

Territorios 26 / Bogotá, 2012, pp. 63-81
ISSN: 0123-8418
ISSNe: 2215-7484

Territorios, naturaleza y medio ambiente

Ocupações das áreas de mananciais na região metropolitana de São Paulo eo mercado de terras rurais e periurbanas

La ocupación de áreas de manantiales en la región metropolitana de São Paulo: los mercados de tierras en las zonas rurales periurbanas

Occupation of water source areas in metropolitan region of São Paulo: rural land market in peri-urban areas

Ana Karina da Silva Bueno*
Bastiaan Philip Reydon**
Tiago Santos Telles***

Recibido: 28 de noviembre de 2011
Aprobado: 27 de marzo de 2012

Para citar este artículo

Da Silva Bueno, A.; Reydon, B. y Santos Telles, T. (2012), “Ocupações das áreas de mananciais na região metropolitana de São Paulo eo mercado de terras rurais e periurbanas”, en *Territorios* 26, pp. 63-81.

sección temática

* *Mestre em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP. E-mail: ana-karina_bueno@yahoo.com.br*

** *Doutor em Ciência Econômica pela UNICAMP. Professor Livre Docente do Instituto de Economia da UNICAMP. E-mail: bas-rey@eco.unicamp.br*

*** *Pesquisador do Instituto Agronômico do Paraná. E-mail: telles@iapar.br*

Palavras chave

ocupações irregulares, preço da terra, Lei de Proteção dos Mananciais, políticas públicas, território.

Palabras clave

ocupación ilegal, precios de la tierra, Ley de Protección de los Manantiales, política pública, territorio.

Key words

illegal occupations, land prices, Watershed Protection Act, public policies, territory.

RESUMO

As ocupações ilegais, vinculadas aos processos de especulação fundiária, geram inúmeras tensões socioambientais. Esses conflitos são reforçados pela fragilidade das instituições e pelos confrontos de interesses entre os agentes econômicos. A maioria dos estudos sobre os processos de ocupação de áreas rurais periurbanas no estado de São Paulo, indica que a Lei de Proteção dos Mananciais (LPM) ocasionou a queda nos preços das terras. Nesse contexto, este estudo trás uma discussão sobre a urbanização em áreas de mananciais da região metropolitana da cidade de São Paulo, verificando a influência da LPM (Lei nº 898/75, nº 1.172/76) sobre as ocupações irregulares e a desvalorização/valorização das terras localizadas nessas áreas. Os resultados evidenciam que o comportamento dos preços de terras rurais de municípios pertencentes às áreas de mananciais, no período de 1970 a 2002, não foram significativamente influenciados pela LPM. A influência predominante neste caso foi das políticas macroeconômicas do Plano Real.

RESUMEN

Las ocupaciones ilegales, vinculadas a los procesos especulativos del mercado de tierras, generan numerosas tensiones ambientales y sociales. Estos conflictos se ven reforzados por la debilidad de las instituciones y los choques de intereses entre los agentes económicos. La mayoría de los estudios sobre los procesos de ocupación de las zonas rurales periurbanas en el Estado de Sao Paulo, Brasil, se basan en la suposición de que de la Ley de Protección de los Manantiales (LPM) se genera la caída de los precios de las tierras. En este contexto, el presente estudio aporta un análisis de la urbanización de estas áreas en los manantiales de la región metropolitana de Sao Paulo, del control de la influencia de la LPM en las ocupaciones, y de la depreciación/valorización de terrenos ubicados en esa zona. Los resultados muestran que el comportamiento de los precios de las tierras agrícolas de los municipios pertenecientes a las cuencas hidrográficas de la zona no estuvo influenciado por la LPM. La influencia predominante, en este caso, es la de las políticas macroeconómicas del plan real de Brasil.

ABSTRACT

Illegal occupation, linked to processes of land speculation, generates various social and environmental tensions. These conflicts are reinforced by the weakness of institutions and by the conflict of interests between economic agents. Most of the studies about the processes of occupation of the peri-urban areas in the region of São Paulo State, Brazil, assume that the Watershed Protection Act (WPA) causes fall in land prices. Therefore, this study brings a discussion about the urbanization of water sources areas in the metropolitan region of São Paulo, assessing the influence of the WPA in irregular occupations and the devaluation or valorization of lands located in these areas. The results show that the behavior of the agricultural land prices of municipalities nearby the watershed areas were not significantly affected by the WPA. In this case, the predominant influence was the *macroeconomic policy* of the *Brazil's Real Plan*.

Introdução

Os processos de ocupação urbana de áreas rurais nas franjas das grandes cidades têm se tornado objeto de preocupação de alguns setores da sociedade e gerado vários tipos de políticas. A ocupação urbana que ocorre em áreas de proteção ambiental, tais como as de mananciais, passa a ganhar também dimensão ambiental e, às vezes, até de segurança pública. É neste contexto que as áreas de mananciais localizadas na região metropolitana da cidade de São Paulo vêm sofrendo tanto os fortes impactos das políticas que procuram a preservação dos mananciais, quanto dos processos desordenados de ocupação urbana, gerando vulnerabilidades ambientais, sócias e demográficas (Alves 2006; Marandola Junior e Hogan 2009).

A legislação do estado de São Paulo que procurava preservar os mananciais, a Lei de Proteção dos Mananciais (LPM) (nº 898/75, nº 1.172/76 e nº 9.714/77), poderia ser caracterizada como uma política de comando e controle que restringiu o uso e a ocupação do solo por meio dos zoneamentos, padrões ambientais, licenciamento e fiscalização. Durante quase 30 anos de vigência, a LPM caracterizou-se pela ausência de instrumentos adequados de gestão, exacerbando o centralismo, a falta de legitimidade junto à população, aliada à inexistência de fiscalização, principalmente quanto ao uso do solo, que levou à deterioração dos mananciais pelas ocupações urbanas periféricas caracteriza-

das pelas favelas e loteamentos destinados à população de baixa renda.

A região dos mananciais vem sofrendo um aumento populacional expressivo ao longo das últimas décadas. O levantamento do Instituto Socioambiental (ISA) (Whately; Cunha 2006), baseado em imagens de satélite, revela que houve crescimento de 53 % da área urbana na bacia do Guarapiranga, entre bairros já consolidados e loteamentos clandestinos incorporados mais recentemente. O governo do Estado de São Paulo estima que atualmente vivem irregularmente e/ou clandestinamente no interior da bacia do Guarapiranga cerca de 600 mil pessoas. Só nas áreas de mananciais da cidade de São Paulo estima-se que residam cerca de 1,5 milhão de pessoas.

A maioria dos estudos sobre os processos de ocupação desta região (Villas-Bôas 1995; Rolnik 1997; Marcondes 1999; Maricato 2001; Catunda 2002) parte do pressuposto de que um dos determinantes desta urbanização decorre da acentuada queda nos preços das terras ocasionada pela LPM, que ao invés de constituírem-se em reserva estratégica para a proteção dos mananciais, passaram a reunir vantagens para a reprodução do padrão periférico de urbanização, onde o loteamento clandestino conduz os processos de expansão urbana (Catunda, 2002).

Para Maricato (2001), as terras dos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), pelas condições suburbanas, já eram desvalorizadas, mas a intensidade da perda de valor destas foi

¹ No caso brasileiro, o fato dos cartórios públicos serem o “lôcus” dos registros das transações de imóveis, os negócios são subavaliados por motivos de tributação e de taxas de registro, fazendo com que não existam informações fidedignas sobre os preços dos negócios de terras.

² Para maiores informações sobre metodologia de coleta de preços do IEA, consultar Petti et al. (1997).

