desse esclarecimento.

Outro ponto abordado pela Constituição no que se refere a questão habitacional é das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano, organização espacial e redução da falta de moradia. Tendo um capítulo na Lei voltado apenas a este tema, como apresento:

CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.
(BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Este capítulo da Constituição introduz na gestão pública brasileira novos conceitos e funções na esfera municipal no que se refere a respeito de políticas de habitação, moradia e desenvolvimento urbano. A partir desse momento, o município estaria responsável por conduzir e implantar políticas locais que devessem garantir a função social da propriedade e o desenvolvimento urbano alinhado as necessidades sociais. O capítulo também referenda um assunto jurídico importante na questão urbana ao estabelecer o instrumento jurídico do usucapião em lotes urbanos ocupados como direito constitucional.

Esses pontos apresentados mostram o avanço que a Constituição “cidadã” estabeleceu no combate a redução do problema habitacional brasileiro, porém ainda foi um movimento restrito e sem tocar em pontos específicos e como diversos outros temas expostos na Constituição haveria a necessidade de uma Lei que regulamentasse o assunto habitacional.

Em 1989 o Senador Pompeu de Souza (falecido em 1991) apresenta o PLS nº 181/1989, que recebe a denominação de Estatuto da Cidade. O texto contempla os assuntos abordados pela “Emenda Popular da Reforma Urbana” e busca unificar as políticas nacionais de desenvolvimento urbano e de habitação, porém apresentando diversos instrumentos (como outorga onerosa, operação urbana) que estimulam a ação do mercado imobiliário. Tendo parecer favorável do relator e aprovado no plenário do Senado Federal, em 1990 o projeto foi encaminhado a Câmara dos Deputados, onde ficaria entre tramitações e arquivamentos por onze anos até sua aprovação em 10 de julho de 2001, mostrando o quanto conflituoso foi a aprovação da referida lei. Ao longo desse período houveram muitas discussões no plenário e nas comissões da Câmara que buscavam defender suas entidades ali representadas, Bassul (2010) cita:

Estavam claras as posições. De um lado, o conjunto de entidades e movimentos que haviam construído o ideário da reforma urbana apoiava o Estatuto da Cidade e cobrava sua aprovação pelo Congresso Nacional; de outro, as entidades representativas do empresariado urbano, encorpadas por instituições de defesa da propriedade privada como causa política, opunham-se ao projeto de lei. (BASSUL, 2010, p. 81)

O autor relata que haviam muitas entidades de classes ligadas aos proprietários de terra, setores imobiliários e de construção civil, além de algumas entidades religiosas ligadas ao conservadorismo que buscavam resguardar a propriedade privada da terra como direito superior em relação as necessidades sociais. O autor cita que foram apresentadas 114 emendas e foram realizadas dezessete alterações no projeto ao longo dos onze anos de tramitação na Câmara.

Após duas décadas de lutas dos movimentos sociais, e treze anos após a Constituição de 1988, o projeto é aprovado em 2001 e sancionado pelo

Presidente Fernando Henrique Cardoso. A Lei tem como objetivo regulamentar a aplicação do Capítulo VI da Constituição Federal, apresentando ao poder público uma nova política urbana que supostamente poderia resolver os problemas produzidos pela cidade capitalista do século XX. É certo que o Estatuto da Cidade não se torna suficiente para a resolução dos problemas da desigualdade social no espaço urbano, porque a desigualdade é estrutural do sistema capitalista e, está acentuada no princípio imputado pelo poder sobre a propriedade privada, porém o Estatuto é um novo marco na história da urbanização e das políticas públicas no país, pois pela primeira vez é reconhecido pelo Estado a necessidade de criação de mecanismos que possibilitem a melhor distribuição e acesso à moradia no espaço urbano.

O Estatuto das Cidades também determina a necessidade de maior controle do Estado sobre o processo de reprodução das cidades, instituindo a obrigatoriedade dos grandes municípios criarem Lei de Plano Diretor (PD), para orientar o desenvolvimento urbano de forma a alinhar este crescimento com um desenvolvimento social equivalente. Os PD passam a ser obrigatórios em municípios com mais de 20 mil habitantes ou municípios de interesse turístico de qualquer quantidade de habitantes, cabendo aos poderes legislativos municipais elaborarem e fiscalizarem o PD. A introdução dos Planos Diretores visa estabelecer padrões para o controle do processo da produção de novos espaços urbanos, e visa teoricamente combater ações especulativas sobre a propriedade da terra, como estabelecido pelo Estatuto das Cidades. Visto o caótico padrão urbanístico no qual foi lavrado o loteamento da maioria das cidades brasileiras, soma-se ao Plano Diretor a ação de caráter urbanista, estabelecida através de leis e códigos de zoneamentos para regulamentar a função do Estado no controle sobre a utilização do solo urbano.

De acordo com o Ministério das Cidades (2010), como parte da reorganização das políticas públicas voltadas ao combate da pobreza e desigualdade no Brasil, em 2005 o governo federal promulgou o Plano Nacional de Habitação (PNH), Lei nº 11.124/2005, que tem como objetivo estruturar um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Essa lei foi fruto do recém criado Ministério das Cidades, implantado pelo Presidente Lula,

com a finalidade de estreitar as relações do governo federal com os municípios em busca de maior desenvolvimento urbano e social, sendo parte estratégica do processo estabelecido pelo Estatuto das Cidades de aumentar a eficiência das gestões municipais em relação a resolução dos problemas urbanos brasileiros.

Segundo o Ministério das Cidades (2010) o objetivo principal do PNH é “universalizar o acesso a moradia digna para todo o cidadão brasileiro” através da construção de uma estratégia de longo prazo que possa solucionar os problemas habitacionais brasileiros. O Plano é estruturado em quatro eixos que formam a política habitacional do Governo Lula, são os seguintes: modelo de financiamento e subsídios; política urbana e fundiária; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil. O Ministério ainda diz em seu documento que a falta de efetividade e descontinuidade de uma política habitacional eficiente ao longo da história brasileira resultaram em uma carência de um sistema efetivo para monitorar, avaliar e planejar a produção de habitação popular no país, sendo necessário uma política de longo prazo como estabeleceu o PNH que possuía metas para os 15 anos seguintes.

Porém como o próprio governo admitiu, as mudanças econômicas deflagradas pela crise econômica internacional, causaram um impacto no modelo habitacional do mercado brasileiro e levaram ao governo brasileiro a tomar medidas mais profundas em relação a política econômica como é explicado pelo Ministério das Cidades:

Em função da nova conjuntura macroeconômica, o Governo Federal adotou medidas anticíclicas, que tiveram por objetivo mitigar os efeitos da crise econômica que impactaram os vários setores da economia nacional. No setor habitacional, as medidas foram estruturadas no Programa, Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em março de 2009, contendo uma série de incentivos para a produção habitacional, visando promover a geração de empregos e o crescimento econômico.
(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 190)

O aumento do déficit habitacional evidenciado pelo PNAD em 2007, a conjuntura internacional diante da crise econômica de 2008 e a importância do setor da construção civil no enfrentamento da crise e na

geração de empregos, levou o governo federal a estabelecer um novo e radical programa de produção habitacional em 2009.

2.4 - O Programa *MINHA CASA MINHA VIDA*

Com a abertura do capital financeiro das incorporadoras e construtoras brasileiras e com o Plano Nacional de Habitação, inicia no Brasil um novo período para a política habitacional urbana. Período que surge a partir de uma série de fatores econômicos e sociais que ocorrem ao longo do governo do Presidente Lula, no período de 2003 a 2010.

Primeiramente cabe ressaltar o crescimento empresarial da atuação das incorporadoras e construtoras na produção habitacional após a abertura de capitais das empresas no mercado financeiro. A atuação das empresas já possuía um caráter de extrema relevância desde o início do processo de financeirização da habitação nas décadas passadas. Porém a partir da abertura de capital as empresas tomam proporções de conglomerados econômicos e monopólio da atuação nas grandes cidades brasileiras. Empresas como Lopes, MRV, Gafisa, Cyrella e outras, expandem seus mercados de atuação com forte apelo a classe média, e atuando principalmente com grandes terrenos distantes das áreas centrais para formação de grandes condomínios “clube” destinados à classe média.

