

A questão da localização no processo de produção pública habitacional da CDHU¹ no espaço urbano

The question of location of public housing developments at CDHU on the urban space

Marly Namur

Resumo

Este trabalho discute o papel do Estado no processo de produção pública do espaço urbano como empreendedor de conjuntos habitacionais de interesse social, assim como os possíveis ganhos especulativos para os proprietários de terra, resultante da escolha da localização dos empreendimentos. Enfatiza-se que a localização de empreendimentos habitacionais é um indutor de desenvolvimento urbano e tem implicações diretas na qualidade de vida urbana do usuário, pelas distâncias que estabelece em relação aos serviços e comércios urbanos. Discute-se a definição e implantação de uma política de aquisição e provisão de terras no CDHU, que teve como objetivos: a progressiva redução dos custos de implantação e de serviços e de infraestrutura urbana, e a interrupção do processo de crescimento urbano, disperso nas periferias das cidades, na tentativa de impedir a exclusão social de seus habitantes. Por fim, destaca-se a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que amplia as possibilidades dos poderes públicos municipais de adquirirem terras em áreas já urbanizadas, diminuindo os ganhos especulativos.

Palavras-Chave: produção pública do espaço urbano; especulação imobiliária; localização da habitação de interesse social; desenvolvimento urbano; qualidade de vida; Estatuto da Cidade.

Abstract

This paper discusses the role of the State in the process of public production of urban space, as the developer of social interest housing projects, as well as the possible speculative profits for land-owners that results from the choice of project location. It is emphasized that the location of the housing projects is an inductor of urban development and has direct implications on urban quality of life for the dwellers, due to the distances that are defined in relation to urban services and commerce.. The definition and implementation of the land acquisition and provision policy of the Urban and Housing Development Company of the State of São Paulo (CDHU) is discussed, including the progressive reduction of implementation costs and service and infrastructure costs, and the interruption of the growth of urban land in the city outskirts, as an attempt to avoid social exclusion of dwellers. Finally, the application of the Statute of the City is pointed out. This legal instrument has increased the possibilities for the local government to purchase land in urban areas, in order to reduce speculative profits.

Keywords: public production of urban space; real estate speculation; location of social housing; urban development; quality of life; Statute of the City

Marly Namur

Departamento de Projeto
Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo
Universidade de São Paulo
R. Dona Elisa de Moraes
Mendes, 654
Vila Madalena
CEP 05449-000
São Paulo, SP - Brasil
Tel.: (11) 3021-1962
E-mail: mnamur@usp.br

Recebido em 29/01/04
Aceito em 29/06/04

¹ A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), empresa de economia mista, vinculada à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, com gestão administrativa e orçamentária autônoma, capital social de R\$ 5,96 bilhões (CDHU, 2004a, 2004b), é a maior agência financiadora e de promoção pública habitacional estadual no Brasil, sendo responsável pela implementação da política habitacional do governo do Estado de São Paulo.

Introdução

Este artigo tem como objetivo discutir o impacto da localização de empreendimentos habitacionais de interesse social na qualidade de vida da população atendida, no meio ambiente construído, e no desenvolvimento urbano.

Inicia-se com uma reflexão sobre o processo de produção do espaço urbano nas cidades brasileiras, sob a ótica de autores como Topalov (1979), Villaça (1998), Campos Filho (1979, 2001), Lojkin (1981) e Camargo (1973).

Em seguida, apresenta-se um depoimento pessoal de como a autora e sua equipe técnica enfrentaram na CDHU (1987 a 2000) a questão da localização de conjuntos habitacionais, buscando a sua proximidade com áreas já urbanizadas, mesmo que os custos de aquisição dos terrenos fossem mais altos, na tentativa de impedir a produção de vazios urbanos e a formação de periferias urbanas dispersas e desestruturadas.

Por fim, ressalta-se a importância do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), destacando que a aplicação de seus instrumentos urbanísticos possibilitará um maior controle do uso e ocupação do solo urbano, diminuindo os ganhos especulativos com a criação de vazios urbanos e ampliando as possibilidades de o Poder Público adquirir áreas já urbanizadas e fazer cumprir o preceito constitucional da função social da propriedade.

A Problemática do Processo de Produção do Espaço Urbano

No Brasil, o espaço urbano, resultante do padrão de acumulação capitalista, adquire um perfil cada vez mais perverso, o que contribui para aumentar ainda mais as desigualdades sociais, com um aumento significativo da deterioração das condições de vida de amplas parcelas da população: da poluição ambiental às carências de serviços urbanos, das dificuldades de transporte às más condições de habitação, da insuficiência de lazer ao aumento da criminalidade.

Vários autores, como Harvey (1973), Short (1976), Pickvance (1977), Gottdiener (1987), Smolka (1992) e Castells (2000), identificam os padrões espaciais urbanos como produtos da estrutura social.

Para Campos Filho (1979, p. 31) “o espaço urbano resulta de um processo de desenvolvimento social, no qual diferentes atores e agentes sociais

desempenham seus papéis, cada qual marcando sua intervenção, de acordo com seus próprios interesses objetivos. Estes atores são, fundamentalmente, as classes dominantes, as classes dominadas e o Estado”. Na concretização das articulações entre esses agentes, cabe ao capital privado o papel dinâmico e impulsionador do processo de produção do espaço urbano.

As análises feitas por Villaça (1998, p. 141-142) “revelam a segregação como um processo fundamental para a compreensão da estrutura espacial urbana; é um processo segundo o qual diferentes classes sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões ou conjuntos de bairros das cidades”. Segundo o autor, para a compreensão da segregação, é importante observar o conceito de sítio social definido por Santos (1993, p. 96):

“A especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social (grifo no original) ao sítio natural e a disputa entre atividades e pessoas por dada localização. [...] Cria-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outros mais valorizados. Por isso são atividades mais dinâmicas que se instalam nessas áreas privilegiadas; quanto aos lugares de residência, a lógica é a mesma, com as pessoas de maiores recursos buscando alojar-se onde lhes pareça mais conveniente, segundo os cânones de cada época, o que também inclui a moda. É desse modo que as diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo”.

