



políticas públicas para efetivação das zeis em são paulo

**produção imobiliária, processos em curso
e o aluguel como alternativa**

Simone Gatti

Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

políticas públicas para efetivação das zeis em são paulo

produção imobiliária, processos em curso
e o aluguel como alternativa

Simone Gatti

Relatório Científico de Pós-doutorado

Professor Supervisor: Eduardo Alberto Cusce Nobre

Processos FAPESP:

nº 2015/26447-7: Zonas Especiais de Interesse Social: implementação e atuação de políticas públicas para a efetivação do instrumento. Pós-doutorado.

nº 2018/10049-0: Aluguel como modalidade de atendimento habitacional para famílias de baixa renda: Locação Social, Programa de Vouchers e Habitação de aluguel controlado em Nova York. BEPE – Bolsa de estágio de pesquisa no exterior.

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

EMAIL DA AUTORA: sifgatti@gmail.com

Gatti, Simone

Políticas públicas para efetivação das ZEIS em São Paulo [livro eletrônico] : produção imobiliária, processos em curso e o aluguel como alternativa / Simone Gatti. -- 1. ed. -- São Paulo : Ed. da Autora, 2021.

PDF

Bibliografia

ISBN 978-65-00-26363-3

1. Aluguel 2. Habitação 3. Planejamento urbano
4. Política habitacional 5. São Paulo - Urbanismo
I. Título.

21-72106

CDD-338.4769

Agradecimentos

Minhas pesquisas envolvem jornadas longas. Foram seis anos no doutorado, quando passei do mestrado para o doutorado direto para acompanhar a trajetória do Projeto Nova Luz, e agora mais cinco anos até o fechamento definitivo da pesquisa de pós-doutorado. Essa última, mais madura e também mais livre, mais uma vez envolveu muita gente querida, que tanto contribuíram para esse trabalho e aqui tenho a oportunidade de agradecer.

Agradeço inicialmente ao meu supervisor de pós-doc e querido amigo, Prof. Eduardo Nobre, que me fez o convite para participar do convênio de pesquisa realizada entre a FAU USP e a escola Superior do Ministério Público. Agradeço também a todos os colegas do grupo de pesquisa sobre os instrumentos urbanísticos, que foram parceiros e colaboradores do primeiro capítulo dessa pesquisa, Edu, Patrícia Cesário, Igor Borges, He Nem Kim Seo, Kaio Nogueira, Dulcilei de Souza, Daniel Montandon e à querida Marina Marques, colaboradora no desenvolvimento dos mapas e leitura dos dados municipais.

Agradeço aos interlocutores das pesquisas com os dados públicos, sobretudo Rafael Mielnik, Mônica Nogara, Rosana Yamaguti, à amiga Joyce Reis e grupo de trabalho sobre habitação do IABsp, sobretudo Luciana Royer, Laisa Stroher, Samira Rodrigues, Thiago Nascimento e Lucas Daniel; aos colegas e ex-funcionários da gestão Haddad que me concederam entrevistas valiosas, como Fernando Bruno e Camila Nastari; e ao arquiteto Ivan Alves Pereira, pela ajuda com os dados do mapeamento do programa Minha Casa Minha Vida.

Agradeço ao André Czitrom pelas trocas e pela generosidade em compartilhar dados da Magik, a fim de pensarmos juntos sobre como alcançar a produção habitacional para os mais pobres.

Agradeço à amiga e parceira Paula Santoro pela abertura de caminho junto ao Ministério Público no início dessa pesquisa, e aos promotores Marcus Vinícius Monteiro dos Santos, Camila Mansour e Roberto Pimentel pela acolhida e generosidade com que me receberam na promotoria de Habitação e Urbanismo e pelos muitos ensinamentos, com agradecimento à especial parceria de trabalho com o Dr. Marcus no caso da ZEIS de Campos Elíseos. E agradeço também aos incansáveis parceiros da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em especial Luiza Veloso, Rafael Faber e Allan Ramalho.

Agradeço a todos os amigos e companheiros do Fórum Aberto Mundaréu da Luz pela força e dedicação que ainda seguem tendo com esse tema tão urgente que é a crise urbana e humanitária que envolve a região da Cracolândia, sobretudo nossas mestras inspiradoras Raquel Rolnik e Regina Lins, minha dupla preferida Renato Abramowicz e Talita Gonsales, e a todos os amigos do LabCidade, Instituto Pólis, FAU Mackenzie, Mosaico, É de Lei e A Craco Resiste.

Agradeço à parceria da incansável Jupira Cauhy na sua luta cotidiana pela comunidade Água Branca, e aos colegas dos movimentos de moradia que estiveram presentes nesse período, sobretudo Neti, Dito, Luiz Kohara, Evaniza Rodrigues Edilson Mineiro.

Pelo período de pesquisa no exterior, agradeço às indicações preciosas do João Whitaker, que me

levaram ao querido Javier Burón Cuadrado da prefeitura de Barcelona, e à todas as pessoas que cederam seu tempo para conversar comigo na cidade, em especial Jordy Bosch Meda do governo da Catalunha e ao jornalista João França, todos eles interlocutores presentes até hoje.

Pelo período como visiting scholar na Universidade de Nova York, agradeço o carinho e os ensinamentos de Gianpaolo Baiocchi e Rebecca Amato, a querida Becky, por me receberem no Urban Democracy Lab; aos muitos companheiros dos movimentos sociais com quem tanto aprendi, sobretudo Valerio Orselli da Cooper Square Community Land Trust, e o pessoal da campanha Housing Just for All; e aos amigos que me fizeram companhia nos meses gélidos no inverno nova-iorquino, sobretudo Renato Bolelli Rebouças, Ligia Nobre e ainda Paula Santoro e Vanessa Ferrari no finalzinho da jornada.

Ainda, agradeço aos companheiros do FICA, minha eterna inspiração, sobretudo ao amigo Renato Cymbalista; ao Nabil Bonduki, meu orientador de doutorado que me faz sempre rever e repensar minhas certezas; e aos amigos urbanistas e parceiros que estiveram próximos nesse período, Hannah Machado, Guido Otero, Fernando Túlio, Letícia Lemos e Helio Wicher Neto.

E um agradecimento especial à minha família, Zé e Pedro, que viveram minhas ausências e se esforçam para me tirar do trabalho e trazer o amor que tanto preciso.

Sumário

Apresentação 07

Parte I: Políticas Públicas e produção imobiliária pública e privada em ZEIS após a aprovação da revisão do Plano Diretor de São Paulo (Lei 16.050 de 2014)

- 1.1 Introdução 10**
- 1.2 A ZEIS no Plano Diretor de 2002 12**
- 1.3 A ZEIS 3 no Plano Diretor de 2014 14**
- 1.4 Produção habitacional de interesse social x demanda em ZEIS 3 17**
- 1.5 Como o mercado privado pode viabilizar moradia para a população de baixa renda em ZEIS 3? Simulações com a Magic JC Empreendimentos Imobiliários 31**
- 1.6 Aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios - PEUC em sobreposição com as ZEIS 41**
- 1.7 Aplicação dos Recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Fundurb em ZEIS 3 47**
- 1.8 Considerações Parciais 54**

Parte II: Acompanhamento e análise dos inquéritos ajuizados pelo Ministério Público Estadual sobre as Zonas Especiais de Interesse Social

- 2.1 Objetivos Iniciais 59**
- 2.2 Metodologia de trabalho: da pesquisa à mediação de conflitos 60**
- 2.3 Inquéritos Pesquisados 63**
 - 2.3.1 ZEIS 1 C 008 – O.U.C. Água Branca 64**
 - 2.3.2 ZEIS 3 C 108 no bairro de Campos Elíseos e Intervenções do Projeto Redenção - Cracolândia 78**
 - 2.3.3 ZEIS 3 - Ocupação Mauá 97**
- 2.4 Considerações Parciais 100**

Parte III: Revisitando possibilidades para uma política habitacional inclusiva: a experiência do aluguel na cidade de Nova York 102

- 3.1 Introdução 102**
- 3.2 Como é estruturada a política habitacional nos EUA 104**
- 3.3 O contexto do aluguel na política habitacional dos EUA 108**
- 3.4 O aluguel e a propriedade privada na cidade de Nova York 111**

3.5	Habitação acessível em Nova York	115
3.6	Modelo de aluguel 1: Subsídios para o aluguel no mercado privado: <i>The Housing Choice Voucher Program</i>	119
3.7	Modelo de aluguel 2: As habitações públicas geridas pela NYCHA: <i>as public housings</i>	137
3.8	Modelo de aluguel 3: O controle de aluguéis: <i>Rent Control e Rent Stabilized</i>	147
3.9	O atual debate público sobre habitação em Nova York (2019)	164
3.10	A atuação dos movimentos sociais e ativistas pelo direito à moradia	167
3.11	Considerações Parciais	173
4.	Reflexões Finais	175
5.	Referências Bibliográficas	179
6.	Anexos: Pareceres emitidos ao MPSP	185
6.1	Parecer Água Branca – Reforma Emergencial	
6.2	Parecer Água Branca - Recursos	
6.3	Parecer ZEIS Campos Elíseos -Projeto Redenção	
6.4	Parecer ZEIS Campos Elíseos – Perímetro Conselho Gestor	
6.5	Parecer ZEIS Campos Elíseos – Hospital Pérola Byington Quadra 36	

Apresentação

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa de pós-doutorado que tratou da análise das Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento de democratização da terra urbana, em especial àquelas demarcadas em áreas vazias e subutilizadas, denominadas ZEIS 3, que se configuram como oportunidades para que a nova produção habitacional de interesse social ocorra em áreas bem localizadas, dotadas de infraestrutura e imersas no tecido urbano consolidado, bem como garanta a permanência e melhorias das condições de vida da população de baixa renda em áreas urbanizadas e bem localizadas.

A pesquisa é parte integrante do Acordo de Cooperação firmado entre a Escola Superior do Ministério Público de São Paulo e a FAU USP, sediada inicialmente no LabHab e posteriormente no LabCidade, que tem como objetivo o desenvolvimento de pesquisas, acordadas com mútuo interesse, que tenham por fim a produção de instrumentos técnico-científicos que sirvam de base para a atuação do Ministério Público e que subsidiem a Universidade na produção de conhecimento sobre as dinâmicas de ocupação e organização do território.

A presente pesquisa foi desenvolvida em três partes. A **primeira parte** é uma **avaliação das políticas públicas e da produção imobiliária que incidem sobre as ZEIS 3 após a aprovação da revisão do Plano Diretor de São Paulo (Lei 16.050 de 2014)**, com base na manipulação dos dados oriundos dos relatórios de emissão de alvarás de aprovação e execução publicizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo, bem como a análise da produção de Habitação de Interesse Social nas respectivas ZEIS.

O objetivo dessa análise foi identificar quantitativamente a produção imobiliária de HIS em ZEIS e fora de ZEIS em comparação com o período do Plano Diretor anterior (Lei 13.430 de 2002), os incentivos existentes da regulamentação urbanística para viabilizar essa produção, e também discutir sobre o perfil dos empreendimentos e as demandas atendidas (quem está produzindo HIS e para quem), a fim de verificar a eficácia da produção habitacional em ZEIS para a redução das necessidades habitacionais do município e para o acesso dos mais pobres às áreas urbanizadas e bem localizadas, no contexto da política urbana municipal.

Foram analisadas também as estratégias definidas pelo Plano Diretor Estratégico em vigor para viabilizar a produção habitacional em ZEIS 3, que são as notificações do PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios) sobre áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, e a reserva de 30% do uso dos recursos do FUNDURB (Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano) para aquisição de terras para habitação de interesse social, ambas indicadas pelo PDE para serem aplicadas preferencialmente em ZEIS 3.

Essas estratégias de pesquisa se justificam pela mudança significativa dos objetivos do Plano

Diretor de 2014, que prioriza as ZEIS para as famílias com renda inferior a 3 salários-mínimos – HIS 1 (60% da área construída em ZEIS 1, 2, 3 e 4 deverão ser destinadas para HIS 1), demanda que não havia sido contemplada pela produção privada durante a vigência do Plano Diretor de 2002 e, por consequência, coloca o poder público como promotor principal da produção habitacional em ZEIS. Sem a atuação de políticas públicas sobre essas áreas, que também não estão sendo utilizadas pelo mercado privado, faz-se a necessidade de se pensar em outras estratégias de atuação, para que se reverta o processo de ociosidade e precariedade habitacional existente nos perímetros de ZEIS 3, bem como se amplie as possibilidades de acesso à moradia para os mais pobres nas áreas centrais.

A segunda parte da pesquisa foi realizada a partir do **acompanhamento e análise dos inquéritos ajuizados pelo Ministério Público sobre as Zonas Especiais de Interesse Social**: a ZEIS localizadas na Operação Urbana Consorciada Água Branca; a ZEIS do bairro de Campos Elíseos – região da área conhecida como Cracolândia; e a ZEIS onde está localizado o edifício da Ocupação Mauá. Foram avaliadas as políticas públicas municipais vigentes para a viabilização da aquisição de terras, produção habitacional e controle social nestas áreas, bem como a autossuficiência do município para a efetivação das ZEIS e o grau de sua dependência de recursos do Estado ou da União, a eficiência na utilização de outros instrumentos urbanísticos no papel de coadjuvantes para a efetivação das ZEIS e o papel dos Conselhos Gestores na efetivação da participação popular nos processos de planejamento.

Esta parte da pesquisa, realizada junto ao Ministério Público Estadual, compreende os objetivos principais do Termo de Cooperação entre a Escola Superior do Ministério Público e a Universidade de São Paulo, que realizou, além da cooperação mútua, um trabalho de mediação de conflitos entre as ocorrências no território e os diferentes atores sociais envolvidos em cada um dos casos estudados durante o período da pesquisa. O enfrentamento dos desafios que envolveram os casos específicos das políticas urbanas e habitacionais sobre as áreas de ZEIS contribuíram ainda para romper generalizações sobre os temas e para que fossem compreendidas as especificidades existentes nos conflitos sociais que a legislação ou a política pública não conseguem por si só explicar.

A terceira e última parte da pesquisa é resultado das **pesquisas internacionais realizadas na cidade de Nova York, nos Estados Unidos, que tiveram como objetivo identificar políticas habitacionais alternativas ao modelo da propriedade privada com possibilidade de aplicação no contexto brasileiro**. Partiu-se do princípio da necessidade de identificar políticas que atuassem conjuntamente com a demarcação da ZEIS para garantir o acesso à terra e permanência da população local nas áreas bem localizadas sujeitas aos processos especulativos do mercado imobiliário (como são as áreas demarcadas como ZEIS 3), considerando que as políticas habitacionais vigentes, baseadas unicamente no modelo da aquisição da propriedade privada via financiamento, não consegue atender as famílias de menor poder aquisitivo, e quando atendem, em curto prazo são valorizadas e direcionadas para outras faixas de renda através da comercialização das unidades habitacionais pelo livre

mercado.

A pesquisa em Nova York é resultado do estágio de pesquisa no exterior (bolsa BEPE-Fapesp) realizado entre os meses de novembro de 2018 e fevereiro de 2019 no Urban Democracy Lab da Universidade de Nova York, que teve como objetivo avaliar as políticas municipais de aluguel (Rent Control e Rent Stabilized Program, Public Housings e Housing Choice Voucher Program – Section 8). A pesquisa sobre o funcionamento dos programas habitacionais foi subsidiada pelo aparato teórico e metodológico da universidade, bem como pelo acompanhamento da mobilização de entidades sociais ligadas à moradia nos diferentes bairros da cidade.

Importante ressaltar que não estão incluídos nesse relatório dois importantes momentos da pesquisa do pós-doutorado, (i) sobre as Community Land Trusts de Nova York, e (ii) sobre as políticas habitacionais de Barcelona, em especial sobre a *Vivienda de Protecion Oficial*, que estão sendo ainda trabalhadas para publicações futuras.

Por fim, acreditamos que a reunião destas três frentes de pesquisa realizadas durante o período de pós-doutorado (identificação da produção imobiliária e das políticas públicas incidentes sobre as ZEIS, análises de casos específicos e a identificação de políticas alternativas) podem nos dar uma compreensão da complexidade do problema colocado, que é a efetivação das ZEIS como instrumento para o acesso à terra e permanência da população no seu território de origem, e pistas importantes para articulação entre as políticas urbanas e habitacionais.

Parte I: Políticas Públicas e produção imobiliária pública e privada em ZEIS após a aprovação da revisão do Plano Diretor de São Paulo (Lei 16.050 de 2014)

1.1 Introdução

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tem suas origens na década de 1980, no contexto das lutas pela redemocratização e reorganização dos movimentos de moradia. Em 1979 o Banco Nacional de Habitação (BNH) criou o PROMORAR - Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações, que objetivava financiar projetos que mantinham a população nas áreas ocupadas por favelas, e foi a base para a aprovação das ZEIS e AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social).

As primeiras aplicações do instrumento ocorreram em Recife, instituída na LUOS de 1983 e regulamentada pelo Plano de Regulamentação de ZEIS em 1987, o PREZEIS. A associação desse instrumento com a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) possibilitou a regularização fundiária de uma parte da comunidade. Das 65 ZEIS demarcadas no Recife, 34 estavam em processo de regularização em 2004, sendo que em sete a CDRU já havia sido expedida (SOUZA, 2004).

Já a ZEIS em áreas vazias e subutilizadas, e não somente em favelas, como seria regulada a ZEIS 2 e 3 de São Paulo, tem sua origem em Diadema, que inovou ao demarcar áreas vazias como estoque para a produção de unidades de habitação de interesse social, sendo seguida por outros municípios do ABC (FERREIRA e MOTISUKE, 2007). Affonso e Denaldi (2012) na sua análise sobre a implementação das ZEIS no município de Santo André chamaram a atenção para o fato de que, enquanto as ZEIS de regularização apresentaram avanços, a implementação de ZEIS de vazios foi mais polêmica em função das disputas entre o mercado imobiliário e os movimentos de moradia.

Em 1999, a ZEIS foi implementada em legislação federal por meio da Lei nº 9.785, que alterou a lei que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano a nível nacional, a Lei 6.766/79. E em 2001, com o Estatuto da Cidade, os municípios contaram com base legal mais sólida para a inserção das ZEIS nos Planos Diretores Municipais.

Em São Paulo as ZEIS foram introduzidas após a aprovação do Plano Diretor de 2002. Foram demarcados quatro tipos de ZEIS: ZEIS 1 (áreas ocupadas por habitação precária, favelas), ZEIS 2 (terrenos vazios), ZEIS 3 (áreas vazias e subutilizadas com infraestrutura) e ZEIS 4 (áreas de proteção de mananciais) e forma definidos percentuais mínimos para construção de HIS por faixa de renda em cada uma das ZEIS. A revisão do Plano Diretor, aprovada em

2014, criou ainda uma nova categoria, a ZEIS 5, localizadas também em áreas centrais, mas voltada para a produção de habitação do mercado popular.

