VIII Seminário Internacional da LARES
Mercados emergentes de Real Estate:
novos desafios e oportunidades

03, 04 e 05 de Setembro de 2008
São Paulo - SP - Brasil

Without land, with much labour and without capital: producing “no goods”?

Sem terra, com muito trabalho e sem capital: produzindo “não mercadorias”?

Maria da Graça Plenamente Silva [1]
Marta Dora Grostein [2]

[1] doutoranda da FAUUSP, Av. Lemos Monteiro, 141, São Caetano do Sul-SP, Brasil, mgracaarq@uol.com.br
[2] professora livre-docente da FAUUSP, martagrostein@uol.com.br

Palavras Chave: regularização fundiária e urbanística, mercado informal de moradias.

ABSTRACT

Alternative forms of production, distribution and consumption of housing are adopted by the poorest people because of problems in the socio-economic order, constituing an "informal housing market". The informal housing are produced with the combination of factors, land, labour and capital, unlike the practices of the formal housing market, showing like attributes the insecurity and lawlessness. From the economic point of view, to the Marxist theory, these houses do not constitute "goods" because they would have only "value in use", therefore, they would not be viable for driving in the formal market, regardless of their condition of regularity. This interpretation confronts theories that observe in the complete procedure of the informal housing market property, the pre-condition for the transformation of housing in "economic active". That discussion, apparently just of theoretical subject, is essential to the public policy intervention in the informal market, but insufficient to base strategies to the urban and urbanistic integration of these urban centers in the city, such as the programs of adjustment and urbanization of slums. This article argues that is also with investments in urbanization and infrastructure that allows the insertion of such dwellings in the formal market, due not only to the transfer of title or use, but due to the urbanistic attributes which are households.

RESUMO

Formas alternativas de produção, distribuição e consumo de moradias são adotadas pela população mais pobre, em função de problemas de ordem sócio-econômica, constituindo um “mercado informal de moradias”. As moradias informais são produzidas com a articulação dos fatores, terra, trabalho e capital, diferentemente das práticas do mercado imobiliário formal, apresentando como atributos a precariedade e a ilegalidade. Sob o ponto de vista econômico, para a teoria marxista essas habitações não se constituem “mercadorias”, pois teriam apenas “valor de uso”, portanto, não seriam viáveis para circulação no mercado formal, independentemente da sua condição de regularidade. Essa interpretação confronta teorias que vêem na formalização da propriedade das moradias do mercado informal, a pré-condição para a transformação da moradia em “ativo econômico”. Essa discussão, aparentemente apenas de conteúdo teórico, é essencial para políticas públicas de intervenção no mercado informal, mas insuficiente para embasar estratégias de inserção urbana e urbanística desses núcleos na cidade, como por exemplo, os programas de regularização e urbanização de favelas. Este artigo defende que é também com investimentos em urbanização e infra-estrutura que se possibilita a inserção dessas habitações no mercado formal, devido não só à titulação ou cessão de uso, mas devido aos atributos urbanísticos que lhe são agregados.

1. INTRODUÇÃO

A análise dos espaços produzidos informalmente nas grandes cidades do terceiro mundo, como é o caso do Brasil, vem se pautando em disciplinas jurídicas e urbanísticas que privilegiam esclarecer aspectos relacionados à conformidade desses espaços com a legislação vigente, buscando soluções para sua regularização urbanística e fundiária. Verifica-se também, um avanço na elaboração de diagnósticos físico-ambientais que buscam relativizar os interesses específicos das populações moradoras nestas áreas, com outros interesses mais amplos, que possam afetar o conjunto da população do município ou de uma determinada região metropolitana, evidenciando conflitos e inadequações de natureza diversa associadas a esta forma específica de assentamento urbano. .

Porém, notadamente a partir da última década, ganham destaque abordagens que reconhecem a importância e a especificidade das relações econômicas presentes no universo dos aglomerados informais - isto é, no mercado informal de moradias (1). Outros apontam a necessidade de sua valorização em relação ao contexto econômico mais amplo, como faz Hernando de Soto (**2**), que defende uma das teses mais polêmicas, e que tem exercido influência sobre o meio institucional e acadêmico em nosso país. O autor defende que grande parte da *marginalidade dos pobres em nações em desenvolvimento e em países ex-comunistas* tem origem na incapacidade das pessoas de se beneficiarem dos efeitos positivos que a ***propriedade formal*** oferece. Sem o título legal e *sem as necessárias instituições relacionadas com a propriedade*, os pobres não podem explorar seus bens como "ativos". Enfrentar esse problema significa para o autor estabelecer um *sistema de propriedade* (**3**)*, que permita a formalização das moradias dos mais pobres.* Entende ainda o autor, que além da função de abrigo, as habitações com a propriedade devidamente formalizada, adquirem uma "***vida paralela***", constituindo "ativos" que podem cumprir uma série de funções adicionais, como: constituír garantia de crédito, reforçar a responsabilidade individual, e a capacidade de adequar a propriedade a qualquer tipo de transação. E, deste modo a propriedade passa a exercer um conjunto de "funções econômicas" impedidas anteriormente pela condição de ilegalidade existente. . Nesta interpretação, a condição irregular da propriedade confere à moradia a condição de "***capital morto***", pois permaneceria no setor "subcapitalizado" da economia, restringindo as possibilidades de crédito: *as pessoas não conseguem extrair vida econômica de suas construções* (**4**).

