CONGRESO INTERNACIONAL

CONTESTED_CITIES

EJE 2

Artículo nº 2-519

POLÍTICAS DE VIVIENDA PARA LOS TERRITORIOS DE ZEIS 3 EN SÃO PAULO, BRASIL

LA FINANCIARIZACIÓN Y LAS LIMITACIONES PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA PARA LOS MÁS POBRES

SIMONE FERREIRA GATTI

POLITICAS DE VIVIENDA PARA LOS TERRITORIOS DE ZEIS 3 EN SÃO PAULO, BASIL

La financiarización y las limitaciones para el acceso a la vivienda para los más pobres

Simone Ferreira Gatti
Post Grado - Universidad de São Paulo
sifgatti@gmail.com

ABSTRACT

Este artigo analisa as políticas habitacionais aplicadas sobre as Zonas Especiais de Interesse Social, em particular as áreas de ZEIS 3 em São Paulo (Brasil), que são áreas centrais, dotadas de infraestrutura, com incidência de precariedade habitacional, e que foram demarcadas como prioritárias para a produção de habitação de interesse social.

Apesar do aumento de áreas demarcadas como ZEIS 3, da sua destinação prioritária para as famílias de menor renda e outras importantes conquistas da revisão do Plano Diretor municipal, ainda há muitos desafios para que o instrumento ZEIS se viabilize como promotor de habitação social com garantias de permanência da população residente.

A política pública habitacional dominante nos municípios brasileiros, baseada na financeirização da moradia e revenda de unidades privadas, que não tem se mostrado eficaz para a segurança da posse dos mais pobres, é o principal desafio para a efetivação da ZEIS. A recente parceria público-privada lançada pelo Governo do Estado, a PPP de Habitação do Centro, planejada para as áreas de ZEIS no centro de São Paulo, reforça os desafios a serem superados, já que se baseia em um modelo de mercado com destinação de recursos e áreas públicas para as classes médias, não enfrentando o problema das famílias que vivem em situação de grande precariedade e representam a maior parte do déficit habitacional brasileiro.

Neste modelo de mão única, as famílias são instaladas e o estado se omite do processo de construção social que ela passará a realizar com o meio urbano e com seus entes sociais. As unidades habitacionais são jogadas no mercado, viram mercadoria e permanecem à disposição do privatismo, não sendo enfrentadas as questões da vulnerabilidade em longo prazo, que prescindem o resgate de outras formas de oferta de moradia a serem controladas pelo Estado e pela sociedade.

PALABRAS CLAVE: habitação social, financeirização, parcerias público-privadas, São Paulo, ZEIS.

1. INTRODUÇÃO

> "Apesar do acesso seguro à casa e à terra serem condições necessárias para a dignidade humana e um nível de vida adequado, milhões de pessoas vivem sobre ameaça constante de despejo ou em uma situação ambígua onde autoridades ou agentes privados podem questionar sua posse em qualquer momento" (RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, 2013, p. 3).

Segundo o Relatório Temático sobre Segurança da Posse apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2013, as ameaças de despejos se manifestam de muitas maneiras em diferentes contextos. Dentre eles estão as áreas centrais, estruturadas, valorizadas e passíveis de projetos urbanísticos, onde vivem precariamente uma população numerosa de baixa renda. Nas grandes cidades brasileiras, esta população é representada por locatários de cortiços[1] e moradores de favelas que vivem em condições de informalidade, ou de extrema precariedade, e que estão sujeitos a despejos inesperados, em uma condição onde a perda da ocupação precária coloca poucas opções de nova moradia a preços acessíveis. Na maioria das vezes, essas famílias e indivíduos, que são inquilinos sem contrato formal de aluguel, imigrantes irregulares, trabalhadores informais ou desempregados, precisam se deslocar para áreas distantes do trabalho e das relações sociais construídas originalmente.

Segundo o Plano Municipal de Habitação de São Paulo elaborado em 2009, se encontram na área central da cidade 10.724 domicílios em favelas e 11.086 domicílios em cortiços, totalizando 21.810 domicílios em situação precária com famílias que se concentram na faixa de 0 a 3 s.m. (salários mínimos)[2]. Existem ainda 6.405 pessoas em situação de rua. Considerando em média três pessoas por moradia teremos um total de 71.880 pessoas que demandam por moradia adequada na área central[3] (ainda sem considerar o número de moradores que comprometem mais de 30% de sua renda com aluguel, ou que vivem em situações de coabitação ou em adensamento excessivo).

Uma pesquisa realizada por Luiz Kohara, em 2013, sobre os cortiços na área central de São Paulo evidenciou que a informalidade no trabalho é um dos motivos pelos quais famílias e trabalhadores optam por residir em cortiços, impossibilitados de atender as exigências do mercado formal de locação. A condição de ilegalidade dos imigrantes latino-americanos, responsáveis pela reconfiguração do mercado de trabalho da indústria de confecções e da ampliação do comércio na região, também faz parte deste processo.

O preço pago pelos moradores de cortiços é alto. "O valor da locação da moradia nos cortiços chega a custar por metro quadrado três vezes mais que uma moradia adequada no mesmo bairro" (KOHARA, 2013, p. 118). Contudo, viver em cortiços passa a ser a única possibilidade para a população mais vulnerável que não consegue arcar com as despesas condominiais dos conjuntos habitacionais e com as prestações e exigências legais dos contratos de financiamento, e ainda assim podem permanecer no centro da cidade, estar perto das oportunidades de trabalho e ter mobilidade residencial, característica muitas vezes

---

[1] Segundo a Lei Municipal nº 10.928 de 1991, conhecida como Lei Moura, os cortiços foram definidos como unidade usada como moradia coletiva multifamiliar, apresentando, total ou parcialmente, as seguintes características: a) constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano; b) subdividida em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título; c) várias funções exercidas no mesmo cômodo; d) Acesso e uso comum dos espaços não edificados e instalações sanitárias; e) Circulação e infraestrutura, no geral precárias; f) Superlotação de pessoas.