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. A ZEIS 3 configura-se, portanto, como o principal estímulo à produção de habitação social bem localizada e ao repovoamento das áreas centrais, bem como à garantia de permanência e melhorias das condições de vida da população de baixa renda em áreas consolidadas.

Segundo a análise feita pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos publicada em 2011 (SANTOS JR e MONTANDON, 2011), naquele momento, apesar de 81% dos municípios brasileiros analisados terem adotado esse instrumento, menos da metade dos Planos abordava a localização da ZEIS, e pouquíssimos municípios reservavam terras bem localizadas em áreas dotadas de infraestrutura para habitação de interesse social (CARDOSO e SILVEIRA, 2011). Ainda não temos uma atualização destes dados no que se refere a localização das ZEIS nos municípios brasileiros, mas um olhar comparativo sobre as definições relativas às ZEIS no Plano Diretor de São Paulo aponta para conquistas importantes no que se refere a regulamentação para o acesso à terra bem localizada.

Ainda com muitos desafios a serem superados, a ZEIS, em conjunto com outros instrumentos de democratização de acesso à terra urbanizada, resultou em progressos na garantia de permanência da população de baixa renda em áreas valorizadas das cidades e no processo de regularização fundiária. Com relação a isso, Ferreira e Motisuke argumentam:

As ZEIS e AEIS têm sido consideradas o mais adequado instrumento urbanístico a ser utilizado para viabilizar a regularização fundiária e urbanística de diferentes tipos de núcleos e áreas de ocupação precária da população de baixa renda, como também para facilitar a produção de novas moradias. O significado das ZEIS como um mecanismo de ampliação do acesso à moradia e conseqüentemente à terra urbana, garantindo a função social da propriedade, também abre novas perspectivas em torno das possibilidades de redistribuição e maior controle da valorização fundiária e imobiliária que o instrumento possibilita” (FERREIRA e MOTISUKE, 2007, p. 46)

1.2 A ZEIS 3 no Plano Diretor de 2002

No Município de São Paulo, a proposição de ZEIS apareceu pela primeira vez no Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor do Município de São Paulo de 1991 (SÃO PAULO, 1991). O artigo 21 desse PL definia as ZEIS como: “(...) aquelas destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social”.

Demorou mais de vinte anos, contudo, para que as ZEIS fossem de fato instituídas na cidade de São Paulo. Somente com a aprovação do Plano Diretor de 2002 (Lei Municipal nº 13.430/2002) é que elas foram regulamentadas na cidade e foram definidos percentuais mínimos para construção de HIS e HMP por faixa de renda em cada uma das ZEIS.

O artigo 171 definiu as Zonas Especiais de Interesse Social como: “porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP” e foram definidas como:

- I. ZEIS 1** - áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular, em que haja interesse público expresso em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local;
- II. ZEIS 2** – áreas com predominância de glebas ou terrenos não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização, onde haja interesse público na promoção de Habitação de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular – HMP, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local;
- III. ZEIS 3** – áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, onde haja interesse público em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora;
- IV. ZEIS 4** – glebas ou terrenos não edificados e adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais, ou de proteção ambiental destinados a projetos de Habitação de Interesse Social promovidos pelo Poder Público para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1.

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, quando analisada quantitativamente em termos de números de unidades lançadas e de perímetros envolvidos na transformação urbana.

De acordo com o levantamento realizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano que subsidiou a revisão do Plano Diretor em 2013, mais da metade das áreas permaneceram sem novos empreendimentos¹. Em ZEIS 3 foram construídos, de 2002 a março de 2013, 16 empreendimentos de HIS realizados pelo poder público, 4 reformas de edifícios para HIS, 21 empreendimentos de HIS/HMP pelo mercado privado, 8 equipamentos públicos e 4 edifícios de alto padrão.

A tabela a seguir mostra a produção em ZEIS 3, por números de perímetros utilizados, segundo as subcategorias de ZEIS 3 utilizadas para a revisão do Plano Diretor em 2013.

PRODUÇÃO EM PERÍMETROS DE ZEIS 3 2002-2013							
Categorias de ZEIS 3	Total de Perímetros	EHIS Público	EHIS-EHMP Privado	Alto Padrão	Equipamentos	Usos mistos	Sem intervenção
Lotes Não utilizados/subutilizados	56	10	5	3	8	1	29
Lotes em Uso	35	-	-	-	-	-	35
Lotes parcialmente utilizados	18	-	-	-	-	-	18
Conjunto de Quadras	27	6	16	-	-	-	5
Edifícios	9	4	-	-	-	-	5
Total	145	20	20	3	8	1	93

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SMDU/PMSP, 2013.

O mercado privado foi responsável pela produção de empreendimentos combinados de HIS e HMP em ZEIS 3, porém 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, conforme identificado na produção da Engelix engenharia. Dos 16 edifícios de HIS e HMP construídos pela construtora em ZEIS 3 entre os anos de 2006 e 2015, nenhum foi comercializado para famílias com renda inferior a 3 s.m., dois edifícios de HIS foram destinados para famílias com renda entre 3 e 5 s.m. e o restante para rendas superiores a 5 s.m. (GATTI, 2015).

Segundo os dados do SECOVI disponibilizados em 2013 sobre os lançamentos privados, foi apontado um crescimento constante da produção em ZEIS 3, alcançando um total de 8.712 unidades, com picos mais significativos nos anos de 2008, 2009 e 2011. Contudo, o número de unidades de HIS e HMP aprovadas, em relação as demais tipologias, foi ínfimo.

¹ A avaliação completa sobre a produção habitacional em ZEIS foi realizada durante o processo de revisão do Plano 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>

Secovi-SP: Unidades em Projetos aprovados em ZEIS					
	HIS	HMP	Outros	Total	%
ZEIS 1	9.890	715	1.327	11.932	35,10%
ZEIS 2	4.981	4.574	1.022	10.577	31,12%
ZEIS 3	4.158	3.788	3.538	11.484	33,78%
Total	19.029	9.077	5.887	33.993	100,00%
%	55,98%	26,70%	17,32%		100,00%

Fonte: SECOVI-SP, 2013

Secovi-SP: Unidades em Projetos aprovados em ZEIS e Fora de ZEIS					
	HIS	HMP	Outros	Total	%
Em ZEIS	19.029	9.077	5.887	33.993	8,66%
Fora de ZEIS	19.256	46.784	292.539	358.579	91,34%
Total	38.285	55.861	298.426	392.572	100,00%
%	9,75%	14,23%	76,02%		100,00%

Fonte: SECOVI-SP, 2013

Fonte: Tanaka, 2017.

Ainda assim, os dados do SECOVI apontavam praticamente o mesmo número de HIS lançadas em ZEIS e fora de ZEIS nesse período, ao contrário das demais produções, que são substancialmente maiores fora de ZEIS, o que para aquele momento poderia representar a importância da ZEIS na produção de HIS, seja por fatores locais ou pelos incentivos ofertados. Esse é talvez o dado que mais se diferencie da produção de HIS dos 5 anos posteriores, regidos pelo novo Plano Diretor, como veremos na análise da produção habitacional a partir de 2015, quando os lançamentos imobiliários de HIS aumentam exponencialmente fora de ZEIS.

1.3 A ZEIS 3 no Plano Diretor de 2014

A revisão do Plano Diretor, aprovada na Lei Municipal nº 16.050 em 31 de julho de 2014, criou uma nova categoria de ZEIS, a ZEIS 5, localizadas também em áreas centrais, mas voltada para a produção de habitação do mercado popular.

Conforme o artigo 44 dessa Lei, as Zonas Especiais de Interesse Social são:

[...] porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização

fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana (SÃO PAULO, 2014, Art. 44).

O artigo 45 classificou as ZEIS da seguinte forma (SÃO PAULO, 2014, At. 45):

I. ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social (HIS);

II. ZEIS 2 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS);

III. ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS);

IV. ZEIS 4 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados e adequados à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings ... destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual;

V. ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular (HMP) e de interesse social (HIS).

O novo Plano Diretor 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.

No novo Plano, 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 representam a maior parte da composição do déficit habitacional.

Com essa medida, buscou-se reverter o ocorrido sob a vigência da lei anterior, onde o mercado usava o estoque de ZEIS 3 para produzir apenas para famílias com renda acima de 5 s.m. Ainda assim, a camada mais vulnerável da população, com renda inferior a 1 s.m., que requer subsídios totais, ou mesmo quem possui renda inferior a 2 s.m. e não consegue alcançar os sistemas de financiamento bancário pode não ser contemplada no atendimento habitacional caso a gestão pública não assuma este comprometimento e a produção fique apenas por conta do mercado ou por empreendimentos que atuam sobre as regras de financiamento. Há sempre o risco de que a produção ocorra somente para os limites máximos do exigido pela lei.

Percentual de HIS em ZEIS 3			
Plano Diretor de 2002 (Lei nº 13.430 de 2002) *			
HIS		HMP	Outros Usos
Min 40%		Max. 40%	20%
Plano Diretor de 2014 (Lei nº 16.050 de 2014) **			
HIS 1	HIS 2	HMP	Outros Usos
Mín. 60%	Permitido	Máximo 20%	

* No Plano Diretor de 2002, HIS correspondia a rendas entre 0 e 6 s.m. e HMP entre 6 e 16 s.m.

** No Plano Diretor de 2014, HIS 1 corresponde a rendas entre 0 e 3 s.m.; HIS 2 entre 3 e 6 s.m.; e HMP entre 6 e 10 s.m.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das Leis 13.430 de 2002 e 16.050 e 2014.

O novo Plano Diretor trouxe ainda a destinação de recursos específicos para habitação de interesse social (25% dos recursos arrecadados com a Outorga Onerosa nas Operações Urbanas Consorciadas e 30% dos recursos do FUNDURB reservados para a aquisição de terras para HIS) e habitações ou recursos para o FUNDURB a partir da aplicação da Cota de Solidariedade sobre os empreendimentos com área superior a 20 mil m². O novo PDE regula ainda o PEUC (parcelamento, edificação e utilização compulsórios) e determina sua aplicação prioritária sobretudo em áreas demarcadas como ZEIS 3. Ou seja, o novo marco legal amplia as possibilidades de efetivação das ZEIS, mas traz novos e antigos desafios, como a responsabilidade quase total do poder público para a produção habitacional em ZEIS (em função da necessidade de atendimento às faixas de menor renda) e a permanência das dificuldades para o controle de atendimento da demanda e para o controle social através dos Conselhos Gestores, que permaneceram sem diretrizes claras para sua efetivação.

Desde a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico se passaram 6 anos, ou seja, cerca de um terço da sua vigência. Faremos a seguir uma avaliação de como as ZEIS estão sendo operadas no atual marco legal.

1.4 Produção imobiliária pública e privada em ZEIS 3 após a aprovação da revisão do Plano Diretor de São Paulo (Lei 16.050 de 2014)

Considerando os desafios existentes para que a ZEIS 3 atue com eficácia no acesso à moradia e permanência da população mais pobre nas áreas centrais, se fez necessário verificar como tem se dado a atuação das políticas públicas municipais e a produção imobiliária pública e privada sobre as áreas demarcadas como ZEIS após a revisão do Plano Diretor de São Paulo, em vigor pela Lei nº 16.050 de 2014, em virtude dos novos contornos que o marco legal oferece ao instrumento, ainda considerando que a análise não se encerra nestes pontos, como já dito anteriormente.

Dentre as políticas públicas em andamento, foram verificadas as principais frentes de atuação sobre as áreas de ZEIS 3, a partir das estratégias do Plano Diretor Municipal: (1) a produção habitacional de interesse social em ZEIS, comparativamente à produção fora de ZEIS (pública e privada), que se viabiliza pela obrigatoriedade do percentual mínimo para as faixas de rendas prioritárias; a (2) aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios - PEUC e a (3) aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, os dois últimos definidos pelo Plano Diretor para serem aplicados/utilizados prioritariamente em áreas de ZEIS 3.

As três análises poderão nos trazer informações de diversas ordens: (i) se as estratégias criadas pelo Plano Diretor para o cumprimento dos objetivos das ZEIS 3 estão sendo eficazes; (ii) para quem, por quem e onde está sendo realizada a produção de HIS 1, considerando as dificuldades do mercado imobiliário de produzir para essa faixa de renda; (iii) que políticas públicas estão sendo desenvolvidas em paralelo a cada um destes instrumentos, considerando a necessidade de articulação de ações para atingir as metas previstas; (iv) quais os entraves administrativos, legais e de gestão foram identificados no processo de análise; e (v) quais seriam as possibilidades de superação destes entraves. Vamos aos dados e as análises que eles nos trazem.

Produção habitacional de interesse social em ZEIS

A partir da identificação dos dados oriundos dos relatórios de emissão de alvarás de aprovação e execução - registros do SISACOE (Sistema de Controle de Obras e Edificações) e do site De Olho na Obra, publicizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo entre agosto de 2014 e dezembro de 2019, foi possível identificar as características da produção de HIS que se utilizou da aplicação da Lei nº 16.050 de 2014, que revisou o Plano Diretor Estratégico.

Foram utilizados como critérios para refinar a busca e identificar os empreendimentos aprovados sob as regras do Plano Diretor de 2014 os alvarás que apresentavam a diferenciação entre HIS 1 e HIS 2 (característica da lei atual), e os cadastros que se referiam à nomenclatura das ZEIS sem a descrição do perímetro, outra alteração presente na revisão do

Plano Diretor². A utilização destes critérios foi necessária já que no mesmo relatório muitos dos empreendimentos em ZEIS ainda poderiam se valer da legislação anterior pelo uso do Direito de Protocolo. O uso destes critérios para refinar a análise do que foi produzido com as regras da nova lei irá justificar a diferença dos resultados apresentados pela prefeitura na avaliação do PDE de 2014, publicizados em setembro de 2019.³

É importante destacar que há uma grande dificuldade em se trabalhar com estes dados, considerando que as informações disponíveis são retiradas de um cadastro onde o preenchimento dos campos é livre, o que pode resultar em informações desconexas e não padronizadas. Há ainda uma incerteza quanto a lei utilizada, não apenas pelo Direito de Protocolo, mas também devido ao intervalo de tempo existente entre a aprovação do Plano Diretor de 2014 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo em 2016, onde há muitos arranjos possíveis para a utilização das duas leis.

Lembrando também que se trata de uma análise quantitativa e comparativa que não consegue absorver todas as camadas de análises que o tema requer, mas que nos dão direcionamentos importantes para algumas reflexões e para subsidiar uma pesquisa qualitativa mais aprofundada, onde as formas de viabilização dos empreendimentos também precisam ser quantificadas, para entender, por exemplo, qual a influência do PMCMV na produção privada.

O levantamento dos empreendimentos de HIS, aprovados com as regras da Plano Diretor de 2014, identificou 57 empreendimentos públicos e 956 empreendimentos privados, discriminados entre os diferentes tipos de zona de uso conforme a Tabela a seguir⁴.

² As ZEIS, no Plano Diretor anterior, eram identificadas pelo seu perímetro, que englobava em muitos casos mais de uma quadra. Cada ZEIS apresentava um número por subprefeitura, como a ZEIS 3 C 016 (Sé), composta por 11 quadras. Atualmente as ZEIS são identificadas pelo número da quadra, sem a descrição do perímetro.

³ A Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), disponibilizou em Setembro de 2019 no Portal Gestão Urbana o relatório de cinco anos da aplicação do Plano Diretor Estratégico (PDE): <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Balan%C3%A7o-de-5-anos-do-PDE-20190911-2.pdf>>

⁴ A produção habitacional está calculada por número de empreendimentos, e não por número de unidades, porque os dados do SISACOE a partir de 2018 não apresentavam a descrição do número de unidades em grande parte dos empreendimentos, e foi no ano de 2019 que foram emitidos o maior número de alvarás de aprovação e execução.

Tabela 01 – Produção de HIS (Lei 16.050 de 2014) até 2019

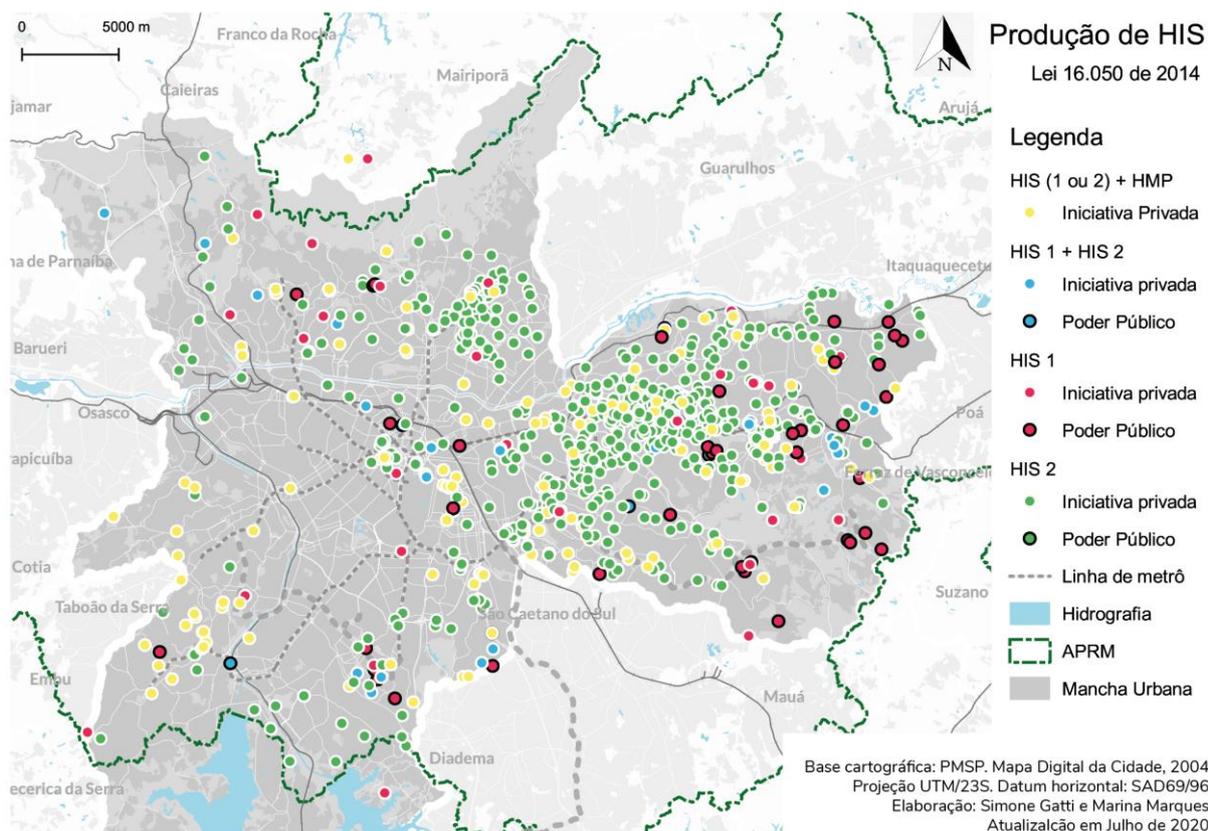
Categoria/uso	Público	Privado	ZEIS 1	ZEIS 2	ZEIS 3	ZEIS 4	ZEIS 5	FORA DE ZEIS	ZEIS	EIXOS
HIS 1 + HMP	0	2	0	0	1	0	0	1	1	1
HIS 2 + HMP	0	162	2	0	6	0	55	100	63	40
HIS 1 + HIS 2 + HMP	0	55	7	32	9	0	4	7	52	0
HIS 1 + HIS 2	4	36	7	8	20	0	1	5	36	1
HIS 1	50	43	8	20	10	1	7	49	46	9
HIS 2	3	658	18	0	10	0	13	620	41	195
TOTAL	57	956	42	60	56	1	80	782	248	246

Elaboração: Simone Gatti e Marina Marques – a partir dos dados dos alvarás da PMSP (SISACOE) emitidos até dez. 2019.