Outro fator que influencia a política habitacional neste período é a crise dos mercados financeiros que tem seu auge em 2008. Devido a agitação nos mercados de capitais o investimento no Brasil começou a diminuir, pois a remuneração de juros estava baixa e o capital em constante movimento estava migrando para as bolsas norte americanas com possibilidade de maiores remunerações futuras. Nesse contexto econômico, segundo Martins (2016) o capital financeiro elege uma nova prioridade no mercado brasileiro, o setor imobiliário se apresenta como o setor mais aquecido devido a alta das empresas de construção civil, e o capital financeiro internacional mesmo que muito discreto e conservador investe seus recursos nas construtoras, como diz Martins (2016, p. 44): “O capital financeiro parece impor os seus ritmos ao

funcionamento das incorporadoras, ao desenvolvimento das cidades e ao cotidiano urbano.”

Essa demandada do capital financeiro mundial causou reações na política econômica do governo brasileiro. O autor ainda diz que o estado de emergência que se encontrava o mercado financeiro em 2008 justificava medidas de contenção do governo, e a partir desse momento o Estado identifica a necessidade do governo de incentivar o movimento do capital ao mercado imobiliário, pois verificava-se que o investimento financeiro que buscava sua remuneração na expectativa de elevação do setor imobiliário só se manteria aquecendo a economia brasileira com uma resposta do Estado voltada a garantir a remuneração financeira do capital, e a reposta do governo foi dada através de um novo instrumento na política habitacional.

Nesse contexto Martins escreve:

Estava dado o cenário no qual um novo estado de emergência econômico justificava as ações governamentais do Estado brasileiro: a crise de 2008, o déficit habitacional crônico e a necessidade de manter o Brasil como receptor de dinheiro mundial em busca de remuneração se articulam a partir de uma política anticíclica editada em caráter de urgência. É nesse contexto que surge o programa Minha Casa Minha Vida.
(MARTINS, 2016, p. 22, grifo nosso)

Sobre esse contexto econômico em março de 2009 o Presidente Lula lança o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Martins (2016) em seu trabalho expõe dois pilares fundamentais que apoiaram e justificaram o novo programa habitacional do governo federal, mesmo tendo sido elaborado às pressas, segundo o autor, no gabinete da presidência, sem a participação popular ou de movimento civis organizados. O primeiro ponto que justifica o programa é o fator econômico, pois em meio a crise econômica como citei anteriormente, o programa foi integrado ao PAC³ com a finalidade de reaquecer a economia, que naquele momento se mostrava num cenário conservador, devido a crise financeira mundial. Já o segundo ponto que se apresentou nas entrelinhas do PMCMV foi a função ideológica, trazida por um

³ Programa de Aceleração do Crescimento – Governo Federal

governo que mesmo caminhando economicamente de acordo com as ideias neoliberais possuía um papel progressista no campo da redução das desigualdades sociais causadas pelo capitalismo. E o PMCMV é instituído ideologicamente como pilar dessa luta contra a desigualdade social no país, ao estabelecer uma nova política habitacional voltada a redução do déficit habitacional e de inclusão das mais carentes classes sociais em um programa de geração de habitação em massa e cumprindo a agenda estabelecida pela Política Nacional de Habitação. Para o autor o Estado brasileiro conseguiu articular a resolução de um grave problema social com as necessidades do mercado financeiro.

Segue a apresentação oficial do plano pelo governo:

O Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é a maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no Brasil. O programa, que mudou a história da habitação do País, prevê diversas formas de atendimento às famílias que necessitam de moradia, considerando a localização do imóvel – na cidade e no campo, renda familiar e valor da unidade habitacional. Além disso, contribui para geração de emprego e renda aos trabalhadores da construção civil. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES)

E o resultado foi o capital financeiro se distribuindo pelo território nacional, a partir da política habitacional que daria produtividade ao capital ali investido de forma a garantir a sua reprodução e seu retorno em mais valia, e também remunerando as frações rentistas deste capital.

Sobre o papel do PMCMV, para o crescimento da economia. Martins (2016) diz:

O crescimento do setor imobiliário brasileiro engorda os índices de crescimento econômico do país medidos pelo PIB e traz confiabilidade aos investidores internacionais não apenas para os investimentos no setor, mas também na dívida pública brasileira. A crise de acumulação observada no setor é a chance para o país enquadrar-se num esquema mundial de reprodução crítica, no qual crescimento e endividamento são dois lados da mesma moeda. (MARTINS, 2016, p. 46, grifo nosso)

O programa é gerido pelo Ministério das Cidades, e o banco Caixa Econômica Federal foi designado pelo governo federal como operador financeiro do programa, que se baseia em ofertar linhas de crédito imobiliário com subsídios do governo federal aos cidadãos de acordo com as suas respectivas rendas familiares. O programa tem três linhas de atuação, são as seguintes: “PMCMV Urbano” destinado a produção de habitação nas áreas urbanas; “PMCMV Rural” destinado a programas de créditos para financiamento de casas em áreas rurais aos pequenos produtores; e por fim, “PMCMV Entidades”, programa de financiamento público de produção habitacional em parceria com associações civis e movimentos populares de moradia.

A contratação, produção e comercialização de unidades habitacionais são realizadas de formas diferentes de acordo com a faixa de renda familiar do público que a habitação será comercializada. O programa é dividido em três faixas como mostra a Tabela 1.

RENDA FAMILIAR MENSAL	FAIXA DO MCMV	CARACTERISTICA
Até R\$ 1.800,00	FAIXA 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.
Até R\$ 2.600,00	FAIXA 1,5	Até R\$ 47.500,00 de subsídio
Até R\$ 4.000,00	FAIXA 2	Até R\$ 29.000,00 de subsídio
Até R\$ 7.000,00	FAIXA 3	Não há subsídio, porém possui taxas de juros abaixo do mercado

Tabela 1 – Tabela das faixas de concessão de subsídio do PMCMV. Fonte: Caixa Econômica Federal. Elaborado pelo autor

Os municípios passaram a ter segurança jurídica e capital financeiro para investirem em produção habitacional, e como cita Menezes (2016) é interessante verificar a importância dos agentes municipais como operadores do PMCMV faixa I, visto que é o ente municipal o principal interessado na implantação e produção de novas unidades habitacionais de interesse social financiadas pelo programa. Para Menezes (2016), o município

tem uma função parecida a atividade exercida pelo incorporador imobiliário nas outras faixas de renda, pois é o órgão municipal que contrata e organiza o trabalho de produção da construtora e intermedeia a comercialização junto as famílias que necessitam da habitação popular.

Citando também algumas especificidades relacionadas a faixa I do Programa é a forma de como é feita a distribuição dos recursos federais aos entes municipais, pois diferente da produção comercial para as faixas superiores, não é realizado uma pesquisa de mercado consumidor, pois para a faixa I o mercado consumidor é estabelecido pelo próprio déficit habitacional do município que será contemplado pelo Ministério das Cidades com os recursos do PMCMV, devendo a prefeitura interessada na contratação de habitação de interesse social apresentar o cadastro de famílias em situação de espera de moradia popular, bem como apresentar um Plano Municipal de Habitação informando como o recurso será utilizado na municipalidade.

Outro fator que influencia a produção de habitação faixa I é em relação ao terreno, sendo um ponto muito controverso na produção habitacional, pois é colocado por muitos agentes políticos como o principal entrave na produção de moradia de interesse social. Explico: as Prefeituras ao serem contempladas com os recursos federais através da CEF, contratam a produção de moradia por meio das construtoras, porém essas moradias são contratadas com um teto máximo em relação ao seu preço, e esses valores não são tão atrativos as construtoras devido o baixo lucro que irão obter por unidade, sendo necessário compensar o baixo lucro por unidade através da produção em massa ou seja, a produção de mil unidades é mais lucrativo à construtora que a produção de cem unidades. Neste caso, os altos valores dos terrenos vazios em áreas urbanas, causados pela especulação imobiliária e valorização do espaço urbano, aumentam os custos do projeto, e inviabilizam a produção de unidades habitacionais faixa I devido ao valor gasto pela construtora sobre a unidade habitacional ultrapassar o teto do valor pago pelas Prefeituras, diminuindo o lucro.

Visto o problema, a melhor solução encontrada pelo Ministério das Cidades foi priorizar projetos em lotes públicos, estabelecendo a doação das áreas para as construtoras como parte do valor do contrato afim de

diminuírem os custos da construtora, a doação do terreno recebeu atenção especial e foi estabelecido em legislação pela Lei federal que cria o PMCMV:

§ 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

I - a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa; (BRASIL, LEI 11.977/2009, Art. 3º, §1º, inciso I)

Porém não foi uma solução tão eficaz visto que grande parte das Prefeituras não possuem lotes públicos que tenham condições físicas espaciais para receber projetos de habitação popular. Estes são alguns fatores que explicam como muitos municípios não recebem implantações de unidades habitacionais de interesse social (faixa 1) do PMCMV.