[2] O valor do salário mínimo no Brasil é de 880 Reais, correspondente a 220 Euros (cotação de Junho de 2016). Três salários mínimos no Brasil corresponde ao valor de 2.640 Reais, ou 660 Euros.

[3] Este é o retrato da demanda habitacional prioritária no centro de São Paulo, que compreende os distritos da Sé e República, conhecidos como Centro Histórico, e mais oito distritos: Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade e Santa Cecília, localizados na Subprefeitura da Sé, e Brás e Pari, na subprefeitura da Mooca.

necessária para o trabalhador informal, cuja rotina cotidiana não é preestabelecida. São indivíduos e famílias que permanecem na espera por programas habitacionais que consigam atender a especificidade de suas necessidades: permanecer no centro, onde já trabalham e mantém suas relações sociais, e conseguir arcar com os custos da nova habitação, sem estar suscetíveis às instabilidades da economia e às oscilações do mercado imobiliário.

Figura 1: Cortiço vertical no distrito de Santa Efigênia, centro de São Paulo

Fonte: Foto da autora

2. ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)

Em São Paulo, parte das áreas centrais onde estão localizadas formas precárias de morar, entre elas cortiços e favelas, foram demarcadas pelo Plano Diretor Municipal, em 2002, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e visam o acesso à cidade legal pelas camadas mais pobres da população que historicamente tem ocupado terras à margem da legislação pela impossibilidade de entrar no mercado habitacional formal. Apesar de ser um instrumento já utilizado desde a década de 80 na política urbana brasileira, as ZEIS foram consagradas pelo Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257 de 2001, que veio regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. O Estatuto da Cidade definiu a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor para todo município com mais de 20 mil habitantes. Nos Planos Diretores deveriam ser previstas áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de ZEIS.

As ZEIS se configuram como um instrumento de zoneamento, de regularização fundiária no caso de áreas já ocupadas por população de baixa renda, e promotor de novas unidades de habitação de interesse social (HIS) e habitação de mercado popular (HMP) no caso de áreas vazias ou subutilizadas, dentro do qual se aplicam regras especiais de uso e ocupação do solo. Desde a demarcação das ZEIS ocupantes de favelas, loteamentos irregulares, áreas

de mananciais e cortiços passaram a receber o direito, agora pautado pela legislação urbanística, de permanecer onde estão, onde construíram suas vidas e estabeleceram seus laços sociais. A demarcação dessas áreas como prioritárias para a construção de HIS permitiu também, ainda que em tese, que mecanismos de participação direta dos moradores fossem incluídos no processo de urbanização, através da formação dos Conselhos Gestores de ZEIS, colaborando com o ideário da Reforma Urbana[4] e da Gestão Democrática da Cidade.

Em São Paulo as ZEIS foram subdivididas pelo Plano Diretor de 2002 em 4 categorias, de acordo com a localização e ocupação do território. Resumidamente, ZEIS 1 são áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares, ZEIS 2 são áreas vazias quase sempre periféricas, ZEIS 3 são áreas subutilizadas, dotadas de infraestrutura e majoritariamente centrais e ZEIS 4 são terrenos localizados em áreas de proteção de mananciais. Neste contexto, as ZEIS 3, foco deste trabalho, representam um avanço importante na regulamentação urbanística brasileira, já que possibilitam o alcance do direito à moradia pela população de baixa renda não apenas em áreas periféricas e ocupadas, através da regularização fundiária, mas também no centro expandido da cidade, em áreas vazias e subutilizadas, dotadas de infraestrutura e atraentes para o mercado imobiliário, configurando-se como o principal estímulo à produção de habitação social bem localizada e ao repovoamento das áreas centrais.

Para essa nova produção habitacional de interesse social, em áreas bem localizadas e estruturadas, há o desafio de garantir a permanência dos moradores na área demarcada, bem como o estabelecimento de políticas habitacionais que coíbam os processos especulativos impulsionados pelo mercado imobiliário e o repasse das habitações para outras camadas sociais. A demarcação de áreas como ZEIS atua como ponto de partida para o processo de democratização da terra urbana, mas por si só não garante a melhoria da qualidade habitacional e a permanência da população local, nem mesmo a produção de unidades habitacionais para a parcela mais pobre da população. Há a necessidade de a demarcação estar aliada não somente a uma regulamentação que garanta sua auto aplicabilidade e aos instrumentos urbanísticos de acesso à terra, mas também a um processo de gestão participativa que incorpore os interesses dos atores envolvidos e à formas alternativas de aquisição da moradia além do modelo dos financiamentos privados, que não tem sido a melhor forma utilizada para garantir a segurança da posse para a população mais pobre representativa do maior déficit[5] habitacional.

A Revisão do Plano Diretor de São Paulo[6] seria a oportunidade de rever a forma de aplicação dos instrumentos urbanísticos que não alcançaram seus objetivos pela forma como foram concebidos ou que não foram devidamente aplicados pelas gestões municipais após aprovação do Plano de 2002. No caso das ZEIS podemos identificar múltiplas vertentes, que permeiam alguns equívocos conceituais na elaboração da lei, a inaplicabilidade de seus princípios fundamentais pelo gestor público e a necessidade de revisões advindas das transformações urbanas da última década.

---

[4] O Movimento Nacional da Reforma Urbana foi formado na década de 1980, no contexto da redemocratização, após a repressão provocada pela ditadura militar. Formou-se uma articulação nacional das lutas por moradia e direito à cidade, reunindo milhares de assinaturas para a apresentação de um projeto de Emenda Popular à Constituição, que continha exigências como o cumprimento da função social da propriedade urbana, da regularização fundiária, da urbanização de favelas e assentamentos precários, e da participação direta da população na elaboração e implementação da política urbana (Ministério das Cidades, 2009).