Observação: existem dois empreendimentos de HIS 1 que estão em ZEIS 2 e em ZEIS 5, quatro empreendimentos de HIS 1 + HIS 2 + HMP que estão em ZEIS 1 e em ZEIS 5 e um empreendimento de HIS 2 + HMP que está em ZEIS 3 e em ZEIS 5

Quando analisados os empreendimentos que não misturam HIS 1 com outros perfis de renda, a concentração da produção da HIS 1 (independentemente da localização) se dá em quantidade pouco maior pela produção pública (50 empreendimentos) do que pela produção privada (43 empreendimentos). Quando misturados HIS 1 com HIS 2 ou HMP, o número de empreendimentos privados de HIS 1 sobe e chega a 93 empreendimentos, frente a 4 empreendimentos públicos.

Identificamos, ao todo, 136 empreendimentos privados, integralmente ou parcialmente, destinados para famílias com renda inferior a 3 salários-mínimos, ou HIS 1. Há a necessidade de averiguar como está sendo feita essa viabilização e qual a demanda atendida nestes empreendimentos, aparentemente inviáveis para o empreendedor privado, mesmo através de programas atrelados a subsídios públicos como o MCMV, conforme veremos à frente na análise da produção da Magik JC Empreendimentos Imobiliários.



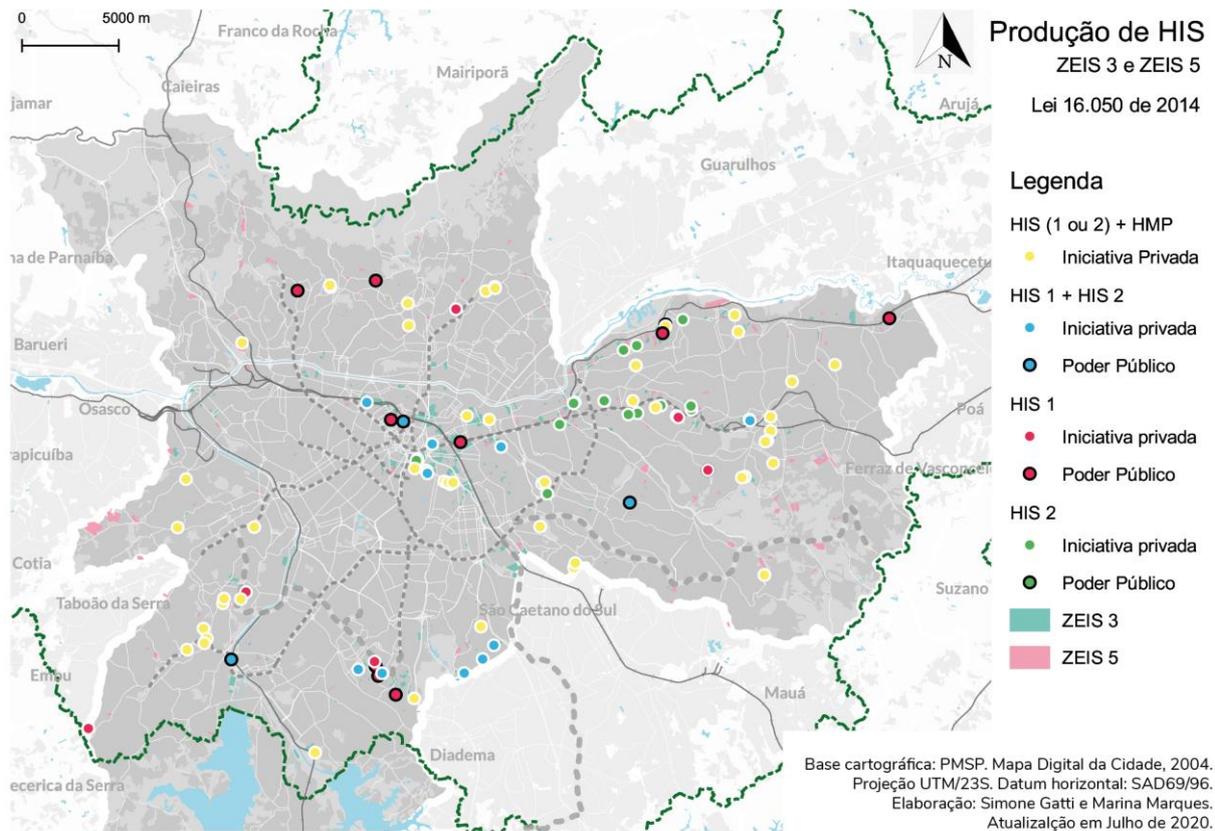
Elaboração: Simone Gatti e Marina Marques, a partir dos dados dos alvarás da PMSP (SISACOE) emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019.

Em relação à localização dos empreendimentos, e a relação com as ZEIS 3, o levantamento dos alvarás emitidos para HIS, territorializados no mapa acima, evidencia o baixo número de empreendimentos de HIS em ZEIS 3 (56 no total e 40 com HIS 1) e a maior parte da produção de HIS fora de ZEIS (782 no total e 62 com HIS 1). Estes dados mostram uma grande diferença em relação a produção de HIS verificada no período anterior, sob vigência do antigo Plano Diretor, onde o número de HIS em ZEIS e fora de ZEIS era praticamente o mesmo.

Nos cinco analisados da vigência da Lei Municipal nº 16.050/2014, 248 empreendimentos de HIS estão em ZEIS, 80 em ZEIS 5 (em destaque por se tratar de um perfil de renda diferenciado) e o impressionante número de 782 empreendimentos de HIS (considerando todos os arranjos entre HIS1, HIS2 e HMP) estão fora de ZEIS, fator que pode ser explicado pela exigência da ZEIS em atender majoritariamente as rendas mais baixas, não alcançadas pelo mercado privado, e pelo HIS 2 atender a demanda do mercado atrelada aos financiamentos habitacionais, com os benefícios da HIS, sobretudo a outorga onerosa gratuita.

É possível verificar também a concentração de empreendimentos privados, de HIS 2, ao longo das linhas do Metrô e da CPTM, sendo um dos elementos que irão justificar a intensidade da produção imobiliária na zona Leste da cidade.

No mapa a seguir, com os empreendimentos de HIS localizados em ZEIS 3 e 5, é possível verificar o reduzido número de perímetros de ZEIS que receberam empreendimentos habitacionais de interesse social.



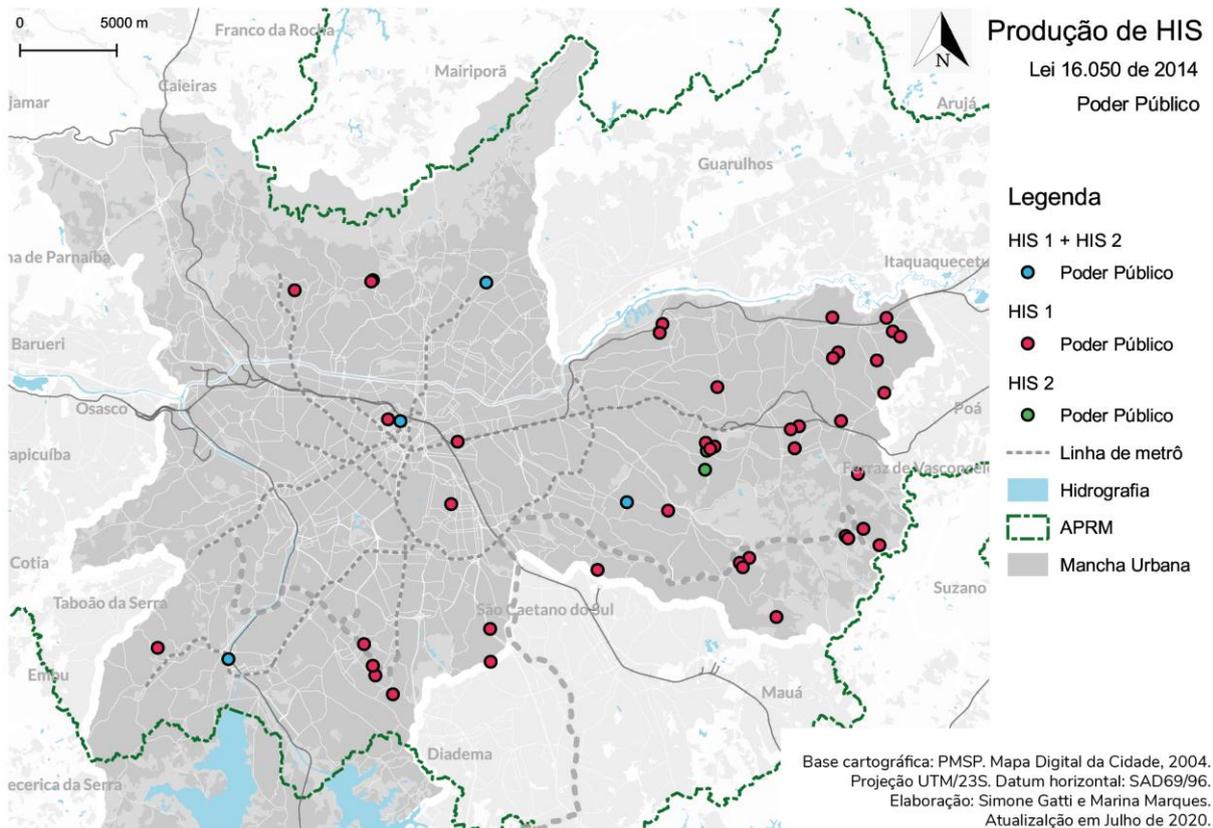
Elaboração própria a partir dos dados dos alvarás da PMSP (SISACOE) emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019

Por fim, o levantamento nos mostra um número muito expressivo de HIS 2 produzida pelo mercado privado após a aprovação do Plano Diretor de 2014, sobretudo fora de ZEIS. Foram produzidos desde então 731 empreendimentos com HIS 2 fora de ZEIS pelo mercado privado, conforme mostrado nas tabelas a seguir, que apresentam a localização dos empreendimentos realizados pelo poder público e pelo mercado privado.

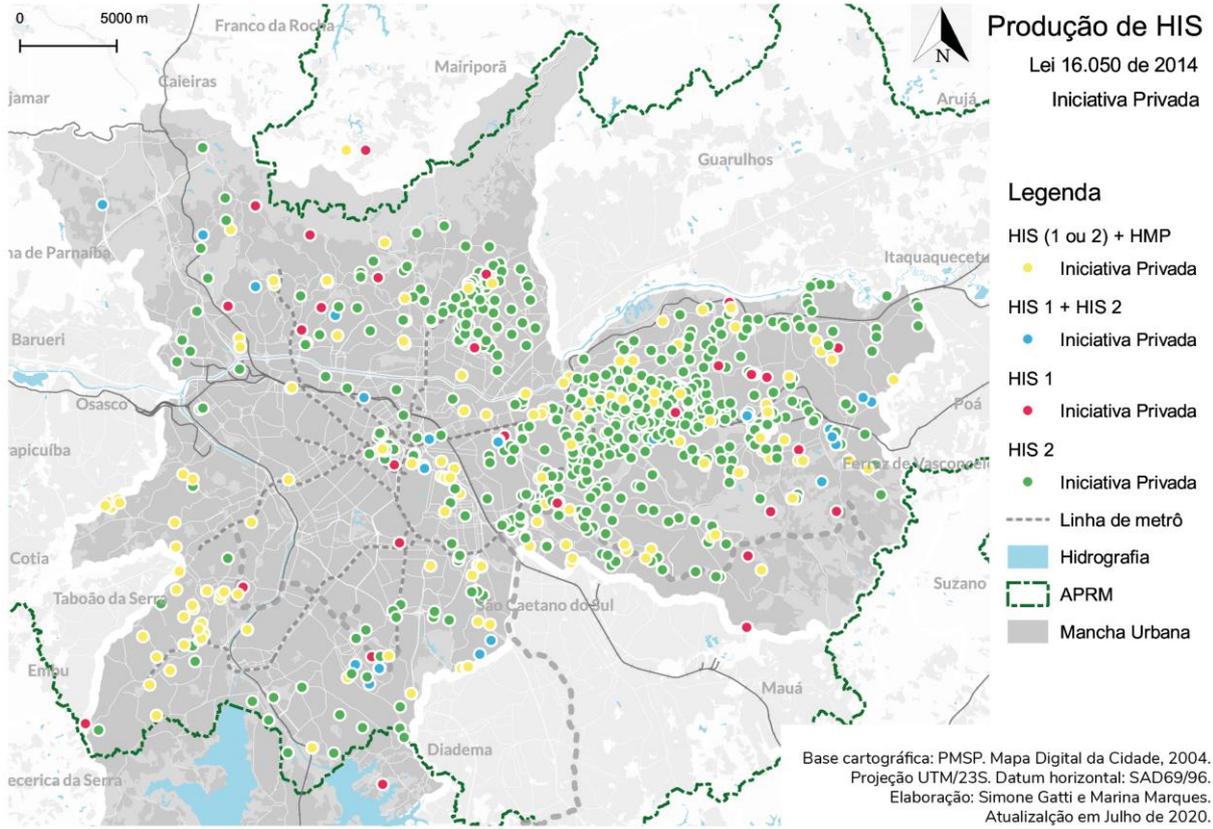
Produção pública de HIS (Lei 16.050 de 2014) até 2019									
Categoria/uso	ZEIS	ZEIS 1	ZEIS 2	ZEIS 3	ZEIS 4	ZEIS 5	EIXOS	FORA DE ZEIS	TOTAL
HIS 1 + HMP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HIS 2 + HMP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HIS 1 + HIS 2 + HMP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HIS 1 + HIS 2	4	0	2	2	0	1	0	0	4
HIS 1	30	4	17	6	0	4	0	20	50
HIS 2	1	0	0	0	0	1	0	2	3
TOTAL	35	4	19	8	0	6	0	22	
Observação: existe um empreendimento público de HIS 1 que está em ZEIS 2 e em ZEIS 5									
Observação: existe um empreendimento público de HIS 1 + HIS 2 que está em ZEIS 2 e em ZEIS 5									

Produção privada de HIS (Lei 16.050 de 2014) até 2019									
Categoria/uso	ZEIS	ZEIS 1	ZEIS 2	ZEIS 3	ZEIS 4	ZEIS 5	EIXOS	FORA DE ZEIS	TOTAL
HIS 1 + HMP	0	0	0	1	0	0	1	1	2
HIS 2 + HMP	62	2	0	6	0	55	40	100	162
HIS 1 + HIS 2 + HMP	48	7	32	9	0	4	0	7	55
HIS 1 + HIS 2	31	7	6	18	0	0	1	5	36
HIS 1	14	4	3	4	1	3	9	29	43
HIS 2	40	18	0	10	0	12	195	618	658
TOTAL	196	38	41	48	1	74	246	760	
Observação: existem quatro empreendimentos de HIS 1 + HIS 2 + HMP que estão em ZEIS 1 e em ZEIS 5									
Observação: existe um empreendimento privado de HIS 1 que está em ZEIS 2 e em ZEIS 5									
Elaboração: Simone Gatti e Marina Marques a partir dos dados dos alvarás da PMSP (SISACOE) emitidos de ago/14 a dez/19									

É possível verificar também que a produção pública está concentrada em ZEIS (35 empreendimentos), com 22 fora de ZEIS. A seguir os mapas com os empreendimentos aprovados, públicos e privados, separadamente.