³ Os dados desta pesquisa foram fornecidos pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA), da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, para os municípios que fazem parte da região dos mananciais de Cabeceiras e Guarapiranga da Grande São Paulo, para o período de 1970 a 2002.

⁴ A bacia hidrográfica do Alto Tietê abriga um dos maiores contingentes populacionais do mundo. Nela se localiza a região metropolitana de São Paulo (RMSP). Esta região é a mais importante área produtora de bens industriais do país. Seu PIB, em 1997, atingiu US\$147 bilhões, o que corresponde a 18 % do PIB brasileiro. Abrange

determinada pela vigência da legislação de proteção e pela ausência de fiscalização que gerou, como consequência, grandes extensões de áreas desocupadas e desvalorizadas pelo mercado imobiliário legal.

Neste contexto, o objetivo deste estudo é contribuir com as discussões sobre a influência da LPM na ocupação e desvalorização/valorização das terras pertencentes às áreas de mananciais a partir da análise dos preços de terras rurais (no período de 1970 a 2002) de alguns municípios que pertencem as áreas de mananciais da região metropolitana de São Paulo.

Metodologia

Em estudos anteriores (Reydon 1992; Plata 2000), evidenciou-se que os preços de terras rurais e urbanas são estabelecidos nos mercados de terras específicos e que cada mercado tem seus preços determinados pelas suas características. Por razões institucionais¹ não existem informações de preços para mercados específicos, como seria desejável, e o custo de pesquisas de campo para a obtenção de preços de negócios realizados é relativamente elevado.

As informações disponíveis sobre preços de terras, em São Paulo, são aquelas obtidas pelos órgãos de assistência técnica e extensão agrícola (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, CATI), e às advindas de pesquisas e processamentos da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Informa Economics FNP e do Instituto de Economia Agrícola (IEA).² Estes dados

são coletados pelos técnicos dos respectivos municípios e espelham as expectativas que existem para os diferentes tipos de terras agrícolas. Os técnicos definem estes preços a partir de negócios realizados, informações de corretores e de outros agentes locais e regionais.

No caso de São Paulo, os técnicos da CATI coletam periodicamente os preços de cinco tipos diferentes de terras: (1) cultura de primeira; (2) cultura de segunda; (3) de campos; (4) para pastagens; e (5) para reflorestamento.

Para os objetivos desta pesquisa obteve-se junto ao IEA³ dados de preços médios de terra de primeira, deflacionados com base em valores de novembro de 2002: entre os anos de 1970 a 2002, para os 17 municípios com áreas inseridas nas sub-bacias metropolitanas de Cabeceiras e Guarapiranga, que fazem parte da bacia do Alto Tietê⁴ (figura 1); e entre os anos de 1977 a 2002, para o Estado de São Paulo.

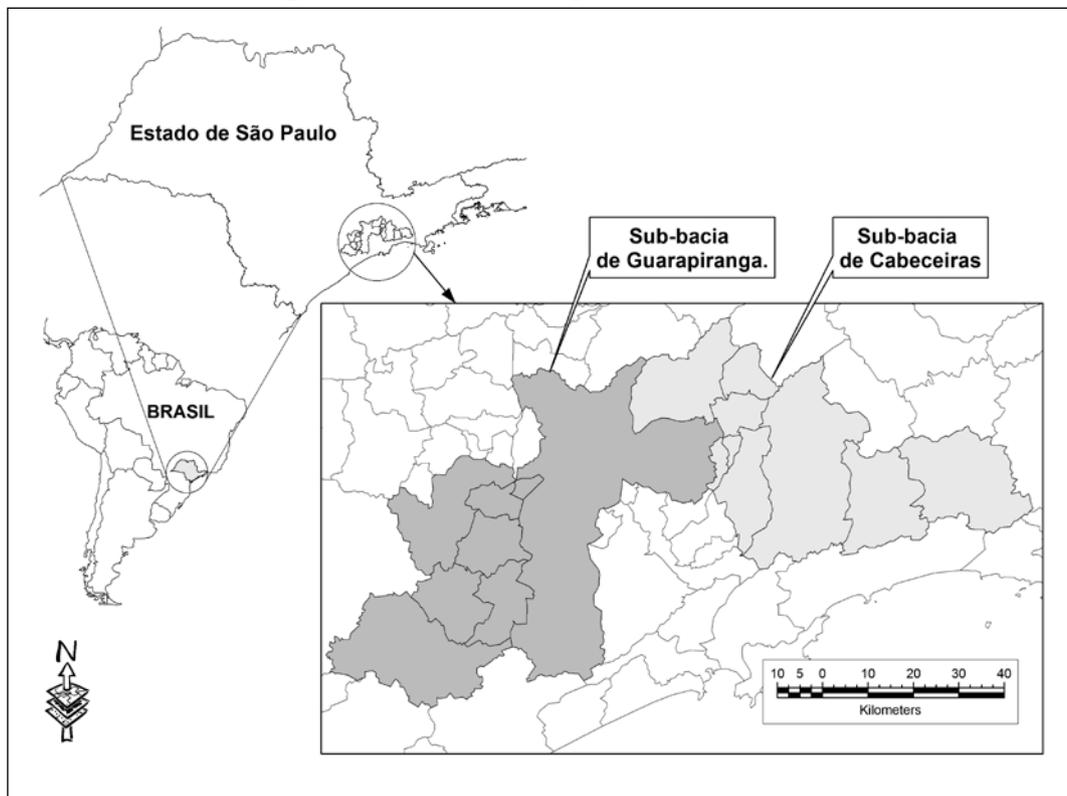
A justificativa em se utilizar os preços médios referentes às terras de primeira, apesar dos processos de ocupação urbana normalmente ocorrerem em terras denominadas de campos e matas, apresenta os seguintes motivos: 1) as séries são mais completas para o conjunto do período; 2) as terras de primeira são as que possuem os maiores preços em relação às demais categorias de terras; e 3) as áreas onde ocorre a urbanização, normalmente próximas de outras áreas urbanas já incorporaram expectativas altistas, fazendo com que as terras de primeira, por serem as de maior preço, captem melhor os movimentos ex-

pectacionais dos preços das terras, objetivo deste estudo.

Para atingir o segundo objetivo deste artigo, foram utilizados, como fonte de

dados a pesquisa de Bueno (2004), que se refere à mensuração dos ganhos econômicos na formação dos loteamentos clandestinos em áreas de mananciais.

Figura 1. Localização dos municípios da área de estudo, pertencentes à bacia hidrográfica do Alto Tietê



Fonte: elaborado pelo autor.

1. Terra de primeira no Estado de São Paulo: evolução dos preços

Os movimentos dos preços da terra do Estado de São Paulo mostram de forma geral o desempenho desse mercado, na medida

em que este é obtido como uma média dos vários preços municipais. Buscou-se, assim, verificar em que medida os preços de terras rurais dos municípios inseridos nas áreas de mananciais variaram ao da média do Estado.

uma extensão territorial de 5985 Km², fornecendo água para 35 municípios da RMSP. Destes, 27 estão, total ou parcialmente, cingidos pelos limites da LPM, sendo que destes, 17 estão com mais de 50 % de sua área total nas áreas de mananciais.