Para Villaça (1998, p. 141):

“Uma das características mais marcantes da metrópole brasileira é a segregação espacial dos bairros residenciais das distintas classes sociais, criando-se sítios sociais muito particulares, e o conceito de Milton Santos é útil tanto para a análise dos bairros residenciais produzidos pela e para a burguesia como também das áreas comerciais que elas igualmente produzem, para si”.

No entanto, cabe observar que essa segregação espacial a que Villaça (1998) se refere ocorre não somente nas metrópoles mas também na maioria das cidades brasileiras. As áreas produzidas pela e para a burguesia são também produzidas pela ação do Estado no espaço urbano (em seus três níveis de governo, particularmente o municipal), e a especulação imobiliária deriva da ação dos agentes

imobiliários, principalmente da atuação do Estado no atendimento às demandas das classes altas e médias, provendo de acessibilidade, infra-estrutura urbana e equipamentos sociais esses espaços ou sítios sociais a que se refere Santos (1993), o que gera ainda mais valorização imobiliária.

Vários autores tratam dessas questões. Para Lojkine (1981, p. 166 apud VILLAÇA, 1998, p. 143), a segregação é uma manifestação da renda fundiária urbana, um fenômeno “produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo, estes por sua vez, determinados [...] pela nova divisão social e espacial do trabalho”. Lojkine (1981, p. 167 apud VILLAÇA, 1998, p. 143):

“distingue três tipos de segregação urbana, não excludentes:

- (a) uma oposição entre o centro (onde o preço do solo é mais alto) e a periferia;*
- (b) uma separação crescente entre as zonas e moradias reservadas às camadas mais privilegiadas e as zonas de moradia popular;*
- (c) um esfacelamento generalizado das funções urbanas disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas: zonas de escritórios, zona industrial, zona de moradia, etc”.*

As pesquisas de Preteceille et al. (1986) sobre segregação na região parisiense constataam uma correlação entre segregação e a ação do Estado na produção de equipamentos coletivos, privilegiando as áreas de mais alta renda. Vetter e Massena (1981 apud VILLAÇA, 1998, p. 151), tal qual Preteceille et al. (1986), “correlacionam a segregação com o poder político e econômico e o papel desses poderes na pressão sobre o Estado, de modo a promover uma distribuição desigual dos investimentos em infra-estrutura”. A pesquisa retratada na obra de Vetter e Massena (1981, p. 58) mostra a atuação desigual do Estado no espaço urbano e na produção de melhoramentos públicos no município do Rio de Janeiro entre 1938 e 1965. Outros exemplos no Brasil da atuação do Estado na produção de infra-estrutura para as classes mais privilegiadas são citados na obra de Villaça (1978, p. 336-338). Já Smolka (1992, p. 4) afirma que o mercado imobiliário é o “setor responsável pela produção e reprodução da segregação residencial na cidade do Rio de Janeiro”.

Para Topalov (1979, p. 20), a cidade capitalista resulta do processo de urbanização capitalista e de uma multiplicidade de processos privados de apropriação do espaço, que estão determinados por regras próprias, de valorização de cada capital particular, de cada fração do capital. O mesmo autor afirma que “a cidade é uma forma de

socialização capitalista das forças produtivas. É o resultado da divisão social do trabalho, e uma forma desenvolvida de cooperação entre unidades de produção”. Em outras palavras, para o capital, o valor de uso da cidade reside no fato de ser uma força produtiva, porque concentra as condições gerais de produção capitalista, que, por sua vez, são condições de produção e circulação do capital e de produção da força de trabalho. E, além disso, o resultado do sistema espacial dos processos de produção, circulação e consumo; processos que contam com suportes físicos, isto é, objetos materiais incorporados ao solo (os imobiliários). Esse sistema espacial constitui um valor de uso específico, diferenciado do valor de cada uma de suas partes.

De acordo com Topalov (1979, p. 117), toda atividade produtiva tem necessidade de uma base espacial, portanto todo produtor deve dispor de um poder de propriedade do solo, um controle efetivo do uso de uma fração de terra. No caso da agricultura, o solo pode ser um elemento da produção ou pode ser uma simples base da produção, como para a maioria das indústrias. Porém, a produção imobiliária é o único setor para o qual cada processo produtivo implica o uso de um novo solo: ao terminar a obra, a empresa construtora deve dispor de um novo terreno. Uma das condições do capital industrial da construção é o solo, como obstáculo recorrente, que reaparece no começo de cada ciclo produtivo. É um obstáculo porque o solo urbano não é reproduzível e é um objeto de propriedade privada; em outros termos, é monopolizável. O solo urbano possui regras próprias de valorização, como, por exemplo, retenção de um imóvel para gerar escassez forçada, como forma de elevar seu preço. O solo afeta essencialmente a produção imobiliária.

Assim, a cidade fundamentada na lógica capitalista não se limita a um espaço ocupado pela vida urbana e pelo sistema produtivo, pois ela mesma se transforma em negócio, patrocinado pelos empreendedores imobiliários. A cidade capitalista, que serve de base física para o desenvolvimento capitalista, é formada por um conjunto de mercadorias imobiliárias cujos produtores, em geral, têm em vista o lucro. Assim sendo, são os agentes imobiliários que produzem a cidade, entre os quais se incluem as empresas de construção civil, os promotores, os rentistas, as empresas de crédito imobiliário, os corretores e os proprietários de terra. Além desses agentes, nas cidades de países em desenvolvimento como o Brasil existem outros, tais como o loteador clandestino, o posseiro, o intermediário dos cortiços, os autoconstrutores, marginalizados do mercado formal, e os agentes promotores públicos, os quais

produzem a moradia popular, serviços e infraestrutura urbana. Estes, por meio de seus órgãos executores de serviços públicos, produzem ou contratam empresas privadas para produzir o saneamento básico, a infraestrutura urbana, os sistemas viários e de transportes. Com isso, promovem também a valorização do solo. Esta se vincula estreitamente aos problemas sociais, econômicos e políticos administrativos, decorrentes da dinâmica urbana, sobretudo das classes sociais de menores ingressos.