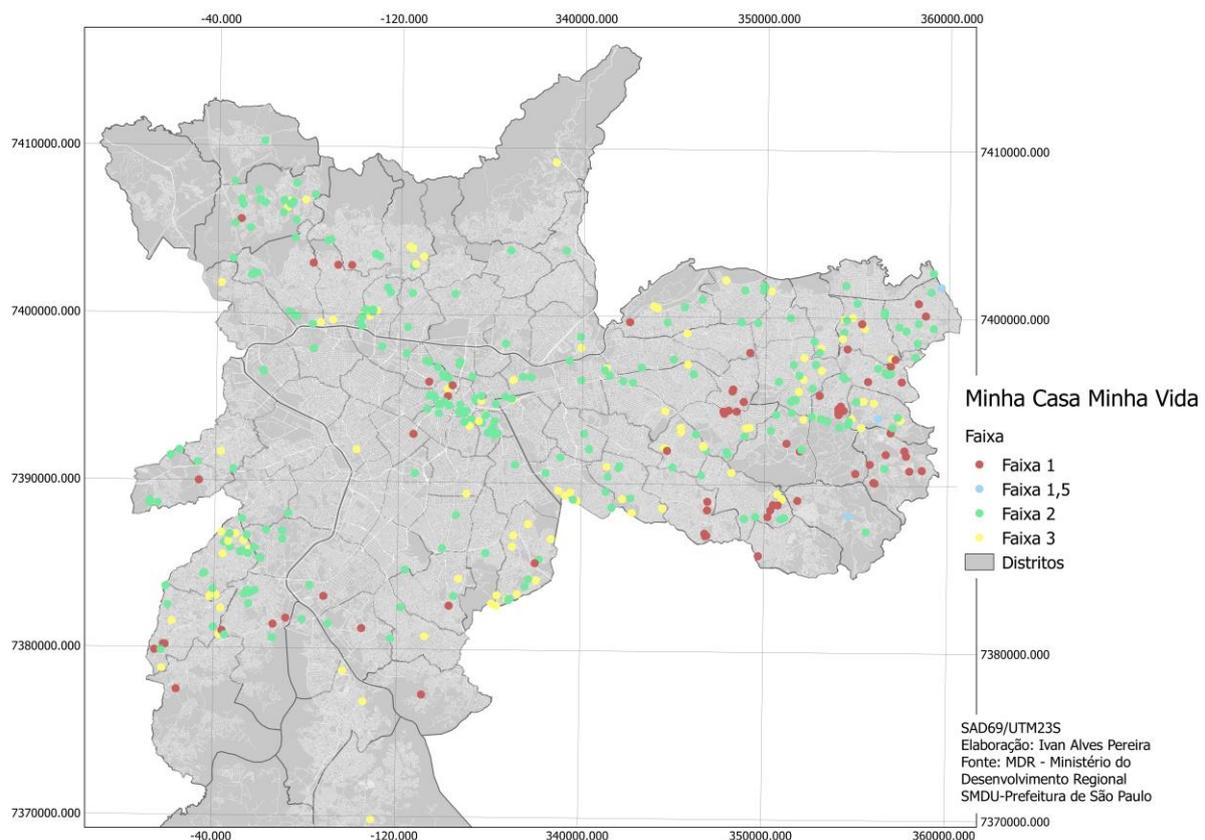
Elaboração própria a partir dos dados dos alvarás da PMSP (SISACOE) emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019



Elaboração própria a partir dos dados dos alvarás da PMSP (SISACOE) emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019

Importante ressaltar que empreendimentos viabilizados pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades aparecem na planilha de alvarás como empreendimento privado. Há a necessidade de se realizar um estudo específico sobre essa modalidade, a fim de compreender um outro tipo de produto habitacional que é regido por regras específicas que não as regras dos produtos imobiliários padrão de mercado.

A seguir, a localização dos empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida em São Paulo, por faixa de renda, no período de 2009 a 2018. A concentração dessa produção está na faixa 2, com 422 empreendimentos. Na faixa 1 foram identificados 96 empreendimentos, a grande maioria nas bordas da cidade, com concentração na zona Leste, restando apenas 4 empreendimentos na área central. Na faixa 1,5 há 3 empreendimentos, e 191 na faixa 3.



Empreendimentos contratados pelo Minha Casa Minha Vida entre 2009 e 2018 em São Paulo.

Elaboração: Ivan Alves Pereira e Simone Gatti, a partir dos dados do Ministério de Desenvolvimento Regional.

Incentivos para a produção de HIS

É também necessária uma análise mais aprofundada da política urbana para se compreender as causas do desequilíbrio com a política habitacional, ou seja: por que as áreas de ZEIS 3 não têm sido prioritárias para a implementação de projetos habitacionais?

O comparativo entre as vantagens e desvantagens para se produzir em ZEIS e fora dela pode,

contudo, nos dar algumas pistas, ao menos a partir dos interesses da iniciativa privada.

Até a aprovação da LUOS de 2004 (Lei Municipal nº 13.885/2004) só as empresas públicas ou conveniadas podiam produzir habitação de interesse social. A partir de então o mercado privado teve que iniciar um processo de compreensão das necessidades tipológicas, programas adequados a capacidade de endividamento, linhas de crédito e financiamentos disponíveis.

No Plano diretor de 2002, o real incentivo para se produzir em ZEIS era ter um CA maior, (igual a 4) não somente para HIS (esse igual em toda a cidade) mas também para HMP e para os demais usos, que também poderiam chegar a 4. Esse incentivo permaneceu no PD de 2014 para as ZEIS 2, 3 e 5, e não é dado mais em outras áreas da cidade, com exceção da ZEU – Zona Eixo de Estruturação Urbana, onde o CA podia chegar a 4 para todos os tipos de uso, o que já se configurava uma vantagem para a produção em ZEU do que em ZEIS, já que não há necessidade de se atender as regras de percentuais mínimos de HIS das ZEIS.

Cerca de dois anos depois, o Decreto 57.377 de 2016, que disciplina as regras para os empreendimentos de HIS, ampliou ainda os incentivos para a produção de HIS em ZEU, onde o C.A. pode chegar a 6, ou a 5 para HMP. No quadro 2 do respectivo Decreto, apresentado a seguir, pode ser observado que a ZEU é a única concorrente em termos de oferta de Coeficiente de Aproveitamento para as ZEIS, estando todas as outras zonas operando em patamares bem inferiores.

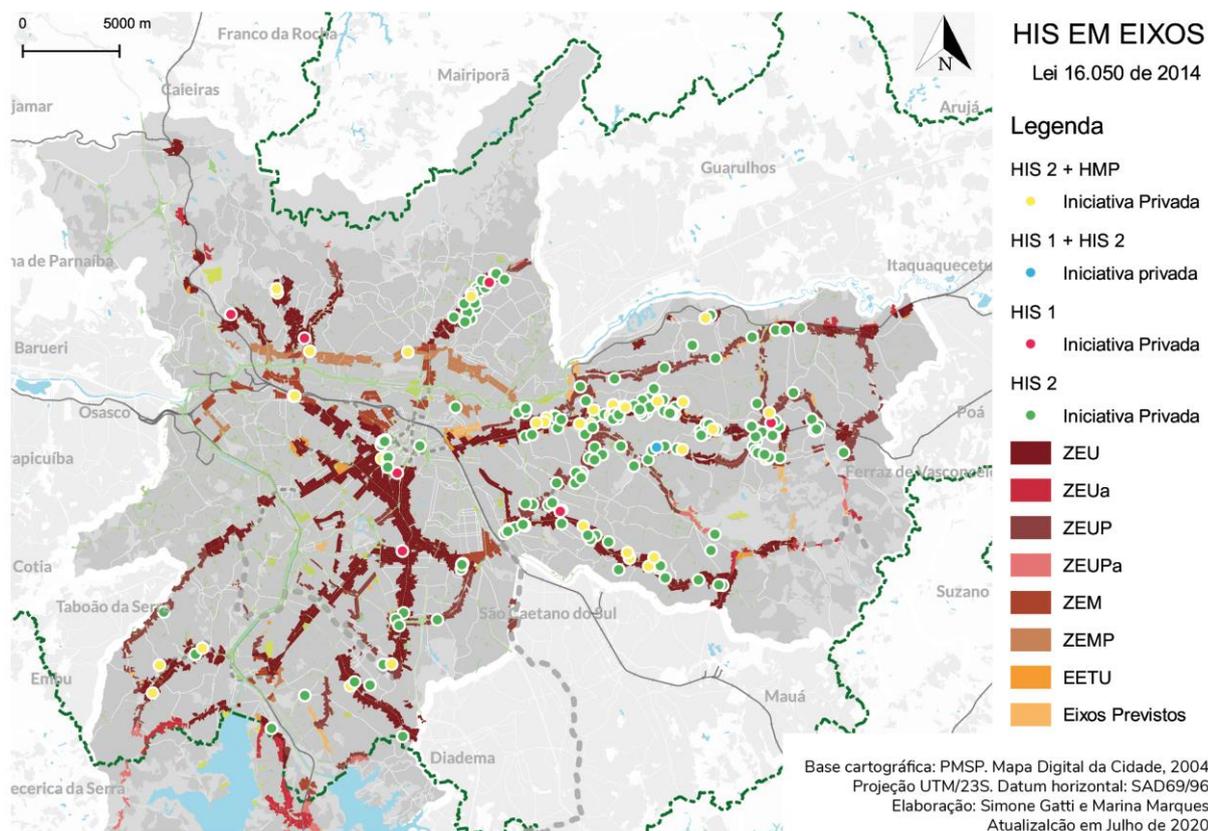
QUADRO 2 - PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO POR ZONA DE USO

TIPO DE ZONA	ZONA	Coeficiente de Aproveitamento				Taxa de Ocupação Máxima		Gabarito de altura máxima (m)	Recuos Mínimos (m)			Cota parte máxima por unidade (m ²)	
		C.A. mínimo	C.A. básico	C.A. máximo		lote até 500 m ²	superior a 500 m ²		Frente (i)	Altura da edificação menor ou igual a 10 metros	Altura da edificação superior a 10 metros (j)		
				EHIS	EHMP								
TRANSFORMAÇÃO	ZEU	ZEU	0,5	1	6	5	0,85	0,7	NA	NA	NA	3	20
		ZEUa	NA	1	3	2,5	0,7	0,5	NA	NA	NA	3	40
	ZEUP	ZEUP (b)	0,5	1	3	2,5	0,85	0,7	NA	NA	NA	3	NA
		ZEUPa (c)	NA	1	1,5	1,25	0,7	0,5	NA	NA	NA	3	NA
	ZEM	ZEM	0,5	1	3 (d)	2,5 (d)	0,85	0,7	NA	NA	NA	3	20
		ZEMP	0,5	1	3 (e)	2,5 (e)	0,85	0,7	NA	NA	NA	3	40
QUALIFICAÇÃO	ZC	ZC	0,3	1	3	2,5	0,85	0,7	48	5	NA	3	NA
		ZCa	NA	1	1,5	1,25	0,7	0,7	20	5	NA	3	NA
		ZC-ZEIS	0,5	1	3	2,5	0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
	ZCOR	ZCOR-2	0,05	1	1,5	1,25	0,5	0,5	10	5	NA	3	NA
		ZCOR-3	0,05	1	1,5	1,25	0,5	0,5	10	5	NA	3	NA
		ZCORa	NA	1	1,5	1,25	0,5	0,5	10	5	NA	3	NA
	ZM	ZM	0,3	1	3	2,5	0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZMa	NA	1	1,5	1,25	0,7	0,5	15	5	NA	3	NA
		ZMIS	0,3	1	3	2,5	0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZMISa	NA	1	1,5	1,25	0,7	0,5	15	5	NA	3	NA
	ZEIS	ZEIS-1	0,5	1	2,5 (l)		0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZEIS-2	0,5	1	4		0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZEIS-3	0,5	1	4		0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZEIS-4	NA	1	2 (l)		0,7	0,5	NA	5	NA	3	NA
		ZEIS-5	0,5	1	4		0,85	0,7	NA	5	NA	3	NA
	ZDE	ZDE-1	0,5	1	3	2,5	0,7	0,7	NA	5	NA	3	NA
		ZDE-2	0,5	1	3	2,5	0,7	0,5	NA	5	3	3 (k)	NA
	ZPI	ZPI-1	0,5	1	2,25	1,875	0,7	0,7	NA	5	3	3 (k)	NA
		ZPI-2	NA	1	2,25	1,875	0,5	0,3	NA	5	3	3 (k)	NA

Notas:

Quadro 2 do Decreto 57.377 de 2016.

Tal como no regramento do PDE, além da ZEU oferecer um CA maior para a produção de HIS, ela não exige a produção de HIS 1, ou seja, concorre diretamente com a produção privada em ZEIS, fazendo com que HIS 1 seja mesmo uma responsabilidade do poder público ou de empreendedores sociais comprometidos com a causa do direito à moradia. Nos Eixos de Estruturação Urbana, a produção de HIS, toda desenvolvida pelo mercado privado, foi quatro vezes maior do que em ZEIS 2 e 3, e três vezes maior do que em ZEIS 5. O mapa a seguir mostra essa alta densidade de novas moradias de interesse social nos Eixos, onde 235 dos 248 empreendimentos são empreendimentos só com HIS 2 ou HIS 2 + HMP.



Elaboração própria a partir dos dados dos alvarás da PMSP (SISACOE) emitidos de agosto de 2014 a dezembro de 2019

Outro incentivo que prejudica muito a adesão do mercado à ZEIS é a Operação Urbana Centro, que oferece C.A. 6 gratuito para qualquer empreendimento residencial no seu perímetro, independente da faixa de renda. Segundo a pesquisa de SILVA LEITE (2019), não houve nenhum pedido de OODC, nos distritos da Sé e da República, conforme dados da Planilha dos Estoques e a Planilha da Situação Geral dos Processos de OODC. Se produzir HIS poderia ser um incentivo para o empreendedor devido ao potencial construtivo adicional oferecido pela ZEIS 3, onde ele ganharia no volume e então poderia conseguir produzir unidades a preços mais baixos, isso deixa de ser um incentivo quando uma área central te permite construir não apenas 4 vezes a área do terreno, mas 6 vezes, e sem precisar fazer HIS.

A atratividade do Centro de São Paulo para a produção imobiliária na última década

A área central da cidade passou a ser um dos focos de investimento do setor imobiliário para unidades de mercado de média e alta renda, seja por esse significativo incentivo da Operação Urbana Centro, seja por mudanças conjunturais ou estruturais do mercado, como a escassez de estoque construtivo em outras áreas da cidade, as mudanças provocadas no arcabouço normativo do setor imobiliário (que trouxeram mais estabilidade jurídica para empreendedores e compradores e ampliaram as bases para o crédito imobiliário), a abertura de capital de grandes incorporadoras, e ainda a ampliação do crédito imobiliário a

partir de 2010. Desta forma, o interesse econômico pelo centro foi retomado, iniciando um processo de reversão do esvaziamento populacional identificado no final do século passado.

Segundo dados do Censo IBGE 2010, a população do centro de São Paulo aumentou 15,4% entre os anos de 2000 e 2010. A Subprefeitura da Sé, entre 2007 e 2017, atraiu o lançamento de 33.582 novas unidades residenciais verticais, correspondentes a 10% do total lançado no município, se posicionando como a Subprefeitura com maior número de unidades lançadas. Desde 2014, a Sub Sé vem continuamente ampliando seus índices de participação, atingindo em 2017, cerca de 18% dos apartamentos lançados no município naquele ano, equivalentes a 5.048 novas unidades, segundo levantamento publicado em 2018 pela então Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL, atual SMDU, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMSP – SMUL, 2018).

O levantamento aponta o alto preço dos imóveis e a alta densidade construtiva, que equivale a 6,5 vezes a área do lote, em média. São prédios com cerca de 18 pavimentos, implantados em um único lote. Em geral, são apartamentos pequenos com cerca de 41 m², com um ou dois dormitórios. Notou-se que ao mesmo tempo em que o tamanho se reduziu os preços tiveram um incremento significativo, em especial a partir de 2009, transformando a Sub Sé em uma das regiões mais caras da cidade para aquisição de imóveis novos.

O levantamento da prefeitura apontou ainda para uma dissociação entre preço e área útil do imóvel relacionada a um forte componente especulativo. São imóveis apresentados sobretudo como forma de investimento e não voltados primordialmente à moradia de quem os adquire. Ao longo do período analisado passa-se a pagar mais por menos, em termos da metragem adquirida, diferentemente dos lançamentos nos demais distritos da cidade, já que a SubSé figura ao mesmo tempo entre as Subprefeituras com os maiores preços por área útil e também entre aquelas de menor área.

O quadro a seguir mostra os diferentes incentivos oferecidos para a produção habitacional de interesse social e suas respectivas leis, para que se possa ter uma ideia, comparativamente, de como um incentivo acaba por minar o outro na construção da política urbana.

QUADRO SÍNTESE DOS INCENTIVOS PARA PRODUÇÃO DE HIS DENTRO E FORA DE ZEIS x LEGISLAÇÃO

	% HIS ZEIS	Valor HIS-HMP	Incentivos para produção de HIS fora de ZEIS	Incentivos para produção de HIS em ZEIS
Plano Diretor Estratégico (Lei 13.430 de 2002)	Min 50% HIS, max 50% outros	HIS 0 a 6 s.m. HMP 6 a 16 sm.	CA 4 gratuito para HIS	CA 4 gratuito para HIS, HMP e para a faixa livre
Leis: 13.402 de 2002; 13.476 de 2002; 13.657 de 2003	-	-	Isenção de ITBI, ISS para HIS e taxas para aprovação de HIS e HMP	
LUOS 2004 (Lei 13.885 de 2004)	Min 40% HIS, max 40% HMP, 20% outros	-	-	-
Plano Diretor Municipal de 2014 (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014)	Min 60% HIS 1 HIS 2 permitido máx 20% HMP e outros usos	HIS 1 - 0 a 3 s.m. HIS 2 - 3 a 6 s.m. HMP 6 a 10 sm.	CA máximo gratuito para HIS, *podendo chegar a 4 em ZEU ou 2 nas demais zonas	CA 4 gratuito para HIS e HMP em ZEIS 2, 3 e 5
Decreto 57.377 de 2016		HIS 1: até R\$ 2.640,00 HIS 2: R\$ 2.640,00 a R\$ 5.280,00 HMP: R\$ 5.280,00 a R\$ 8.800,00	Variável por zona, podendo chegar a no máximo 3	CA 4 gratuito para HIS e HMP em ZEIS 2, 3 e 5 *CA 6 para HIS em ZEU *CA 5 para HMP em ZEU
Operação Urbana Centro (Lei 12.349 de 6 de junho de 1997)	-	-	CA 6 gratuito (independente da faixa de renda e de estar ou não em ZEIS)	

Fonte: elaboração própria a partir da legislação citada.

Demanda dos empreendimentos de HIS 1 em ZEIS 3

Quando analisamos com detalhes os 18 empreendimentos com HIS em ZEIS 3 identificados na planilha dos alvarás emitidos a partir da legislação de 2014, ou seja, com os critérios no novo Plano Diretor, a fim de identificar o perfil dos empreendimentos e a demanda para o qual estavam sendo direcionados, verificamos que a grande maioria dos empreendimentos somente com HIS 1 (e que não é compartilhado com outras faixas de renda) são de iniciativa pública, sendo 7 de iniciativa municipal e apenas 1 privado, localizado na Vila Andrade, região Sul da cidade, empreendido pela organização social FINEP – Financiadora de Inovação e Pesquisa, que financia projetos e pesquisa na área do saneamento e habitação. O poder público também está presente na implementação de 2 empreendimentos que misturam HIS 1 e HIS 2, um na República, região central, e outro no Jardim São Luís, na zona Sul. Os demais seis empreendimentos que misturam HIS 1 com HIS 2, e dois com HIS 1, HIS 2 e HMP são de iniciativa privada, localizados em diversas regiões da cidade: 1 em Sacomã, 2 no Jabaquara, 1 no Tucuruvi, 1 no Belém, 1 na Penha, 2 em Itaquera e 1 no Brás.