⁵ Este plano consistiu em uma série de medidas de natureza macroeconômica, com o intuito de combater uma taxa de inflação crescente, as características básicas do programa foram: 1) a criação de uma nova moeda, o cruzado (Cz\$) substituiu o cruzeiro (Cr\$) em 28 de fevereiro de 1986, na proporção de Cr\$1 mil para Cz\$1; 2) os preços foram congelados, por decreto, por tempo indeterminado. A taxa de câmbio também foi fixada. Essas duas ações tiveram por base a idéia de que a meta de inflação zero seria imediatamente atingida e mantida; 3) na conversão dos contratos salariais vigentes para cruzados, os valores iniciais (entry values) deveriam ser iguais à média do poder de compra nos seis meses anteriores, acrescidos de um abono de 8% (15% para o salário mínimo). Anualmente, os salários seriam ajustados em pelo menos 60% da taxa de inflação acumulada desde o ajuste anterior. Os outros 40% deveriam ser negociados entre trabalhadores e patrões; 4) criou-se uma cláusula de indexação determinando que, toda vez que as taxas mensais de inflação acu-

territórios 26

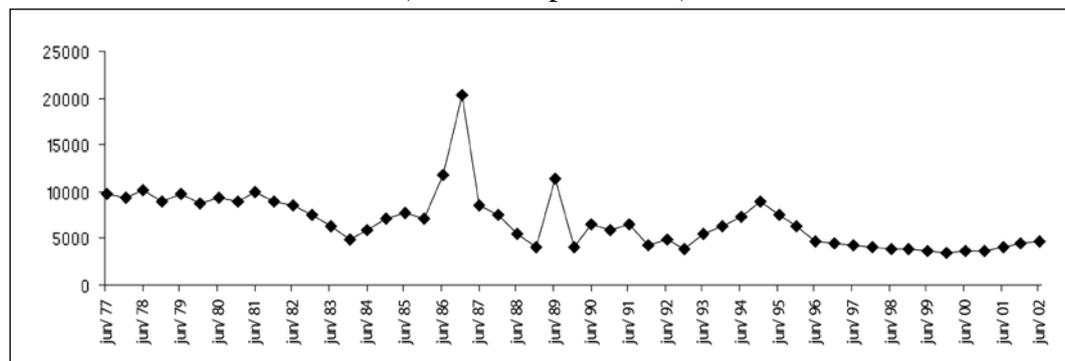
68

Analisou-se, inicialmente, a evolução dos preços de terras rurais do Estado de São Paulo, comparando-os com os do Brasil e também a evolução desses preços em mercados dos vários municípios situados em regiões de mananciais da RMSP.

A comparação dos movimentos dos preços de venda de terras de primeira no Estado de São Paulo, com as dos municípios analisados mostra grande semelhança em ambos os comportamentos, mas não nas intensidades (figura 2). Os movimen-

tos são normalmente causados por alterações no desempenho ou pelas políticas macroeconômicas e a intensidade depende das condições específicas de cada mercado, quando interagem com os impactos destas políticas (Reydon; Plata 2006). As variáveis locais ou de mercados específicos fazem os preços girarem em torno destas médias. Portanto, passa-se a descrever e identificar as causas destes movimentos mais gerais para verificar se a LPM teve algum impacto específico.

Figura 2. Preço médio de venda da terra rural de primeira no estado de São Paulo (em mil reais por hectare⁶)



⁶ Valores deflacionados pelo IGP-DI de novembro de 2002.

Fonte: elaborado com base nos dados do IEA.

Até a década de 70 tanto os preços de terras no país quanto os do Estado tiveram uma tendência altista em função da modernização da agroindústria do país. Até 1981, os preços oscilaram em função do aumento da inflação ou das políticas macroeconômicas. Mas no início da década de 80, a crise econômica ocasionou uma queda acentuada nos preços das terras agrícolas. Entre 1984 e 1985, em função

do aumento das exportações agrícolas, os preços da terra se elevaram moderadamente. O Plano Cruzado⁵ de 1986, ao congelar os preços e os retornos no mercado financeiro, ampliou a demanda por terras tanto por razões produtivas quanto por razões especulativas ocasionando grande elevação dos preços da terra nos diferentes níveis (Reydon 1992; Plata, 2000). Assim que esse Plano fracassou,

os preços voltaram a cair para os patamares anteriores. Nos anos seguintes, dada à elevada inflação no país e a baixa capacidade dos preços agrícolas de as acompanharem, os preços da terra caíram ainda mais. No período subsequente, os preços apresentaram tendência altista, pela capacidade de reserva de valor da terra, oscilando também em função das políticas macroeconômicas e das variações nas expectativas, chegando a um novo pico no ano de 1995.

No ano de 1995, o Plano Real⁶ marca o início do efetivo controle macroeconômico da inflação. Uma das consequências deste plano⁷ foi a redução no uso da terra como reserva de valor, fazendo com que seus preços se reduzissem significativamente. Após o estabelecimento do Plano Real, a queda nos preços das terras se situou em patamares abaixo de R\$5.000,00 por hectare no Estado de São Paulo, e em R\$2.000,00 na média de preço do Brasil.

Os preços se mantiveram nestes mesmos patamares definidos após o Plano Real

até o ano 2000. Após este ano, quando os preços de produtos agrícolas começaram a se recuperar nacional e internacionalmente, os preços das terras também começaram a se elevar, de forma generalizada no país assim como em São Paulo (figura 2). Deve-se salientar que apenas as terras eminentemente agrícolas sofreram crescimento em termos reais neste período.

2. Os mercados de terras rurais nas regiões de mananciais

Na tabela 1 são apresentados os valores médios dos preços de terras rurais dos municípios das sub-bacias de Cabeceiras e Guarapiranga, entre os anos de 1970 a 2002, considerando o conjunto de dados de toda a série. Os resultados evidenciam grande desvio entre os valores, sendo o maior preço médio de R\$43,1, para Guarulhos, e o menor preço médio de R\$16,1, para São Lourenço da Serra, ou seja, uma diferença de R\$27.

Tabela 1. Preço médio de venda da terra rural de primeira nos municípios das sub-bacias de Cabeceiras e Guarapiranga, considerando todo o conjunto de dados da série, de 1970 a 2002 (em mil reais por hectare⁸)

| Municípios | Menor preço | Maior preço | Preço médio |
|----------------|-------------|-------------|-------------|
| Arujá | 4.3 | 68.9 | 21.5 |
| Biritiba Mirim | 4.4 | 135.6 | 32.6 |
| Cotia | 5.4 | 55.6 | 25.6 |
| Embu | 4.7 | 173.0 | 29.2 |
| Embu Guaçu | 1.9 | 126.0 | 26.7 |

Continúa

muladas atingissem 20 % ou mais, todos os salários seriam automaticamente ajustados pela taxa total de inflação acumulada (gatilho); 5) depósitos, em que cédulas de cruzeiro e ações nos fundos financeiros públicos foram convertidos em cruzados imediatamente. A Tablita, um mecanismo de desvalorização diária baseado no desconto de valores indexados implícitos nos contratos futuros, foi estabelecida para a conversão dos passivos com vencimentos futuros. Passivos indexados explicitamente não estavam sujeitos à Tablita; e 6) indexação, na qual novos contratos só poderiam ser indexados (oficialmente) se durassem mais de um ano. A indexação de contratos em vigência por menos de um ano foi proibida.