As ações do capital imobiliário especulativo, no processo de produção do espaço urbano, acarretam desequilíbrios intra-urbanos: excessiva verticalização nas áreas centrais (saturadas e congestionadas, exigindo do Estado a substituição da infraestrutura por outra com maior capacidade de suporte); e excessiva horizontalização das periferias urbanas, com altos custos de urbanização e ocupação rarefeita, intercaladas de vazios urbanos, ociosamente estocados, na expectativa de valorização imobiliária. Como consequência, encarecem os serviços urbanos, o comércio, os produtos industriais, o transporte e a mão-de-obra, que necessita de maiores salários para o atendimento às suas condições básicas de vida. Surgem diferentes valores de troca de imóveis urbanos, os quais são fortemente influenciados pela distribuição espacial da população na cidade: a população de baixa renda é excluída das áreas bem atendidas pela infraestrutura e equipamentos públicos, alojando-se nas periferias, em geral em áreas de risco e insalubres, acentuando-se as desigualdades sociais existentes. Para Maricato (1996, p. 65-66), “qualquer análise superficial das cidades brasileiras revela relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental” e “grande parte das áreas urbanas de proteção ambiental estão ameaçadas pela ocupação com uso habitacional pobre, por absoluta falta de alternativas”.

Problemas como a pouca ou precária disponibilidade de áreas, elevado preço da terra, crescimento e expansão urbana em curto espaço de tempo, e aumento de favelas e loteamentos irregulares (sem infraestrutura básica e equipamentos sociais) são comuns em nossas cidades. Dados recentes do Ministério do Meio Ambiente (MMA) revelam que o número de favelas instaladas nas grandes cidades brasileiras vem aumentando ininterruptamente de 1980 a 1991 (MMA, 2000). Nesse mesmo período, o número de moradores em favelas no país passou de 2.248.336 para 5.020.517, ou seja, mais que dobrou (MMA, 2000).

No município de São Paulo, conforme SEHAB (2003, p.9-10):

“a partir da década de 70, as favelas não pararam de crescer: a população favelada, em 1973, era de 71.840 habitantes, representando 1,1% da população do município; em 1980, era de 594.527 habitantes, representando 5,2%; em 1987, era de 815.450 habitantes, representando 8,9%; em 1991 era de 891.673 habitantes, representando 9,24%; e, em 2000, era de 1.160.597 habitantes, representando 11,2% da população total do município de São Paulo”.

De acordo com a SEHAB (2003, p. 21, tabela 7), no município de São Paulo, no ano 2000

“1.824.430 pessoas viviam em loteamentos irregulares: 1.256.947 pessoas (68,9%), com renda média de até cinco salários mínimos; 435.996 pessoas (23,9%), com renda de cinco a dez salários mínimos, e 131.487 pessoas (7,2%), com renda de dez a mais salários mínimos”.

Observa-se que o contingente habitacional de famílias que viviam em loteamentos clandestinos e em favelas, em 2000, totalizava 2.985.027 habitantes, o que representava 28,6% da população total do município de São Paulo².

Essa valorização, obtida por aumento de valor derivado do investimento de terceiros, especialmente dos governos, é o que chamamos de “especulação imobiliária”.

Segundo Campos Filho (1989, p. 48):

“a especulação imobiliária urbana, de um modo geral, é, no quadro do capitalismo, uma forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida de outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos, que são meios coletivos de produção e consumo, ao nível do espaço urbano”.

Ao parcelar, ou permitir o parcelamento da cidade, de forma desordenada, criando esses vazios, o Poder Público se alia aos especuladores imobiliários. É a lógica da desordem, tão bem retratada por Camargo et al. (1976, p. 21-61). O processo é o seguinte:

“A especulação imobiliária [...] adota um método próprio para parcelar a terra da cidade. Consiste no seguinte: um novo loteamento nunca é aberto na vizinhança imediata do anterior, já provido de serviços públicos. Ao contrário, entre o novo loteamento e o último já equipado, deixa-se uma área de terra vazia, sem lotear. Completado o novo loteamento, a linha de ônibus que o serviria seria, necessariamente um prolongamento, a partir do último centro equipado. Quando estendida, a linha de ônibus passa pela área não loteada, trazendo-lhe imediata valorização. O mesmo ocorre com os

² A população do município de São Paulo, em 2000, pelo censo demográfico do IBGE, era de 10.434.252 habitantes.

demais serviços públicos: para servir o ponto extremo loteado, passam por áreas vazias, beneficiárias imediatas do melhoramento público. Desta forma, transfere-se para o valor da terra, de modo direto e geralmente antecipado, a benfeitoria pública. (CAMARGO, 1976, p. 9-10)”.

Assim sendo, ao prover de infra-estrutura de transportes e de serviços as áreas isoladas da trama urbana, o Poder Público agrega valor a cada propriedade, principalmente às áreas vazias e seu entorno imediato, independentemente da vontade de cada proprietário; este valor representa um ganho privado, ou melhor, trata-se de uma apropriação privada de valor produzido coletivamente, na forma de renda fundiária.

“Pode-se estimar que cerca de metade do espaço intra-urbano no Brasil está vazio. Dados do cadastro imobiliário da Prefeitura de São Paulo revelam a assustadora cifra de 44% (COGEP-TP-CL, 1977). Esses 44% correspondem a terrenos vazios no interior do tecido urbano e que são urbanizáveis. Cerca de metade desses terrenos ainda não foi arruada, são glebas brutas; a outra metade são lotes vazios em loteamentos [...]. No interior do estado de São Paulo, dados sumários levantados confirmam que, tanto nas cidades pequenas como nas médias e grandes, cerca de metade do espaço intra-urbano urbanizável está vazio. Salvador, Maceió, Campo Grande e Recife, por exemplo, entre inúmeras outras cidades brasileiras, mostram, através de levantamentos sumários, que bem mais da metade do espaço urbano está ocupado. Não foram ainda, por desinteresse governamental, levantados sistematicamente os vazios urbanos no Brasil. Mas os dados existentes são eloquentes e confirmam a observação pessoal e visual de todos aqueles que se preocupam com a questão. (CAMPOS FILHO, 1989, p. 51-52)”.