Atualmente o PMCMV já pode ser considerado proporcionalmente em relação a média anual de contratações como o maior programa habitacional da história do Brasil, através de dados do ano de 2014 apresentados por Martins (2016), após cinco anos de atividade o programa havia contratado a produção de 3,3 milhões de unidades, média de 660 mil unidades por ano. Comparado com o período de atividade do BNH, que ao longo de 20 anos de atividades contratou 4,4 milhões de unidade, média anual de 220 mil unidades, já é possível verificar a superioridade de atuação do PMCMV.

Capítulo 3 – A função dos instrumentos das políticas públicas na produção de habitação no município de Cotia

3.1 - O município de Cotia

A região metropolitana de São Paulo representa atualmente a maior concentração urbana do Brasil com 20 milhões de habitantes⁴, dispersados em seu território de trinta e nove municípios, que possuem em comum uma estrutura urbana que comporta áreas centrais alternando com áreas periféricas que se somam em uma única mancha urbana. Dentre os trinta e nove municípios está a cidade de Cotia, localizada a oeste da capital paulista, possui um território de 323 Km²⁽⁵⁾ que faz divisa com doze municípios, se prolongando em um espaço que inicia junto a divisa com a Capital paulista e segue longitudinalmente a oeste até a divisa como os municípios do interior paulista de São Roque e Ibiúna.



Imagen 1 – Região Metropolitana de São Paulo, Divisão Sub-Regional. Fonte: Emplasa

Cotia tem uma especificidade em relação ao seu território, pois recebe ao longo de 19 km uma importante rodovia do Estado de São Paulo,

⁴ Fonte: Fundação SEADE

⁵ Fonte: Fundação SEADE

que é a Rodovia Raposo Tavares (denominada SP-270), tendo em seu traçado as principais áreas da cidade, desde o distrito da Granja Viana, passando pelo Centro e chegando até o distrito de Caucaia do Alto. Essa especificidade está ligada a formação histórica do município que desde o século XIX é rota de passagem dos viajantes da capital ao interior, e se tornou a principal rota de transporte para a região de Sorocaba, importante polo industrial e agrícola do Estado.

Atualmente a Rodovia Raposo Tavares é a principal via de transporte e locomoção do município, estabelecendo uma hierarquia viária que impõe a rodovia como principal acesso a cidade de Cotia. Toda dinâmica econômica e o cotidiano da população está fortemente ligado a rodovia.

Cotia possui atualmente uma população de 242 mil habitantes segundo a fundação SEADE. População que está inserida em uma lógica urbana de metropolização, devido ao cotidiano de grande parte da população de Cotia estar ligado a capital e as demais cidades da região. Sendo extremamente comum aos moradores da cidade se deslocarem aos outros municípios para suas atividades de trabalho, estudos e serviços especializados do terceiro setor.

De modo geral, a vasta valorização urbana dos espaços centrais com utilização pelos setores produtivos e principalmente de serviços, causam um êxodo da população para as regiões periféricas não só da cidade, mas da metrópole como um todo. Neste sentido, pode-se pensar o município de Cotia como periferia de São Paulo, muito embora dentro dele seja possível perceber o centro histórico, a centralidade da Granja Viana e as diferentes periferias.

Cotia aumentou expressivamente sua população nas últimas décadas devido ao processo de expansão da mancha urbana da metrópole paulistana. É o movimento de produção de novos espaços urbanos na periferia da metrópole, causado pela forte valorização que ocorre no centro da metrópole, como já citei, que acaba por afastar o interesse do mercado imobiliário em produzir habitação para classe trabalhadora nestes terrenos extremamente caros. Em compensação, o mercado imobiliário tem a necessidade de criar novas centralidades em áreas degradadas e desvalorizadas com a finalidade de especular e gerar lucros sobre imóveis em

áreas que até o momento poderiam serem consideradas periféricas. Assim se realiza o processo de reprodução da cidade nos espaços periféricos, e este fator urbano é essencial para entender a expansão da área urbana no município de Cotia.

Com a alta nos valores dos terrenos no município de São Paulo de acordo com o adensamento da mancha urbana, a população trabalhadora da segunda parte do século XX, inicia um processo de êxodo das áreas centrais sentido áreas mais distantes do Centro da Capital com o objetivo de conseguir moradias mais baratas, uma vez que este é o lugar que lhes cabe na cidade capitalista. Com esse processo, as cidades no entorno da capital começam a receber novos moradores, e consequentemente a formar novos loteamentos, na maioria das situações em caráter irregular, visto que os custos cartorários e burocráticos da Prefeitura aumentariam consideravelmente o valor dos imóveis e não seriam tão atrativos para a classe trabalhadora paulistana que buscavam justamente os menores valores possíveis. Essa busca do trabalhador pela casa própria na Grande São Paulo acelerou o processo de urbanização das pequenas cidades, como é o caso de Cotia.

Outro fator histórico no processo de urbanização de Cotia que vale ser citado é a transferência do capital industrial e suas respectivas plantas para fora da Capital, buscando novos terrenos na extensão dos grandes eixos rodoviários do Estado com a finalidade de melhorar a distribuição da produção e diminuir os custos de implantação e manutenção das plantas industriais. Os grandes lotes disponíveis nas margens da Rodovia Raposo Tavares aqueceram o mercado imobiliário da região, trazendo ao município indústrias e posteriormente galpões logísticos que se instalaram e estão presentes em toda extensão das margens rodoviária.

Sobre o crescimento da mancha urbana de Cotia, Carlos (2008) escreve em sua tese nos anos 1980 o seguinte:

“O município vem crescendo em ritmo acelerado, particularmente, nos últimos quinze anos com a instalação dos estabelecimentos industriais de um lado e com a abertura indiscriminada de loteamentos de outro.” (CARLOS, 2008, p. 151)

O mercado de trabalho proporcionado pela chegada das indústrias e consequentemente pelo setor de serviços incentivaram o aumento populacional do município que, somado a população migrante de São Paulo em busca de habitação mais barata, fez o município expandir sua mancha urbana com novos loteamentos e imóveis frutos de autoconstruções em todas as regiões municipais a partir da década de 1970 de acordo com Carlos (2008).

A partir da década de 2000 há em todo país um movimento de crescimento do mercado imobiliário baseado na ação das incorporadoras e das construtoras que expandem seu mercado de atuação para o setor habitacional e se transformam em um dos principais setores produtivos do país em 2008, como já citei neste trabalho. E esse crescimento estabelece novas formas na produção e aquisição da habitação. A autoconstrução, que até o momento era o principal método de aquisição da casa própria da maioria da população trabalhadora, passa a ser substituída pelo mercado de habitação baseado na financeirização do processo habitacional, que possuía dois grandes agentes: os bancos e principalmente as construtoras.

Esse movimento econômico irá criar impactos em Cotia, visto que as construtoras com a necessidade de lançar empreendimentos e maximizar os lucros, encontram no município cotiano o espaço urbano ideal para ser explorado intensamente pelo capital investido a ser reproduzido, devido à alta disponibilidade de grandes terrenos e aos valores do solo urbano em Cotia estarem abaixo da capital. Essa tendência gerou uma busca por grandes lotes no município afim de serem implantados grandes condomínios fechados e conjuntos habitacionais de alto e médio padrão pelas construtoras. Assim o mercado imobiliário se expande em Cotia e visa os vazios urbanos para reproduzir seu capital, através da mercadorização da habitação, utilizando-se até mesmo de instrumentos de políticas públicas para garantir a reprodução de seu capital.

3.2 - O Plano Diretor e a Lei de Zoneamento e Uso do Solo municipal

As medidas administrativas introduzidas através do Estatuto da Cidade e Plano Nacional de Habitação, que impuseram às administrações

municipais maiores responsabilidades na gestão pública e nas políticas de desenvolvimento urbano também impactaram as gestões do município de Cotia diretamente. Ao longo da primeira década dos anos 2000, os municípios tiveram que adequar suas políticas urbanas ao estabelecido pela legislação. Logo, o poder legislativo de Cotia inicia no ano de 2006 as discussões políticas relativas ao novo Plano Diretor municipal, e em 02 de janeiro de 2007, a Prefeitura Municipal promulgou a Lei Complementar nº 72/2007 que estabeleceu o Plano Diretor Municipal. O documento dotado de 140 artigos possui um modelo baseado na cartilha estabelecida pelo Estatuto da Cidade, visando seguir os parâmetros de um município com desenvolvimento urbano voltado a aumentar a qualidade de vida dos cidadãos e com menos desigualdades sociais, inclusive habitacional.