⁶ O Plano Real consistiu em um programa brasileiro com o objetivo de estabilização econômica, iniciado oficialmente em 27 de fevereiro de 1994 com a publicação da Medida Provisória nº 434 no Diário Oficial da União. Tal Medida Provisória instituiu a Unidade Real de Valor (URV), estabeleceu regras de conversão e uso de valores monetários,

territórios 26

69

iniciou a desindexação da economia, e determinou o lançamento de uma nova moeda, o Real. O programa foi o mais amplo plano econômico já realizado no Brasil e tinha como objetivo principal o controle da hiperinflação que assolava o país. As características básicas do programa brasileiro de estabilização econômica foram: 1) desindexação da economia, na qual o ajuste e reajuste de preços e valores passaram a ser anualizados e obedeceriam as planilhas de custo de produção; 2) privatizações, onde a troca na propriedade de grandes empresas brasileiras eliminou a obrigação pública de financiar investimentos (que poderiam causar inflação se fossem feitos pelo governo através da emissão de moeda sem lastro) e possibilitou a modernização de tais empresas (sob controle estatal havia barreiras impeditivas para tal progresso, como burocracia e falta de recursos); 3) equilíbrio fiscal, com corte de despesas e aumento de cinco pontos percentuais em todos os impostos federais; 4) abertura econômica, com redução gradual de tarifas de importação e facilitação da prestação

territórios 26

70

| | | | |
|-----------------------|------|-------|------|
| Ferraz Vasconcelos | 5.0 | 133.5 | 34.8 |
| Guarulhos | 7.3 | 114.6 | 43.1 |
| Itapeccerica da Serra | 3.5 | 138.4 | 26.5 |
| Itaquaquecetuba | 5.0 | 108.0 | 32.6 |
| Juquitiba | 2.5 | 91.6 | 17.8 |
| Mogi das Cruzes | 7.3 | 135.0 | 33.5 |
| Poá | 5.0 | 135.0 | 23.9 |
| Salesópolis | 4.4 | 87.7 | 18.7 |
| São Lourenço da Serra | 12.3 | 19.8 | 16.2 |
| São Paulo | 7.9 | 137.6 | 41.3 |
| Suzano | 5.0 | 106.8 | 27.3 |
| Taboão da Serra | 5.5 | 126.0 | 31.6 |

* Valores deflacionados pelo IGP-DI de novembro de 2002.

Fonte: elaborado com base nos dados do IEA.

Os dados dos preços de terras rurais para alguns dos municípios das áreas de mananciais das sub-bacias de Cabeceiras e Guarapiranga, no período, mostram inicialmente grande heterogeneidade entre os valores assumidos, assim como elevadas oscilações ao longo dos anos disponíveis (tabela 2). Cabe destacar que nem todos os municípios dispõem de informações para o conjunto do período, por isso, alguns valores foram inesperadamente altos.⁸ Observa-se que o município de São Paulo teve o maior preço em 2002, enquanto os menores preços em 2002 ficaram para os municípios de Poá, Ferraz de Vasconcelos, Suzano e Itaquaquecetuba.

Além disso, evidencia-se que os preços, em 2002, estavam significativamente mais baixos que os da média de todo o período.

Isto decorre, fundamentalmente, do fim da inflação no país, que reduziu o uso da terra como reserva de valor a partir de 1995. Porém, o preço da terra nos anos anteriores manteve médias altas em relação ao preço médio estadual. Isto decorre do fato desses preços incorporam terras muito mais desvalorizadas e as áreas de mananciais apresentam preços bastante influenciados pela urbanização da Grande São Paulo.

As diferenças entre os preços médios de venda de terras dos municípios, tema que mereceria maiores pesquisas, podem ser preliminarmente atribuídas ao seu grau de urbanização e da proximidade das fronteiras de urbanização. Municípios com maior participação da agricultura como São Lourenço da Serra, Salesópolis, Juquitiba e Arujá apresentam preços bem inferiores.

Enquanto municípios mais urbanos, tais como Guarulhos (que legalmente tem todo o município considerado urbano), São Paulo, Ferraz de Vasconcelos e Mogi das Cruzes

têm preços mais elevados. Os demais municípios apresentam graus intermediários de ambos (rurais e urbanos) e, também, apresentam preços intermediários.

Tabela 2. Preço médio de venda da terra rural de primeira em municípios das sub-bacias de Cabeceiras e Guarapiranga, verificado em cada um dos anos analisados, de 1970 a 2002 (em mil reais por hectare*)

| Bacia | Municípios | 1970 | 1973 | 1978 | 1982 | 1986 | 1987 | 1991 | 1994 | 1997 | 2000 | 2002 |
|--------------|-----------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|
| Cabeceiras | Arujá | - | - | - | 26.5 | 13.5 | 68.9 | 33.0 | - | 15.1 | 11.9 | 7.0 |
| Cabeceiras | Biritiba Mirim | 8.6 | 28.2 | 29.3 | - | 105.0 | 82.6 | 55.0 | 29.6 | 15.1 | 11.9 | 9.8 |
| Guarapiranga | Cotia | 8.8 | 47.1 | 45.6 | 35.4 | 19.0 | 55.0 | 9.9 | 20.4 | - | - | - |
| Guarapiranga | Embu | 14.8 | 31.4 | 125.5 | 21.7 | 108.8 | 19.6 | 8.8 | 24.7 | 18.9 | 14.9 | 7.3 |
| Guarapiranga | Embu Guaçú | 9.8 | 31.4 | 62.7 | 23.6 | 126.0 | 91.6 | 11.0 | 13.6 | 12.6 | 9.0 | |
| Cabeceiras | Ferraz de Vasconcelos | 14.7 | 39.3 | 133.5 | - | - | 87.7 | 42.0 | - | 9.1 | 7.2 | 5.9 |
| Cabeceiras | Guarulhos | - | - | - | 114.6 | - | - | - | - | - | - | - |
| Guarapiranga | Itapecerica da Serra | 14.7 | 31.4 | 100.4 | 21.7 | 54.4 | 19.6 | 8.8 | 24.7 | 19.8 | 14.9 | 7.3 |
| Cabeceiras | Itaquaquecetuba | 25.0 | 25.1 | 87.8 | 22.1 | - | 108.0 | 13.2 | - | 22.7 | 7.2 | 5.9 |
| Guarapiranga | Juquitiba | 8.6 | 23.6 | 62.7 | 9.7 | 67.5 | 41.3 | 7.5 | 6.1 | - | 8.9 | - |
| Cabeceiras | Mogi das Cruzes | 11.7 | 31.4 | 33.4 | - | 126.0 | 91.6 | 55.0 | 9.3 | 11.3 | 20.9 | 9.7 |
| Cabeceiras | Poá | 19.2 | 39.3 | 18.8 | - | - | 87.7 | 36.7 | - | 9.2 | 7.2 | 5.9 |
| Cabeceiras | Salesópolis | 5.9 | 18.9 | 27.1 | 22.1 | 42.0 | 68.8 | 11.0 | 9.2 | 7.6 | 8.9 | 7.3 |
| Guarapiranga | São Lourenço da Serra | - | - | - | - | - | - | - | 12.3 | 15.1 | - | - |
| Guarapiranga | São Paulo | 88.4 | 94.2 | 125.5 | 137.6 | 126.0 | 91.0 | 9.9 | 35.7 | 34.1 | 23.7 | 20.5 |
| Cabeceiras | Suzano | 17.6 | 11.0 | 18.8 | 28.0 | | 87.7 | 42.0 | 12.3 | 9.1 | 7.2 | 5.9 |
| Guarapiranga | Taboão da Serra | 20.0 | 62.8 | 86.0 | 28.0 | 126.0 | 91.0 | 9.0 | 26.7 | 16.7 | 11.3 | 9.9 |

* Valores deflacionados pelo IGP-DI de novembro de 2002.

Fonte: elaborado com base nos dados do IEA.

de serviços internacionais; 5) contingenciamento, mantendo o câmbio artificialmente valorizado; e 6) políticas monetárias restritivas, com aumento da taxa básica de juros e da taxa de depósito compulsório dos bancos.

⁷ Para maiores detalhes sobre os impactos do Plano Real nos mercados de terras, ver Reydon e Plata (2006).

⁸ São Lourenço e Arujá apresentam poucas informações. Guarulhos por ser quase todo urbano também apresenta distorções importantes e poucos dados coletados.

⁹ Para uma análise da evolução do preço da terra no Brasil, ver Reydon e Plata (2006).