Quanto mais o crescimento horizontal se acentua, mais o patrimônio imobiliário privado do centro urbano e áreas adjacentes cerca-se de investimentos públicos, consolidando a formação da chamada renda diferencial, gerada pela valorização imobiliária desigual.

“Para os especuladores imobiliários, no entanto, essa forma de crescimento da cidade é extremamente lucrativa, uma vez que ocorre um aumento da demanda de terrenos vazios e uma intensa transformação de glebas rurais em urbanas, consequência natural da formação de loteamentos periféricos, o que eleva extraordinariamente os preços destas glebas. (BONDUKI; ROLNIK, 1979, p. 153)”.

A voracidade do crescimento faz com que, por um lado, parte da infra-estrutura instalada no centro fique com sua capacidade de atendimento superada e seja substituída por outra, com maior capacidade

e altos custos. Por outro lado, faz com que a urbanização da periferia, em áreas de ocupação rarefeita, e até vazias, tenha altíssimos custos públicos, bancados por impostos e tarifas, pagos pelo conjunto da sociedade. Transfere-se, portanto, renda de outros setores produtivos da economia, embutida nos investimentos públicos alocados na execução de infra-estrutura e serviços urbanos, para proprietários imobiliários, adquirindo-se a forma de renda fundiária.

O meio urbano, em função de suas características e peculiaridades, deve ser compreendido como um complexo ambiental, sensível a qualquer intervenção praticada pelo homem, uma vez que todos os elementos e sistemas que o compõem encerram entre si uma considerável relação de dependência.

Morar não é apenas um abrigo, mas sim uma unidade física e familiar, com infra-estrutura, transporte, comércio e equipamentos sociais. O sentido de morar não se limita somente à unidade habitacional, mas, principalmente, ao meio ambiente no qual ela é construída, resultando em maior ou menor qualidade de vida para a população atendida. A inserção da casa na cidade torna-se uma questão cada vez mais vital.

“Antiga reivindicação dos movimentos populares, é a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização: a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público, superando a situação atual, com concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade, enquanto sobre outras recaem apenas o ônus. (IBAM, 2001, p. 9)”.

Sob essa ótica, a escolha da localização de conjuntos habitacionais de interesse social, necessariamente, deve ser embasada em uma análise histórica do desenvolvimento urbano na cidade onde se pretende implantá-los, uma vez que eles poderão acarretar um considerável adensamento populacional, bem como uma excessiva horizontalização das periferias urbanas, desprovidas dos equipamentos e serviços públicos básicos, com reflexos diretos sobre o meio ambiente.

Por isso, pode-se afirmar que uma política de localização de empreendimentos habitacionais deveria caracterizar-se como uma política de desenvolvimento urbano. Essa política deveria adotar como critério básico a ocupação dos vazios urbanos existentes dentro das áreas já urbanizadas, ou das áreas contíguas às mesmas, com acessibilidade em relação aos centros nos quais existe oferta de emprego, comércio e serviços, próximos aos equipamentos sociais existentes, tais como escolas, creches e postos de saúde, e com

infra-estrutura urbana, incluindo redes de água, esgoto e energia elétrica. Isso possibilitaria a consolidação dos bairros existentes em seu entorno imediato, a mistura de atividades em um mesmo setor da cidade, evitando a geração de áreas dormitórios, com baixa qualidade de vida e a retenção de terrenos para fins especulativos, favorecendo, dessa forma, um desenvolvimento urbano mais equilibrado.

Conjuntos habitacionais necessitam de infraestrutura viária e de transporte coletivo, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, redes de drenagem, fornecimento de energia elétrica e iluminação pública, telefonia, equipamentos comunitários, equipamentos públicos e estabelecimentos comerciais.

“[...] criam freqüentemente a necessidade de investimentos públicos, na construção e manutenção de equipamentos, tais como, escolas, creches, postos de saúde e áreas de lazer, além da necessidade de áreas para estabelecimentos comerciais. E são freqüentemente construídos, sem os equipamentos necessários, apenas com reserva de áreas para sua implementação, e sua população tem que buscar o atendimento em outros bairros, as vezes distantes. Com o passar do tempo, muitas dessas áreas, acabam sendo invadidas e ocupadas irregularmente. (IPT, 2001, p. 34)”

Os conjuntos habitacionais tornam-se, assim, elementos indutores do crescimento das cidades, ofertando habitações e demandando serviços de saúde e educação, ampliação das redes de água, esgoto e iluminação pública, assim como a pavimentação e extensão de vias e da rede de transportes. A escolha de áreas em locais já urbanizados ou muito próximos é de fundamental importância para a redução desses custos, melhoria da qualidade de vida e inclusão social de seus moradores.

Assim, a ação do Estado, no processo de produção do espaço urbano, como empreendedor de conjuntos habitacionais de interesse social, pode, na escolha da localização dos empreendimentos, gerar grandes ganhos especulativos para os proprietários de terra, em detrimento da qualidade de vida de toda a população urbana.

A CDHU como Produtora Pública da Habitação de Interesse Social

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) vem realizando um grande esforço de superação do déficit de novas unidades habitacionais no Estado

de São Paulo³ desde os anos 80. De acordo com Oliveira (2002, p. 72),

[...] no período de 1967 a 1982, caracterizado pela dependência de recursos de fonte federal, a oferta comercializada pela CDHU, em 16 anos, correspondeu a 30.967 unidades residenciais, respondendo por 10,6% do total produzido até 2000. A partir da etapa em que o investimento setorial passou a depender progressivamente de recurso estadual próprio, proveniente do tesouro do Estado, de 1983 a 2000 (mais incisivamente, de 1990 a 2000)⁴, a escala de produção elevou-se consideravelmente; foram produzidas 259.629 unidades, ou seja, 89,4% do total de 290.596 unidades, produzidas de 1967 a 2000. Portanto, a autonomia da base financeira possibilitou as condições para um brutal crescimento da oferta, sem precedentes na história da intervenção habitacional do país.