Há no documento a preocupação com a habitação popular, visto que o inciso III, Art. 7º, apresenta que um dos sete objetivos gerais da política urbana municipal é garantir a produção de habitação de interesse social no município como pode ser observado a seguir:

III - apresentar programas de reabilitação ou de remoção de cidadãos residentes em áreas precárias, de preservação ambiental e/ou de risco, para áreas adequadas, objetivando viabilizar habitação de interesse social nas áreas passíveis de uso e que estejam ociosas; (COTIA, LEI COMPLEMENTAR 72/2007, Art. 7º, Inciso III)

O Plano Diretor, como é elucidado pelo próprio nome, é apenas um plano, que necessita de regras complementares a serem seguidas para cada ponto estabelecido pelo mesmo. A Lei define que o município elabore leis específicas que irão em conjunto alcançar os objetivos da política urbana. Como por exemplo, leis que regulamentem o zoneamento do solo, a política habitacional, o sistema de transporte público, a gestão de resíduos sólidos, a gestão do abastecimento de água e esgoto, a política ambiental municipal, entre outros atributos que são abordados pelo Plano.

Neste trabalho acho importante apontar que o principal instrumento legal de reprodução do espaço urbano é a lei de zoneamento e uso do solo, que é um instrumento do Estado utilizado com base no urbanismo moderno para buscar criar uma ordem estrutural na produção cidade. Em geral,

define regras específicas para uso do solo em cada espaço da cidade, determinando localização industrial, comercial e de serviços, bem como normas para formação de novos loteamentos, para construção e produção de habitação e regras para o uso dos imóveis nos diferentes locais da cidade. Ressalto que a lei de zoneamento é um instrumento do Estado que deveria servir para controlar a forma como o capital se reproduz e até garantir que todo imóvel urbano tenha sua função social realizada de acordo com o estabelecido pela Constituição. Porém, na prática, essa legislação acaba por auxiliar o mercado imobiliário em suas atividades de se apropriar dos espaços urbanos de forma a garantir a reprodução futura do capital investido através de instrumentos urbanísticos que garantam valorização imobiliária nas variadas zonas estabelecidas pela lei de zoneamento.

No município de Cotia a Lei de Zoneamento e Uso do Solo foi promulgada em 24 de junho de 2008, dezoito meses após o Plano Diretor, período no qual a lei foi criada e discutida nos gabinetes da prefeitura municipal e enviada para ao poder legislativo para sua aprovação em sessão parlamentar. A lei possui oitenta artigos que definem as regras de uso e ocupação do solo em todo o território de Cotia, estabelecendo área urbana, área rural e espaços em transição.

A lei estabelece cinco macrozonas:

Art. 8º. A partir do Art. anterior, o território do Município, em conformidade com o Art. 18 da Lei Complementar 72/2007 - Lei do Plano Diretor, está dividido em 5 (cinco) Macrozonas, a saber:

- I - Macrozona de Urbanização Consolidada - MUC
 - II - Macrozona de Urbanização em Desenvolvimento - MUD
 - III - Macrozona de Dinamização Econômica e Urbana - MDEU
 - IV - Macrozona de Baixo Impacto Urbano - MBIU
 - V - Macrozona de Preservação Ambiental – MPA
- (COTIA, LEI COMPLEMENTAR 95/2008, Art. 8º)

As macrozonas possuem em seu interior as subdivisões que são as zonas, estabelecidas pelo texto abaixo, podendo ocorrer qualquer uma das onze zonas no interior das macrozonas, segue a distinção de cada área:

Art. 12º. Ficam instituídas as seguintes zonas:

- I - Zonas de Uso Rural - ZUR 1 e ZUR 2
 - II - Zona de Preservação Ambiental - ZPA
 - III - Zona de Contenção à Expansão Urbana - ZCEU
 - IV - Núcleo Central - NC
 - V - Zona de Uso Misto - ZUM
 - VI - Zona Predominantemente Residencial - ZPR
 - VII - Zona Estritamente Residencial - ZER
 - VIII - Zona de Interesse Turístico - ZIT
 - IX - Zona de Interesse Histórico e Cultural - ZIHC
 - X - Zona de Indústria Comércio e Serviço - ZICS
 - XI - Zona de Interesse Social – ZIS
- (COTIA, LEI COMPLEMENTAR 95/2008, Art. 12º)

Para melhor compreensão, explico que as alterações entre escalas foram efetuadas para melhor atribuição dos usos de cada espaço do território que foi totalmente zoneado de acordo com critério sociais, econômicos e ambientais. As macrozonas estão ligadas ao aspecto geral de urbanização dos bairros daquela região, em contrapartida as zonas possuem um aspecto local, de micro zoneamento, estabelecendo a função de cada loteamento ou rua. As onze zonas possuem regras específicas de ocupação que estabelece padrão de divisão do loteamento, padrão de construções e atividades que possam ser desenvolvidas no imóvel pertencente aquela zona. Apresento a seguir o mapeamento de macrozonas e zonas de Cotia. A Imagem 2 é o mapeamento original produzido em 2008 e a Imagem 3 apresenta a versão mais recente, que está em vigor atualmente.

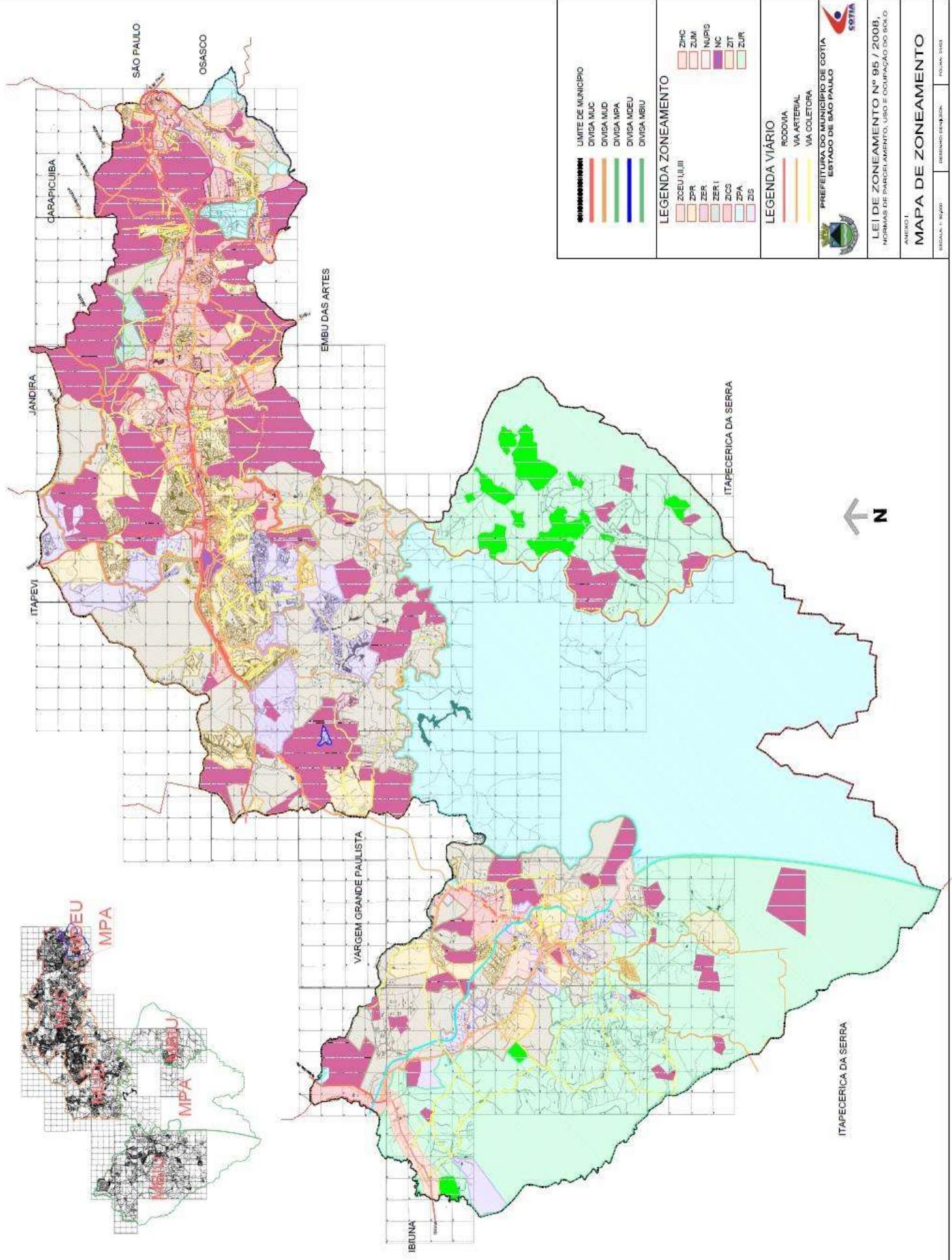


Imagen 2 – Mapa do zoneamento de Cotia – **Lei Comp. 95/2008**. Fonte: Prefeitura de Cotia 50