Na década de 70, a evolução dos preços das terras de todos os municípios das áreas de mananciais de São Paulo apresenta clara tendência de crescimento. Entre 1970 e 1979, excetuando-se Poá, que apresenta uma pequena queda, todos os preços cresceram a taxas significativas, acompanhando os preços do Estado (figura 2). Isto demonstra como os preços de terras rurais na região seguiram os mesmos determinantes agrícolas das demais regiões do país. Além disso, indica que a LPM, promulgada em 1976, não reduziu os preços de terras rurais, exercendo efeito contrário, uma vez que os preços acompanharam a tendência altista dos preços estaduais, apresentando entre os anos de 1978 e 1979 valores bem superiores à média do Estado.

Assim, os preços das terras rurais dos municípios analisados ficaram elevados após a promulgação da LPM, permanecendo nessa condição até 1982. Em 1983, decorrente de uma crise econômica, esses preços caem a patamares mais baixos, seguindo uma tendência nacional. Nos demais períodos, os preços da terra para os municípios analisados apresentaram os mesmos movimentos dos preços do Estado de São Paulo (figura 2, tabela 2).

Portanto, as terras rurais das áreas dos mananciais do município de São Paulo não são influenciadas pela LPM, ou seja, esta legislação não interfere em níveis suficientemente significativos para direcionar o comportamento dos preços diferentemente do comportamento estadual.

A determinação dos preços das terras nas áreas de mananciais do município de

São Paulo esteve ligada às tendências macroeconômicas e não com as deliberações da LPM. Pode-se, assim, considerar que os preços das terras rurais, nesse caso, relacionam-se principalmente com as mudanças da política econômica⁹ e com as expectativas dos preços agrícolas.

Mas uma especificidade marca esta realidade periurbana, a elevação que os preços de terras agrícolas sofreram após 2000 em função do crescimento da produção agrícola. Este acréscimo nos preços da terra estadual não se verificou nos preços dos municípios das sub-bacias analisadas. Nenhum município apresentou elevação de preços após este ano (tabela 2). Este comportamento dos preços pode indicar o caráter mais urbano e menos rural desta região.

3. Mercados de terras rurais e urbanos e a valorização fundiária

O desenvolvimento urbano das metrópoles dos países em desenvolvimento é caracterizado pela segregação espacial e exclusão social decorrentes de um padrão de desenvolvimento econômico excludente (concentrador da renda, baseado na baixa remuneração da mão-de-obra), que beneficia a minoria rica da população com espaços privilegiados pela localização, infra-estrutura e equipamentos públicos organizados pela legislação urbanística (Maricato 1996; Oliveira 1977).

À margem e distante deste território regulado pelo Estado formou-se um outro

território que é a materialização da exclusão social onde reside a maioria da população com menores recursos, localizados espacialmente distantes do centro urbano, em áreas suburbanas ou rurais da cidade, carentes de infra-estrutura, equipamentos públicos e totalmente organizadas em desacordo com os padrões urbanísticos prescritos na legislação.

No Brasil, a legislação foi o instrumento normativo utilizado pelo Estado para construir o zoneamento do território da cidade pois ao:

[...] mesmo tempo em que a lei alinhavou os territórios da riqueza, delimitou também aqueles onde deveria se instalar a pobreza. O movimento, desde seu nascimento é centrífugo, ou seja, delimita as bordas da zona urbana, ou mesmo a zona rural como local onde deveria se alojar. Diga-se de passagem que a lógica de destinar as lonjuras para os pobres, assim como a de proteger os bairros exclusivos dos ricos, atravessou incólume, nosso século (Rolnik 1997, p. 47).

Portanto, à margem do paradigma da legalidade foram gestados diferentes territórios que se adequavam às estratégias de inserção no mercado informal dos diferentes grupos sociais que habitavam a cidade, estabelecendo-se “[...] alternativas de localização para as diferentes faixas de poder aquisitivo presentes na cidade, ao mesmo tempo em que garantia a rentabilidade do investimento imobiliário independentemente da faixa de renda a que se destinava” (Rolnik 1997, p. 145).

Formou-se uma diversidade de bairros inteiros sem, no entanto, serem reconhecidos como parte da cidade oficial e, por não se adequarem à lei, desobrigava o Estado de investir em infra-estrutura urbana (Grostein 1987; Rolnik 1997; Maricato 1996).

O histórico das políticas habitacionais mostra que a apropriação do espaço, na cidade oficial e ilegal, consiste em um processo complementar da valorização e estruturação do espaço no desenvolvimento de uma metrópole do sistema capitalista periférico onde, de um lado, existem as legislações urbanísticas, que são a expressão da exclusão social, que ao predefinirem os padrões de uso das classes com maiores recursos financeiros, segregam e excluem os usos das classes populares, valorizando o espaço pela exclusividade dos usos e pelos investimentos públicos e privados. Do outro lado, a cidade ilegal, reflexo da não existência de uma política habitacional e urbana, que conformaram as cidades brasileiras com uma enorme periferia construída sobre o signo da informalidade urbanística e da auto-construção como única solução habitacional.

O resultado desse processo foi a explosão das cidades no país, que viu sua população urbana passar de 26,34 % em 1940 para 81,20 % no ano 2000, sendo que aproximadamente 40,5 % do total de domicílios urbanos brasileiros, segundo o censo demográfico (IBGE, 2000 *apud* Whitaker Ferreira 2008), encontra-se em situação precária, em favelas, loteamentos periféricos informais ou cortiços.

territórios 26

¹⁰ Para maiores informações sobre a ocupação das áreas dos mananciais e sua relação com as políticas habitacionais vide Ferrara, N. e Whately, M. (orgs). *Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. Disponível em <http://www.socioambiental.org/inst/pub/>.

¹¹ Lei estadual nº 898/75 e 1.172/76, regulamentada pelo decreto estadual nº 9.714/77.

As áreas de mananciais foram ocupadas seguindo o padrão periférico de expansão urbana, que resulta da conjugação dos assentamentos clandestinos/irregulares, autoconstrução das moradias, como solução ao problema habitacional da população de baixa renda.

A expansão urbana periférica na região sul do município de São Paulo, em direção às áreas de mananciais, iniciou-se na década de 50,¹⁰ com a implantação dos eixos rodoviários conformados principalmente pelas estradas do M'Boi Mirim, de Itapeperica (SP-228), de Parelheiros e a Avenida Robert Kennedy/Senador Teotônio Vilela. Com a instalação, em meados de 70, do parque industrial de Santo Amaro, essa região ficou ainda mais atrativa para a população de baixa renda, pela oferta de empregos e de moradias (Catunda 2002).

Em consequência do acelerado processo de desenvolvimento das cidades brasileiras e dos problemas relativos ao saneamento e ao abastecimento de água, na década de 70, surge a primeira iniciativa do governo federal em instituir nas regiões metropolitanas um conjunto de diretrizes globalizantes que foi denominado de Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) (Boas 1995; Catunda, 2002; Marcondes, 1999).

Esse Plano propunha um planejamento para preservar ao máximo os recursos hídricos da Grande São Paulo, propondo o redirecionamento do crescimento da metrópole paulistana para o vetor leste-oeste, impedindo a continuidade da tendência

de crescimento da urbanização para o vetor sul, onde se localiza as áreas de mananciais.

A Lei de Proteção dos Mananciais (LPM)¹¹ foi elaborada como um dos instrumentos do PMDI e tinha como objetivo central a preservação ambiental de toda a porção sul do território metropolitano, que correspondia a cerca de 54 % do território da Região Metropolitana da Grande São Paulo (Governo do Estado de São Paulo/SMA 1997).

A lei de mananciais não produziu os efeitos de redirecionamento dos vetores de urbanização, não alterando o padrão de crescimento urbano em direção às áreas de mananciais. Ao contrário, houve uma tendência ao crescimento de São Paulo em direção à região sul, especialmente durante a década de 80 e 90, consecutiva à crise econômica (Marcondes 1999; Catunda 2002; Boas 1995).