O Professor Francisco de Oliveira, em conferência proferida em 2004 questiona a tese de Hernando de Soto, por entender que *as casas autoconstruídas não podem ser convertidas em mercadoria, pois foram produzidas como "não mercadorias",* como resultado da *superexploração* da força de trabalho. Nesse contexto, a periferia deve ser entendida como *o espaço onde predominam padrões não-capitalísticos de relações de produção*, e da relação entre a "*autoconstrução*" e os "*processos da macroeconomia*" resulta o *rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho e o rebaixamento dos custos públicos de produção da cidade*. Para o mercado imobiliário só existe "*da classe média para cima*": ***não há mercado imobiliário para renda baixíssima porque a habitação não é produzida como mercadoria – tem valor de uso, mas não tem valor de troca*** (**5**).

---

1 A esse respeito ver a pesquisa da rede INFOSOLO, bem como ABRAMO (2003) e BALTRUSIS (2005).

2 Economista peruano. Em sua obra - "O Mistério do Capital" (Rio de Janeiro, Ed. Record, 2001), descreve *porque o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*.

3 Embora o autor não defina claramente o que define por "sistema de propriedade", certamente se refere à uma estrutura legal e institucional que permite o reconhecimento formal do direito de propriedade, com a concessão de títulos devidamente reconhecidos.

4 SOTO (2001), pp.52.

5 Conferência proferida no <u>*Seminário Procedimentos Inovadores de Gestão da Produção Habitacional para População de Baixa Renda*</u> – FAUUSP – Capital – SP, 17 a 19 de outubro de 2004. O Professor Francisco de Oliveira é Titular de Sociologia da FFLCH da USP (aposentado) e Coordenador Executivo do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania – CENEDIC/USP. Essa conferência gerou o artigo "O Vicio da Virtude", publicado na Revista Novos Estudos CEBRAP, Nº 74, de março de 2006.

A polêmica instalada torna oportuna uma análise das perspectivas de transformação introduzidas a partir da regularização urbanística e fundiária os dos assentamentos informais através de intervenções públicas, lembrando que estas ações têm entre seus objetivos exatamente trazer essas moradias para o contexto da cidade formal.
No sentido de introduzir elementos que esclareçam ambas as posições acima descritas é essencial compreender, entre os condicionantes que interferem na inserção econômica desse universo de moradias produzidas na informalidade, ao menos os aspectos relacionados a três deles, isto é, da terra, do trabalho e do capital. O esclarecimento desses aspectos informam outra questão relevante relacionada aos limites e possibilidades de "transformação" e inserção dessas habitações no circuito econômico formal, e, portanto, das possibilidades desses "proprietários" extraírem ***vida econômica*** de suas construções.

2. PRODUZINDO MORADIAS

A produção de qualquer moradia, seja ela produzida pelo mercado imobiliário formal, seja no âmbito da informalidade e da autoconstrução, compreende a articulação de fatores essenciais, como terra, trabalho e capital. A terra - **base fundiária da produção** - é o primeiro quesito do processo da produção de moradias e compreende a aquisição da gleba ou do lote onde serão edificadas as habitações. Trata-se de investimento vultoso, remuneração do proprietário da terra, pois a propriedade privada do solo garante ao detentor desse direito a cobrança de um valor para facultar o seu uso a terceiros. Tanto os consumidores finais – aqueles que necessitam da terra para fins de moradia – quanto os empreendedores imobiliários – aqueles que necessitam da terra para fins produtivos, estão sujeitos ao pagamento da terra ao proprietário fundiário. Portanto, esta etapa é um dos primeiros obstáculos que se apresentam aos produtores e consumidores (**6**).
Um dos principais entraves à obtenção da moradia pela população de mais baixa renda é o acesso à terra, especialmente a terra urbanizada e "legalizada", em face dos altos preços desse bem nas grandes cidades (**7**). Os moradores informais, praticamente na totalidade dos casos, não detêm direitos relativos à propriedade da terra, mas sim uma condição de "posse precária", sendo a condição ilegal de acesso à terra um dos principais elementos definidores da informalidade das habitações.
Na conformação original das favelas (**8**) o acesso à terra ocorre através da invasão, organizada ou não, na maioria dos casos de áreas públicas. No caso de áreas privadas, encontram-se ocupações em caso das áreas inadequadas ao uso habitacional e/ou com restrições legais de ocupação (**9**). Contudo, geralmente, os núcleos favelados não prosperam em áreas privadas, pois os proprietários mantêm a guarda das mesmas ou ingressam com as medidas judiciais para reintegração de posse em caso de invasão.
No caso dos loteamentos irregulares, existem várias estratégias adotadas para acesso à terra por parte dos loteadores, que evoluem sempre de forma a ignorar ou burlar a legislação urbanística