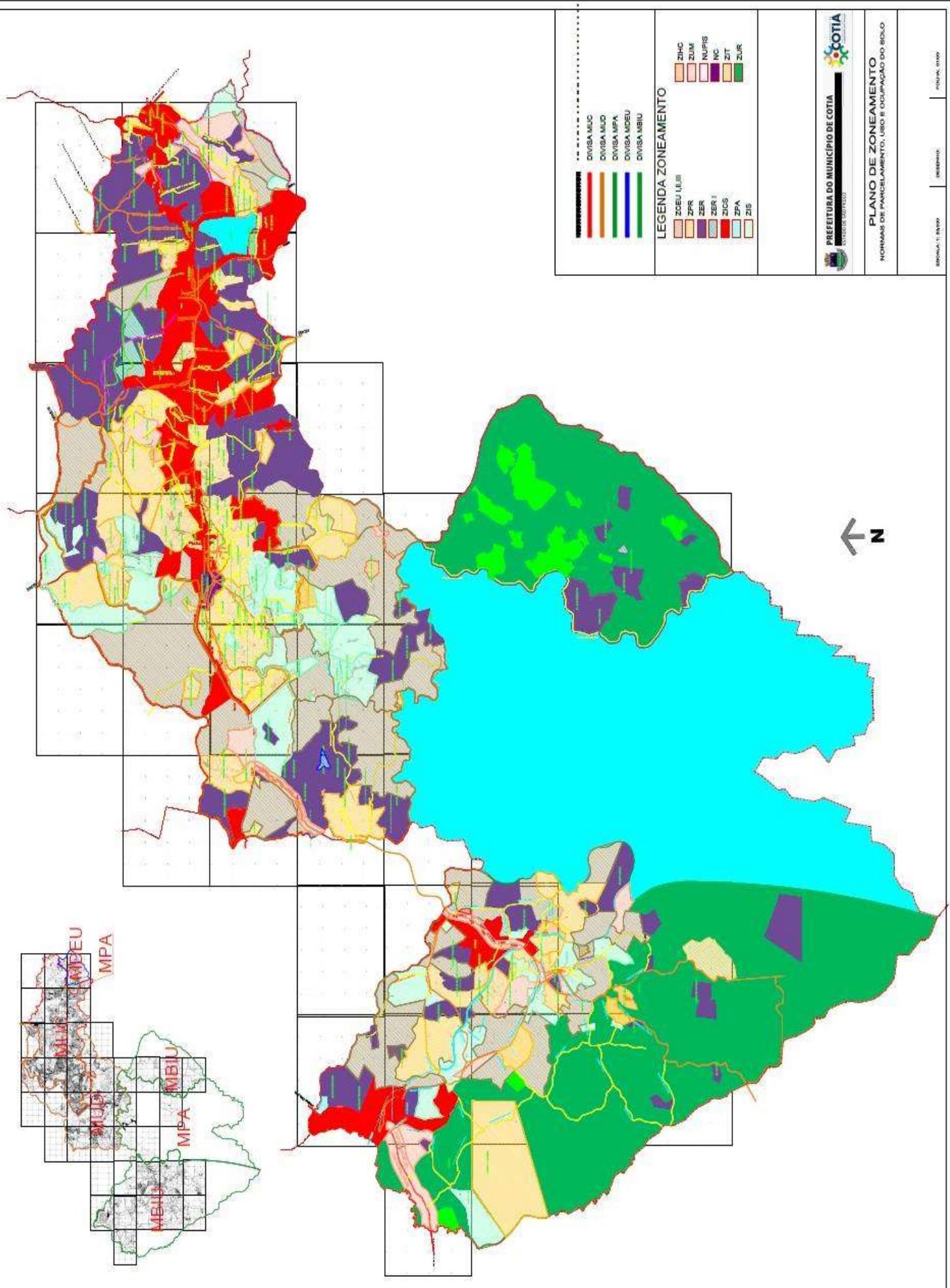


Imagen 3– Mapa do zoneamento de Cotia – **Lei Comp. 204/2014**. Fonte: Prefeitura de Cotia 51

Os dois mapas representam o zoneamento atribuído pela Prefeitura ao território municipal, inicialmente é interessante verificar a forma como a cidade está dividida, são dois grandes núcleos separados pela área de proteção ambiental no centro do espaço territorial, um primeiro núcleo com grande densidade no eixo Raposo Tavares, no norte e nordeste, e outro eixo, o Distrito de Caucaia do Alto, a leste. Este último é uma região histórica de pequenas propriedades rurais, com menor densidade populacional, porém ao verificar as imagens de satélite verifica-se uma alta quantidade de loteamentos formados na última década. Atualmente formou-se no distrito uma área central voltada a atividade comercial, e conduzido pelo investimento do capital privado o espaço urbano vai se reproduzindo na região.

Como pode ser visto na comparação entre o mapa original e o mais recente de 2014 o zoneamento sofreu ao longo dos anos muitas alterações, em maior evidência as inclusões de zonas de interesse social, principalmente após o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009. Legislação que possibilitou ao mercado imobiliário a nível local flexibilizar, criar ou alterar a forma do zoneamento para melhor atender as suas exigências.

3.3 - O Programa Minha Casa Minha Vida em Cotia

Como é observado a partir da aplicação do Estatuto das Cidades, a preocupação dos governos municipais com a diminuição do déficit habitacional se torna uma realidade presente na gestão das cidades e o Programa Minha Casa Minha Vida foi implantando em 2009 para consolidar a nova política habitacional brasileira. Mas, cabe ressaltar que sua implantação está condicionada a uma série de fatores econômicos e políticos, inseridos na política local de cada município. Não sendo diferente no município de Cotia, que pela abundância de áreas vazias e grandes lotes próximos a equipamentos urbanos e a Rodovia Raposo Tavares, havia se tornado um dos principais polos imobiliários da construção civil.

Cabe pontuar neste trabalho que até a implantação do PMCMV a principal forma do Estado produzir habitação popular no município de Cotia era

através de convênios com a autarquia habitacional CDHU do governo do Estado, que implantou grandes conjuntos habitacionais populares na periferia da cidade no início dos anos 2000, sendo o único responsável para diminuir o déficit de habitação popular em Cotia até o PMCMV. Utilizando dados disponibilizados pelo Governo do Estado verifica-se a produção de 784 unidades habitacionais de interesse social divididos em quatro conjuntos habitacionais entregues entre os anos de 2005 e 2018. Verifica-se que após 2011, não houveram novas unidades habitação de interesse social entregues no município.

Empreendimento	Endereço	TotalUhs	Data Comerc	municipio
COTIA C (RMCOT-1)	ESTRADA VELHA DA OLARIA, 1930 - JARDIM PANORAMA	224	13/03/05	COTIA
COTIA E (JARDIM DI NAPOLI)	RUA NÁPOLIS, 415 - JARDIM COLIBRI	160	30/12/09	COTIA
COTIA F (VEREDAS DE COTIA)	RUA SÃO SERAFIM, Nº 305 - BAIRRO DA GRAÇA	84	30/12/09	COTIA
COTIA F (VEREDAS DE COTIA)	RUA SÃO SERAFIM, Nº 305 - BAIRRO DA GRAÇA	116	18/12/11	COTIA
COTIA G (VILLA DAS FLORES)	RUA LUIZ FERREIRA GIL, 571 - CAUCÁIA DO ALTO	200	30/12/09	COTIA

Tabela 2 – Tabela de unidades habitacionais da CDHU em Cotia (período de 2005 à 2018).