Houve grande expansão urbana nas áreas protegidas pela LPM, principalmente os assentamentos com grande densidade demográfica em habitações desordenadas destinadas às classes de baixíssima renda, tanto nas margens do reservatório, como também na beira dos rios, causando uma degradação às águas das represas principalmente pelos esgotos e lixos domésticos.

Segundo dados fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (SDHU), a área urbanizada abrangida pela LPM cresceu de 3020 ha (5,7 % da área protegida) para 6230 ha (12 % da área protegida), entre 1976 e 1987 (Boas 1995, p. 53).

O levantamento do Instituto Sócioambiental (ISA), baseado em imagens de satélite, revela que houve um crescimento de 53 % dos assentamentos na bacia do Guarapiranga entre os anos de 1989 a 1996 (ISA 1998, 19). Sendo que, dos seus 101 km² urbanizados, 3,4 % é ocupado por favelas e 31 % com loteamentos clandestinos (Uemura 2000, p. 71). Segundo os dados da SEHAB/PMSP:

[...] dos 1.241 polígonos que compõem a base cartográfica de loteamentos irregulares considerada para o Plano Municipal de Habitação, 254 estão localizados em áreas de mananciais (em 2000), sendo que todos estes apresentam renda média do chefe inferior a cinco salários mínimos, o que eliminou, neste caso, a caracterização de loteamentos de renda mais alta. Os 254 loteamentos irregulares em áreas de mananciais abrigam 56862 domicílios onde residem 216588 pessoas, já excluídos os moradores de favelas no seu interior, para evitar-se dupla contagem. Os totais de moradores em loteamentos irregulares de baixa renda localizados em áreas de mananciais representam 27,24% da população total que mora em áreas de mananciais no Município de São Paulo. Somados aos 21,11 % que moram em favelas, tem-se que 48,35% da população moradora nos mananciais encontra-se em situação de inadequação habitacional. (2003 *apud* Ferrara & Whately 2009, p. 90)

Grande parte da população que reside nas áreas de mananciais adquiriu sua moradia por meio da compra de um lote no mercado imobiliário informal de terras,

o que não ocorre nas favelas,¹² cujo acesso a terra se faz por meio de invasões.

Desta forma, pode-se afirmar o vetor das ocupações nas áreas de mananciais é a valorização que as terras nestas áreas adquirem (na transformação de uma área de uso rural destinada legalmente para a conservação ambiental e dos mananciais) para uso urbano destinado às habitações construídas ilegalmente pela população de baixa renda.

Bueno (2004) analisou o processo de ocupação clandestina nas áreas de mananciais por meio do estudo da formação e consolidação de três loteamentos clandestinos no distrito de Parelheiros na bacia do Guarapiranga entre os 72 loteamentos ilegais cadastrados na Subprefeitura de Parelheiros.

A valorização estimada da transformação da terra rural em urbana nos loteamentos estudados foi na ordem de 70 vezes, isto é a conversão de uma propriedade rural medida em hectares em lotes urbanos destinados à população de baixa renda, valoriza o capital aplicado em 70 vezes (Bueno 2004).

Outra face da valorização das áreas de mananciais é o crescente aumento dos preços dos lotes ao longo do tempo decorrente das instalações de infra-estrutura urbana e do adensamento populacional da região. Segundo Bueno (2004), a valorização dos lotes, num intervalo de tempo de dez anos, variou entre 100 % a 460 % dependendo dos loteamentos, ou seja, os investidores, loteadores os moradores tiveram, no mínimo, o capital investi-

¹² Em todos os conceitos formulados para distinguir a favela de outros tipos de assentamentos, o critério da invasão e do não-conhecimento da propriedade da terra foram mencionados. Para uma análise mais precisa sobre os vários conceitos de favelas, ver Täschner (2003). Deve-se deixar claro que na favela, por não se ter conhecimento da propriedade da terra, existe o acesso a ela por meio da invasão. No entanto, após a invasão, iniciam-se os processos de mercado. De acordo com Täschner (2003), o acesso a casa na favela é fruto de crescimento da mercantilização. Unidades de moradias são compradas e vendidas, num simulacro do mercado formal. Mesmo a terra invadida é objeto de comercialização frequente. Do total de entrevistados que residem em favelas, 14 % pagaram pela apropriação do lote. Desta forma, os assentamentos de favelas ocorrerão, na maioria, em áreas públicas. Maricato (2001) relata que 65 % das favelas em São Paulo estão em área pública e 9 % em área mista (pública e privada).

¹³ A lei estadual nº 7663/91 instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), enquanto a lei federal nº 9433/97 regulamentou a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH). Ambos os sistemas alteraram a base institucional de decisão e estabeleceram os seguintes princípios básicos para a gestão dos recursos hídricos: adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento; o reconhecimento da água como um bem público de valor econômico; o reconhecimento da importância de seus usos múltiplos, mas prioritariamente para o abastecimento público e a necessidade de um trabalho de gestão, a um só tempo integrado e de forma multi-setorial, multi-institucional, descentralizado e participativo entre os poderes municipais, estaduais e sociedade civil, reunidos no Comitê de Bacia. Para maiores esclarecimentos vide as leis nº 7663/91 e lei federal nº 9433/97.

territórios 26

76

do inicialmente no lote valorizado em 100 %.

Os estudos de caso sobre a mercantilização da terra nas áreas de mananciais narrados por Bueno (2004) mostram que o principal fator que colabora para a fragilidade da LPM em não conter as ocupações urbanas é a especulação com terras, já que todos que possuem o acesso a terra terão iniciativas pró-urbanização da região de mananciais, para poderem auferir ganhos econômicos decorrente da posse/propriedade da terra de forma clandestina.

Portanto, a partir do estudo dos mercados de terras rurais e urbanos, percebe-se a essência econômica das ocupações ilegais nos mananciais: o processo de especulação com terras. Os ganhos econômicos dos empreendedores são significativamente maiores do que os de quaisquer outros, para os usos da terra.

A incapacidade da LPM em conter as ocupações ilegais nas áreas de mananciais conduziu à reformulação desta, no sentido de corrigir suas deficiências e adequá-la às mudanças institucionais decorrentes das legislações¹³ estadual e federal sobre recursos hídricos.

A legislação atual dos mananciais (LPRM- Lei nº 9866/97) apresenta diversos instrumentos de planejamento e gestão das áreas de mananciais, em relação à legislação anterior.¹⁴ Estes instrumentos de planejamento e gestão serão detalhados e regulados através de Leis Específicas, formuladas para cada sub-bacia hidrográfica, segundo suas normas urbanísticas e ambientais.

A flexibilidade existente nos instrumentos da Lei Específica¹⁵ somam-se a outras políticas adotadas na região,¹⁶ em adequar os instrumentos de planejamento e gestão do solo à realidade das ocupações nas áreas de mananciais, não mais negando a sua existência e sim ajustando as condições urbanas e ambientais destes assentamentos à qualidade do meio ambiente.

Desta forma, as políticas de preservação dos mananciais estão sendo alteradas com as seguintes intenções: 1) de urbanizar os loteamentos clandestinos e favelas e destinar locais específicos para as novas ocupações urbanas em áreas já adensadas, evitando o surgimento de novas áreas de expansão da urbanização periférica; 2) preservar as áreas rurais existentes, impedindo o aumento da mancha urbana; e 3) retirar a população das áreas próximas aos cursos d'água (Bueno 2004).