---

6 TOPALOV (1979) define que a base fundiária da produção, se constitui *obstáculo à reprodução das condições de acumulação no processo de produção capitalista das habitações.*pp.53.

7 Segundo SMOLKA (2003): *O preço de mercado do metro quadrado de um lote urbanizado por agentes privados varia tipicamente entre US$ 32 e US$ 172 nas cidades latino-americanas*. pp. 120.

8 Nos referimos à "conformação original" das favelas, porque após a ocupação e consolidação do núcleo favelado, o acesso à moradia nesses locais se dá mediante a "compra" ou "aluguel" de um barraco, ou seja, a ocupação "sem ônus" acontece apenas no inicio do processo de formação das favelas. A partir dos anos 1980 a forma predominante de acesso a uma moradia em favela é através da "compra" ou "aluguel".

9 Como é o caso de Áreas de Proteção aos Mananciais – APM's, Áreas de Preservação Ambiental – APA's, Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIE, Áreas de Preservação Permanente – APP´s, e outras previstas pela legislação.

vigente e consoante as "dinâmicas" próprias do mercado informal (**10**).O lucro no caso dos loteamentos clandestinos deve-se ao fato de que as glebas, geralmente em zona rural, parceladas irregularmente sem obediência aos trâmites legais e sem a dotação da infra-estrutura, são vendidas a preço de terra urbana, sem que o loteador tenha realizado o investimento de capital que as habilitaria ao uso urbano ou garantisse as condições de "***construtibilidade***" (**11**). Trata-se, conforme define SINGER (1979), da *antecipação da "valorização"* da gleba: *em função de mudanças na estrutura urbana que ainda estão por acontecer e por isso o especulador se dispõe a esperar um certo período, até que as condições propícias se tenham realizado* (**12**). Embora as condições de acesso à terra sejam ilegais, tanto na favela quanto nos loteamentos irregulares/clandestinos, o habitante do loteamento encontra-se em uma condição peculiar, conforme descreve GROSTEIN (1987): *(...) existe uma relação mercantil de compra e venda da* ***propriedade; o comprador tem direitos adquiridos e a propriedade do imóvel*** *não é questionada nem pelo Estado, nem pelo conjunto da sociedade* (**13**).

Na situação indicada por GROSTEIN o morador "comprou" o lote onde edificou sua moradia, portanto não se trata de uma ocupação não consentida. Porém, devido à condição irregular do loteamento, não há titulação da propriedade junto ao Registro de Imóveis e lançamento de tributos, portanto, a propriedade não está configurada e apta a ser comercializada no mercado imobiliário formal. Em síntese, a ilegalidade relativa à terra nos assentamentos habitacionais estaria classificada sob dois aspectos:

- **a.** Ilegalidade decorrente da *forma de acesso à propriedade*, compreendendo tanto os aspectos relativos à posse não consentida, ou seja, a ocupação desvinculada do direito de propriedade, quanto a propriedade não reconhecida pelo mercado formal, ou seja, sem titulação;
- **b.** Ilegalidade decorrente da *não conformidade do assentamento habitacional com a legislação que rege o parcelamento o uso e ocupação do solo*, compreendendo a legislação urbanística e ambiental no âmbito municipal, estadual e federal.

Com relação ao fator "**trabalho"**, análises realizadas na década de 70, entre elas a de VARGAS (1979), afirmam que a produção do mercado imobiliário formal relaciona-se com a indústria da construção civil, considerada então como um setor atrasado que não incorporou as inovações tecnológicas como a indústria em geral, e, conseqüentemente, poderia ser classificada como uma manufatura, *entendida como o estágio de desenvolvimento das forças produtivas anterior à indústria* (**14**).

Essa situação é explicada em parte pelas características peculiares da produção da construção civil, na medida em que cada obra compreende uma estrutura de produção única, que congrega equipes e trabalhadores que vão sendo incorporados, conforme as necessidades no decorrer da

---

10 As práticas de burla à legislação de parcelamento do solo vêem sendo observadas e diagnosticadas pelo Ministério Público/SP e pelo Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo – RESOLO da Prefeitura de São Paulo. A respeito das práticas adotadas mais recentemente ver PIMENTEL (1999). AKAOUI (1999) e PINTO (1999).