Fonte: SIC: Sistema Integrado de Acesso a Informação do Governo do Estado de SP.
Elaborada pela CDHU

No mesmo período o mercado imobiliário impulsionado pela atividade das construtoras se aqueceu em Cotia e promoveu uma série de lançamentos imobiliários de alto e médio padrão. Porém ainda com créditos altos e sem opções para classe popular o trabalhador continuou distante da possibilidade de acesso ao mercado imobiliário. Principalmente no ano de 2008, após a deflagração da crise financeira-imobiliária nos EUA e que se desdobrou em outras partes do mundo, houve uma mobilização do governo brasileiro e de empresários para evitar que esta crise atingisse de forma contundente o Brasil. No caso do setor da construção, após um período de quedas de venda como verifica-se a partir de informações produzidos pelo

SECOVI-SP⁶ que o lançamento do programa minha casa minha vida inaugura um novo período próspero para economia do mercado habitacional.

A prosperidade do PMCMV está ligada justamente ao poder de compra de uma classe média de baixos rendimentos (renda acima de 2 s. m.), mas que vê no programa a oportunidade para ter sua própria casa. Lembro esse fato econômico para justificar o crescimento do mercado imobiliário em Cotia. Pois o que melhor justifica este crescimento foi a junção de dois fatores: o investimento realizado pelas construtoras no mercado em produzir novas unidades na região metropolitana de São Paulo, gerou uma demanda de mercadoria habitacional, que devia ser consumida pela “classe média” em busca de moradia, através da propriedade privada, e o PMCMV concretizou a conexão do mercado com o seu consumidor.

3.4 – A produção de zonas de interesse social como instrumento de reprodução do capital imobiliário

Para realizar uma análise da produção do espaço urbano de Cotia através do uso das áreas destinadas a habitação de interesse social observei as alterações que foram realizadas ao longo do período de dez anos na Lei Complementar nº 95/2018 - Zoneamento e Uso do Solo de Cotia. Observa-se que a Prefeitura juntamente com a Câmara Municipal modificara quinze vezes a lei original, inclusive nestas alterações foram realizadas intervenções no mapeamento das zonas.

As Zonas de Interesse Social (ZIS) em Cotia são zonas demarcadas pela prefeitura que tenham obrigatoriamente um dos seguintes atributos: áreas com loteamentos irregulares já consolidados; ou áreas com terrenos vazios para obtenção de empreendimentos voltados à habitação para população de baixa renda com a finalidade de cumprir uma função social específica de moradia de acordo com o parágrafo 3º do Art. 24º da Lei de Zoneamento.

⁶ Balanço imobiliário 2010 - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais de São Paulo. Disponível em “<http://balanco.secovi.com.br/2010/>”. Acesso em 09/05/2019.

“§ 3º - Nessa zona são autorizadas áreas para a realização de empreendimentos residenciais referencialmente promovidos e/ou financiados pelo setor público, destinados aos estratos de população de menor poder aquisitivo.” (COTIA, LEI COMPLEMENTAR 95/2008, Art. 24, § 3º)

Essas zonas possuem restrições construtivas e restrições de valor de mercado. São duas possibilidades de implantação de habitação, a habitação de interesse social, faixa 1 do PMCMV e conjuntos habitacionais da CDHU, ou a habitação de mercado popular, faixas: 1,5, 2 e 3 do PMCMV. Na produção de habitação de mercado popular destinada a população com renda familiar acima de 1,5 salários mínimos, existem algumas vantagens para as construtoras que implantam projetos residenciais nas ZIS; o financiamento garantido do empreendimento pela Caixa Econômica Federal, isenções fiscais como retorno por estarem produzindo habitação popular e por fim o público alvo fortemente interessado nas habitações subsidiadas pelo PMCMV. Estabelecendo um forte mercado imobiliário com capitais de retorno altamente lucrativos.

Com a finalidade de analisar a situação das áreas voltadas a habitação de interesse social, verifiquei a distribuição das Zonas de Interesse Social (ZIS) ao longo de todo município; logo identifiquei a maior presença de ZIS na macrozona de urbanização em desenvolvimento. Ao observar o conjunto das ZIS estabelecidos nesta macrozona é possível analisar que ao longo destes anos estas zonas foram criadas por alterações legislativas que estabeleciam novos espaços destinados a produção de moradia popular.

Analizando as alterações que foram realizadas no plano do mapeamento do zoneamento do solo, identifiquei que ao longo dos anos algumas alterações realizaram a transformação de áreas consideradas inicialmente em 2008 como zonas de contenção a expansão urbana (Zceu) em novas zonas de interesse social (ZIS). Logo, a análise que realizei é de identificar o uso que os novos espaços obtiveram posteriormente a transformação em ZIS e se as funções sociais das ZIS foram cumpridas de acordo com o Plano Diretor.

Através de imagens de satélites foi possível verificar que antes a elaboração da lei de zoneamento as mesmas eram compostas por grandes lotes remanescentes de chácaras e sítios, com vegetação rasteira e pasto, e

sem ter a possibilidade legal de loteamento para fins de ocupação urbana. Cabendo a legislação municipal interpor alguns entraves jurídicos para fins de loteamento justamente para alcançar o objetivo das zonas classificadas como ZCEU que era conter o processo de expansão da mancha urbana descontroladamente, proibindo então o loteamento dessas áreas em lotes menores que 5.000m². Porém, como bem identifiquei, ao longo das alterações que sofreu a legislação nestes anos, foram criadas novas ZIS nestas áreas com a finalidade e o discurso trazido a nível nacional pelo PMCMV de produzir habitação popular e gerar recursos ao município através da instalação do capital imobiliário a nível local.

Apresento quatro novas ZIS que identifiquei neste processo; após suas criações legais todas as áreas receberam implantação de conjuntos habitacionais financiadas pelo PMCMV ou em um caso sem o financiamento do programa, mas com um método e mercado consumidor voltado ao público que procura a habitação com intermédio do programa federal. Porém o que cabe ressaltar que todos os empreendimentos foram voltados a habitação de mercado popular do PMCMV.

As duas primeiras zonas são identificadas na Est. Morro Grande, via que liga a área central do município à reserva ambiental do Morro Grande, popularmente conhecida devido a presença da Represa do Alto Cotia e da estação de tratamento da SABESP. Esta via ao longo de seu percurso percorre a região densamente urbanizada do Centro, segue pela área periférica de loteamentos irregulares oriundos do processo de urbanização dos anos 80, como o Jd. Isis e Jd. Sandra, adentra região semiurbana, com áreas de chácaras, sítios e clubes de campo até finalizar na APP⁷ do Morro Grande. Nas áreas que citei como semiurbanas o poder público cria através da legislação duas ZIS. A primeira área, delimitada ao lado direito da “Imagen 4”, sofreu alteração para ZIS através da Lei Complementar nº 118/2010 e recebeu a implantação do condomínio “Valle Verde”, empreendimento da construtora Tenda, inaugurado também em 2010. A segunda área, delimitada à esquerda da “Imagen 5” tornou-se ZIS com alteração editada pela Lei Complementar nº 162/2012, e tornou-se o empreendimento “Le Mont” da construtora Vinocur.

⁷ APP: Área de Preservação Permanente

Teve o início de suas obras em 2014 e entrega aos proprietários das habitações em 2017. Ambos condomínios foram comercializados no mercado imobiliário para famílias com renda mensal a partir de 2 salários mínimos.