Segundo Oliveira (2002, p. 97), “o ICMS - Habitação, em 2000, era da ordem de R\$ 780 milhões” ou US\$ 260 milhões anuais, o que, a nosso ver, possibilitaria a produção, em regime de mutirão ou autoconstrução, de aproximadamente 75.843 UH por ano, a um custo médio de R\$ 10.285 por unidade⁵, o que daria para eliminar o déficit habitacional do Estado, em um período em torno de 15 a 20 anos.

Desde 1987, vários programas foram implementados, entre os quais os Programas SH1, SH2, SH3 e SH4, através de obras por empreitada, realizadas em parceria com a iniciativa privada e com as prefeituras, e programas de mutirão, em parceria com movimentos populares organizados em associações, tais como a União de Movimentos de Moradia e a Federação Paulista de Mulheres, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Entre eles, cabe destacar o Programa Habiteto ou Cesta de Materiais de Construção, criado em 1995 pelo governador Mário Covas. Trata-se de um programa de financiamento de recursos para a construção de unidades habitacionais, em regime de autoconstrução ou mutirão, voltado ao atendimento da população de um a dez salários mínimos, prioritariamente para famílias com renda de até três salários mínimos, com área inicial de 36 m² a 40 m², contendo um ou dois dormitórios, sala, cozinha e

³ Estimado em 1995, em aproximadamente 800.000 unidades, das quais 70% na faixa de renda domiciliar de até três salários mínimos, e 93% na faixa familiar de até cinco salários mínimos (OLIVEIRA, 2002, p. 37 apud CDHU, 1998).

⁴ Em 1989, foi instituído um sistema de financiamento para os programas de moradia, destinado às famílias de um a dez salários mínimos de renda familiar, o ICMS - Habitação, recurso vinculado a esses programas.

⁵ CDHU - Superintendência de Planejamento Estratégico. Programação Financeira das Obras a Iniciar - Edição de 30/04/2004.

banheiro (projetos padronizados da CDHU). Os municípios participam do Programa doando as áreas para a implantação dos empreendimentos habitacionais e assumindo o compromisso de executar as obras completas de infra-estrutura. Para todos os tipos de programas, as áreas indicadas pelas prefeituras são analisadas pela CDHU, que pode aceitá-las ou não, segundo critérios explicitados mais adiante.

Para o conjunto dos programas SH2, SH3, SH4 e Habiteto, foram analisadas mais de duas mil áreas pela gerência de provisão de terras da CDHU. Apenas para o programa Habiteto, ao longo de seis anos (1995-2001), foram indicadas 635 áreas, com potencial para 61.618 UH. Destas, 105 áreas (9.732 UH) foram aceitas e comercializadas, 134 áreas (13.736 UH) foram aceitas e encontravam-se em obras em 2001, totalizando um atendimento de 23.468 UH (ver tabela 1), 54 áreas foram recusadas, e as demais foram abandonadas ou inviabilizadas por razões políticas.

municipais à habitação de baixa renda localizavam-se nas periferias das cidades paulistas, cujo padrão de urbanização caracterizava-se por uma ocupação precária, desprovida de infra-estrutura e serviços urbanos, distante dos centros comerciais e de emprego, reproduzindo no território a segregação social dessa população de baixos ingressos. A produção de grandes empreendimentos habitacionais gerava impactos negativos no meio ambiente construído e seu entorno imediato. Essa ocupação desordenada tem gerado inúmeros vazios urbanos, o que acarreta altos custos de urbanização, a desestruturação dos espaços urbanos e a valorização imobiliária desses vazios. A constatação desses problemas e o fato de que as desigualdades da sociedade brasileira acarretam um processo de exclusão social, que se espelha na estrutura das cidades e constitui-se em um desafio para aqueles que se dedicam à melhoria das condições urbanísticas e habitacionais, levaram-nos a redefinir a escolha da localização de conjuntos habitacionais, feita em parceria com as prefeituras.

A Política de Localização Habitacional da CDHU

Ao longo de 16 anos como coordenadora e gerente de provisão de terras da CDHU, pudemos constatar que as áreas urbanas destinadas pelas prefeituras

TAMANHO de CIDADES (HAB)	UNIDADES COMERCIALIZADAS					UNIDADES em OBRAS					TOTAL DE UNIDADES				
	Nº Emp	%	Nº UH	%	Nº UH por Emp	Nº Emp	%	Nº UH	%	Nº UH por Emp	Nº Emp	%	Nº UH	%	Nº UH por Emp
Até 5.000	45	43.0	2.241	23	50	50	37.0	2.936	32	59	95	40.0	5.177	22	80
5.001-20.000	23	22.0	1.741	18	76	34	25.5	3.014	22	89	57	24.0	4.755	20	104
20.001-50.000	24	23.0	2.496	25	104	32	24.0	3.854	28	120	56	23.0	6.350	27	204
50.001-100.000	7	6.5	1.429	15	204	6	4.5	741	5	123	13	5.5	2.170	9	167
100.001-300.000	6	5.5	1.825	19	395	7	5.0	465	4	66	13	5.5	2.290	10	176
300.001-500.000	--	-	-	-	-	5	4.0	2.726	20	545	5	2.0	2.726	12	545
TOTAIS	105	100	9.732	100	93	134	100	13.736	100	102	239	100	23.468	100	99

(*) CDHU - Cia. de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, julho de 2000

(**) IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Censo Demográfico de 2000

Tabela 1 - Distribuição dos empreendimentos e unidades comercializadas e em obras^(*) do Programa Habiteto por tamanho de cidade

Para isso, percebemos a necessidade de redefinir a política de localização da CDHU para a provisão de terras, até então praticada pela empresa, para assentamentos urbanos da população de baixa renda (de um a dez salários mínimos). Elaboramos um manual (CDHU, 1987-2002) que continha critérios básicos para a análise e seleção de terrenos para a implantação de conjuntos habitacionais, que passou a ser seguido oficialmente, como norma, e no qual se encontra expressa a política de localização habitacional urbana praticada no Estado de São Paulo.