11 TOPALOV (1979) define condições de "*construtibilidade*": *(...) capital acumulado que compreende a configuração espacial de múltiplas atividades capitalistas, consumidoras de força de trabalho, de produtos intermediários de "serviços" necessários à gestão do processo de produção – exploração ou à realização das mercadorias, além de infra-estruturas de viabilidade, de vias de transportes produzidas e mantidas pelo Estado - resultados objetivos e acidentais da urbanização capitalista*. pp.72.

12 SINGER (1978): pp. 24.

13 GROSTEIN (1987), pp, 19.

14 Conforme descreve VARGAS (1979): (...) *diferente da concepção de autores clássicos, como Marx e Smith, que se referiam à manufatura como as características específicas do período de transição do feudalismo para o capitalismo*

obra (**15**). Portanto, a cada nova construção é necessário o deslocamento geográfico e a mobilidade de equipes de trabalho e equipamentos.

Há que se ressaltar ainda, o fato de que a produtividade das "atividades formais" da construção civil é 27% mais elevada do que a do "setor informal" (**16**). Essa constatação demonstra que os vínculos empregatícios precários do setor, o deslocamento geográfico e a ausência de uma padronização das tarefas, não facilitam o mínimo treinamento, que permitiriam a especialização da mão de obra, a otimização do trabalho e a redução dos desperdícios e, por conseqüência, o aumento da produtividade que poderia resultar no barateamento do produto. Entretanto, há que se considerar que na última década ocorreu um avanço considerável no que se refere à atividade da construção civil imobiliária – especialmente na produção de grandes conjuntos, residenciais ou de comercio e serviços, cuja analise mereceria estudos detalhados. Tanto nas favelas como nos loteamentos ilegais da periferia a produção da moradia vai ocorrer através da ***autoconstrução***, ou seja, os indivíduos produzem sua própria casa, valendo-se dos finais de semanas e feriados, utilizando sua própria força de trabalho, com ou sem a ajuda de familiares e amigos.

De todo modo, embora presentes na produção das moradias informais uma série de condicionantes que variam inclusive de núcleo para núcleo, as habitações apresentam como característica comum o fato de serem produzidas em desconformidade com a legislação urbanística e edilícia, sem observar as normas e parâmetros técnicos reconhecidos, em processo alheio do modo de produção do mercado formal, sem incorporar qualquer avanço tecnológico.

Outro fator a ser considerado na complexidade da produção da mercadoria habitação diz respeito ao **capital.** O financiamento da produção e do consumo habitacional é essencial, em face dos altos valores envolvidos, e requer uma rentabilidade com altas taxas de lucro, em face do longo prazo de produção e circulação que inviabiliza a produção e o acesso à moradia no mercado formal por parte da população de baixa renda (**17**).

As famílias alijadas do mercado imobiliário formal e do programas habitacionais públicos, se valem de economias, obtidas com sacrifícios, para compra do material de construção, a ser empregado nos processos de autoconstrução. Na autoconstrução, o ritmo de execução das obras, que em geral leva anos, segue as possibilidades financeiras das famílias, que acabam empregando na construção da casa todos os recursos que excedem o seu consumo vital.

Esses investimentos, muitas vezes de toda uma vida, resultam em construções que têm como denominador comum as condições precárias de habitabilidade e alguma espécie de ilegalidade na sua produção, distribuição ou consumo, portanto, que não garantem ao seu detentor a condição de propriedade e a extração de ***vida econômica*** das construções.

3. A INSUFICIÊNCIA DE ABORDAGENS COM FOCO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Considerando que os questionamentos apresentados por Oliveira pautam-se na teoria marxista, é necessário preliminarmente discutir a produção das moradias informais a partir dessa teoria, iniciando com a conceituação do que se constitui "**mercadoria**", vez que é justamente neste conceito que as habitações informais não se enquadrariam.

MARX (1989) define "**mercadoria**" como *objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia*. As mercadorias atendem às necessidades humanas,

---

15 Ver LAMPARELLI (1982), pp.21.

16 Conforme SINDUSCON. Op.cit.

17 Conforme TOPALOV (1979), o período de rotação do capital é excepcionalmente longo, tanto no *período de produção* quanto no *período de circulação*, representando um *obstáculo à reprodução das condições de acumulação no processo de produção capitalista das habitações*, tal como ocorre com a base fundiária como mencionamos anteriormente. pp. 55-56.