[5] No Brasil, 76,7% do déficit habitacional é composto por famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2012).

[6] Sobre o processo de revisão das ZEIS no novo Plano Diretor de São Paulo, ver mais em GATTI, 2015.

Durante os 10 anos de implementação das ZEIS pelo Plano Diretor de 2002, a produção habitacional para famílias de baixa renda em áreas centrais demarcadas como ZEIS ficou bem abaixo das expectativas. Mais da metade das áreas permaneceram sem novos empreendimentos[7]. A produção de habitação social em áreas bem localizadas somente beneficiou as famílias com renda inferior a 3 s.m. quando esteve associada a programas habitacionais públicos, porém produzidos em pequena escala e sob uma única modalidade de aquisição, o financiamento habitacional da casa própria (com exceção de 4 edifícios destinados ao programa Locação Social). Já o mercado privado, que foi responsável pela produção de empreendimentos combinados de HIS e HMP em ZEIS, limitou o atendimento para as famílias com renda entre 5 e 6 s.m. já que não havia um percentual obrigatório para atender as famílias de rendas mais baixas. E muitos dos terrenos demarcados como ZEIS foram utilizados para a construção de equipamentos públicos ou destinados à habitação de alta renda, em desconformidade com a regulamentação em vigor.

O novo Plano Diretor, aprovado em 31 de julho de 2014, trouxe avanços significativos para a viabilização de moradia para as famílias de baixa renda: ampliou de 964 para 2.542 o número total de perímetros de ZEIS e de 145 para 478 os perímetros de ZEIS 3, destinando-os prioritariamente para famílias com renda de até 3 s.m. e, o mais importante, criou mecanismos que permitem a criação de um banco de terras para a produção de habitação social.

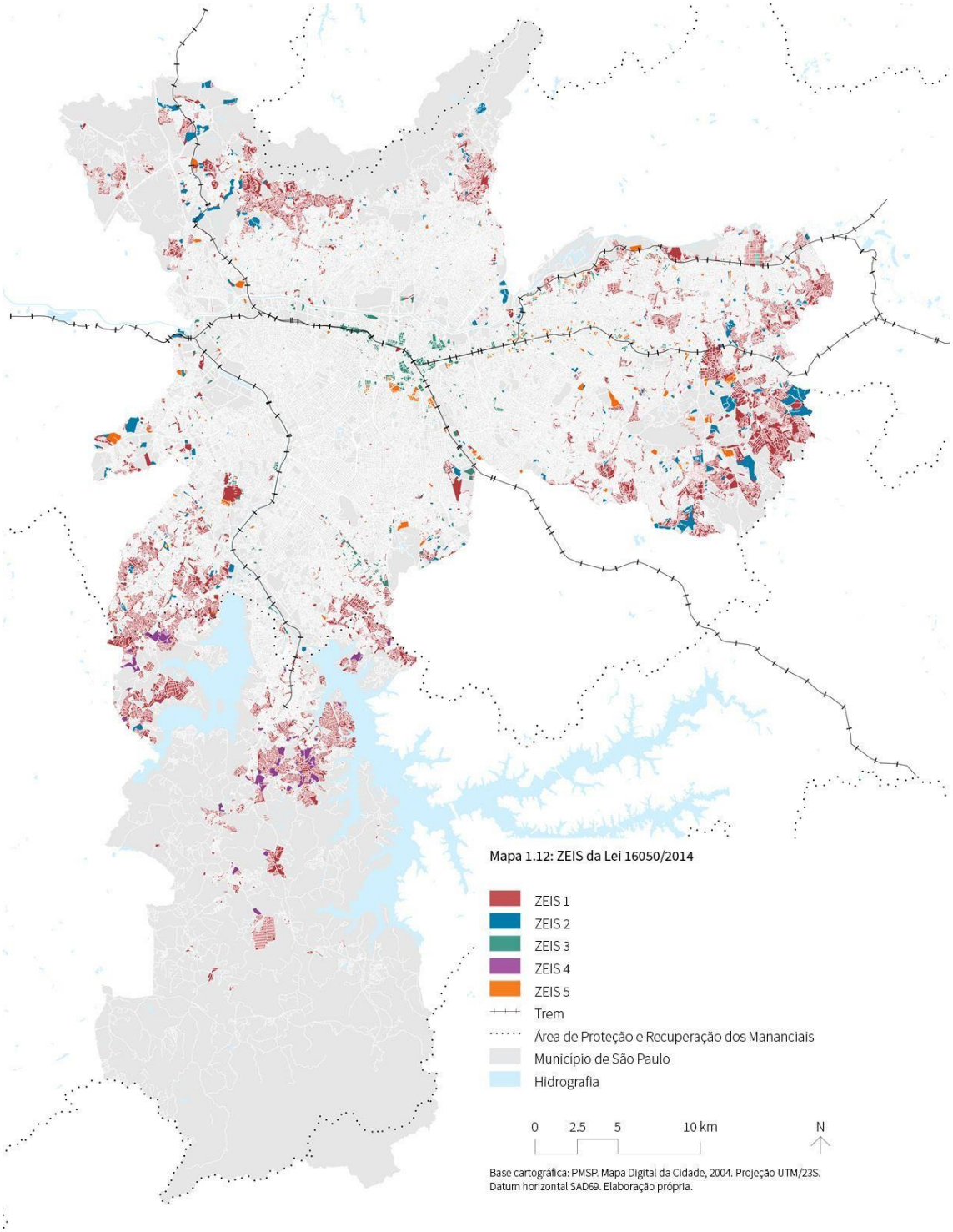
Com o novo Plano Diretor, a faixa de renda de interesse social foi dividida em duas: HIS 1 (0 a 3 s.m.) e HIS 2 (3 a 6 s.m.) e definindo um percentual mínimo de 60% para a produção habitacional de HIS 1 em ZEIS 1, 2, 3 e 4, a fim de garantir o atendimento para os mais pobres, que são majoritariamente os que habitam os perímetros de ZEIS e o maior percentual do déficit habitacional. Ainda assim a camada mais vulnerável da população, com renda inferior a 1 s.m., pode não ser contemplada no atendimento habitacional caso a gestão pública não assuma este comprometimento, já que não há um percentual mínimo destinado a ela nos perímetros de ZEIS. Trata-se de uma população que vive em cortiços, favelas ou mesmo nas ruas, e está no limite da informalidade. Esta demanda exige uma política habitacional específica que não a do financiamento habitacional com transferência da propriedade, a fim de que seja revertida sua condição de abandono.