Em 1987, foi criada a superintendência de terras da CDHU, da qual fazia parte a atual gerência de provisão de terras, com a responsabilidade de vistoriar os terrenos indicados e estabelecer critérios que norteassem as indicações de terrenos por parte das prefeituras e, também, que orientassem os técnicos que fariam as análises desses terrenos (arquitetos urbanistas e engenheiros).

Como responsável pela gerência, após ampla discussão com a equipe, redigimos os critérios básicos para a análise e seleção de terrenos para a implantação de conjuntos habitacionais e passamos a praticá-los, após a sua aprovação em reunião de Diretoria da CDHU. Foi uma iniciativa nossa para o corpo técnico da empresa, pois tínhamos consciência da importância da localização de empreendimentos habitacionais na qualidade de vida da população, pelas distâncias que estabelece em relação aos empregos, serviços e comércio urbanos, e também no meio ambiente construído, pelos impactos que causam em seu entorno, constituindo-se importantes indutores de crescimento urbano.

A partir da implantação desses critérios, sofremos inúmeras ingerências políticas e pressões para aceitarmos áreas longínquas, não-urbanizadas.

Para Borja (1998) a responsabilidade de exercer a cidadania é também dos profissionais de planejamento urbano, que devem reclamar autonomia intelectual frente aos políticos, elaborar e defender suas propostas, assumir riscos perante as autoridades e opinião pública e saber renunciar publicamente, antes de trair suas convicções.

Conscientes de nosso papel como planejadores urbanos, com firme determinação e gestão política junto às prefeituras, foram recusadas, de 1995 a 2002, aproximadamente 8,5% das áreas indicadas pelas prefeituras para o programa Habiteto (CDHU, 1995-2002), por não atenderem aos critérios de localização, ambientais e outros, constantes do manual. As estratégias de recusa incluíam reuniões com os prefeitos na tentativa de convencê-los tecnicamente da inadequação dessas

áreas, durante as quais oferecíamos assistência técnica para encontrar outras áreas mais adequadas para que eles pudessem adquirir-las ou permutá-las pelas áreas de propriedade da prefeitura.

Entre os critérios expressos no manual, podem ser destacados alguns que têm em vista a conexão adequada de moradias com sua área de entorno e com a cidade como um todo, e também com a qualidade ambiental do espaço construído, interferindo diretamente na qualidade de vida de seus moradores:

“Ocupar com prioridade os vazios urbanos existentes dentro das áreas já urbanizadas; situar os terrenos em áreas já urbanizadas, ou em porções contíguas à malha urbana consolidada, com acesso oficial e viabilidade de implantação de redes de energia elétrica, água, esgoto e águas pluviais, e com capacidade para atender a nova demanda; em áreas próximas aos centros de emprego, comércio e serviços, ou ter possibilidade de acesso aos mesmos, através de transporte coletivo; e em locais abrangidos pelas áreas de atendimento das escolas de 1º grau e/ou creches, num raio de abrangência de 1000 metros. (CDHU, 1995-2002)”.

Foram também adotados alguns critérios ambientais, tais como: evitar a proximidade de atividades poluidoras (matadouros, cemitérios, lagoas de tratamento de esgotos, indústrias poluentes, etc.), áreas degradadas (altamente erodidas, cavas de mineração abandonadas), solos com baixa capacidade de suporte de fundações (solos orgânicos, moles) ou com afloramentos rochosos (blocos e matacões), áreas de várzea, alagadiças, áreas localizadas em cabeceiras de drenagem, drenagem, reserva florestal, de proteção dos mananciais, ou que necessitem elevados investimentos com drenagem e/ou cortes e aterros regularizadores.

No entanto, conforme Abiko e Ornstein (2002, p.5):

“é necessário avaliar com profundidade os empreendimentos implantados tanto nos aspectos referentes às unidades habitacionais quanto nos aspectos de sua implantação e urbanísticos. Esta avaliação pode nos indicar caminhos a serem percorridos em novos empreendimentos e projetos, através de um contínuo processo de retro-alimentação”.

Assim, é preciso avaliar os resultados da implementação dessa política, que é a pesquisa que estamos desenvolvendo no momento.

O principal argumento utilizado pelas prefeituras pela indicação de áreas não-urbanizadas distantes das áreas urbanizadas “era a propriedade pública da terra” e “a dificuldade para a aquisição de áreas bem localizadas, com valores muito altos,

alegando não terem condições de comprá-las ou desapropriá-las”. Com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a), essa dificuldade, tão enfatizada pelas prefeituras, perde sua força de argumentação, uma vez que se ampliam as possibilidades do Poder Público municipal de adquirir terras, a partir da utilização dos instrumentos contidos nesse estatuto.

A Contribuição do Estatuto da Cidade para Solucionar a Problemática

Para redirecionar o processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, buscando resolver ou, pelo menos, reduzir desequilíbrios socioespaciais conflitivos na distribuição territorial das atividades, para promover um desenvolvimento urbano mais justo socialmente, com destaque ao combate dos processos imobiliários especulativos, e para melhor controlar e adequar o uso do solo urbano à capacidade infra-estrutural de atividades no território, de forma a evitar a exclusão social e a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental, temos a Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001a), conhecida como Estatuto da Cidade. O novo estatuto preconiza “o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades” e “a garantia do direito a cidades sustentáveis”. Em vários artigos e parágrafos, esse direito é explicitado: direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, referentes ao desenvolvimento urbano, estabelece diretrizes gerais da política urbana e oferece um importante conjunto de instrumentos de natureza urbanística, tributária e jurídica, para controle do uso e ocupação do solo urbano, que podem garantir efetividade aos planos diretores, responsáveis pelas políticas urbanas, na esfera municipal, e pelo desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. É o Estado, em sua esfera municipal, que deverá indicar a função social da propriedade, buscando o equilíbrio necessário entre o interesse público e o privado, no espaço urbano. O Estatuto da Cidade, no capítulo IV, estabelece uma nova estratégia de gestão democrática da cidade, a gestão orçamentária participativa, e outros instrumentos para a participação da população nos processos decisórios sobre o destino das cidades (audiências e consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei, e de planos, programas e projetos de desenvolvimento