diretamente, como meio de subsistência ou objeto de consumo, ou indiretamente, como meio de produção. Apresentam-se como "**valor de uso**", ou seja, *utilidade da mercadoria, determinada pelas propriedades materiais inerentes a mesma*, e como "**valor de troca**", que se revela *na relação quantitativa entre valores de espécies diferentes, na proporção em que se trocam* (**18**).
A "grandeza do valor" é determinada, portanto, pela ***quantidade de tempo de trabalho socialmente necessário*** (**19**) para a produção de um valor de uso, que se constitui no *tempo de trabalho requerido para produzir-se um valor de uso qualquer, nas condições de produção socialmente normais, existentes e com grau social médio de destreza e intensidade do trabalho* (**20**).
Essas ***condições de produção socialmente normais***, que resultam no tempo de ***trabalho socialmente necessário***, são os elementos norteadores para a formação de "preços de mercado", ou "preços reguladores de mercado", que toma por base uma produtividade média do ramo industrial determinado.
Outra condição para definição de "mercadoria" é a necessidade de transferência por meio de troca, a quem ela vai servir como valor de uso: *Quem com seu produto satisfaz a própria necessidade gera valor de uso, mas não mercadoria. Para criar mercadoria é mister não só produzir valor de uso, mas produzi-lo para outros, dar origem a valor de uso social* (**21**).
Dessa forma, uma moradia construída para uso próprio, que teoricamente **não poderia ser trocada no mercado formal**, por não se constituir em propriedade de quem detém a posse e não obedeceu aos parâmetros legais e técnicos de produção, não é uma mercadoria, **ao menos no universo das relações capitalistas do mercado imobiliário privado formal**. Essas moradias teriam ***valor de uso***, mas o ***valor de troca*** só se realizaria em condições extremamente particulares, em um "mercado informal", com a condição de que a "troca" não envolveria o direito de propriedade, mas somente a posse precária.
Ainda consoante a teoria marxista, há que se ressaltar:

> *"No conjunto formado pelos valores de uso diferentes ou pelas mercadorias materialmente distintas, manifesta-se um conjunto correspondente aos trabalhos úteis diversos – classificados por ordem, gênero, espécie, sub-espécie e variedade – a divisão social do trabalho. Ela é condição para que exista a produção de mercadorias, embora, reciprocamente, a produção de mercadorias não seja condição necessária para a existência da divisão social do trabalho"*. (MARX, 1989: PP.49 – GRIFOS NOSSOS).

A produção de moradias informais ocorre à parte da ***divisão social do trabalho***, na medida em que é produzida por um trabalhador que, nas horas de folga de seu trabalho, acumula uma série de tarefas que seriam desempenhadas por um conjunto de profissionais de aptidões diversas (pedreiro, encanador, marceneiro, eletricista, servente, etc.), produzindo a habitação para uso próprio. As moradias resultantes da autoconstrução e outras formas de cooperação voluntária como o mutirão, são produzidos por trabalho não pago, isto é *supertrabalho* ou *sobretrabalho*. Essa forma de produção, conforme define OLIVEIRA (1987), *contribui para o aumento da taxa*

---

18 MARX (1989), pp. 42.
19 Consoante a teoria marxista, ao abstrairmos o valor de uso das mercadorias resta-nos apenas a massa pura e simples de trabalho humano, ou seja, a força de trabalho despendida em sua produção, ou seja, *um valor de uso ou um bem só possui, portanto, valor, porque nele está corporificado, materializado trabalho humano abstrato.* MARX (1989): pp. 44.
20 MARX (1989): pp. 46.
21 MARX (1989): pp. 47- 48.

de exploração da força de trabalho, pois a habitação resultante da produção informal reflete-se numa baixa aparente do custo de sua reprodução (**22**).

Não obstante a pertinência da análise de Oliveira, esta se restringe à produção informal em seu estado original, ou seja, sem qualquer intervenção que viesse a melhorar as condições de habitabilidade e/ou promover a urbanização e qualificação do assentamento original. Outro aspecto relevante a ser considerado, diz respeito à condição irregular de propriedade característica dos assentamentos urbanos informais, como vimos anteriormente, que passam hoje a uma nova condição com as possibilidades abertas através do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória 2220/2001 (**23**). No tocante às condições materiais das habitações, os benefícios incorporados aos assentamentos e edificações resultantes dos programas de regularização técnica ou urbanística empreendidos pelo poder público é que irão determinar a condição de aproximação das construções produzidas, daquelas oferecidas pelo mercado formal, entendida aqui a moradia e o bairro beneficiado onde se insere. Deste modo, a simples concessão do titulo de propriedade, conforme postula SOTO (2001), não é suficiente para a transformação da habitação em um "ativo" que pudesse beneficiar o seu detentor em transações financeiras. Como evidencia FERNANDES (2003), estudos recentes têm contestado *a sustentabilidade urbanística e socioambiental dos assentamentos no Peru, no México, em El Salvador e outros países, já legalizados através de programas inspirados nas idéias de SOTO* (**24**).