Considerando que a efetividade da produção de HIS em ZEIS para as faixas de menor renda não se concretizou nos últimos 10 anos e que a revisão do Plano Diretor buscou unir esforços para tal, priorizando as áreas para a construção de HIS 1 e focando a atribuição do poder público neste processo, já que o mercado privado não consegue arcar com tantos subsídios, fica ainda a dúvida se as ZEIS localizadas em áreas centrais se efetivarão como instrumento capaz de dar acesso à moradia e garantia de permanência à população mais pobre. Apesar do novo Plano Diretor ter destinado recursos específicos para habitação de interesse social, não há obrigatoriedade de aplicação dos recursos para habitação em áreas de ZEIS, não há destinação obrigatóriade de recursos para a produção de unidades (apenas para a aquisição de terras) e não há diretrizes específicas para a construção de um parque público de habitação, o que permite a manutenção do modelo de política habitacional de interesse social baseado na propriedade privada regulada e comercializada livremente pelo mercado imobiliário. Há de se buscar financiamentos para formas alternativas de acesso à moradia, ou estaríamos novamente concebendo uma política habitacional de mão única, inacessível para as camadas mais vulneráveis da população. Há de se considerar ainda a

[7] A avaliação completa sobre a produção habitacional em ZEIS foi realizada durante o processo de revisão doPlano Diretor pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e pela Secretaria de Habitação, e está disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/GT_HABITACAO_PDE_-_APRESENTACAO_-_04maio2013_-v09_05.pdf>

instabilidade deste modelo a longo prazo, cujas alterações na condição econômica e política podem comprometer a liberação de subsídios e não garantir a segurança da posse dos moradores.

Figura 2: Mapeamento das ZEIS pelo Plano Diretor de São Paulo (Lei 16050 de 2014).



Fonte: Elaboração própria sobre base Cartográfica da Prefeitura Municipal de São Paulo.

3. FINANCEIRIZAÇÃO DA HABITAÇÃO E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Peter Marcuse, em seu texto "O caso contra os direitos de propriedade" (2008), contrapõe a ideia de que um sistema de direitos plenos de propriedade é a melhor maneira de garantir a segurança da posse para aqueles que não a têm. Para Marcuse, os direitos de propriedade constituem uma maneira fraca e autodestrutiva de prover segurança da posse para os despossuídos, já que direitos plenos de propriedade significam também introduzir no setor habitacional relações plenas de mercado, o que fortalece as relações de desigualdade.

A aquisição da moradia via transferência da propriedade privada é a política dominante, para não dizer exclusiva, das cidades brasileiras, não só pela produção privada, mas também pela produção pública de habitação. As famílias mais pobres, contudo, encontram uma série de empecilhos para a obtenção da casa própria, já que não têm condições de arcar com o pagamento das prestações, ou não conseguem acessar o sistema devido às exigências legais dos contratos, como comprovação de renda e documentação, incitando a ocupação de habitações no mercado informal, ou moradias precárias, como as favelas e cortiços. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), implantado pelo governo federal em 2009, na segunda gestão do prefeito do Partido dos Trabalhadores Luiz Inácio Lula da Silva, mudou um pouco este cenário, à medida que introduziu a baixíssima renda no sistema habitacional formal e possibilitou o acesso à casa própria com altos subsídios e baixíssimas prestações mensais. Contudo, o programa contribuiu para o enraizamento do modelo da casa própria como única alternativa às políticas habitacionais estaduais e municipais. Se antes já existiam pouquíssimas experiências alternativas às formas de aquisição da moradia, após o lançamento do PMCMV este modelo se tornou quase que exclusivo. E é importante ressaltar que o PMCMV é quase que inteiramente baseado na relação com a iniciativa privada, já que são as construtoras que definem onde o empreendimento será construído e como será o projeto. O papel do governo se limita a regulamentar os paramentos mínimos de construção e disponibilizar os subsídios públicos para as famílias de menor renda.

Mesmo com o acesso aos mais pobres possibilitado pelo PMCMV, o modelo de gestão condominial, com taxas de serviços não subsidiadas, torna a moradia inviável para os mais pobres, sobretudo para aqueles que sobrevivem do trabalho informal, com baixos rendimentos mensais. Pesquisa recente contratada pelo Ministério das Cidades sobre os resultados do PMCMV[8] mostrou essa dificuldade, já que os custos da nova moradia não incluem apenas a prestação do financiamento, mas também as taxas de serviços públicos (energia elétrica, água e gás) e as taxas condominiais, custos que na maioria das vezes eram inexistentes no orçamento das famílias, considerando que mais de 43% delas provieram de favelas.