EMPREENDIMENTOS COM HIS 1 APROVADOS EM ZEIS 3 – LEI 16050-2014						
PROCESSO_N	DISTRITO	ENDEREÇO	CAT_USO	PROPRIETÁRIO	ORIGEM	ZONA_USO
2015-0.228.173-9	JARDIM SAO LUIS	AV GUIDO CALOI 01200	NR1, HIS 2, HIS 1	COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITACAO DE SAO PAULO	PÚBLICO	ZEIS-3
2017-0.096.339-9	SACOMA	AV DOS OURIVES 000710 748	HIS 2, HIS 1	MUNIX PARTICIPACOES LTDA.	PRIVADO	ZEIS-3 / ZEIS-3/C244
2017-0.105.275-6	JABAQUARA	AV ENGO ARMANDO DE ARRUDA PEREIRA 05	H.M.P, HIS 2, HIS 1	TENDA NEGOCIOS IMOBILIARIOS S/A	PRIVADO	ZEIS-3
2016-0.242.713-1	SANTA CECILIA	R GENERAL RONDON 00052	HIS 1	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE SAO PAULO	PÚBLICO	ZEIS-3
2015-0.031.311-0	TUCURUVI	R MARINHEIRO 000000	HIS 1, NR1	ASSOCIACAO DOS SEM TERRA DA ZONA NORTE	PRIVADO	ZM-2/002, ZEIS-3/N007
2017-0.175.180-8	JABAQUARA	R CARLO CARRA 635	R2V, HIS 2, HIS 1	JANGA INVEST - ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES LTDA	PRIVADO	ZEIS-3 / ZEIS-3/C056
2014-0.228.216-4	JABAQUARA	R CORIOLANO DURAND 000273	HIS 1, NR1	SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E OBRAS - SIUR	PÚBLICO	ZEIS-3
2017-0.159.300-5	REPUBLICA	R DOS GUSMOES 00199	NR1, HIS 2, HIS 1	MUNICIPIO DE SAO PAULO	PÚBLICO	ZEIS-3 / ZEIS-3/C016
2018-0.038.182-0	BELEM	R FERNAO DE MAGALHAES 131 141	H.M.P, HIS 1, HIS 2	CIDADE PARTICIPACOES EIRELI	PRIVADO	ZEIS-3
2014-0.328.541-8	ITAIM PAULISTA	R CACHOEIRA UTUPIRU 00000	HIS 1	COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITACAO DE SAO PAULO	PÚBLICO	ZM-3A/004, ZEIS-3/L095
2015-0.116.702-9	PENHA	R GILDA 00426	HIS 1, HIS 2, H.M.P	XAVIER ENGENHARIA LTDA	PRIVADO	ZM-1/014, ZEIS-3/L145
2018-0.079.870-5	VILA ANDRADE	R SILVEIRA SAMPAIO 99999 LT 1 QD 35	HIS 1	FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETO FINEP	PRIVADO	ZEIS-3 / ZEIS-3/W015
2015-0.338.967-3	ITAQUERA	R MANUEL RIBAS 000147	HIS 2, HIS 1	G36 EMPREENDIMENTO IMOBILIARIO SPE LTDA.	PRIVADO	ZEIS-3 / ZEIS-3/L144
2017-0.147.443-0	ITAQUERA	R MANUEL RIBAS 147	HIS 2, HIS 1	G36 EMPREENDIMENTO IMOBILIARIO SPE LTDA.	PRIVADO	ZEIS-3 / ZEIS-3/L144
2016-0.229.597-9	JABAQUARA	R FRANKLIN MAGALHAES 00051	HIS 1	SÃO PAULO OBRAS - SMSO	PÚBLICO	ZEIS-3 / ZEIS-3/C059
2015-0.240.926-3	JABAQUARA	R CIDADE DE BAGDA 000000	HIS 1	PREFEITURA DO MUNICIPIO DE SAO PAULO	PÚBLICO	ZEIS-3/C067, ZCL-A
2018-0.087.830-0	BRAS	AV RANGEL PESTANA 01016 1020 1026 1030	HIS 2, HIS 1, NR2	KARIM ANTONIOS KHOURI	PRIVADO	ZEIS-3/L010
2017-0.082.526-3	MOOCA	R VISCONDE DE PARNAIBA 000000	HIS 1	COHAB	PÚBLICO	ZEIS-3 / ZEIS-3/L011

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados sobre os alvarás emitidos pela PMSP.

O portal Habita Sampa da prefeitura possui uma listagem de demanda por empreendimentos entregues pela SEHAB, oriunda de um Termo de Ajuste de Conduta realizado para o Ministério Público Estadual. Nessas planilhas há 66 empreendimentos públicos catalogados desde 2013, sendo 39 a partir de 2015 (os que teriam possibilidade, ainda que remota, de terem sido aprovados com a lei do novo Plano Diretor). A listagem traz informações do nome do empreendimento, data de entrega, número de unidades, subprefeitura, modalidade de financiamento (Operação Urbana, MCMV FAR PAC, MCMV FAR e Produção Sehab – Projeto de Reurbanização), critério de seleção (remoção por obras ou convênio com entidades) e tipo de demanda (aberta ou fechada). Nos entanto, os dados da planilha do Habita Sampa não estão vinculados às informações de alvará e não apresentam informações dos empreendimentos da CDHU ou privados. Os 18 empreendimentos com HIS 1 existentes em ZEIS 3 também não estão identificados no HabitaSampa, possivelmente por ainda não terem sido entregues. Portanto, com os dados abertos, não é possível analisar as informações dos empreendimentos localizados em ZEIS 3.

Essa dificuldade em acessar os dados das produções habitacionais, sobretudo públicas, enfraquece o controle social sobre a adequada aplicação dos recursos públicos e também sobre a eficácia dos instrumentos da política habitacional. No caso dos 10 empreendimentos privados em ZEIS 3 com produção de HIS 1, há a necessidade de uma pesquisa junto às incorporadoras para se obter a origem da demanda.

Em tese toda demanda de HIS deveria ser indicada pelo poder público, contudo em 2018, através do decreto nº 58.106 de 1º de março, que altera o decreto 57.377 de 2016, foi extinta a necessidade de elaboração de convênio entre privado ou entidades e a prefeitura responsável pela indicação da demanda, e foi também extinta a portaria nº 258 que regravava a mesma indicação, enfraquecendo o controle público sobre quem está acessando as unidades habitacionais dos empreendimentos de HIS, dentro e fora de ZEIS.

Temos portanto um total desconhecimento sobre a real destinação dos subsídios públicos destinados para a viabilização de habitação social. Se já temos, historicamente uma

impossibilidade de controlar a comercialização dos empreendimentos que receberam subsídios, que caem no livre mercado após a revenda, podendo ser valorizados e alcançando famílias de faixa de renda além daquelas originalmente indicadas, temos ainda uma incerteza sobre a demanda original beneficiária dos subsídios públicos, fato que é agravado pelo atual contexto do crescente déficit habitacional e dos cortes orçamentários para a produção de moradia para os mais pobres.

Sobre o Controle Social e os Planos de Urbanização de ZEIS, em nenhuma das ZEIS 3 onde estão localizados os empreendimentos com emissão de alvará a partir de agosto de 2014, públicos ou privados, houve mobilização para a formação de Conselhos Gestores. O empreendimento das Rua dos Gusmões na República, encontra-se no perímetro da ZEIS 3 C 016 Sé onde há um Conselho Gestor formado em 2011 para a implementação do Projeto Nova Luz, porém o Conselho está desativado desde o cancelamento do projeto e não foi retomado para a aprovação e indicação da demanda deste empreendimento, conforme determinação do artigo 48 do PDE.

1.5 Como o mercado privado pode viabilizar moradia para a população de baixa renda em ZEIS 3? Simulações com a Magic JC Empreendimentos Imobiliários.

Como apontado anteriormente, o setor privado se diz incapaz de produzir HIS 1 com a sua taxa de lucro padrão pois, independente do preço a ser vendida a unidade, o comprador com renda abaixo de 3 salários dificilmente consegue acessar o financiamento bancário, restando a ele ter recursos próprios de no mínimo 30 mil reais para dar de entrada na unidade habitacional, o que é improvável para famílias que se encontram neste patamar financeiro.

A incorporadora Magik JC Empreendimentos imobiliários⁵, especialista em empreendimentos que se enquadram em EHIS (Empreendimentos de Habitação de Interesse Social) e financiados pelo programa Minha Casa Minha Vida, Faixa 2, no Centro de São Paulo, estudou, em julho de 2020, a viabilidade da produção de um empreendimento em ZEIS 3, onde, de acordo com o Plano Diretor municipal, 60% da área construída deve ser garantida para atender as faixas de menor renda, de até 3 salários-mínimos.

O terreno, de propriedade da Magic JC, está localizado em ZEIS 3 e possui 568 m². O objetivo é construir 92 unidades residenciais de 25 m² casa, com um total de 2.300 m² de área total de vendas. Neste caso seriam 56 unidades destinadas para famílias com renda de até 3 salários.

Incorporação para venda de unidades por R\$ 160 mil reais, valor abaixo do praticado

⁵ Informações cedidas em entrevistas com André Czitrom, sócio-proprietário da Magik JC, em maio de 2019, junho de 2020 e março de 2021.

atualmente pela Magik JC (175 mil reais):

Simulamos a realização da compra de um apartamento de R\$ 160 mil reais, preço abaixo do praticado atualmente pela Magik, que é em torno de R\$ 175 mil. O interessado com **renda familiar de R\$ 2.000,00** financeira em média, R\$ 100 ou 110 mil reais, e precisaria dar uma entrada de cerca de R\$ 30 mil reais de acordo com simulação no site da Caixa Econômica Federal. Nesse caso seria utilizada a Faixa 1,5 do PMCMV, que compreende famílias que recebem até R\$ 2.600,00 por mês, com subsídios de até R\$ 47.500,00 para abater do financiamento.

Refizemos essa simulação em março de 2021, segundo as novas regras do Programa Casa Verde e Amarela, utilizando a tabela Price e SAC.

A diferença entre tabela Price e SAC está na forma e rapidez de amortização (diminuição gradativa da dívida), que o valor das parcelas e o total de juros. No SAC, as prestações são mais altas no início e menores no final porque há amortização mensal do valor financiado. O valor da parcela vai caindo porque há uma diminuição progressiva dos juros. Na tabela Price, as parcelas começam mais baixas, mas são fixas durante todo o período de financiamento.

O interessado com a mesma renda de R\$ 2.000,00 vai financiar agora R\$ 108.247,8 reais, e precisa dar uma entrada de R\$ 40.591,19 reais, recebendo subsídio de R\$ 11.161 reais. A parcela inicial seria de R\$ 588 reais e a final de R\$ 564 reais.

Programa Casa Verde e Amarela - Aquisição de Imóvel Novo - Balcão

Valor do imóvel	R\$ 160.000,00
Prazo máximo	360 meses
Prazo escolhido	360 meses Alterar
Cota máxima financiamento	80%
Valor da entrada	R\$ 40.591,19 Alterar
Subsídio Casa Verde e Amarela	R\$ 11.161,00
Valor do financiamento	R\$ 108.247,81
Sistema de amortização / indexador	PRICE/TR Alterar
Prestação máxima escolhida	R\$ 0,00 Alterar

[Comparar Cenários](#)

Confira as Opções

				
Juros Nominais			4.75% a.a.	
Juros Efetivos			4.85% a.a.	
1ª Prestação	R\$ 588,11	R\$ 585,30	R\$ 589,76	R\$ 600,00
Última Prestação	R\$ 564,67	R\$ 564,67	R\$ 564,67	R\$ 564,67
CET (Custo Efetivo Total a.a.)				
CESH (Custo Efetivo de Seguro Habitacional)	Calcular	Calcular	Calcular	Calcular

Simulação pelo Programa Casa Verde Amarela realizada em março de 2021, para renda de R\$2.000,00, sistema PRICE.
Fonte: Site da Caixa Econômica Federal

Pelo SAC, o interessado vai financiar agora R\$ 84.237,44 reais, e precisa dar uma entrada de

R\$ 64.601,56 reais, recebendo o mesmo subsídio de R\$ 11.161 reais. A parcela inicial seria de R\$ 588 reais e a final de R\$ 234 reais.

Programa Casa Verde e Amarela - Aquisição de Imóvel Novo - Balcão

Valor do imóvel	R\$ 160.000,00	
Prazo máximo	360 meses	
Prazo escolhido	360 meses	Alterar
Cota máxima financiamento	80%	
Valor da entrada	R\$ 64.601,56	Alterar
Subsídio Casa Verde e Amarela	R\$ 11.161,00	
Valor do financiamento	R\$ 84.237,44	
Sistema de amortização / indexador	SAC/TR	Alterar
Prestação máxima escolhida	R\$ 0,00	Alterar

[Comparar Cenários](#)

Confira as Opções

				
Juros Nominais			4.75% a.a.	
Juros Efetivos			4.85% a.a.	
1ª Prestação	R\$ 588,22	R\$ 586,04	R\$ 589,76	R\$ 600,00
Última Prestação	R\$ 234,93	R\$ 234,93	R\$ 234,93	R\$ 234,93
CET (Custo Efetivo Total a.a.)	Calcular	Calcular	Calcular	Calcular
CESH (Custo Efetivo de Seguro Habitacional)				

Simulação pelo Programa Casa Verde Amarela realizada em março de 2021, para renda de R\$2.000,00, sistema SAC.
Fonte: Site da Caixa Econômica Federal

Para as famílias que possuem **renda em torno de R\$ 1.500,00 reais**, é possível financiar R\$ 80 mil reais com subsídio de R\$ 14.500 mil reais com uma entrada de R\$ 65.387 reais, para adquirir um imóvel de R\$ 160 mil reais, com prestações iniciais de R\$ 438,00 e finais de R\$ 417 reais, pelo sistema de amortização PRICE.

Programa Casa Verde e Amarela - Aquisição de Imóvel Novo - Balcão

Valor do imóvel	R\$ 160.000,00	
Prazo máximo	360 meses	
Prazo escolhido	360 meses	Alterar
Cota máxima financiamento	80%	
Valor da entrada	R\$ 65.387,02	Alterar
Subsídio Casa Verde e Amarela	R\$ 14.500,00	
Valor do financiamento	R\$ 80.112,98	
Sistema de amortização / indexador	PRICE/TR	Alterar
Prestação máxima escolhida	R\$ 0,00	Alterar

[Comparar Cenários](#)

Confira as Opções

				
Juros Nominais			4.75% a.a.	
Juros Efetivos			4.85% a.a.	
1ª Prestação	R\$ 438,25	R\$ 436,18	R\$ 439,76	R\$ 450,00
Última Prestação	R\$ 417,91	R\$ 417,91	R\$ 417,91	R\$ 417,91
CET (Custo Efetivo Total a.a.)	Calcular	Calcular	Calcular	Calcular
CESH (Custo Efetivo de Seguro Habitacional)				

Simulação pelo Programa Casa Verde Amarela realizada em março de 2021, para renda de R\$1.500,00, sistema PRICE.
 Fonte: Site da Caixa Econômica Federal

Já pelo sistema de amortização SAC, famílias com renda **de R\$ 1.500,00 reais**, pode financiar apenas R\$ 62 mil reais com subsídio de R\$ 14.500 mil reais, sendo necessário uma entrada de R\$ 83.156 mil reais, para adquirir um imóvel de R\$ 160 mil reais, com prestações iniciais de R\$ 438,00 e finais de R\$ 173 reais.

Programa Casa Verde e Amarela - Aquisição de Imóvel Novo - Balcão

Valor do imóvel	R\$ 160.000,00	
Prazo máximo	360 meses	
Prazo escolhido	360 meses	Alterar
Cota máxima financiamento	80%	
Valor da entrada	R\$ 83.156,82	Alterar
Subsídio Casa Verde e Amarela	R\$ 14.500,00	
Valor do financiamento	R\$ 62.343,18	
Sistema de amortização / indexador	SAC/TR	Alterar
Prestação máxima escolhida	R\$ 0,00	Alterar

[Comparar Cenários](#)

Confira as Opções

				
Juros Nominais			4.75% a.a.	
Juros Efetivos			4.85% a.a.	
1ª Prestação	R\$ 438,33	R\$ 436,73	R\$ 439,76	R\$ 450,00
Última Prestação	R\$ 173,87	R\$ 173,87	R\$ 173,87	R\$ 173,87
CET (Custo Efetivo Total a.a.)	Calcular	Calcular	Calcular	Calcular
CESH (Custo Efetivo de Seguro Habitacional)	Calcular	Calcular	Calcular	Calcular

Simulação pelo Programa Casa Verde Amarela realizada em março de 2021, para renda de R\$1.500,00, sistema SAC.
 Fonte: Site da Caixa Econômica Federal

Para **rendas acima de R\$ 2.500,00**, os subsídios do PCVA caem para R\$ 4.938,00. A entrada seria de R\$ 52 mil reais e seriam financiados R\$ 103 mil reais, com prestações mais altas, iniciais de R\$ 738 reais e finais de R\$ 287 reais no sistema SAC.

Programa Casa Verde e Amarela - Aquisição de Imóvel Novo - Balcão

Valor do imóvel	R\$ 160.000,00			
Prazo máximo	360 meses			
Prazo escolhido	360 meses	Alterar		
Cota máxima financiamento	80%			
Valor da entrada	R\$ 52.062,33	Alterar		
Subsídio Casa Verde e Amarela	R\$ 4.938,00			
Valor do financiamento	R\$ 102.999,67			
Sistema de amortização / indexador	SAC/TR	Alterar		Comparar Cenários
Prestação máxima escolhida	R\$ 0,00	Alterar		

Confira as Opções

				
Juros Nominais	5.00% a.a.			
Juros Efetivos	5.12% a.a.			
1ª Prestação	R\$ 738,13	R\$ 735,46	R\$ 739,75	R\$ 749,99
Última Prestação	R\$ 287,30	R\$ 287,30	R\$ 287,30	R\$ 287,30
CET (Custo Efetivo Total a.a.)	Calcular	Calcular	Calcular	Calcular
CESH (Custo Efetivo de Seguro Habitacional)				

Simulação pelo Programa Casa Verde Amarela realizada em março de 2021, para renda de R\$2.500,00, sistema SAC.
Fonte: Site da Caixa Econômica Federal

No Sistema PRICE, famílias com renda **acima de R\$ 2.500,00**, a entrada seria de R\$ 27 mil reais e seriam financiados R\$ 128 mil reais, com prestações iniciais de R\$ 712 reais e finais de R\$ 687 reais.