4. O IMPACTO DA REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E FUNDIÁRIA NO MERCADO INFORMAL

As regularizações técnicas ou urbanísticas dos assentamentos informais devem se constituir em intervenções amplas, que contemplem a ordenação das ocupações, de forma a garantir a acessibilidade às vias públicas, a dotação de infra-estrutura, o tratamento dos resíduos, além das condições necessárias para a vida urbana, como o transporte e os equipamentos que garantam o acesso aos serviços públicos. Nesse aspecto, cabe destacar o componente físico-urbanístico da sustentabilidade dos aglomerados urbanos, conforme conceitua GROSTEIN (2001):

> *"O avanço do processo de urbanização, sua escala e velocidade, não constituem problema em si, não fosse o modo como ocorreu. A ele devemos estar atentos, pois a sustentabilidade do aglomerado urbano/metropolitano, em sua componente físico-urbanística, relaciona-se com as seguintes variáveis: a forma de ocupar o território, a disponibilidade de insumos para seu funcionamento (disponibilidade de água), a descarga de resíduos (destino e tratamento de esgoto e lixo); o grau de mobilidade da população no espaço urbano (qualidade do transporte público de massa); a oferta e o atendimento às necessidades da população por moradia, equipamentos sociais e serviços e a qualidade dos espaços públicos. Assim sendo, as políticas que os sustentam o parcelamento, uso e ocupação do solo e as práticas urbanísticas que viabilizam estas ações, tem papel efetivo na meta de conduzir as cidades no percurso do desenvolvimento sustentado".* (GROSTEIN, 2001: pp. 20.)

---

22 OLIVEIRA (1987): pp. 35-36.

23 O Estatuto da Cidade e a Medida Provisória 2220/2001 introduzem, entre outras medidas em prol da regularização fundiária de assentamentos informais, as possibilidades de cessão de uso de áreas públicas e a usucapião coletiva.

24 FERNANDES (2003): pp.154.

Portanto, são as ***práticas urbanísticas*** que ***viabilizam ações***, que irão determinar as condições efetivas da transformação das moradias informais em "mercadorias", influenciando inclusive no seu valor de mercado.
Embora se constitua em uma atividade que vem sendo empreendida há mais de duas décadas em nosso país, a ***urbanização de assentamentos informais*** está longe de se constituir em um conceito único, em um conjunto pré-determinado de intervenções, portanto, sob essa denominação são adotadas *práticas urbanísticas* diferenciadas. Em que pese o fato de que os aglomerados informais apresentam características diferenciadas e, por conseqüência, demandam soluções e programas variados, a forma de se proceder a sua urbanização varia conforme o entendimento do agente público que a promove, correspondendo a *práticas urbanísticas* distintas. Verifica-se a existência de situações onde a mera dotação parcial de infra-estrutura, com a implantação de redes de água, redes de coleta de esgoto sem tratamento e a pavimentação de ruas e vielas estreitas e tortuosas são consideradas como intervenções de ***urbanização***. Em outros casos o conceito se amplia e a urbanização passa a considerar o saneamento da área com o tratamento de resíduos, dispositivos de drenagem, coleta de lixo, além da regularização do traçado geométrico do sistema viário e até mesmo a reposição de edificações existentes em condição muito precária ou desordenada.
Assim sendo, pode-se afirmar que existe uma relação entre os benefícios introduzidos por intervenções públicas nesse universo informal, e o valor imobiliário adquirido pelas moradias em assentamentos beneficiados.

5. BENEFICIOS DA REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E DA PROPRIEDADE TITULADA.

Os processos de regularização fundiária e urbanística no contexto contemporâneo não podem ignorar a análise de aspectos relacionados à condição regular da propriedade e da sua condição de alienação.
Para a regularização fundiária de favelas que ocupam áreas públicas, o instrumento jurídico aplicável é a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, estabelecido em 1967 (**25**), e reconhecido no Estatuto da Cidade como *instrumento* da Política Urbana. Para este instrumento foi facultada a contratação coletiva, a força de escritura pública e a aceitação obrigatória em garantia de *contratos de financiamentos habitacionais*, em casos de programas especiais de interesse social promovidos pela Administração Pública (**26**). Como é um direito de uso e não de propriedade, não abre a possibilidade do imóvel se converter em garantia para obtenção de crédito e muito menos se presta para alienação do imóvel no mercado imobiliário formal.
Ainda no que se refere às áreas públicas, temos também a Concessão de Uso Especial de Moradia - CUEM, (**27**), concessão de caráter gratuito, perpétuo, privado e obrigatório, ou seja,

---

25 A Concessão de Direito Real de Uso – CDRU é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social. Foi instituída originalmente através do Decreto-lei 271/67, que em seu art. 7º determinava*: É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas*.

26 Conforme parágrafo 2º, artigo 4º e incisos I e II do artigo 48 do Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 de Julho de 2001.