Para essas famílias, o repasse das unidades, seja através de revenda ou sublocação, é prática existente e recorrente, e encontra suas motivações na pesquisa de satisfação com os moradores, onde aparecem os motivos pelos quais as famílias cogitariam a vontade de se mudar do empreendimento. Motivações como as dificuldades com o acesso ao trabalho e os problemas que a falta de inserção urbana trouxe para a vida das famílias podem ser somadas às motivações financeiras que apontam as dificuldades que as famílias mais pobres têm em arcar com as despesas das taxas de serviços e condominiais. Estes motivos podem ainda ser somados à ideia de que a propriedade é um bem em si, podendo ser transformado

[8] Entrando na sua terceira fase e tendo contratado mais de três milhões de novas unidades habitacionais, o Ministério das Cidades contratou uma rede de onze equipes de pesquisadores em todo o país para avaliar os alcances e problemas do programa. A rede, oriunda da Chamada Pública MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012 contou com as seguintes instituições de pesquisa: LabCidade - FAU/USP; Instituto Pólis; Peabiru; PUC/SP; IAU-São Carlos; IPPUR/UFRJ; FAU/UFRJ; UFMG; UFRN; UFC e UFPA.

em mercadoria e assim resolver parte dos problemas financeiros imediatos. O fato de terem sido encontrados casos de unidades que já foram vendidas ou alugadas e também casos de inadimplência (tanto da prestação quanto da taxa condominial) é um indício de que esta situação tende a crescer ao longo do tempo e o modelo da propriedade com gestão condominial privada, tal como oferecido pelo PMCMV, pode não ser o melhor para garantir a segurança da posse dos grupos sociais de extrema vulnerabilidade.

Do ponto de vista do mercado habitacional como um todo, o investimento massivo e exclusivo na produção habitacional via transferência da propriedade privada, e o grande número de unidades habitacionais disponibilizadas pelo PMCMV, influenciou diretamente os preços dos imóveis, ajudando a "[...] dinamizar e inflar o próprio mercado, beneficiando prioritariamente proprietários e investidores, dificultando ainda mais o acesso da população de baixa renda a uma moradia adequada, seja por meio da compra, seja por meio do aluguel no mercado privado" (KORRARA; COMARU; FERRO, 2014, p. 275). Em São Paulo, entre os anos de 2009 e 2012, o preço dos imóveis aumentou 153% (MARICATO, 2012).

Neste contexto, a demanda existente dos setores de baixa renda nas áreas centrais de São Paulo deveria ser o fator primordial a ser considerado para a escolha das modalidades habitacionais de aquisição da moradia a serem ofertadas. Como já citado anteriormente, são 11.086 domicílios em cortiços habitados por famílias com renda inferior a 3 s.m., que estão fora do mercado formal, pagando altos aluguéis para péssimas condições de habitabilidade, e que se submetem a essas condições devido à ausência de oferta de moradia para locação acessível, aos altos preços dos financiamentos privados dos empreendimentos bem localizados, a falta de condições de comprovação de renda e acesso ao mercado formal. Isto sem considerar os domicílios existentes em favelas no centro, as pessoas em situação de rua, o crescente número de idosos que apresentam reivindicações para acesso aos programas de locação social (devido à experiência bem sucedida da Vila dos Idosos, instalada no bairro do Pari, em São Paulo) e ao grande número de famílias que comprometem muito de sua renda com o pagamento dos altos aluguéis, cujos valores encareceram significativamente entre os anos de 2009 e 2012, acompanhando o valor dos imóveis que subiram com a oferta de crédito e do PMCMV.

Mesmo com esse cenário, em junho de 2014 a Prefeitura de São Paulo anunciou que a meta da Secretaria Municipal de Habitação de entregar 55 mil unidades até 2016 seria quase que integralmente (cerca de 80%) viabilizada pelo PMCMV, ou seja, através da transferência da propriedade via financiamento habitacional, total ou parcialmente subsidiada.

Parte das áreas demarcadas como ZEIS 3, ocupadas por população de alta vulnerabilidade social que vive em condições precárias de moradia, também foram apresentadas como foco do mesmo programa habitacional, através da parceria público-privada viabilizada pelo Programa Casa Paulista do Governo do Estado, em parceria com a prefeitura municipal: a PPP de Habitação do Centro de São Paulo. As habitações seriam construídas prioritariamente nos perímetros de ZEIS 3 e seriam viabilizadas com recursos privados, subsídios federais do PMCMV e com recursos complementares dos governos estaduais e municipais. A Prefeitura de São Paulo entraria como parceira concedendo um aporte de vinte mil reais por unidade habitacional.

O projeto englobaria não apenas a construção de unidades habitacionais, mas projetos de intervenção urbana, como tratamento do espaço público, projetos de mobilidade e implantação de equipamentos. O que foi muito bem planejado em termos de desenho urbano, reunindo todos os consensos do bom urbanismo (incluindo quadras abertas, ruas sem muros, comércios nos térreos, mistura de rendas, etc.) aliados à necessidade emblemática de ocupar as áreas subutilizadas do centro da cidade com habitação social, em função do esvaziamento populacional que o centro sofreu nas últimas décadas, se revelou

como uma estratégia de potencializar a produção do mercado imobiliário em áreas economicamente mais acessíveis (por estarem demarcadas como ZEIS) mas com alto poder de valorização, sem garantir a permanência dos moradores pobres do centro e sem a previsão de qualquer tipo de controle social das intervenções.

A proposta inicial da PPP de Habitação do Centro propunha que 67,56% do estoque de ZEIS 3, localizadas em áreas centrais, fosse consumido por uma única modalidade de política habitacional, que é a aquisição de moradia com transferência da propriedade, inviável para a maior parte da população de baixa renda que vive precariamente nas áreas centrais. O argumento do Governo do Estado de que "o programa da Agência Casa Paulista não é o único programa habitacional a atuar no centro e pode ser desenvolvido em paralelo a outras iniciativas"[9] é bastante questionável, já que ele compromete o estoque de potencial construtivo disponível das ZEIS 3, inviabilizando outros projetos habitacionais que poderiam vir a ser promovidos na região, como a locação social.