urbano, entre outros). A participação está prevista em todas as etapas do processo: desde a formulação do plano diretor, sua negociação e aprovação na Câmara, até sua implementação e revisão. Ressaltamos que a participação da população, prevista no Estatuto, é de fundamental importância para a compreensão e resolução dos processos e conflitos em torno das questões urbanas. Se isso não ocorrer, dificilmente serão alcançados os princípios constitucionais do direito à cidade, da função social da propriedade e da distribuição justa dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização.

Além de definir uma nova estratégia de gestão democrática da cidade, com a participação direta do cidadão sobre os processos decisórios, o Estatuto da Cidade possui um conjunto de instrumentos de natureza urbanística inovadores para regular o uso e a ocupação do solo, significativos para a implementação da política urbana habitacional: o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamentos em títulos e o direito de preempção, entre outros.

O instrumento “parcelamento, edificação e utilização compulsórios” permite ao Poder Público intervir nas propriedades que não cumpram sua função social, no sentido de impor aos proprietários o uso adequado para sua utilização, desde que elas sejam previamente delimitadas no plano diretor da cidade. Caso o proprietário não cumpra as condições e os prazos previstos, de parcelar, edificar ou usar a propriedade, estará sujeito à incidência de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, sem prejuízo da obrigação original. Esse instrumento visa a combater a retenção de terrenos vazios para valorização, que reduzem a oferta de espaço para o uso urbano e que, como consequência, contribuem para aumentar os investimentos públicos em infraestrutura urbana (redes de água, esgoto e energia elétrica, execução, pavimentação e manutenção de vias, drenagem, etc.) e em equipamentos urbanos coletivos (escolas, creches, postos de saúde, etc.), além da extensão dos sistemas de transporte coletivo. Para ser aplicado com justiça e eficácia, requer um preparo cuidadoso por parte do Poder Público municipal, que deve manter um cadastro imobiliário permanentemente organizado e atualizado. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida em cinco anos, o município pode ou manter a cobrança do IPTU pela alíquota máxima (fixada por lei específica), até que se cumpra a referida obrigação, ou proceder à desapropriação do imóvel, com

pagamento em títulos da dívida pública. O valor da desapropriação refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, com o qual o município pode proceder à desapropriação do imóvel, decorridos cinco anos do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização. Outro instrumento importante que pode ser aplicado é o direito de preempção, pelo qual o Poder Público municipal, baseado no plano diretor, deverá delimitar as áreas em que incidirá o direito de preempção, ou seja, a preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares, por meio de lei municipal. O direito de preempção pode ser exercido sempre que o Poder Público necessite de áreas para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico, entre outros.

Observa-se que a utilização desses instrumentos na forma sequencial - utilização compulsória, IPTU progressivo e desapropriação - permite ao poder público intervir nos terrenos vazios, para impor ao proprietário o seu uso ou, no caso de descumprimento, adquiri-los por desapropriação com títulos da dívida pública, ou por aquisição, utilizando seu direito de preferência. Dessa forma, permite combater a retenção de terrenos ociosos em setores das cidades os quais se valorizam ao serem dotados de infra-estrutura e serviços urbanos, aumentando os custos de urbanização e expandindo as áreas urbanas. São, portanto, instrumentos essenciais para a política de desenvolvimento urbano dos municípios, particularmente para a obtenção de áreas adequadas para fins habitacionais de interesse social.

Outro instrumento significativo previsto pelo Estatuto da Cidade para combater os efeitos da especulação imobiliária é a outorga onerosa do direito de construir, que consiste no direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico e gratuito, adotado pela legislação de uso e ocupação do solo dos municípios, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, em áreas definidas pelo plano diretor. É um instrumento jurídico-fiscal apto a recuperar parcela da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos em infra-estrutura social e física, ou por alterações na lei de zoneamento, ou nos gabaritos das edificações, o que permite maior verticalização. Essa captação de valorização pelo Poder Público poderá ser utilizada para financiar a

provisão de infra-estrutura e serviços públicos urbanos, para a melhoria da qualidade de vida da população mais necessitada, uma vez que os investimentos realizados utilizaram impostos recolhidos de todos (cabe lembrar que vinha sendo apropriada privadamente por parcela privilegiada da população).

Destacam-se, também, outros instrumentos importantes para a política urbana habitacional. São eles:

(a) o estudo de impacto de vizinhança, o qual permite analisar os efeitos positivos e negativos de empreendimentos ou atividades no espaço urbano, no que diz respeito à qualidade de vida da população nele residente, e identificar os problemas ambientais existentes no local e seu entorno (poderá ser exigido por lei municipal, para obter as licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento). Cabe mencionar um outro instrumento com a mesma finalidade, o plano de bairro, desenvolvido por Campos Filho (2003), também, a nosso ver, uma modalidade de ação social importante para a conscientização popular; e

(b) a regularização fundiária e urbanização de favelas em áreas invadidas ou alagadiças, aprovada pela MP 2.220, de 4 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001b), que permite ao Poder Público estabelecer normas especiais de urbanização, de uso e ocupação do solo e de edificação, simplificando a legislação, de modo a facilitar o enquadramento das construções realizadas pela própria população.