Programa Casa Verde e Amarela - Aquisição de Imóvel Novo - Balcão

Valor do imóvel	R\$ 160.000,00			
Prazo máximo	360 meses			
Prazo escolhido	360 meses	Alterar		
Cota máxima financiamento	80%			
Valor da entrada	R\$ 27.062,00	Alterar		
Subsídio Casa Verde e Amarela	R\$ 4.938,00			
Valor do financiamento	R\$ 128.000,00			
Sistema de amortização / indexador	PRICE/TR	Alterar		Comparar Cenários
Prestação máxima escolhida	R\$ 0,00	Alterar		

Confira as Opções

				
Juros Nominais	5.00% a.a.			
Juros Efetivos	5.12% a.a.			
1ª Prestação	R\$ 712,74	R\$ 709,41	R\$ 714,49	R\$ 724,73
Última Prestação	R\$ 687,13	R\$ 687,13	R\$ 687,13	R\$ 687,13
CET (Custo Efetivo Total a.a.)	Calcular	Calcular	Calcular	Calcular
CESH (Custo Efetivo de Seguro Habitacional)				

Simulação pelo Programa Casa Verde Amarela realizada em março de 2021, para renda de R\$2.500,00, sistema PRICE.
Fonte: Site da Caixa Econômica Federal

Abrindo a planilha de custos para a tentativa de viabilização de unidades a R\$ 130 mil reais, valor bem abaixo do praticado pelo mercado:

Com algumas aproximações, podemos calcular o volume total em vendas do projeto:

- .56 unidades x R\$ 130 mil reais
- .36 unidades (podem ser his 2/hmp) x R\$ 175 mil reais
- Total = R\$ 13.600 milhões de reais

Valor aproximado dos custos fornecidos pela incorporadora:

- .Obra = $2.300 \text{ m}^2 \times 3.000/\text{m}^2 = \text{R\$ } 7.6$ milhões de reais
- .Marketing = R\$ 600 mil reais
- .Incorporação = R\$ 600 mil reais
- .Impostos = R\$ 1,2 milhões de reais
- .Despesa comercial = R\$ 900 mil reais
- .Terreno = R\$ 3 milhões de reais ($5.280/\text{m}^2$) – considerado barato para região.
- Custo total: 13.900 milhões de reais

A receita seria negativa, ou seja, inviável, considerando que a incorporação da Magik JC busca um retorno de ao menos 15 a 18%, que já é bem abaixo do praticado pelo mercado padrão (30 a 35%).

Uma alternativa seria descontar o valor do terreno, considerando uma parceria com o poder público de doação de terrenos para empreendimentos em ZEIS, desde que garantidas as destinações para HIS 1. Nesse caso, a receita seria de R\$2,7 milhões de reais, ou seja, 19%, portanto viável para um empreendedor de lucros moderados.

Essas simulações evidenciam a real dificuldade para famílias de baixa renda adquirirem uma unidade habitacional nos sistemas de financiamentos tradicionais. Também comprova a dificuldade de se empreender projetos com esta características pela iniciativa privada. Estas dificuldades já eram grandes na vigência do programa Minha Casa Minha Vida, e se acirraram ainda mais com o Programa Casa Verde e Amarela. A chance de uma família com renda inferior a 2 s.m. possuir cerca de 40 mil reais para dar entrada em um apartamento é praticamente nula.

Podemos concluir que, com as regras atuais da ZEIS 3, é impraticável que o mercado imobiliário atenda as faixas de renda inferiores a 2,5 salários-mínimos, a não ser que o poder público entre como colaborador dessa produção, que pode ser através da cessão de terrenos para a iniciativa privada. Para tal, contudo, há a necessidade da criação de garantias de que essas unidades serão comercializadas por valores compatíveis com as demandas de HIS 1 indicadas pelo poder público.

No atual modelo existente, a produção habitacional em ZEIS 3 de unidades de HIS 1 serão comercializadas para quem atende o limite da faixa de renda, de 2,5 a 3 s.m., ainda com

dificuldades, ou por rendas autodeclaradas que não correspondem à realidade. Ou seja, famílias com rendas mais altas que utilizam os subsídios oferecidos para HIS 1.

Além da parceria com o poder público na seção de terrenos, simulamos outras formas de viabilização, considerando o CA maior em ZEIS e a destinação das unidades para aluguel:

Simulação 1: Permitir CA 6 gratuito em ZEIS, tal como é permitido hoje nos eixos.

$568\text{m}^2 \times 5$ (já que não chega em 6 vezes de área privativa) = $2.850\text{ m}^2 = 120$ unidades

.72 unidades x R\$ 130 mil reais

.48 unidades (podem ser his 2/hmp) x R\$ 175 mil reais

.Total: $9360 + 8400 = \text{R\$ } 17.760$ milhões de reais

Valor aproximado dos custos fornecidos pela incorporadora:

.Obra = $2.850\text{ m}^2 \times 3.000/\text{m}^2 = \text{R\$ } 8.550.000$ milhões de reais

.Marketing = R\$ 600 mil reais

.Incorporação = R\$ 600 mil reais

.Impostos = R\$ 1,2 milhões de reais

.Despesa comercial = R\$ 900 mil reais

.Terreno = R\$ 3 milhões de reais ($5.280/\text{m}^2$) – considerado barato para região.

Custo total: 14.850.000 milhões de reais

Receita= 2,910,000 ou 19,59% de lucro

Como resultado de uma simulação com CA gratuito igual a 6, tal como aplicado nos Eixos de Estruturação Urbana, a rentabilidade do projeto seria bem maior, chegando a 19,54% (acima do que a rentabilidade praticada pela Magik atualmente), e ainda garantindo os 60% destinados para HIS 1, com valor de venda calculado em R\$ 130 mil reais.

Simulação 2: Incorporação para aluguel em ZEIS 3

A incorporação para aluguel tem sido uma tendência em crescimento no mercado imobiliário, mas ainda voltada para a classe média. Incorporadoras como a Ilion Partners, líder do mercado no segmento, tem incorporado reformas de edifícios antigos no Centro de São Paulo e destinados para locação. Um apartamento de 42m^2 com 1 dormitório, no Edifício

Pessoa⁶, retrofit projetado para locação localizado na Rua São Domingos nº 85, no bairro da Bela Vista, por exemplo, apresentava o valor de R\$ 1500,00 de aluguel acrescido de R\$ 375,00 de condomínio em março de 2021.

A locação para a população de baixa renda, no entanto, ainda é atribuição exclusivamente do poder público, e com pouquíssimos exemplos no território nacional, onde se destaca a experiência do Programa Locação de São Paulo⁷, que possui até hoje seis empreendimentos em atividade.

A Magik JC, contudo, tem estudado a viabilidade de incorporação de imóveis de aluguel para famílias de baixa renda, e os estudos são positivos, demonstrando que se a receita almejada for inferior as taxas de lucratividade do mercado tradicional, pode-se ainda ter um produto com uma receita razoável, estável e, sim, lucrativa para o empreendedor.

Na simulação que fizemos, as mesmas 92 unidades do empreendimento pensado para a ZEIS 3 seriam destinadas para o aluguel.

No primeiro estudo, pensado **para que 60% das unidades sejam destinadas para famílias com renda mensal entre 2,5 e 3 s.m.**, teríamos:

- 56 unidades seriam alugadas a R\$ 900,00
- 36 unidades alugadas por R\$ 1500,00.
- Total da receita mensal seria R\$ 105 mil reais
- Renda anual de R\$ 1,2 milhões de reais

Os custos médios a serem descontados de um projeto para aluguel seriam:

- Imposto: 12% PJ
- Vacância: 7%
- Administração da locação: 7%
- Manutenção: 2%

O empreendimento alcançaria, portanto, uma renda líquida anual de R\$ 864 mil reais.

Os custos de produção do empreendimento são similares ao imóvel para venda, porém podem ser excluídos o custo de imposto, despesas comerciais e diminuir o custo de marketing para $\frac{1}{4}$ do valor. O valor total do custo seria calculado com os valores da obra,

6 Sobre o programa de Locação Social de São Paulo ver GATTI, 2015.

7 Anúncio visualizado em 14 de abril de 2021: <<https://www.vivareal.com.br/imovel/apartamento-1-quartos-bela-vista-centro-sao-paulo-com-garagem-42m2-aluguel-RS1500-id-2516348075/>>

terreno, ¼ marketing e incorporação, acrescido de um custo adicional de decoração de 8 mil por unidade, na hipótese do imóvel ser alugado mobiliado. Teríamos então os seguintes valores:

- Obra = $2.300 \text{ m}^2 \times 3.000/\text{m}^2 = \text{R\$ } 7.6 \text{ milhões}$
- Marketing = R\$ 100 mil
- Incorporação = R\$ 600 mil
- Decoração = R\$ 900 mil
- Terreno = R\$ 3 milhões

O aluguel do imóvel mobiliado facilita a mudança do morador que não possui recursos para mobiliar o apartamento e ainda garante redução de riscos de manutenção caso o morador faça algo que prejudique o prédio, como derrubada de paredes etc.

O custo total seria de R\$ 12.200.000,00 de reais.

Analisando a posição do incorporador neste caso, ele investe 12.2 milhões, e terá, após terminar a obra e aguardar o tempo de maturação do projeto de locação, uma renda anual de R\$ 864 mil, líquido. Isso representaria 8 % rentabilidade líquida, que é uma rentabilidade ótima para um empreendedor de impacto social. Mesmo levando em conta a curva de juros a médio e longo prazo que pode aumentar, a Magik JC acredita que continua sendo uma operação muito mais interessante do ponto de vista econômico, além de possibilitar a destinação permanente para Habitação de Interesse Social, desde que houvesse checagem e conferência de renda no momento da locação, aos moldes do Imposto de Renda, e não apenas a autodeclaração. Essa renda precisaria ser comprovada anualmente com fiscalização da prefeitura, ou ainda por meio de uma gestora social profissional que montaria um processo de salvaguarda de documentos e processos de indicação da demanda. Nesse caso, se o morador tiver um aumento de renda no decorrer dos anos poderia ser permitida a sua permanência no imóvel até 3 anos após a ampliação da renda.

A incorporação para aluguel para famílias com renda entre 2,5 e 3 s.m. seria, portanto, mais rentável do que a incorporação para venda, modalidade que, além de tudo, possibilita a comercialização futura para outras faixas de renda e perda do objeto inicial, que é oferecer moradia boa e barata para a população de baixa renda.

Há, no entanto, dois desafios para concretizar esse modelo eficaz em ZEIS 3. Um deles é atender as faixas de renda mais baixas. Para isso uma parceria com o poder público seria necessária, tendo a possibilidade de utilizar os terrenos ociosos de propriedade pública. O outro é regular esse modelo de destinação da ZEIS para aluguel, por decreto ou portaria, ainda que não exista um empecilho legal para essa modelagem. A regulação, no entanto, poderia trazer uma segurança jurídica maior aos envolvidos.

Simulação 3: Locação social privada em terrenos públicos

Uma outra hipótese que estudamos seria **descontar o valor do terreno** considerando um projeto em parceria com o poder público onde áreas públicas são doadas para o mercado privado produzir locação social, desde que garantindo que a demanda seja indicada pelo poder público e atenda percentuais de renda mais baixas, garantindo ao menos 30% para famílias com renda até 2 s.m. que pagariam 30% da renda com aluguel, ou seja, R\$ 300,00 a R\$ 600,00 reais mensais.

Nessa nova simulação, 92 unidades são destinadas para o aluguel, onde 60% vão para famílias com **renda mensal entre 1 e 2 s.m.:**

- 28 unidades seriam alugadas a R\$ 300,00
- 28 unidades seriam alugadas a R\$ 600,00
- 36 unidades alugadas por R\$ 1500,00.
- Total da receita mensal seria R\$ 79.200 mil reais

Renda anual de R\$ 950.400 mil reais

Os custos médios a serem descontados de um projeto para aluguel seriam:

- Imposto: 12% PJ
- Vacância: 7%
- Administração da locação: 7%
- Manutenção: 2%

O empreendimento alcançaria, portanto, uma **renda líquida anual de R\$ 684.288 mil reais.**

Custos da produção:

- Obra = $2.300 \text{ m}^2 \times 3.000/\text{m}^2 = \text{R\$ } 7.6 \text{ milhões}$
- Marketing = R\$ 100 mil
- Incorporação = R\$ 600 mil
- Decoração = R\$ 900 mil
- Terreno = R\$ 0,00

Custo total da produção: R\$ 9.200.000,00

O incorporador neste caso investe 9.2 milhões, e teria, após terminar a obra, uma renda anual de R\$ R\$ 684.288 mil reais, líquido. Isso representaria **7,43 % de rentabilidade líquida**, ou seja, novamente uma ótima rentabilidade para um empreendedor de impacto social, que

costuma trabalhar com 4%.

Estas simulações, realizadas com base nos custos e receitas do mercado imobiliário privado, nos traz alguns elementos para reflexão, onde os números nos mostram que é possível alternativas de incorporação privada, com lucros moderados, sobre os territórios de ZEIS 3, sobretudo considerando a habitação através do aluguel. Ainda que algumas delas requeiram uma participação do poder público para viabilizar essa atuação, seja na doação dos terrenos públicos, seja na elevação do C.A. máximo gratuito em ZEIS.

1.6 Aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios - PEUC em sobreposição com as ZEIS 3

As origens dos instrumentos indutores da função social da propriedade estão no Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) que precedeu a introdução do Capítulo Política Urbana na Constituição de 1988. Durante a discussão da nova Constituição, o MNRU elaborou uma Emenda Popular pela democratização do acesso à terra e à moradia, e pelo planejamento e gestão urbana democráticos. O art. 182 da Constituição definiu o Plano Diretor como instrumento obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, contendo as exigências de ordenação do solo para o cumprimento da função social da propriedade urbana e sanções para os proprietários de imóveis ociosos, isto é, a aplicação do PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção.

Em São Paulo os instrumentos da função social da propriedade já estavam descritos no Plano Diretor de 2002, mas foi só em 2010 que eles obtiveram uma regulamentação específica e em 2011 um decreto apontou os imóveis que poderiam receber notificação para cumprir a função social. Mas foi somente em 2013, na gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), que a aplicação dos instrumentos ganha corpo na política urbana com a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, junto à SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, e a inclusão dos instrumentos no novo Plano Diretor Municipal aprovado em 2014. Na sequência, em outubro do mesmo ano, o PEUC ganha uma regulamentação específica e tem início o processo de notificações dos imóveis. Em 2015 o IPTU Progressivo no Tempo é regulamentado e em 2016 o Consórcio Imobiliário também recebe regulamentação própria.

A aplicação dos três instrumentos indutores da função social da propriedade se dão de forma sucessiva, na seguinte ordem: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC), Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU Progressivo no Tempo) e a Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos de Dívida Pública, a serem iniciados pela notificação do proprietário do solo urbano não edificado (imóvel com área superior a 500 m² com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero) e subutilizado (imóvel com área superior a 500 m² cujo coeficiente de aproveitamento utilizado é inferior ao mínimo

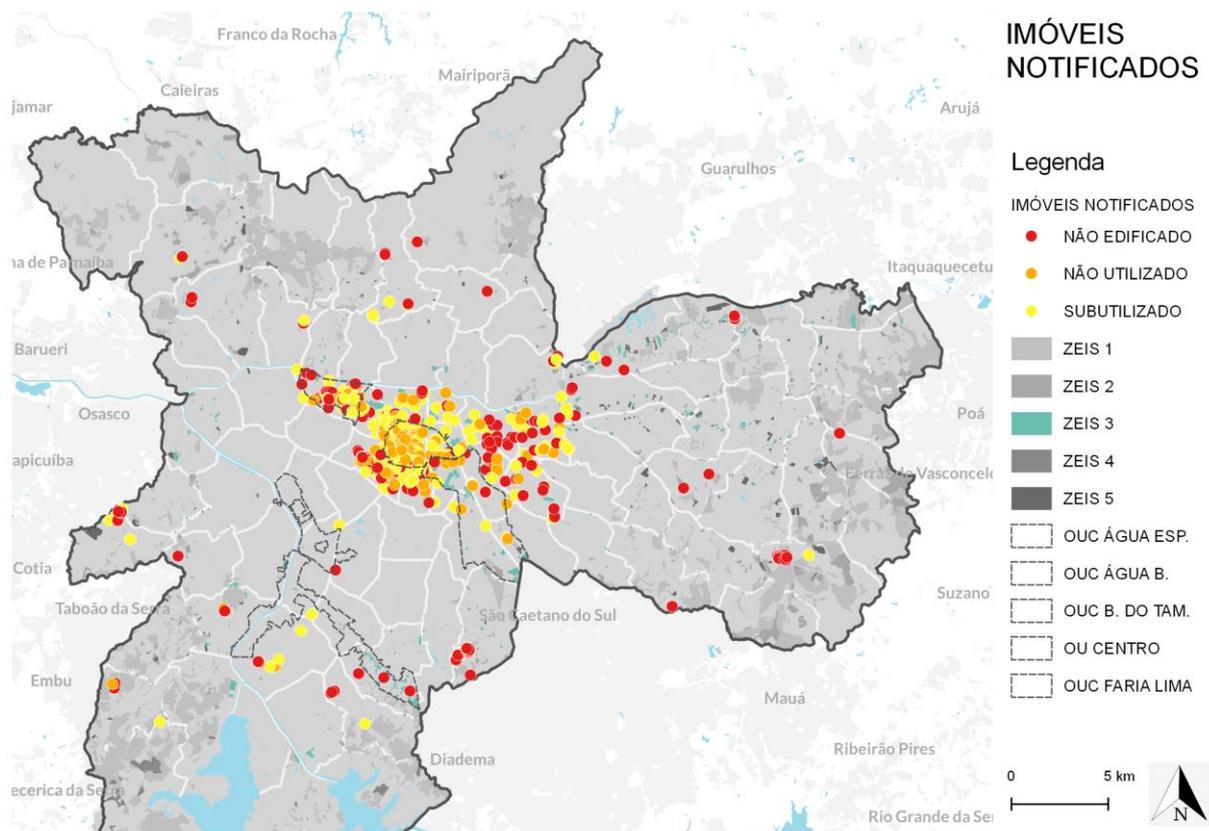
definido), que deverão ser parcelados ou edificados, e imóveis não utilizados (onde haja no mínimo 60% da área não edificada há mais de 1 ano), que deverão ser utilizados. A partir da notificação pelo PEUC, os proprietários terão até 1 ano para apresentar projeto, 2 anos para iniciar as obras e 5 anos para concluí-las. Após o prazo de 5 anos poderá ser iniciada a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo, bem como a desapropriação após os 5 anos de cobrança do IPTU.