Considerando os dados do Plano Municipal de Habitação elaborado em 2009 que apontam um total de quase 72 mil pessoas necessitadas de moradia na região central, o programa deveria priorizar a população de menor renda, e em especial a população que já reside em condições precárias no centro da cidade. Contudo, das 20.221 unidades habitacionais que seriam ofertadas pela PPP, apenas 6.650 seriam destinadas famílias com renda entre 1 e 3 s.m., excluindo ainda as famílias com renda inferior a 1 s.m., e apenas 20% de todas as habitações ofertadas seriam destinadas para moradores da área central, contrariando os princípios da ZEIS estabelecidos pelo Plano Diretor e contribuindo para a manutenção das formas precárias de morar. Não foi feita nenhuma menção ao cadastramento das famílias moradoras das áreas de intervenção, apenas às famílias 'pretendentes e adquirentes'. Um programa habitacional que atua sobre áreas de vulnerabilidade social, onde há incidência de cortiços e habitação precária, deve obrigatoriamente cadastrar a população local (moradores, comerciantes e prestadores de serviço), para que tenham prioridade no atendimento habitacional.

Outro ponto crucial da proposta apresentada pelo Governo do Estado pela primeira vez em maio de 2013, na Consulta Público do edital de licitação, que foi endossada pela prefeitura municipal, é em relação à absoluta omissão à gestão participativa das ZEIS, cuja legislação aponta a obrigatoriedade da formação de Conselhos Gestores para desenvolver, aprovar e acompanhar a implantação dos respectivos Planos de Urbanização. Somente a concretização deste canal de controle social pode garantir o equacionamento do impacto sobre os atuais moradores, o atendimento da demanda local, a formulação de projetos em concordância com a dinâmica existente e suas especificidades, o acompanhamento e a fiscalização do processo de atendimento habitacional e das realocações e a implementação das diretrizes urbanísticas estabelecidas.

Alternativas poderiam ser equacionadas para mitigar as questões problemáticas apresentadas pelo edital, como a revisão do percentual de unidades para as famílias mais pobres de acordo com o déficit habitacional, a prioridade para os moradores em situação precária da área central, a formação dos Conselhos Gestores nos perímetros de ZEIS abrangidas pela PPP e, se não a inclusão da modalidade Locação Social no programa (aparentemente inviável) deveriam ser reservadas parte das áreas de ZEIS para um programa paralelo de locação, a fim de garantir estoque de potencial construtivo para o atendimento das faixas de menor renda, sobretudo para a população com renda inferior a 1 s.m., não contemplada pelo projeto da Casa Paulista. Contudo, a tomada de tais medidas

[9] Informação verbal concedida pelo Subsecretário Estadual de Habitação Reinaldo Yapequino durante a Audiência Pública sobre a PPP de Habitação do Programa Casa Paulista, realizada em março de 2013

acarretaria em uma inviabilização econômica do modelo proposto, e dos percentuais de receita oriundos da comercialização das unidades pelo concessionário privado, sobretudo com as novas regras definidas na revisão do Plano Diretor municipal.

A aprovação do novo Plano Diretor apontou novos desafios sobre a modelagem da PPP, já que as regras sobre a ocupação dos perímetros de ZEIS mudaram, ampliando os percentuais mínimos obrigatórios para as famílias de menor renda e, consequentemente, ampliando a necessidade de subsídios públicos. Para atender um maior número de famílias com renda inferior a 3 salários mínimos (lembrando que 60% das áreas demarcadas como ZEIS 1, 2, 3 e 4 devem ser destinadas a esta faixa de renda), ou os subsídios públicos deveriam ser ampliados ou os ganhos do empreendedor privado deveriam ser reduzidos substancialmente. A não ser que a estratégia do novo Plano Diretor de adquirir um banco de terras público, via utilização dos instrumentos de acesso à terra, fosse inserida na lógica da PPP, reduzindo assim os custos com a compra de terrenos, que é um dos itens mais caros da viabilização dos empreendimentos habitacionais para os grupos de baixa renda.

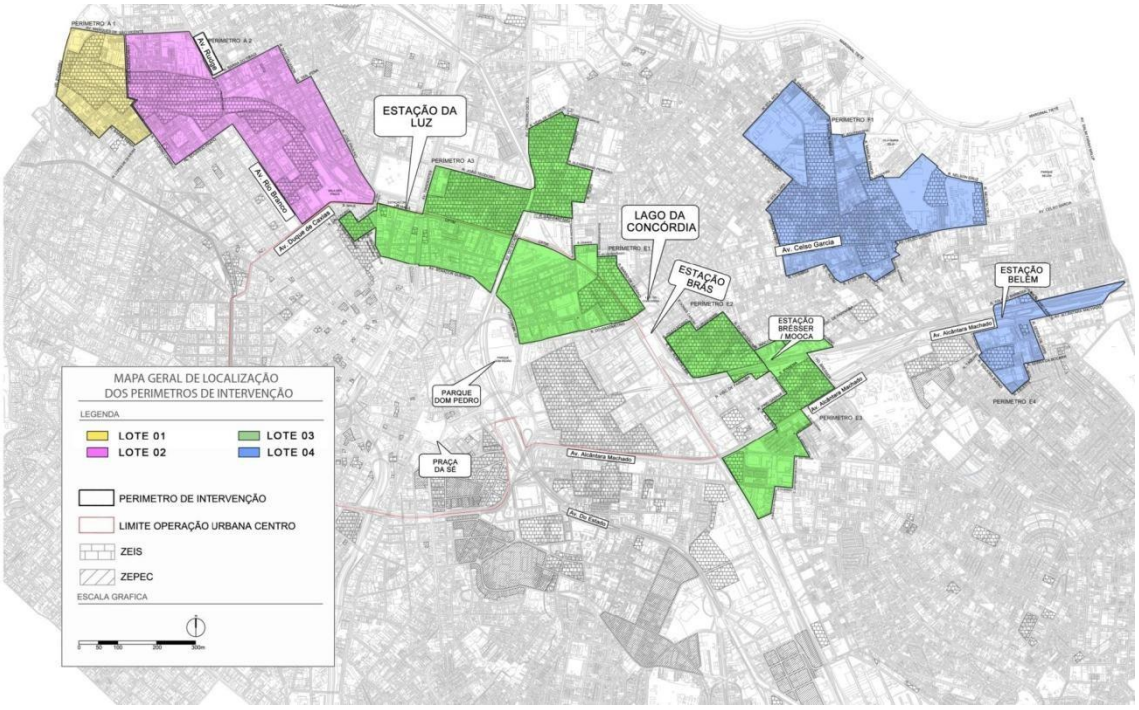
Em setembro de 2014, dezesseis meses após o lançamento da consulta pública da primeira versão da modelagem, foi lançado o edital da PPP de Habitação do Centro. Nesta nova versão, a alteração mais significativa estava nas áreas de intervenção, já que o projeto foi dividido em duas etapas e este primeiro edital incorporaria 14.000 das 20.000 unidades anunciadas inicialmente. Reduzida agora para quatro grandes "lotes", ainda envolvendo prioritariamente áreas de ZEIS 3, a intervenção desta primeira fase da PPP buscou atuar sobre áreas públicas, a fim de reduzir os custos e minimizar as desapropriações, segunda relato do então subsecretário do Programa Casa Paulista do Governo do Estado, Reinaldo Yapequino. Do total de unidades a serem comercializadas, 9.000 (64%) seriam HIS produzidas em áreas prioritariamente públicas e distribuídas igualmente para quatro faixas de renda, em uma classificação própria, que vai de famílias com 1 s.m. até 5,6 s.m. As 5.000 unidades de HMP (36%) seriam produzidas, a princípio, sobre terrenos prioritariamente privados a serem desapropriados pelo concessionário via intermédio do poder público (o decreto de desapropriação é emitido pelo Estado, mas quem paga é o ente privado). Porém, nas etapas mais recentes do programa, foram anunciadas contrução não somente de HIS em área pública, mas também de HMP, ou seja, subsídio público para construção de habitação para o mercado de classe média.