Atualmente as áreas de mananciais sofreram transformações decorrentes do novo zoneamento proposto no âmbito das novas Leis Específicas que poderão gerar um aumento da densidade de ocupação da região e da construção do Trecho Sul rodoviário do Rodoanel.¹⁷ Este trecho irá certamente atrair novas formas de assentamentos, tanto informais quanto formais, com mudanças de uso e implantação de atividades de logística funcionalmente ligadas ao anel viário, o que aliás já vem ocorrendo no trecho Oeste do Rodoanel.

Diante deste cenário de mudanças Whitaker Ferreira (2008) apresenta duas hipóteses para analisar o adensamento po-

pulacional e a valorização das terras nas áreas de mananciais. A primeira hipótese relaciona-se com as dinâmicas imobiliárias e fundiárias na cidade formal, e em especial nas regiões centrais, que influenciam os processos de valorização da terra na periferia da Região Metropolitana de São Paulo como também nas áreas de mananciais. A segunda hipótese relaciona-se com as terras em área de mananciais podem vir a se valorizar, como resultado, entre outros fenômenos, da construção do Trecho Sul do Rodoanel, ou ainda do novo zoneamento proposto no âmbito das Leis Específicas.

O autor conclui a análise da primeira hipótese afirmando: “[...] que as novas dinâmicas do mercado imobiliário exacerbam mais uma vez processos antigos de expansão da “urbanização desigual”, agora promovendo a valorização de regiões mais distantes, obviamente muito mais sensíveis do ponto de vista ambiental” (Whitaker Ferreira 2008, p. 115). Whitaker Ferreira ao concluir seu artigo afirma:

“[...] as hipóteses levantadas inicialmente são absolutamente pertinentes. Por um lado, as dinâmicas “tradicionais” da urbanização desigual já favorecem, historicamente, um constante espraiamento, em que se confundem, nas regiões periféricas ambientalmente mais frágeis, uma maioria de assentamentos informais de baixa renda, sempre expulsos para cada vez mais longe, e empreendimentos do mercado privado, tanto de usos residenciais como comerciais e industriais. O mercado imobiliário, aliás, sofreu alterações significativas em seu

funcionamento, nos últimos dois anos, que vêm gerando nessas áreas mais tensões típicas dos conflitos pela produção e apropriação do espaço urbano. Para agravar, empreendimentos públicos de infra-estrutura de grande porte, de utilidade questionável e com fins visivelmente eleitoreiros, como o Rodoanel, exacerbam essa dinâmica e deixam prever impactos incommensuráveis. O futuro das franjas urbanizadas da metrópole paulistana será, a continuar nesse ritmo, o de consolidação de uma estrutura urbana anti-social, anti-ambiental, anti-progressista, que favorecerá a main-mise do mercado sobre as dinâmicas urbanas, com impactos sociais e ambientais cada vez mais consideráveis” (2008, pp. 126-127).

A validação das hipóteses mencionadas acima mostra que as áreas de mananciais continuarão sendo valorizadas para a habitação e demais usos urbanos ilegais da população de baixa renda. A especulação imobiliária nesta região pode ser a explicação da hipótese formulada neste artigo, que mostrou que o comportamento do preço da terra dos municípios das duas sub-bacias hidrográficas (Guarapiranga e Cabeceira) acompanharam o comportamento do preço médio de venda da terra estadual. O comportamento dos preços nas áreas dos mananciais devem estar refletindo a valorização da terra rural com expectativa de transformação de seu uso para urbano destinado para moradia da população de baixa renda, o que justifica que seus preços não apresentem o comportamento abaixo da média estadual. Vale ressaltar, que esta é uma hipótese que

¹⁴ *A atual lei dos mananciais (LPRM) procura corrigir as deficiências apresentadas na antiga legislação, entre elas: a falta de compensação aos municípios onerados pelas restrições impostas pela legislação; a incompatibilidade entre a legislação de proteção dos mananciais e outras regras estabelecidas em outras instituições municipais e estaduais; a incompatibilidade entre a lei estadual e as legislações municipais de uso do solo; a ausência de instrumentos de planejamento e gestão para administrar as áreas de proteção; a falta de suporte financeiro para execução da lei; a falta de articulação entre as diversas instituições públicas e os poderes municipais e estadual, seja na fiscalização e licenciamento, como nas demais funções exercidas pelo poder judiciário em fazer cumprir a lei; a falta de mecanismos para tratar dos conflitos existentes entre a multifuncionalidade dos recursos hídricos e a participação da sociedade civil no processo de gestão (Bueno, 2004).*

¹⁵ *A Lei nº 12233/2006 define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga,*

territórios 26

¹⁶ *A atual política para as áreas dos mananciais é o Projeto Mananciais, que é um programa que articula recursos da União, Estado e Municípios (São Paulo, São Bernardo do Campo e Guarulhos) como objetivo de sanear, urbanizar e proteger os mananciais de São Paulo e da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). A referência para este projeto foi o Programa Guarapiranga, executado entre, o ano 1993 a 2000, que o precedeu, embora o projeto atual possua aproximadamente o dobro de recursos e 45 áreas de intervenção. Um estudo sobre a avaliação do Programa Guarapiranga encontra-se em Uemura (2000). Os custos deste Programa para reurbanização de favelas encontram-se em Abiko (2002) e Smolka (2003). Sobre a comparação entre o Programa Guarapiranga e o Projeto Mananciais vide Araújo (2008).*

territórios 26

78

deverá ser testada através de um estudo mais aprofundado sobre o mercado de terras nas áreas de mananciais.

4. Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi evidenciar a influência da LPM sobre os preços de terras rurais num contexto de expansão urbana em áreas peri-urbanas protegidas ambientalmente por lei. Uma das considerações importantes sobre as áreas periurbanas refere-se à influência da LPM sobre os preços de terras agrícolas. O comportamento dos preços na série histórica analisada (32 anos) de 17 municípios da sub-bacia do Guarapiranga e Cabeceiras mostrou que os mercados de terras rurais acompanham de forma geral os mercados estadual e nacional, excetuando-se em dois momentos diferentes: 1) em 1978 (dois anos após a promulgação da LPM), quando os preços das terras agrícolas dos municípios analisados dispararam, enquanto os estaduais declinam; e 2) no período pós 2000, quando os preços municipais não se recuperaram acompanhando a tendência de preços estaduais.

Em outras palavras, os resultados, dos preços de terras rurais dos municípios analisados, não possuem um comportamento específico e distinto dos preços estaduais em função das existências da LPM. Nestes termos, pode-se concluir que esta legislação não interfere no comportamento dos preços de terras agrícolas da região, à medida que não é uma região com um mercado de terras específico (descolado

dos comportamentos de preços estaduais) e com características ditadas pelas conjunturas locais determinadas pela LPM.

Esta constatação soma-se ao fato demonstrado no item 3, as terras nas áreas de mananciais valorizam-se com a incorporação dos loteamentos clandestinos e esta valorização também pode se expressar em algumas terras rurais principalmente naquelas próximas as áreas urbanas, ao contrário do que a literatura afirma.

Mas, a contribuição deste artigo, sobre a influência da LPM na desvalorização/valorização das terras nas áreas de mananciais, para chegar a conclusões mais peremptórias, precisaria de uma pesquisa de campo mais abrangente e aprofundada. Isto é, o observado, a partir de dados secundários, é que os preços médios de terras rurais do conjunto dos municípios não foram influenciados pela LPM, mas é possível que as terras rurais que seriam urbanizadas na época da LPM tenham sofrido queda nos seus preços, mas não suficientemente abrangente para ser captado nos preços médios de terras rurais. Portanto, uma pesquisa abrangente dos mercados de terras periurbanos nos diferentes municípios da região, junto aos negócios realizados, ou mesmo com anúncios de imóveis à venda nos jornais da época seria um caminho para melhor compreender esta realidade. A pesquisa teria que descrever os demandantes e os ofertantes, os preços das diferentes terras comercializadas, assim como os determinantes das expectativas dos vendedores e compradores para a formação destes preços, que tipos

de terras são mais negociadas na região, onde estas se localizam e principalmente estabelecer referências dos preços das terras nas áreas de mananciais, em relação a outras regiões periurbanas (áreas de expansão da urbanização ocupadas, principalmente, por pessoas de baixa renda).