Analisaremos aqui a eficácia do PEUC como uma das estratégias do Plano Diretor para a efetivação das ZEIS 3, considerando que, conforme o artigo 91 da Lei 16.050 de 2014, ZEIS 2, 3 e 5 são as áreas prioritárias para a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, dentre outras, onde se incluem também a Operação Urbana Centro, os perímetros das demais Operações Urbanas Consorciadas e os Eixos de Estruturação Urbana e, mais recentemente, para as subprefeituras da Sé e da Mooca na sua totalidade e o Eixo de Estruturação Santo Amaro.

A notificação do PEUC foi iniciada pelo cruzamento entre as demarcações de ZEIS e Operações Urbanas, a partir do cadastro fiscal da Secretaria de Finanças, que cruza as áreas de terreno com a área construída, fornecendo os dados para a identificação de imóveis subutilizados e não edificados. Já para os imóveis não utilizados não existe uma base de dados, apenas um estudo da FUPAM sobre edifícios desocupados. A identificação dos imóveis não utilizados é o grande desafio para a prefeitura municipal, já que é feita através de vistorias, por uma equipe reduzida⁸, e a partir do recebimento de informações advindas dos conselhos municipais e organizações sociais, bem como do Mapa Colaborativo da Função Social da Propriedade⁹ implementado pela prefeitura na gestão 2013-2016 para identificar a função social da propriedade dos imóveis. O mapa a seguir mostra a localização dos imóveis notificados.

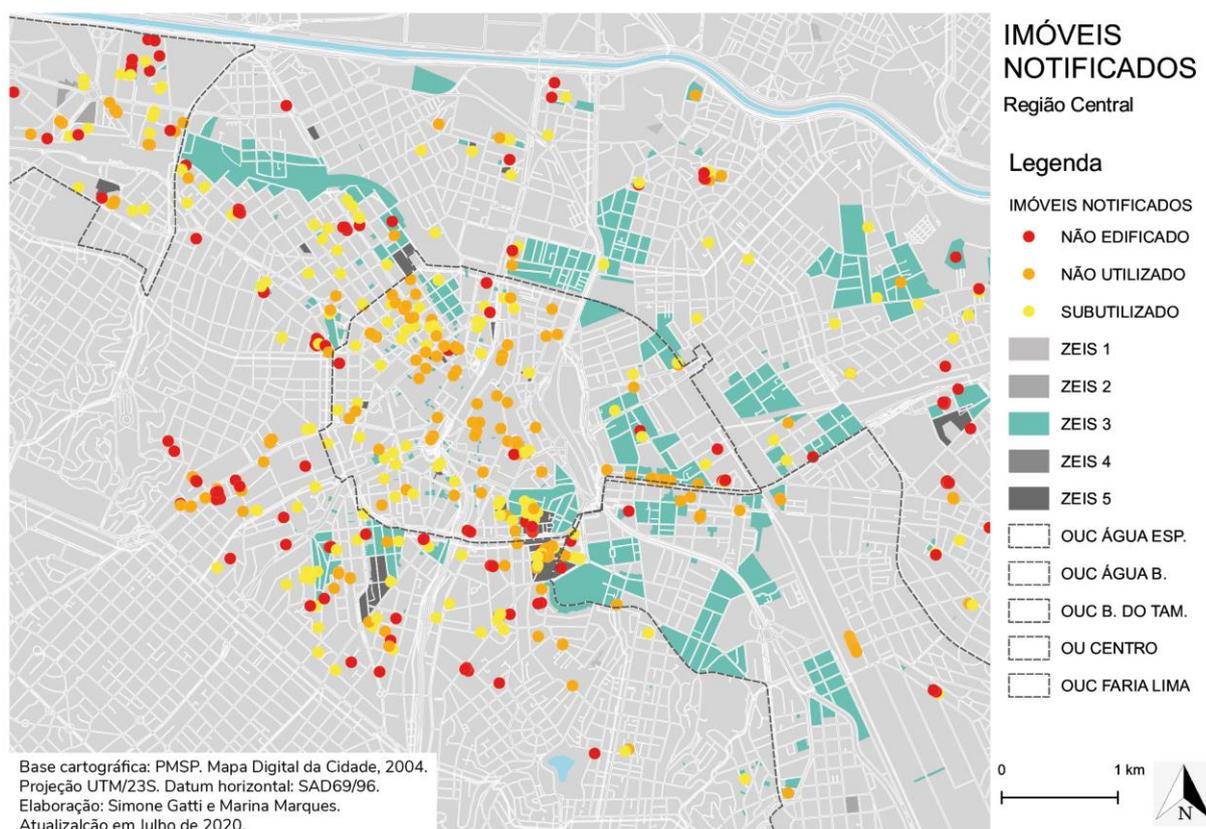
⁸ Informações cedidas pela Arquiteta Camila Nastari, então funcionária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo, em entrevista realizada em 2017.

⁹ Disponível no link: <<https://mapacolaborativo.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/funcao-social/>>



Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques, a partir dos dados dos relatórios de imóveis notificados de 2014 a 2020.

A partir do cruzamento de dados dos perímetros de ZEIS com as notificações do PEUC, foi possível identificar a notificação de 120 imóveis notificados em ZEIS 3 (dos 749 perímetros existentes), frente aos 329 imóveis notificados em ZEIS 5 e 941 imóveis notificados fora de ZEIS, conforme mapa a seguir, onde é possível visualizar a baixa incidência de áreas de ZEIS 3 notificadas pelo PEUC.



Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques, a partir dos dados dos relatórios de imóveis notificados de 2014 a 2020.

A justificativa da prefeitura municipal para a baixa incidência de notificações se dá sobretudo pela própria característica das ZEIS 3, onde há grande incidência de imóveis edificadas, porém não utilizados, ou de uso irregular e ocupados por moradia precária, como os cortiços, que na prática estão em uso. E são justamente estes imóveis que não possuem uma base de dados para notificação, dependendo das vistorias e cruzamentos de dados de outras fontes que não as bases oficiais. Edificações ocupadas por movimentos de moradia, por exemplo, ou ocupadas ilegalmente, não são notificadas, para que a prefeitura não legitime processos de reintegração de posse, contribuindo assim contra o direito à moradia dos ocupantes. No entanto, dentre os 941 imóveis notificados fora de ZEIS, 493 correspondem à categoria dos não utilizados dentro do perímetro da Operação Urbana Centro, que são imóveis edificadas, porém vazios, identificados nas vistorias e no plano piloto que foi realizado pela prefeitura na região do Glicério.

IMÓVEIS NOTIFICADOS POR PEUC EM ZEIS E FORA DE ZEIS							
	LOCALIZAÇÃO	TOTAL IMÓVEIS SUBUTILIZADOS	TOTAL IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS	TOTAL IMÓVEIS NÃO EDIFICADOS	SUBTOTAL DE IMÓVEIS NOTIFICADOS	TOTAL DE IMÓVEIS NOTIFICADOS	TOTAL PERÍMETROS LM 16.402/16
ZEIS 2	OUÇ ÁGUA BRANCA / ZEIS 2	1	0	0	1	79	493
	OUÇ BAIRROS DO TAMANDUATÉ / ZEIS 2	1	1	0	2		
	ZEIS 2	11	0	65	76		
ZEIS 3	OU CENTRO / ZEIS 3	10	30	1	41	120	749
	OUÇ ÁGUA BRANCA / ZEIS 3	1	0	0	1		
	OUÇ ÁGUA ESPRAIADA / ZEIS 3	0	0	2	2		
	OUÇ BAIRROS DO TAMANDUATÉ / ZEIS 3	2	19	4	25		
	ZEIS 3	14	10	27	51		
ZEIS 5	OU CENTRO / ZEIS 5	11	60	12	83	329	368
	OUÇ ÁGUA BRANCA / ZEIS 5	0	0	1	1		
	OUÇ BAIRROS DO TAMANDUATÉ / ZEIS 5	2	1	1	4		
	ZEIS 5	15	12	214	241		
FORA ZEIS	OU CENTRO	33	493	16	542	941	NÃO SE APLICA
	OUÇ ÁGUA BRANCA	17	13	23	53		
	OUÇ BAIRROS DO TAMANDUATÉ	1	3	1	5		
	SUBPREFEITURA MOOCA	44	18	101	163		
	SUBPREFEITURA SÉ	58	39	81	178		

Elaboração: Simone Gatti e Marina Marques a partir dos relatórios de imóveis notificados da PMSP – julho de 2020.

Este cruzamento de dados e o conhecimento das motivações pelas quais há pouca incidência de notificações de PEUC em ZEIS 3 nos mostram como os instrumentos existentes para garantir a função social da propriedade precisam estar articulados com uma política habitacional específica para a precariedade habitacional existente em áreas de ZEIS 3, a fim de que se efetivem os objetivos inerentes à demarcação de áreas centrais destinadas à produção de habitação de interesse social. A falta de uma política de atuação focada nos perímetros de ZEIS pode contribuir para a manutenção da precariedade habitacional existente e para a ociosidade dessas áreas, já que, com a revisão do Plano Diretor, ao priorizar os perímetros de ZEIS para HIS 1 o mercado privado dificilmente irá empreender em terrenos demarcados como ZEIS 3.

Considerando a inviabilidade do mercado privado em produzir habitação para as faixas de menor renda em áreas bem localizadas, o novo Plano Diretor reforça o papel do poder público como promotor de habitação de interesse social nos perímetros de ZEIS, a fim de reverter a lógica do PDE 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 precisará 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 público que promova o acesso à moradia sem transferência de propriedade e que garanta a permanência dos mais pobres em áreas de valorização imobiliária.

O que destaca São Paulo das outras cidades brasileiras que aplicaram o PEUC é a grande escala de notificações, sobretudo em imóveis construídos e não utilizados, que apresentam grandes desafios para a identificação da ausência de uso, as ações de transparência na gestão e implementação e a criação de um departamento exclusivo para tratar do tema. Até o final de 2016, fim da gestão Haddad, a Prefeitura Municipal de SP havia cadastrado 2.223 imóveis e notificado 1.330. Na gestão iniciada em 2017-2020 dos prefeitos João Dória – Bruno Covas houve uma significativa diminuição no cadastramento e notificação dos novos

imóveis não-edificados, não-utilizados e subutilizados, com uma retomada dos cadastramentos em 2019.

Segundo os dados publicados nos relatórios anuais pela Prefeitura, em 2017 foram cadastrados 28 imóveis, 5 em 2018 e 177 imóveis em 2019. Também houve queda no número de imóveis notificados no início da gestão Dória-Covas: 58 em 2017, 7 em 2018 e 232 imóveis em 2019. A justificativa da prefeitura para a diminuição no número de cadastros em 2017 e 2018 foi a necessidade de elaboração de metodologia e diagnóstico quanto aos impactos decorrentes da sua aplicação, o aprimoramento na gestão processual e no monitoramento dos imóveis notificados, e o desenvolvimento de um cauteloso estudo para a identificação e prospecção de novas áreas de atuação.

Levantou-se ainda, nas tabelas dos imóveis taxados pelo IPTU Progressivo publicadas pela Prefeitura, que os números haviam caído de 720 (número registrado no final de 2017) para 492. Segundo a prefeitura o número reduziu após a confirmação do cumprimento do dever de utilizar, edificar ou parcelar de parte dos imóveis notificados.

Um dos pontos fundamentais sobre a análise do PEUC é em relação à possibilidade de usos destes imóveis para habitação de interesse social, conforme determinação do Plano Diretor, e a definição de estratégias da municipalidade para tal fim, sobretudo no perímetro da Operação Urbana Centro, que concentra grande parte dos imóveis cadastrados e há a necessidade de integrar as políticas de desenvolvimento urbano com as políticas habitacionais.

Em 2021 o primeiro lote dos imóveis que cumpriram os 5 anos de cobrança do IPTU Progressivo estaria disponível para desapropriação. Até o final de 2020, contudo, a Prefeitura estava impossibilitada de emitir precatórios em atendimento às normativas da Secretaria de Tesouro Nacional, sendo necessária a realização de pedido formal ao Governo Federal, no ano anterior, para a realização das desapropriações, o que não foi feito pela Prefeitura. Com a dificuldade de desapropriação dos imóveis após 5 anos de cobrança de IPTU progressivo, a viabilização de habitação social nos imóveis notificados como PEUC poderiam ser articuladas com o uso dos outros instrumentos indutores da função social da propriedade, como Consórcio Imobiliário e Dação em Pagamento, instrumentos ainda não aplicados pela gestão municipal.

Em síntese, podemos dizer que o PEUC cumpre a sua função, ao menos parcialmente, se considerarmos que o ato da notificação já possibilitou uso de uma parcela de imóveis (em 2019, 180 projetos haviam sido apresentados, 100 deles em ZEIS, e 105 imóveis não utilizados haviam cumprido sua função). Contudo os objetivos foram prejudicados pela falta de continuidade do cadastramento e notificação nos anos de 2017 e 2018. Há ainda uma fragilidade no que se refere a uma ausência de política habitacional para os imóveis que cumprirão os cinco anos de cobrança do IPTU Progressivo em 2021.

Com relação especificamente à aplicação do PEUC como estratégia de efetivação das ZEIS 3, os objetivos foram cumpridos parcialmente, em função da pouca incidência de imóveis notificados em ZEIS, sobretudo pela grande incidência de imóveis ocupados e não notificáveis nessas áreas, e também pela falta de articulação entre as secretarias de Habitação e Desenvolvimento Urbano no planejamento dos imóveis que poderão ser arrecadados com títulos da dívida pública.

1.7 Aplicação dos Recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) em ZEIS 3

O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) tem como objetivo financiar investimentos da Prefeitura Município de São Paulo de acordo com o Plano de Metas municipal e com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Estratégico. O fundo possui muitas fontes, dentre elas repasses da União ou do Governo Estadual e rendimentos da aplicação do próprio patrimônio, empréstimos de financiamentos internos ou externos. A principal fonte de recursos, contudo, são os recursos provenientes da Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou a venda de potencial construtivo acima do coeficiente básico até o coeficiente máximo definido para cada zona de uso da cidade.

A revisão do Plano Diretor de São Paulo em 2014 possibilitou uma ampliação dos recursos arrecadados pelo FUNDURB à medida que estipulou um coeficiente básico para a cidade toda, igual a 1, fazendo com que toda construção acima desse limite contribua para o investimento do interesse coletivo. O FUNDURB possui, portanto, um princípio redistributivo, e não acumulativo, que visa uma melhor distribuição dos recursos pela cidade, e garante os investimentos prioritários em habitação de interesse social, transporte coletivo público, equipamentos urbanos, espaços públicos, áreas verdes, proteção ao patrimônio, entre outros.

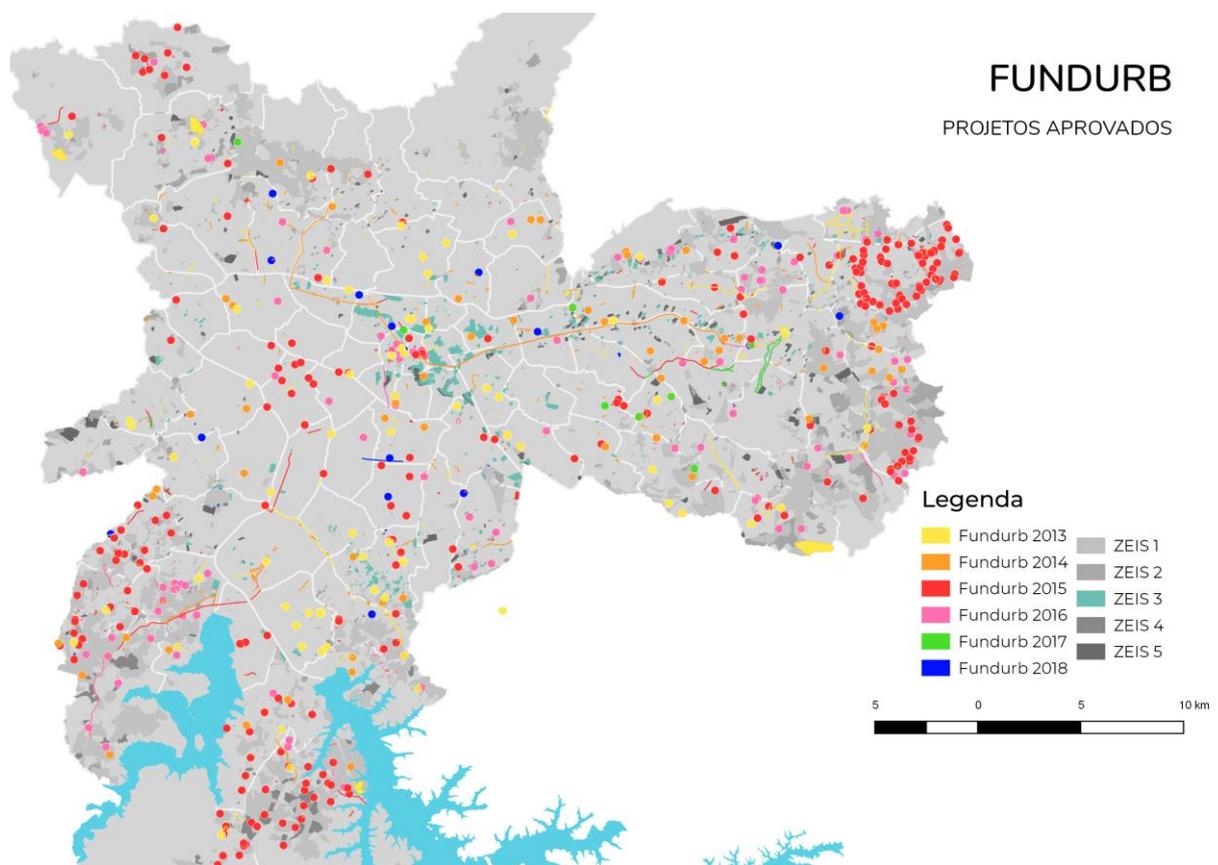
O Artigo 340 do Plano Diretor de São Paulo (Lei 16.050 de 2014) determinou que, ao menos, 30% dos recursos arrecadados pelo FUNDURB sejam destinados para a aquisição de terrenos para a produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3. Em função disso foi iniciada uma pesquisa sobre a destinação de recursos do FUNDURB sobre estas áreas, a fim de verificar se as áreas de ZEIS 3 estão sendo objeto da política urbana e como estão sendo investidos estes recursos¹⁰.