As alterações propostas vieram agravar ainda mais o que já havia sido definido inicialmente, em termos de coerência do que se espera de um programa habitacional para a baixa renda fomentado pelas três esferas de governo. O fato das áreas de intervenção serem públicas desmonta a lógica da necessidade da elaboração de uma parceria público privada para a viabilização das intervenções. A principal entrave para a viabilização de habitação para as rendas mais baixas em áreas centrais (que sempre foi o alto custo da terra bem localizada), estaria sendo sanada com uso de áreas públicas (provenientes de dívidas estatais e estraves fundiários solucionados), não necessitando de parceria com o capital privado para "fechar a conta", sobretudo com a utilização das linhas de financiamento existentes (como o PMCMV). A utilização de áreas públicas permitiria ainda materializar as diretrizes do novo Plano Diretor de destinar no mínimo 60% da produção habitacional em ZEIS 3 para HIS 1, ou seja, as famílias inseridas na faixa de maior vulnerabilidade social, com renda de até 3 s.m. e que representam o maior percentual do déficit habitacional. Ainda assim, não há empecilhos para que habitações para a classe média, as HMPs, sejam construídas em áreas públicas, o que significa transferir recursos públicos para os interesses do mercado privado.

A proposta apresentada pela PPP do Centro exclui a premissa de prioridade de atendimento às rendas mais baixas10, usando-se do subterfúgio de que nem todas as áreas de intervenção estão sobre ZEIS 3, podendo fazer cumprir a regra nas áreas de ZEIS e

jogando as habitações para as rendas mais altas nas áreas adjacentes. Contudo, o novo Plano Diretor já criou a ZEIS 511 como forma de incentivar o mercado imobiliário popular privado em áreas centrais, não havendo sentido a liberação de subsídios públicos para beneficiar este nicho de mercado, embora o argumento do uso da PPP ainda seja o de que "o governo não tem dinheiro para produzir todas essas habitações no centro da cidade"12, mesmo depois de inseridas em áreas públicas e financiadas pelo PMCMV.

Figura 3: Mapa geral dos lotes, perímetros e áreas de intervenção da PPP de Habitação do Centro



Fonte: Anexo da concorrência internacional 001-2014 (Governo do Estado de São Paulo).

Outro ponto essencial em relação à versão final do edital de licitação da PPP do Governo do Estado à qual a Prefeitura de São Paulo aderiu é que, com a modelagem apresentada, ao utilizar-se de áreas públicas para um programa de habitação privada em áreas centrais, perde-se a oportunidade emblemática de se criar um parque público de locação social, destinado às famílias de menor renda e monitorado permanentemente pelo poder público. O entrave do preço da terra, uma das barreiras também para o desenvolvimento do programa de Locação Social, estaria sendo desfeito, porém direcionado para a produção de habitação para o mercado privado. A modelagem da PPP do Centro vem reproduzir os mesmos caminhos da política habitacional federal ao se utilizar de um único programa, o PMCMV, baseado na aquisição da casa própria, como solução para o complexo problema da precariedade habitacional do centro.

Avanços no planejamento habitacional federal alcançados no início da gestão do presidente Lula, como a formatação da Política Nacional de Habitação (2004), do Sistema Nacional de Habitação (2005) e do Plano Nacional de Habitação (2008), construídos para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro a partir da identificação das particularidades regionais, da diversificação das propostas de atendimento e do planejamento participativo como condutor das políticas habitacionais, estão sendo substituídos por uma ação simplista, pautada no desenvolvimento dos setores imobiliários e da construção civil, que não considera, sobretudo, que o modelo da propriedade privada não pode ser utilizado como solução única, sobretudo para as famílias de baixíssima renda, responsáveis por mais de 90% do déficit habitacional brasileiro.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a inviabilidade do mercado privado em produzir habitação para as faixas de menor renda em áreas bem localizadas, o novo Plano Diretor de São Paulo, aprovado em 2014, reforça o papel do poder público como promotor de habitação de interesse social nos perímetros de ZEIS, a fim de reverter a lógica do Plano Diretor de 2002, que focou a responsabilidade desta produção pelo mercado privado. Nos resta entender de que forma e com que programas habitacionais as ZEIS cumprirão o seu papel como instrumento de democratização do acesso à terra. A Gestão Municipal precisaria estar comprometida com a aquisição das áreas demarcadas como ZEIS e na aplicação dos recursos para uma produção habitacional de interesse social que não esteja apenas vinculada aos financiamentos habitacionais, mas também à criação de um parque habitacional público que promova o acesso à moradia sem transferência de propriedade e que garanta a permanência dos mais pobres em áreas de valorização imobiliária.