27 Conforme artigo 1º, da Medida Provisória 2220/2001. A CUEM é instituída em favor daquele que *até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família,*

desde que cumpridos os pressupostos legais pelo ocupante não há como a Administração Pública se furtar a sua concessão, contudo, apenas para o uso como moradia. Embora a CUEM seja transferível por *ato inter vivo*s ou *causa mortis* (**28**), é prevista a sua extinção se o cessionário der ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural (**29**). Não há o direito de propriedade, contudo é garantido o direito social de moradia, estabelecido na Constituição Federal. Nada obsta, contudo, que na transferência *inter vivos*, o beneficiário obtenha vantagens pecuniárias com a alienação do direito de uso, surgindo, portanto, a possibilidade do estabelecimento de uma espécie de *valor de troca* dentro de uma transação amparada na lei.

Aos imóveis que venham a ser regularizados e ocupem áreas particulares, há a possibilidade efetiva da constituição do direito de propriedade. O direito de propriedade se dá principalmente através da usucapião. A usucapião especial urbana, estabelecida nos termos da Constituição Federal (**30**), garante que o domínio de áreas urbanas privadas, de até 250 m², ocupadas para fins de moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, seja facultado aos ocupantes desde que não proprietários de imóveis em área urbana ou rural. Além dessas disposições o Código Civil (**31**) tornou expressa a possibilidade de requerer em juízo a declaração da aquisição da propriedade do imóvel, mediante usucapião, constituindo-se tal declaração em *titulo hábil para registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis* (**32**).

O Estatuto da Cidade estabeleceu a possibilidade da usucapião coletiva para áreas urbanas com extensão superior, mediante ocupação por população de baixa renda para sua moradia, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor (**33**). Nesses casos também é prevista a sentença judicial como titulo hábil para registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis, com a constituição de uma co-propriedade, ou propriedade coletiva, através de condomínio ordinário (**34**).

Mesmo que as regularizações de ocupações de favelas em áreas públicas se beneficiem de instrumentos de cessão de uso, nada impede que transações de "alienação" ocorram, como já ocorriam anteriormente sem qualquer documento formal. Com as cessões de uso, especialmente a CUEM, é possível a transferência legal do direito à posse e, como já mencionado, nada impede que sejam auferidas vantagens pecuniárias pelo cessionário original.

Contudo, a possibilidade de "obter crédito", a partir da oferta do imóvel como garantia real, como "ativo financeiro" conforme postula SOTO (2001), não é factível em face da concessão de posse não se constituir em documento passível de execução por parte das instituições financeiras em caso de inadimplemento de obrigações contraídas. Essa condição é diferente para aqueles que ocupam áreas particulares e têm a possibilidade de adquirir o direito de propriedade, mediante transferência ou usucapião.

No tocante ao crédito há que se considerar o fato de que mesmo que um morador detenha um titulo de propriedade de uma moradia em um loteamento informal, por exemplo, dificilmente

---

tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

28 Conforme artigo 7º, da Medida Provisória 2220/2001.

29 Conforme artigo 8º, da Medida Provisória 2220/2001.

30 Nos termos do art. 183.

31 Art. 1241 do Código Civil.

32 Essa disposição colocou por terra o parágrafo 3º, do Art. 9º do Estatuto da Cidade, que estabelecia direitos ao herdeiro legítimo quanto a posse de seu antecessor, *desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão,* vez que reconheceu o direito à propriedade plena, portanto, sem restrições.

33 Desde que satisfeitas as mesmas condições de posse ininterrupta e sem oposição por um período de cinco anos, sendo facultada, a somatória da posse do antecessor para contagem desse prazo (conforme parágrafo 1º, do Art. 10).

34 Conforme MEIRELLES (1996), o condomínio ordinário ou a propriedade em condomínio é o *direito de propriedade de duas ou mais pessoas sobre partes ideais de uma mesma coisa indivisa.*

encontrará uma instituição financeira que lhe dê crédito, pois na verdade, para a concessão de credito, quando exigida garantia real, a formalidade da propriedade é necessária, porém não suficiente. A concessão de crédito, sob garantia hipotecária, depende também do valor do bem, valor este considerado o "preço de mercado". Há que se enfatizar, que para os bancos e instituições financeiras, os ativos imobiliários são aqueles passíveis de serem transacionados no "mercado formal", construídos com solidez, segurança e obediência à normas urbanísticas e edilícias.

De toda a forma, mesmo que a edificação não possa ser considerada como fator de valorização do imóvel, há o valor do terreno que é passível de se constituir como garantia. Porém qual o valor a ser atribuído a esse imóvel?