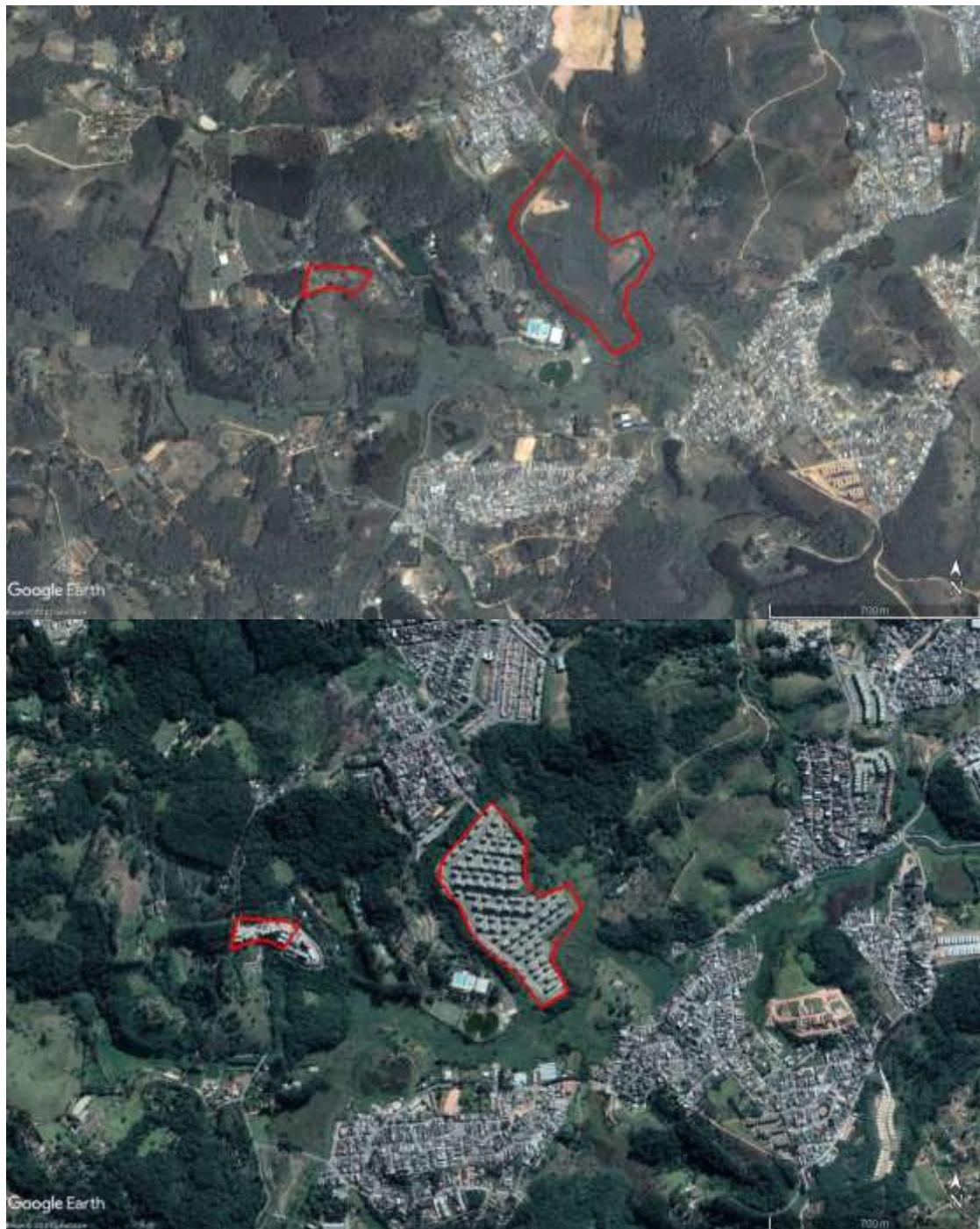


Imagen 4 – Condomínios PMCMV na Est. Morro Grande – comparação entre os anos de 2007 (acima) e 2018 (abaixo). Fonte: Google Earth (editado pelo autor)

A terceira área apresentada pela “Imagen 5’ está localizada na Rodovia Raposo Tavares, altura do Km 38, sentido interior, área oriunda de

uma fazenda sem a possibilidade de loteamento que recebeu em 2014 a demarcação de ZIS, e foi adquirida pela construtora Godoi. No ano de 2017 a construtora lança no mercado imobiliário com forte atuação publicitária em todas as plataformas de mídia, o “Terra Nobre Granja Viana”, condomínio horizontal de lotes a partir de 125m². O empreendimento possui uma especificidade em relação aos outros três, devido não obter o financiamento pelo PMCMV ou pela Caixa Econômica Federal, optou por desenvolver um sistema de crédito próprio com o capital da construtora, não possuindo agente bancário intermediando o financiamento. Os lotes para se enquadrarem na legislação da ZIS foram comercializados a preços populares, mesmo tratando-se de um condomínio fechado, com valores iniciais de 95 mil reais para lotes de 125m², com o financiamento diretamente junto a construtora fornecido a famílias com renda mensal acima de 3 salários mínimos, atraindo, portanto, o mesmo público alvo do PMCMV faixa II.



Imagen 5 – Condomínio “Terra Nobre Granja Viana” – comparação entre os anos de 2007 (acima) e 2018 (abaixo). Fonte: Google Earth (editado pelo autor)

A área identificada a seguir na “Imagen 6” é um lote particular remanescente, que não foi adquirido pela CDHU, que implantou um empreendimento popular exatamente ao lado. Nesse espaço ignorado por motivo de projeto pela CDHU o poder público cria uma nova ZIS e posteriormente a construtora Vinocur implanta o “Residencial Botanique”. Com

unidades no valor de valor de lançamento de 150 mil reais e unidades habitacionais em média de 50 m².



Imagen 6 – Residencial Botanique – comparação entre os anos de 2007 (acima) e 2008 (abaixo). Fonte: Google Earth (editado pelo autor)

Observa-se em todos as ZIS apresentadas um movimento por parte dos agentes do mercado imobiliário em utilizar o instrumento estabelecido

pelo Plano Diretor e demarcado pelo zoneamento, com a finalidade contrária ao estabelecido pelo próprio Estatuto da Cidade, pois os usos das zonas de interesse social são voltados a recuperação e revitalização de área de habitação precária ou produção de unidades habitacionais de interesse social. Algo que não ocorreu ao longo dos dez anos que marcam a criação do Plano Diretor de Cotia.

Com a finalidade de entender melhor estas situações, o Sr. Sergio Folha, secretário municipal de habitação de Cotia, em entrevista concedida ao autor, esclareceu como são realizadas as formações das novas ZIS.

O secretário municipal ao ser questionado sobre o processo de criação de novas zonas de interesse social pontuou que a Prefeitura estabelece novas zonas destinadas a habitação de interesse social de acordo a demanda fornecida pelas construtoras que procuram a Prefeitura. Ou seja, a construtoras que tenham o interesse de produzir unidades do PMCMV voltadas ao mercado imobiliário, apresentam seus projetos de empreendimentos habitacionais a secretaria de habitação, cabendo a Prefeitura através de critérios técnicos urbanísticos, analisar se o bairro que possui a área a ser alterada possui condições de infraestrutura para receber o contingente populacional trazido pelo determinando empreendimento apresentado. Caso a região suporte a demanda de uma nova ZIS, a prefeitura elabora o projeto e o envia ao poder legislativo para alteração.

Essas relações estabelecidas entre o ente municipal e mercado imobiliário foi confirmada inclusive pelo secretário de habitação que reconheceu que as construtoras são as principais responsáveis pela produção de habitação no município. E mostra como o mercado financeiro se adaptou e utiliza os instrumentos das políticas habitacionais para garantirem o domínio sobre o processo de mercadorização da habitação.

3.5 – A gestão do problema habitacional em Cotia

Dante dos caminhos que o município de Cotia trilhou através de suas diferentes gestões ao longo desses dez anos de vigência do Plano Diretor chegamos ao presente momento histórico, atravessando uma nova crise

financeira causada pelo capitalismo, que ao contrário da crise de 2008, teve um impacto maior na economia nacional, no Estado e no cotidiano dos cidadãos brasileiros e cotianos. Ainda segundo o Sr. Sergio Folha, o PMCMV que desde 2009 financia a produção em massa de unidades habitacionais em Cotia, teve sua primeira queda no quantitativo de unidades contratadas e financiadas nos últimos três anos devido a atual crise econômica a nível nacional, porém ao considerar os nove anos de atividade o programa teve um grande impacto urbano na cidade, visto a grande quantidade de condomínios e conjuntos habitacionais formados no município neste período. A população proprietária dos imóveis e dos intermináveis financiamentos junto à Caixa Econômica Federal mudou o cotidiano de diversos bairros em todo o município. Fatores urbanos impulsionados pelo crescimento populacional, como problemas de mobilidade, sistema de transportes, sistemas de saúde pública e privada, problemas de infraestrutura e saneamento básico, aumentaram de forma expressiva, ao ponto de mudar o patamar do município de Cotia de uma pequena cidade na RMSP⁸, para uma cidade média de grande expressividade política e econômica na metrópole.

Assim a atividade principal do PMCMV em Cotia foi produzir mercadoria para uma classe com rendimentos capaz de inseri-la no mercado imobiliário. No que cabe ao Estado, pode-se dizer que a função de produzir habitação popular foi terceirizada para o mercado imobiliário, porém como escrevi anteriormente o ente municipal deveria ser o principal interessado na contratação de moradia popular, algo que não ocorreu no município de Cotia na última década. O PMCMV gerou uma omissão dos governos municipais em relação ao problema das famílias que se enquadram na faixa I do programa que, aliás, é maioria da população que necessita de uma habitação própria, e que só irá conseguir ter acesso se for produzida pelo Estado e não pelo mercado imobiliário como foi visto em Cotia.