Formas alternativas à produção da propriedade privada como atendimento habitacional, são necessárias para complementar as políticas da casa-própria, regular o mercado habitacional e atingir, sobretudo, famílias sem condições financeiras para a aquisição ou manutenção dos sistemas de financiamento. Um estudo realizado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA), publicado nos EUA pela Springer no ano de 2009, aponta a necessidade dos policy makers brasileiros considerar o estágio das famílias no ciclo de vida para o desenho dos programas habitacionais, tais como oferta de aluguel e propriedade para os jovens, assim como programas especiais para idosos, ou seja, uma maior diversidade de opções de habitação com diferentes modalidades de acesso, valores e localizações, disponíveis para que as famílias possam escolher as soluções mais adequadas às suas necessidades habitacionais (CRUZ; MORAIS, 2009). Programas como a locação pública e privada, a propriedade coletiva (que inclui as cooperativas, onde os residentes são coproprietários), os fundos comunitários de terra (organizações sem fins lucrativos que constroem e fazem a gestão habitacional em nome de uma comunidade) e a propriedade ou utilização de caráter consuetudinário, precisam ser trabalhados conjuntamente com o sistema da propriedade em uma política que atenda as diferentes necessidades e perfis familiares.

Uma alternativa possível e prevista pelo novo Plano Diretor para atender a população maisvulnerável e romper a lógica de mão única da 'casa própria' é a implantação do Serviço de Moradia Social previsto nos Artigos 295 e 296, que objetiva o atendimento destas famílias através da locação social ou utilizando instrumentos que garantam a segurança da posse. Esta nova modalidade aperfeiçoaria e daria seguimento ao Programa de Locação Social criado em 2002, cuja gestão administrativa empregada e a ausência do trabalho social não possibilitaram o alcance dos objetivos esperados, mas que é uma das alternativas possíveis para atender a população que não consegue arcar com os custos do financiamento habitacional e com as despesas condominiais e está mais vulnerável à expulsão em decorrência dos processos de valorização imobiliária. Contudo, embora a implantação deste programa também seja beneficiada com o estoque fundiário a ser formado pela nova proposta de destinação dos recursos, o novo Plano Diretor não regula nenhum percentual específico de nenhuma das fontes de arrecadação para o programa. O prazo inicial para a regulamentação do Serviço de Moradia Social seria de 12 meses a partir da aprovação do novo Plano Diretor, porém o artigo que estipulava o prazo foi vetado pelo prefeito. Passados 24 meses do início de vigência do plano, o programa ainda não foi regulamentado.

Os grupos de maior vulnerabilidade requerem uma rede de proteção social permanente que equacione questões do emprego, da saúde, da assistência social, da educação etc., cujo

modelo da propriedade privada não dá conta de arcar. Neste modelo, as famílias são instaladas e o estado se omite do processo de construção social que ela passará a realizar com o meio urbano e com seus entes sociais. As unidades habitacionais são jogadas no mercado, viram mercadoria e permanecem à disposição do privatismo, não sendo enfrentadas as questões da vulnerabilidade em longo prazo, que prescindem o resgate de outras formas de oferta de moradia a serem controladas pelo Estado e pela sociedade.

BIBLIOGRAFÍA

BRASIL. Lei 10.275, de 10 de Julho de 2001. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. Brasília: Senado federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

GATTI, S. F. Entre a Permanência e o Deslocamento: Zeis 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. Tese de Doutorado, FAU USP. São Paulo, 2015.

KOHARA, L. As contribuições dos movimentos de moradia do centro para as políticas habitacionais e para o desenvolvimento urbano do centro da cidade de São Paulo. Relatório Científico final de projeto de pós-doutorado. São Paulo, Fapesp, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.

_____; COMARU, F.; FERRO, M. C. *Locação social como alternativa ao problema de habitação popular na região central de São Paulo*. In: GARCIA, Ariel Oscar. Espacio y poder en las políticas de desarrollo del Siglo XX. Buenos Aires, 2014.

MARCUSE, P. *O caso contra os direitos de propriedade*. In: VALENÇA, Márcio Moraes (org.). Cidade (i) legal. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. São Paulo, Vozes, 2012.

Ministério das Cidades. Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos. Brasília, 2009.

PMSP. Revisão do Plano Diretor Estratégico: Habitação. Sehab, SMDU, 2013. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/GT_HABITACAO_PDE_-_APRESENTACAO_-_04maio2013_-_v09_05.pdf>

_____. Plano Municipal de Habitação Social da Cidade de São Paulo, São Paulo 2011c. Disponível em: www.habisp.inf.br/theke/documentos/pmh/pmh_versao_outubro_2011_pdf/PMH_outubro_2011.pdf>

RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA. Relatório Temático sobre Segurança da Posse apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU. Março de 2013. Disponível em: http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/AHRC2246_English.pdf

ROLNIK, R.; et al. *Relatório Científico da pesquisa "Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV"*. São Paulo: FAU USP, 2014.

_____; SANTORO, P. Zonas *Especiais de Interesse Social em Cidades Brasileiras: Trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária*. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 10.928, de 09 de Janeiro de 1991. Dispõe sobre as condições dos cortiços (Lei Moura)*. 1991.

_____. *Lei nº 13.430, de 14 de Setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico*. 2002.

_____. *Lei nº 16050, de 31 de Julho de 2014. Plano Diretor Estratégico*. 2014