A resposta a esse questionamento depende, além dos preços praticados no mercado, da condição objetiva em que se encontra o imóvel, ou seja, a localização, infra-estrutura, as condições do bairro onde está localizado entre outros. Embora não seja objetivo deste artigo aprofundar-se nas teorias relativas à "renda da terra", temos, com certeza, além das condições peculiares de cada lote urbano, uma diferenciação qualitativa resultante do capital nele investido, conforme argumentado anteriormente. Esses investimentos de capital são encarados como "benfeitorias" e, dessa forma, passíveis de conferir um rendimento adicional ao morador, elevando o valor da terra. Desta forma, mais uma vez, as práticas urbanísticas que nortearam o processo de regularização são determinantes da possibilidade de ***vida econômica*** das moradias informais.

Se os programas de regularização já se colocavam como políticas públicas essenciais para fins da sustentabilidade físico-urbanística das cidades, para a qualidade de vida dos moradores, bem como para inclusão social, são também fatores determinantes da possibilidade da constituição de patrimônio aos seus habitantes, vez que é na casa que investem todas as suas economias.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. *A Teoria Econômica da Favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal.* In ABRAMO, Pedro (org.). *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino americanas*. Rio de Janeiro: Sete Letras, FAPERJ, 2003, pp. 139-172.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Parcelamento do Solo em Áreas de Proteção Ecológica: A tentativa de burla à legislação urbanística através da constituição do condomínio ordinário. in Temas de Direito Urbanístico 1. São Paulo. Ministério Público/Imprensa Oficial. 1999. pp. 149-153

BALTRUSIS, Nelson. *Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas na Região Metropolitana de São Paulo.* Tese de Doutoramento. São Paulo, FAUUSP, 2005.

FERNANDES, Edésio. *Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil.* In ABRAMO, Pedro (org). *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino americanas.* Rio de Janeiro: Sete Letras, FAPERJ, 2003, pp. 139-172.

FERRO, Sérgio. Nota sobre o "vicio da virtude". In Novos Estudos Nº 76, CEBRAP, Novembro, 2006, pp. 228-235.

GROSTEIN, Marta Dora. *A cidade clandestina: ritos e mitos. O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo 1900-1987*. São Paulo, Tese de Doutoramento FAU USP, 1987.

GROSTEIN, Marta Dora. *Metrópole e Expansão Urbana: a Persistência de Processos "Insustentáveis"*. São Paulo em Perspectiva, nº 1, (vol. 15), *Metrópoles Transformações Urbanas*, pp 13-10, São Paulo, SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), janeiro/fevereiro, 2001.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. *A Habitação e a Industrialização das Construções*. in Espaço & Debates Nº 07, pp. 21-27. out/dez. 2004.

LOPES, João Marcos. O anão caolho. In Novos Estudos Nº 76, CEBRAP, Novembro, 2006, pp. 219-227.
MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*. Volume I. Livro Primeiro. *O Processo de Produção do Capital.* Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1989. 13ª ed.
MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de contruir. São Paulo, Malheiros, 1996, 6ª ed.
OLIVEIRA, Francisco. *Economia brasileira: Crítica à razão dualista*. Petrópolis, Vozes, 1987, 5ª ed.
OLIVEIRA, Francisco. *O vicio da virtude*. In Novos Estudos Nº 74, CEBRAP, Março, 2006, pp. 67-85.
PINTO, Yves Atahualpa. Constituições Fraudulentas de Associações Habitacionais para promoção de Loteamentos Ilegais. in Temas de Direito Urbanístico 1. São Paulo. Ministério Público/Imprensa Oficial. 1999. pp. 157-174.
SINDUSCON-SP. *Informalidade na construção civil: um jogo de soma negativa*, 2003. In www.cbci.com.br.files/textos/eecn_002_informalidade.pdf
SINGER, Paul. *O uso do solo urbano na economia capitalista*. in MARICATO, Ermínia. (org.) *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega, 1979. pp. 21-36.
SMOLKA, Martin O. *Regularização da Ocupação do Solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução*. In ABRAMO, Pedro (org). *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino americanas*. Rio de Janeiro: Sete Letras, FAPERJ, 2003, pp. 119-138.
SOTO, Hernando de. *O Mistério do Capital: porque o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo.* Rio de Janeiro, Ed. Record, 2001.
TOPALOV, Chistian. *Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil*. in FORTI, Reginaldo. (Org.). *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo, Editora Ciências Humanas, 1979. pp. 53-80.
VARGAS, Nilton. *Organização do trabalho e capital: um estudo da construção habitacional*. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado. UFRJ, 1979.
PIMENTEL, Roberto Luis de Oliveira. Implementação de Empreendimento residencial – A questão da divisão de imóvel em glebas menores como ato de fraude a lei. in Temas de Direito Urbanístico 1. São Paulo. Ministério Público/Imprensa Oficial. 1999. pp. 139-145.