Fica mais explícito a omissão das diversas gestões públicas nestes últimos dez em relação a redução do déficit habitacional, quando verifica-se que o Plano Diretor em 2007 estabelecia para seguir os parâmetros do Estatuto das Cidades e do Plano Nacional de Habitação que o município

⁸ RMSP: Região Metropolitana de São Paulo

deveria em lei complementar elaborar um Plano Municipal de Habitação, porém até o presente momento não há em Cotia este plano que buscaria reduzir os problemas relacionados a falta de moradia no município.

Cabendo ao ente municipal esta tarefa, verifiquei que não existe uma preocupação por parte da atual gestão municipal em produzir habitação, visto dois fatores, o primeiro é a falta de recursos financeiros e o segundo é viés ideológico dos gestores públicos que está relacionada a lógica do mercado imobiliário como única saída para se produzir unidades habitacionais. Com a finalidade de aumentar a atividade do mercado imobiliário através do PMCMV em Cotia em 2010 a Câmara Municipal promulga uma Lei de incentivos fiscais as construtoras que produzirem habitação com financiamento do PMCMV no município, porém sem estabelecer parâmetros de construção de moradia para faixa I, maior necessidade do município, completando um ciclo de reprodução do capital no qual os níveis econômicos e os níveis políticos se articulam com a finalidade de garantirem que o espaço urbano seja uma mercadoria financeiramente garantidora de mais valia.

Segundo o Secretário de habitação municipal, a produção de imóveis é uma tarefa das construtoras, cabendo a Prefeitura buscar novos investimentos de capital imobiliário no município. Ainda segundo o secretário a atual gestão tem uma política clara de combater invasões de propriedades privadas, com a finalidade de inibir que mais famílias com necessidade de habitação social se estabeleça na cidade.

Atualmente Cotia não possui nenhum programa ou projeto em andamento de produção de habitação de interesse social, segundo o Secretário existe no município por parte da Secretaria de Habitação um programa que busca regularizar loteamentos irregulares que já estejam consolidados. Sendo por parte da prefeitura uma forma de realizar a valorização espacial de áreas que ainda não estão incorporadas no circuito do capital imobiliário, gerando atrativos que garantam a ação das construtoras e incorporadoras de reproduzir o espaço urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Exponho ao longo deste trabalho a forma como a habitação é tratada em seus aspectos econômico e social nas cidades capitalistas. Tratando da forma como o espaço urbano condiciona o ato de morar ao poder de compra do indivíduo que necessita de uma moradia. Desde o início busquei propor que o espaço urbano é produzido pelo capital de forma a transformá-lo em mercadoria. Ou seja, a habitação é transformada em apenas mais uma mercadoria do capitalismo e como todos os outros produtos do mercado capitalista é produzido e vendido de acordo com as regras liberais do mercado, valorizando e desvalorizando de acordo com aspectos de oferta e procura.

Antes de iniciar os estudos sobre geografia urbana e planejamento urbano, muito me perguntava: como funciona o mercado imobiliário? Todas as propagandas dos maravilhosos condomínios fechados me faziam querer compreender como funcionava toda a dinâmica deste ambiente altamente lucrativo que é o mercado imobiliário. E assim criou-se essa motivação, tentar entender minimamente porque existem tantos lançamentos imobiliários e tanta casa a venda, mas ao mesmo tempo existam tantas famílias que não possuem local para morar.

Para mim o município de Cotia sempre foi um ícone deste mercado em expansão. Em toda avenida da cidade é possível verificar um outdoor ou um stand de venda de apartamentos, casas ou terrenos. Portanto, a intenção inicial seria verificar como o conceito da produção do espaço urbano capitalista se encaixava no ambiente de Cotia.

Outra perspectiva que alinhei a esta pesquisa foi a de discutir o resultado da atividade do Estado na função de reduzir os problemas habitacionais causados pelo sistema capitalista que impede a população de baixa renda ter acesso a habitação. Verifiquei que ao longo do processo de crescimento das áreas urbanas, o consequentemente surgimento dos problemas relacionados a falta de moradia à população mais pobre, impôs as autoridades públicas produzir políticas públicas voltadas a solucionar a falta de habitação nas grandes cidades.

Com o passar das décadas do século XX o Estado brasileiro produziu diversas políticas habitacionais, voltadas a produção de moradia e

voltadas a organização espacial do território através dos ideais do urbanismo moderno. As mais recentes estão ligadas ao Estatuto da Cidade de 2001 que implantou parâmetros de gestão urbana pelos entes municipais com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais no espaço urbano.

Este trabalho abordou como o Estado efetivou suas políticas e como o mercado imobiliário absorveu as políticas de Estado e garantiu sua rentabilidade. E após a pesquisa, finalizo com a hipótese que capital imobiliário com seu poder econômico e político articula as políticas habitacionais de acordo com suas necessidades de reprodução, e garantem, portanto, o total domínio sobre a produção do espaço urbano nas cidades capitalistas.

Analiso como ao longo de dez anos a Prefeitura de Cotia teve suas políticas públicas voltadas ao interesse do mercado imobiliário, realizando diversas alterações em sua legislação para atender os interesses do capital imobiliário sem estabelecer propriamente um retorno social para reduzir os problemas enfrentados pela população de menor renda financeira em relação a falta de moradia digna e habitável. E identifico que os níveis políticos e econômicos estão alinhados no projeto de produção de uma cidade capitalista, com seu espaço urbano voltado a reprodução do capital investido.

Assim verifiquei como o mercado imobiliário age no meio urbano, produzindo e reproduzindo espaços com valor de uso de acordo com o público alvo que o capital quer implantar em determinado espaço. Sem importa-se com o processo de segregação espacial, resultado prático que ocorre na cidade pela ação de transformar a habitação em mercadoria e que está imposta naturalmente ao cotidiano de todos os que habitam o espaço urbano de Cotia ou de qualquer outra cidade capitalista.

REFERÊNCIAS

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: Celso Santos Carvalho e Ana Claudia Rossbach (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades - Aliança de Cidades, 2010. p. 71-90.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1982. p. 37-70.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2002. 343

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, **Câmara dos Deputados**, 1988.

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 08 out. 2018.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade. Brasília, **Câmara dos Deputados**, 2001.

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Lei 11.124 de 16 de junho de 2005, Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Brasília, **Câmara dos Deputados**, 2005.

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11124-16-junho-2005-537348-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 out. 2018.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (Re)Produção do Espaço Urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2008. 270 p.

_____. **O Espaço Urbano: Novos Escritos Sobre a Cidade**. São Paulo: GESP - FFLCH - USP, 2007. 123 p.
Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dg/gesp>>. Acesso em: 01 set. 2018.

COTIA (SP). Lei Complementar 72 de 02 de janeiro de 2007, Plano Diretor de desenvolvimento econômico e social do município de Cotia. Cotia, **Câmara dos Vereadores**, 2007. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/pjhcb>>. Acesso em: 01 de ago. 2018.

COTIA (SP). Lei Complementar 95 de 24 de junho de 2008, Lei de Zoneamento e Uso do Solo do município de Cotia. Cotia, **Câmara dos Vereadores**, 2008. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/ajhcp>>. Acesso em: 01 de ago. 2018.

COTIA (SP). Lei Complementar 204 de 30 de setembro de 2014. Altera a Lei de Zoneamento e Uso do Solo do município de Cotia. Cotia, **Câmara dos Vereadores**, 2014. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/tgpsq>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

ENGELS, Friedrich. **Para a Questão da Habitação**. Lisboa: Avante, 1983. 58 p.

_____. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Afrontamento, 1975. 362 p. Tradução de Analia C. Torres.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual Editora, 1997. 79 p.

MARTINS, Bruno Xavier. **O Programa Minha Casa Minha Vida: a mercadoria habitação a serviço da reprodução do capital em contexto de crise**. 2016. 182 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia Humana, Departamento de Geografia, USP, São Paulo, 2016. Cap. 3.

MENEZES, Clarissa Salomoni de. **A produção habitacional sob a lógica do mercado imobiliário: análise do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza**. 2016. 164 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, USP, São Carlos, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-11042017-100351/pt-br.php>>. Acesso em: 21 set. 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação: Versão para debates**. Brasília, Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação, 2010, 212 p.

SILVA, Marlon Lima da; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 34, p.401-417, nov. 2015. Disponível em:
<<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/issue/view/1501/showToc>>. Acesso em: 15 out. 2018.

VOLOCHKO, Danilo. **Novos espaços e cotidiano desigual nas periferias da metrópole**. 2011. 262 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia Humana, Departamento de Geografia, USP, São Paulo, 2011. Cap. 3. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-10082012-183616/pt-br.php>>. Acesso em: 01 set. 2018