Em vista do exposto, concluímos que os instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade permitem ao Poder Público intervir nas propriedades que não cumprem sua função social; sua aplicação pode resultar na redução dos custos públicos de urbanização e do custo de acesso à terra, e na diminuição dos desequilíbrios urbanos. Se aplicado adequadamente e com responsabilidade, pode ser uma resposta para minorar os problemas urbanos, abrindo possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana de enfrentamento deles, e, neste sentido, é uma lei inovadora: fornece-nos condições não apenas para agilizar as necessárias regularizações fundiárias, mas, principalmente, para combater a especulação imobiliária, utilizando o conceito de propriedade social do solo, o que possibilita a mudança do direito de propriedade urbana, e, portanto, oferece condições para mudar o rumo do crescimento desordenado, marcado pelas desigualdades sociais de nossas cidades, para uma distribuição mais justa do espaço urbano, permitindo às populações de baixa

renda inclusão social e melhores condições de vida.

No entanto, torna-se premente a necessidade de revisão e atualização dos planos diretores dos municípios, para a aplicação imediata dos instrumentos do Estatuto da Cidade, particularmente a definição de áreas de utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública, os quais, se aplicados sequencialmente, facilitam a aquisição de terrenos para fins habitacionais.

Conclusão

Concluindo, vimos que a ação do Estado no processo de produção do espaço urbano como empreendedor de conjuntos habitacionais de interesse social pode, na escolha da localização dos empreendimentos, induzir o desenvolvimento urbano, com implicações diretas na qualidade de vida urbana do usuário da habitação pelas distâncias que estabeleça em relação aos serviços e comércios urbanos, assim como na sustentabilidade e competitividade das cidades em relação às demais. Também pode gerar grandes ganhos especulativos para os proprietários de terra, em detrimento da qualidade de vida da população urbana como um todo.

Dessa forma, torna-se cada vez mais importante para a política habitacional pública a política de aquisição e provisão de terras, a qual tem um papel fundamental para a redução progressiva dos custos de implantação e custeio dos serviços e da infraestrutura urbana, que pode ser obtida com maior eficiência produtiva, interrompendo-se o processo de crescimento urbano muito disperso nas periferias das cidades (que acarreta exclusão social de seus habitantes) e muito concentrado em seus centros (congestionados e, muitas vezes, deteriorados ambientalmente).

A utilização do conjunto de instrumentos inovadores de natureza urbanística do Estatuto da Cidade para regular o uso e ocupação do solo abre novas perspectivas para a implementação da política urbana habitacional com qualidade ambiental. O Estatuto da Cidade e a legislação urbanística impõem normas, apontam diretrizes e oferecem dispositivos para sua implementação, porém não está garantida a sua aplicação. Há interesses opostos à sua utilização e à democratização da cidade. Cabe ao Poder Público municipal, portanto, tirar o melhor proveito dos instrumentos existentes, aliando-se aos demais interessados na sua aplicação e na democratização da gestão.

Referências

ABIKO, A.; ORNSTEIN, S.W. (Ed.). **Inserção urbana e avaliação pós-ocupação da habitação de interesse social**. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare, v. 1).

BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, H. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

BORJA, J. **Ciudadania y espacio público**. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània, fev. 1998. (Mimeo.).

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001a

BRASIL. **MP n. 2.220**, de 4 de setembro de 2001b.

CAMPOS FILHO, C.M. **Reinvente seu bairro**. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. São Paulo: Nobel, 1989.

_____. Depoimento prestado na Câmara Federal à Comissão Parlamentar de Inquérito sobre especulação imobiliária. **Séries Políticas Globais 1- Planejamento Urbano em São Paulo: Pronunciamentos**. São Paulo: COGEP, 1979. (Coletânea de Publicações Técnicas da COGEP).

CAMARGO, C.P.F. **Considerações sobre o desenvolvimento de São Paulo, cultura e participação**. São Paulo: Cebrap, 1973. (Caderno CEBRAP, n. 14).

CAMARGO, C.P.F. et al. **São Paulo 1975 crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1976.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Edição revisada, acompanhada de pós-fácio (1975). São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COMPANHIA HABITACIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (CDHU). **Ata da Assembléia Geral dos Acionistas da CDHU**. São Paulo, 22 abr. 2004a.

_____. **Manual de Orientação aos Prefeitos**. São Paulo, 1987-2002.

_____. **Programação Financeira das Obras a Iniciar**. São Paulo, 30 abr. 2004b.

_____. **Relatórios Mensais Programa Habiteto**. São Paulo, 1995-2002.

_____. **Subsídios ao Plano Plurianual:**

Diagnóstico sócio-econômico do Estado de São Paulo. São Paulo, 1998.

GOTTDIENER, Mark. Space as a force of production: contribution to the debate on realism, capitalism, and space. **International Journal of Urban and Regional Research**, v.11, n 3, Sept. 1987.

HARVEY, David. **Social justice and the city**. Londres: Edward Arnold, 1973.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 2000**, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Estatuto da Cidade para compreender**. Rio de Janeiro, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. HABITARE. **Habitação e meio ambiente:** Abordagem integrada em empreendimentos de interesse social. São Paulo, 2001.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Cidades sustentáveis:** subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira. Brasília: Consórcio Parceria 21, 2000.

OLIVEIRA, Z.M. **Alcance e limites de uma política setorial de âmbito estadual:** a política de habitação de interesse social do Estado de São Paulo, de 1984 a 2000. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

PICKVANCE, C.G. **Urban sociology:** Critical essays. Londres: Tavistock Publications, 1977.

PRETECEILLE, E. et al. **Ségrégation urbaine**. Paris: Anthropos, 1986.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (SEHAB). **Plano Municipal de Habitação**. São Paulo, ago. 2003.

SHORT, J. Social systems and spatial patterns. **Antipode**, v. 8, n. 1, 1976.

SMOLKA, M. Estrutura intra-urbana e segregação social no espaço: Elementos para uma discussão das cidades na teoria econômica. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.9, n.1, jan./jul. 1992.

TOPALOV, C. **La urbanizacion capitalista:** algunos elementos para su analisis. México: Edicol, 1979.

VETTER, D.M.; MASSENA, R. **Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana?** Uma teoria de causação circular. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. (Série Debates Urbanos, n. 1).

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1998.