Independentemente de outras conclusões mais detalhadas que possam ser obtidas de uma pesquisa de campo sobre os mercados de terras nestas regiões o que este estudo mostra é que a ausência do Estado na regulação dos mercados de terras faz com que qualquer outra tentativa de estabelecer limite a ocupação urbana acaba tendo um efeito inverso. Isto é, a incapacidade de o Estado brasileiro controlar de forma concreta as ocupações ilegais, faz com que as tentativas de regular por meio de leis, tais como as de proteção aos mananciais, acaba por incentivar a ocupação ilegal. O motor deste processo é a especulação fundiária ocasionada pela total falta da governança das terras no Brasil. Segundo Reydon:

Pero el principal problema del país es la ausencia de mecanismos concretos de gobernanza de la propiedad, del uso y la ocupación del suelo rural y urbano brasileños. Esa falta de reglamentación –efectiva e no formal– emana y es determinada por las posibilidades de especulación con la tierra o sea, ganar dinero con la compra, mantenimiento, transformación y posterior reventa de tierras em cualquiera de sus formas. Esto ocurre principalmente a tra-

vés de 1) la obtención de posesiones de tierras gubernamentales (devolutas), 2) la transformación de bosques em tierras para ganadería (em la Amazonia principalmente), 3) la conversión de tierras rurales em urbanas. (2011, p. 131).

A especulação com as terras no Brasil não tem como ser coibida por leis e decretos se não existir o poder judiciário que efetivamente tenha condições de fazer cumprir a lei punindo os loteadores e impedindo a urbanização periférica.

Mas para que isto seja possível há que se fazer uma profunda reforma no sistema judiciário do país, fazendo com que o Estado, pelo poder executivo, tenha condições de efetivamente regular o mercado de terras. Há necessidade de se ter os instrumentos para controlar a ocupação do solo brasileiro, que até o presente continua sendo regulado pela Lei de Terras de 1850, que dá direito a que a posse se transforme em propriedade através da regularização fundiária. Este foi constantemente o processo de urbanização das cidades brasileiras – a legalização do ilegal.

Além disso, a falta de capacidade do Estado de regular o uso e ocupação das terras nas áreas de mananciais, possibilita a incorporação dos loteamentos clandestinos, por meio de um mercado de terras, onde a especulação fundiária gera ganhos elevados, enquanto os custos da preservação das águas são socializados para toda a sociedade.

¹⁷ *Via perimetral que circundasse o núcleo central da Região Metropolitana de São Paulo. O Rodonnel Sul passa por áreas urbanas e rurais de sete municípios - Embu, Itapeerica da Serra, São Paulo, São Bernardo do Campo, Santo André, Ribeirão Pires e Mauá - e atravessa duas grandes represas, que abrigam mananciais e abastecem de água a região metropolitana de São Paulo e cidades vizinhas. Iniciado em junho de 2007, a sua inauguração oficial está prevista para março de 2010, 34 meses após o início das obras. Para maiores informações vide o site <http://www.rondonnel.sp.gov.br>.*

territorios 26

Referências bibliográficas

- Alfonsin, B. M. et al. (2002). *Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar*; São Paulo: Pólis.
- Alves, H. P. F. (2006). “Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais”, Em *Revista Brasileira de Estudos de População*, Vol. 23, Núm. 1, pp. 43-59.
- Bueno, A. K. S. (2004), A lei de proteção aos mananciais e mercados de terras: um estudo sobre loteamentos clandestinos [Dissertação Mestrado]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Catunda, C. (2002). “Conflitos da expansão urbana na bacia hidrográfica de Guarapiranga: a ocupação urbana e o papel desempenhado pelos instrumentos de planejamento urbano ambiental na configuração do espaço”, Em Abramovay, R. (Org.), *Construindo a ciência ambiental*. São Paulo: Annablume/FA-PESP, pp. 75-113.
- Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBHAT) (2001). *Plano de Bacia do Alto Tietê*. S. I. FUSP/CBHAT.
- Cockburn, J. C. (2009). “Títulos de propriedade, mercados y políticas urbanas”, Em *Centro-h*, Vol. 3, pp. 47-62.
- Fernandes, E. (2003). “Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história?” Em Fernandes, E. e Alfonsin, B. (Orgs.), *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute of Land Policy, pp. 173-212.
- Ferrara, N. e Whately, M. (Org.) (2009). *Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais*. São Paulo: Instituto Socioambiental. Disponível em <http://www.socioambiental.org/inst/pub/>. Acessado em março de 2012.
- Gonçalves, J. C. (2002). *A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso* [Dissertação Mestrado]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Grostein, M. D. (1987). *A cidade clandestina: mitos e ritos. O papel da irregularidade na estruturação do espaço no município de São Paulo, 1900-1987* [Tese Doutorado]. São Paulo, Universidade de São Paulo, Doutorado em Arquitectura e Urbanismo.
- Holston, J. (1993). “Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil”, Em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 8, Núm.21, pp. 68-89.
- Marandola Junior, E. e Hogan, D. J. (2009). “Vulnerabilidade do lugar vs. vulnerabilidade sociodemográfica: implicações metodológicas de uma velha questão”, Em *Revista Brasileira de Estudos da População*, Vol. 26, Núm. 2, pp. 161-181.
- Marcondes, M. J. A. (1999). *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Nobel: Edusp/Nobel.
- Maricato, E. (2001). “Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente”, Em Viana, G.; Silva, M. e Diniz, N. (Orgs.), *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, pp. 215-232.

- Petti, R.; Coelho, P. J.; Negri Neto, A.; Monteiro, A. V. M.; Oliveira, J. E. F. (1997). “Mercado de terras agrícolas no Estado de São Paulo: novo método para elaboração de cotações e preços (PRETERRA)”, Em *Informações Econômicas*, Vol. 27, Núm.5, pp. 39-49.
- Reydon, B. P. (1992). Mercado de terras e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos [Tese Doutorado]. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Doutorado em Economia.
- Reydon, B. e Plata, L. (2006). “O Plano Real e o mercado de terras no Brasil: lições para a democratização do acesso à terra”. Em Reydon, B. e Cornélio, F. N. M. (Eds.). *Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, pp. 267-284.
- Reydon, B. e Plata, L. (2000). *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Brasília: NEAD.
- Ricardo Araújo, R. (2008). “Projeto Mananciais: o que muda em relação ao Programa Guarapiranga?”, Em: Whately Marussia et al. *Mananciais: uma nova realidade?* São Paulo: Instituto Socioambiental. Disponível em <http://www.socioambiental.org/inst/pub/>. Acessado em março de 2012.
- Rolnik, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP.
- Taschner, S. P. (2003). “O Brasil e suas favelas”, Em Abramo, P. (Org.), *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sete Letras/FAPERJ, pp. 13-42.
- Uemura, M. M. (2000). Programa de saneamento ambiental da Bacia do Guarapiranga: alternativa para a proteção dos mananciais? [Dissertação Mestrado]. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas.
- Villas-Bôas, R. J. A. (1996). *São Paulo: conflitos e negociação na disputa pela cidade*. São Paulo: Polis.
- Whately, M. e Cunha, P. M. (2006). *Guarapiranga 2005: como e por que São Paulo está perdendo este manancial. Resultados do diagnóstico socioambiental participativo da bacia hidrográfica da Guarapiranga*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