Os dados disponibilizados pela PMSP no portal de Acompanhamento de Projetos Aprovados

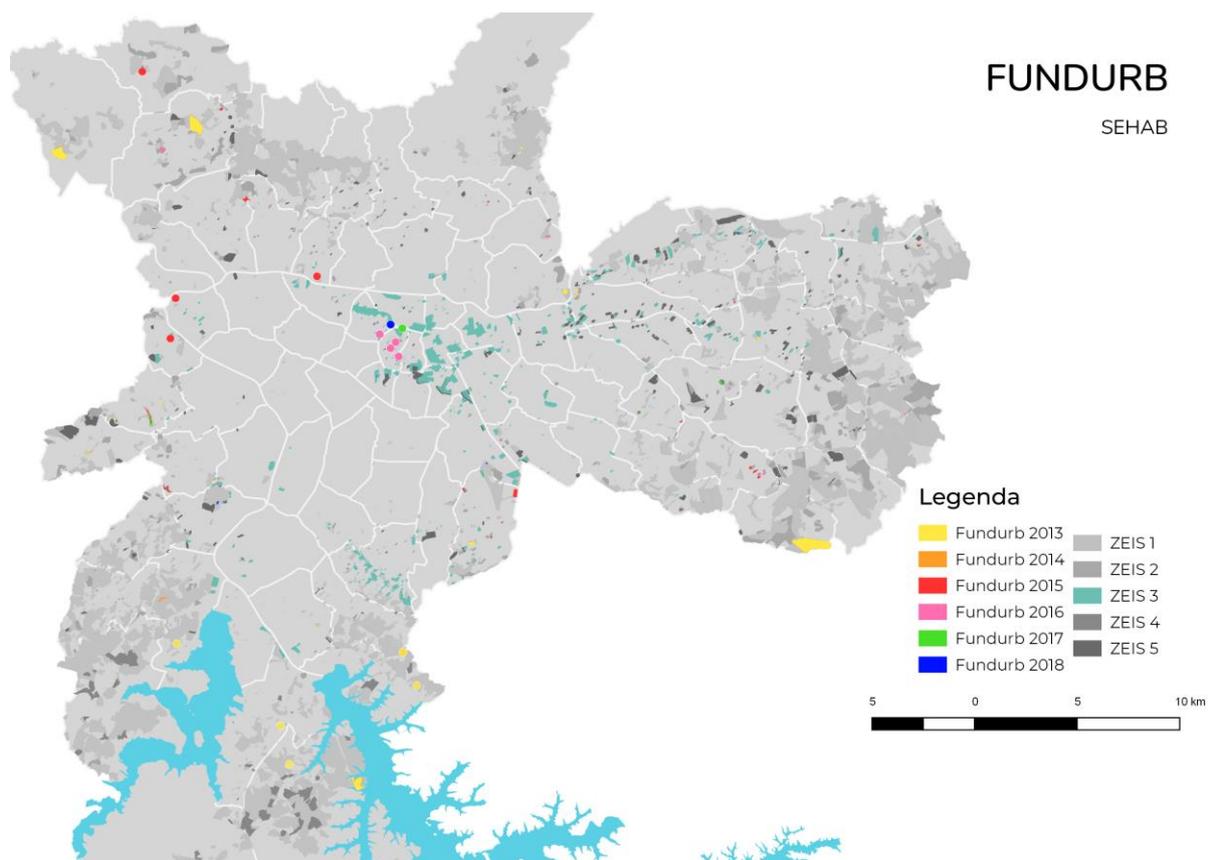
¹⁰ Em outubro de 2019 essa determinação foi alterada com a aprovação da Lei 17.217/19 (PL 513/2019), que libera o percentual de recursos não apenas para aquisição de terrenos, mas também para 'projetos e produção de habitação de interesse social', no entanto o período analisado ainda não contempla essa alteração, o que nos permite fazer uma análise a partir dos objetivos originais do Plano Diretor de 2014.

apresentam a localização do uso dos recursos, o valor e a destinação, ou seja, qual é o empreendimento a que se refere. Contudo, não se consegue saber com precisão se o processo da desapropriação dos terrenos foi quitado ou não e se teve sua destinação concluída. Houve casos de alteração/transferência de recursos de um terreno para outro também que não estão mencionados nesta base de dados, o que faz necessária uma análise precisa sobre a aplicação de recursos do FUNDURB a partir dos dados disponibilizados pelo Conselho Gestor sobre os processos de desapropriação dos terrenos.

Ainda assim, a territorialização das informações presentes no banco de dados público a partir de uma análise histórica de 2013 a 2018 do uso dos recursos do FUNDURB já nos permite visualizar o direcionamento dos recursos, que apontam para a incidência em ZEIS 3 a partir de 2015, possivelmente influenciados pelo Plano Diretor de 2014. Fizemos dois mapeamentos, um geral, que considera todas as fontes de empenho, e outra somente da Secretaria Municipal de Habitação, que é a pasta responsável pela produção habitacional.



Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques a partir dos dados dos relatórios do FUNDURB de 2013 a 2018.



Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques a partir dos dados dos relatórios do FUNDURB de 2013 a 2018.

Quando comparados o mapa geral da aplicação dos recursos no território com o mapeamento das ações da SEHAB é possível identificar, em um primeiro momento, uma maior concentração de recursos do FUNDURB nas áreas mais centrais a partir de 2016, e uma baixa incidência territorial comparada com as demais demandas do município. Contudo, este levantamento precisa considerar os valores utilizados e as destinações, que podem ser analisadas pela leitura das tabelas anuais do FUNDURB por área.

Analisamos a seguir os dados dos investimentos realizados pela SEHAB de 2013 a 2018, destacando os aportes de recursos nas áreas de ZEIS, em especial as ZEIS 3. Nos anos de 2013 e 2014 não há nenhum recurso do FUNDURB pela SEHAB direcionado para as ZEIS 3, estando todos os investimentos concentrados em ZEIS 1.

FUNDURB SEHAB 2013			
EMPREENDIMENTO	DESCRIÇÃO	VALOR	ZEIS
loteamento santa casa [jardim hebron]	eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas	R\$ 1.331.888,15	ZEIS-1
sitô itaberaba ii	eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas	R\$ 3.987.587,55	ZEIS-1
parque das f bres/ jardim cont hental	eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas, e ainda, a criação de áreas verdes e espaços de uso público.	R\$ 5.127.468,88	ZEIS-1
paraisópolis [3ª etapa]	serviços e obras de urbanização, equipamentos comunitários, canalização de córregos e novas unidades habitacionais.	R\$ 6.964.095,67	ZEIS-3
jardim nova vitória/ cooperat va jacu pêssego	eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas	R\$ 1.256.718,26	ZEIS-1
[lote d] chácara bela vista [3Rs]	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais.	R\$ 4.556.335,98	ZEIS-1
[lote d] chaparral/ t quat ra [3Rs]	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais.	R\$ 4.556.335,98	ZEIS-1
[lote d] chaparral [3Rs]	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais.	R\$ 4.556.335,98	ZEIS-1
[lote d] goit i [3Rs]	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais.	R\$ 4.556.335,98	ZEIS-1
[lote c] city jaraguá [3Rs]	regularização fundiária e comercial, recuperação de créditos provenientes das taxas referentes à permissão de uso de moradias e revitalização de edifícios e áreas comuns.	R\$ 3.204.884,99	ZEIS-1
[lote b] josé paulino [3Rs]	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais.	R\$ 1.576.914,93	ZEIS-1
[lote b] campo grande [3Rs]	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais.	R\$ 1.576.914,93	ZEIS-1
[lote a] são domingos 4 e 7 [3Rs]	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais.	R\$ 2.534.418,01	ZEIS-1
[lote a] são domingos 1 e 9 [3Rs]	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais.	R\$ 2.534.418,01	ZEIS-1
[lote a] jardim do lago [3Rs]	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais.	R\$ 2.534.418,01	ZEIS-1
[lote a] jardim arpoador [3Rs]	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais.	R\$ 2.534.418,01	ZEIS-1
lote 1 pabreu/ prainha [programa mananciais]	execução de obras de infraestrutura para recuperação das bacias do guarapiranga e billings, trazendo redes de saneamento, pavimentação e urbanismo.	R\$ 6.499.875,96	ZEIS-1
lote v fase 3 [programa mananciais]	execução de obras de infraestrutura para recuperação das bacias do guarapiranga e billings, trazendo redes de saneamento, pavimentação e urbanismo.	R\$ 477.089,61	ZEIS-1
lote iv fase 3 [programa mananciais]	execução de obras de infraestrutura para recuperação das bacias do guarapiranga e billings, trazendo redes de saneamento, pavimentação e urbanismo.	R\$ 1.952.184,67	xxxx
lote ii fase 3 [programa mananciais]	execução de obras de infraestrutura para recuperação das bacias do guarapiranga e billings, trazendo redes de saneamento, pavimentação e urbanismo.	R\$ 639.486,13	ZEIS-1
lote iv fase 2 [programa mananciais]	execução de obras de infraestrutura para recuperação das bacias do guarapiranga e billings, trazendo redes de saneamento, pavimentação e urbanismo.	R\$ 499.257,92	ZEIS-1
cidade júlia [lote i] [programa mananciais]	execução de obras de infraestrutura para recuperação das bacias do guarapiranga e billings, trazendo redes de saneamento, pavimentação e urbanismo.	R\$ 491.082,40	ZEIS-1

Fonte: Elaborado por Simone Gatti a partir dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSF

FUNDURB SEHAB 2014			
EMPREENDIMENTO	DESCRIÇÃO	VALOR	ZEIS
xxxx	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote a]	R\$ 1.479.827,99	ZEIS-1
xxxx	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote b]	R\$ 5.748.552,50	ZEIS-1
xxxx	regularização fundiária e comercial, recuperação de créditos provenientes das taxas referentes à permissão de uso de moradias e revitalização de edifícios e áreas comuns.	R\$ 1.095.203,78	ZEIS-1
xxxx	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote b]	R\$ 5.748.552,55	ZEIS-1
xxxx	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote d]	R\$ 6.507.023,11	ZEIS-1
xxxx	execução de obras do programa de urbanização de favelas, lote 1. valor liquidado	R\$ 15.249.151,30	ZEIS-1
xxxx	eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas, e ainda, a criação de áreas verdes e espaços de uso público.	R\$ 7.751.733,02	ZEIS-1
xxxx	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote b]	R\$ 5.748.552,55	ZEIS-1
xxxx	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote a]	R\$ 1.479.827,99	ZEIS-1
xxxx	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote a]	R\$ 1.479.827,99	ZEIS-1
xxxx	eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas.	R\$ 7.902.728,98	ZEIS-1
xxxx	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote a]	R\$ 1.479.827,99	ZEIS-1
xxxx	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote d]	R\$ 6.507.023,11	ZEIS-1
xxxx	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote d]	R\$ 6.507.023,11	ZEIS-1
xxxx	execução de serviços de reforma e revitalização de conjuntos habitacionais. valor total liquidado [lote d]	R\$ 6.507.023,11	ZEIS-1
xxxx	execução de serviços de obras do programa de saneamento, proteção ambiental e recuperação da qualidade das águas em áreas degradadas de manancial hídrico das bacias guarapiranga e billings.	R\$ 2.602.028,93	ZEIS-1

Fonte: Elaborado por Simone Gatti a partir dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSF

As ZEIS 3 passam a receber recursos do FUNDURB em 2015, onde há também um direcionamento significativo de empenhos para as ZEIS 2. Porém os recursos de 2015 para aquisição de terras são usados apenas em ZEIS 2, totalizando cerca de 58 milhões de reais em 10 terrenos. Há ainda 1 terreno desapropriado para HIS em ZEIS 5 no valor de 13 milhões. Já os investimentos em ZEIS 3 estão concentrados em 4 áreas, utilizados para obras de infraestrutura e produção habitacional, com valores bem reduzidos dos utilizados com as demais ZEIS, totalizando cerca de 3 milhões apenas.

FUNDURB SEHAB 2015			
EMPREENHIMENTO	DESCRIÇÃO	VALOR	ZEIS
viela da paz	serviços e obras de urbanização, canalização de córrego e novas unidades habitacionais nos condomínios B, C e	R\$ 763.340,33	ZEIS-1 / ZEIS-2
residencial vale das f bres [barra do jacaré] [casa paulistana]	obras para construção de 592 moradias populares do projeto habitacional barra do jacaré [assoc dos trabalhadores do conjunto residencial	R\$ 11.840.000,00	ZEIS-1
sítio itaberaba ii	cont huidade das obras de pavimentação de 7% das ruas, construção de 116 m lineares de muros de arrimo, execução de 62m lineares de rede de drenagem e execução de 18% da terraplenagem	R\$ 601.231,92	ZEIS-1
campo das pitangueiras [aquisição de terras]	desapropriação para construção HIS	R\$ 853.745,46	ZEIS-2
manuel bueno [aquisição de terras]	desapropriação para construção HIS	R\$ 4.510.807,00	ZEIS-2
abraão calux [aquisição de terras]	desapropriação para construção HIS	R\$ 13.477.377,25	ZEIS-5
forte do ribeira [aquisição de terras]	desapropriação para construção HIS	R\$ 12.543.693,74	ZEIS-2
phobus [aquisição de terras]	desapropriação para construção His	R\$ 12.498.099,83	ZEIS-2
antonio sampaio [aquisição de terras]	desapropriação para construção HIS	R\$ 2.246.204,64	ZEIS-2
joão gomes [aquisição de terras]	desapropriação para construção HIS	R\$ 1.513.042,00	ZEIS-2
conselheiro crispiniano [casa paulistana]	execução do empreendimento habitacional, aporte para f nciamento do programa minha casa minha vida ent dades [PMCMV/ E] [unif tação das lutas de cort ços e moradia]	R\$ 566.294,06	ZEIS-3
casarão do carmo	construção de unidades habitacionais terreno a ser ut lizado como área de compensação ambiental do loteamento jd roschel	R\$ 582.883,02	ZEIS-3
amaro de pontes [aquisição de terras]	execução do empreendimento habitacional, aporte para f nciamento do programa minha casa minha vida ent dades [PMCMV/ E] [fórum de cort ços e sem teto de são paulo	R\$ 192.741,07	xxxx
residencial jabut tabeiras [casa paulistana]	desapropriação para construção HIS	10967393,11	ZEIS-1
cícero canuto [aquisição de terras]	desapropriação para construção HIS	R\$ 13.168.589,68	ZEIS-2
forte rio branco ii [aquisição de terras]	desapropriação para construção HIS	R\$ 4.169.205,87	ZEIS-2
forte do rio negro [aquisição de terras]	desapropriação para construção HIS	R\$ 4.215.886,00	ZEIS-2
anchieta [aquisição de terras]	desapropriação para construção HIS	R\$ 4.124.597,00	ZEIS-2
parque das f bres/jardim cont hental	eliminação do risco geotécnico, de drenagem das águas pluviais, de alinhamento geométrico das vias para pavimentação, guias e sarjetas, e ainda, a criação de áreas verdes e espaços de uso público	R\$ 1.241.996,72	ZEIS-1
sapé b	serviços e obras de urbanização, canalização de córrego e novas unidades habitacionais	R\$ 1.471.242,26	ZEIS-1
campo grande/ parque otero [3Rs]	execução dos serviços de qualif tação dos conjuntos habitacionais e serviços permanentes para emissão dos AVCB [campo grande, José paulino e parque otero]	R\$ 168.050,72	ZEIS-1
paraisópolis [3ª etapa]	serviços e obras de urbanização, equipamentos comunitários, canalização de córregos e novas unidades habitacionais	R\$ 1.750.896,59	ZEIS-3
heliópolis gleba k/ sabesp 1/ estrada das lagrimas	serviços e obras de urbanização, canalização, parque linear, equipamentos sociais e novas unidades habitacional	R\$ 289.195,05	ZEIS-2
heliópolis gleba h/ sabesp 2	serviços e obras de urbanização, coletor tronco, parque linear e novas unidades habitacionais valor liquidado	R\$ 1.781.249,46	xxxx
jardim roschel	serviços de urbanização de favelas, agupamento ii e iii praça pública	R\$ 9.935,52	ZEIS-1
diogo pires	cont huidade da execução torres f1 e f2 e blocos d1, d2, e, f e infraestrutura condominial [redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo] e interligação da rede de água existente da sabesp [adutora] valor total liquidado [pote dos remédios/ diogo pires]	R\$ 381.984,41	ZEIS-1
ponte dos remédios	cont huidade da execução torres f1 e f2 e blocos d1, d2, e, f e infraestrutura condominial [redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo] e interligação da rede de água existente da sabesp [adutora] valor total liquidado [pote dos remédios/ diogo pires]	R\$ 381.984,41	ZEIS-3
lidiane	cont huidade da execução das unidades blocos a e b e blocos b e c; e infraestrutura condominial [redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo] valor total liquidado [lidiane/ bamburrall]	R\$ 634.752,30	ZEIS-1
bamburrall	cont huidade da execução das unidades blocos a e b e blocos b e c; e infraestrutura condominial [redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo] valor total liquidado [lidiane/ bamburrall]:	R\$ 634.752,30	ZEIS-1

Fonte: Elaborado por Simone Gatti a partir dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP.

Em 2016 a distribuição dos recursos do FUNDURB pela Sehab foi mais bem distribuída entre as ZEIS, com 4 terrenos adquiridos em ZEIS 2 no valor de 12 milhões, 1 edifício adquirido em ZEIS 5 no valor de 3,3 milhões e em ZEIS 3 foram adquiridos 1 terreno e 1 edifício, totalizando 11 milhões. O restante dos recursos foi gasto com produção habitacional do PMCMV e urbanização e infraestrutura, sendo 5 milhões em ZEIS 3.

FUNDURB SEHAB 2016			
EMPREENHIMENTO	DESCRIÇÃO	VALOR	ZEIS
nossa senhora aparecida	construção de 180 unidades de habitação de interesse social no Programa Crédito Solidário	R\$ 4.330.416,50	xxxx
maria domit la [casa paulistana]	construção de 245 unidades de habitação de interesse social no Programa Minha Casa Minha Vida	R\$ 4.899.415,52	ZEIS-3
josé dias	aquisição de terreno para implantação de his	R\$ 9.224.861,26	ZEIS-3
heliópolis gleba h / SABESP 2	urbanização e construção de unidades habitacionais. entrega de 240 UH condomínio 2	R\$ 10.680.000,00	xxxx
forte do rio branco iii	aquisição de terreno para implantação de his	R\$ 4.224.776,47	ZEIS-2
forte do rio branco i	aquisição de terreno para implantação de his	R\$ 4.341.483,99	ZEIS-2
fernão dias	aquisição de terreno para implantação de his	R\$ 1.406.053,30	ZEIS-2
edifício ipiranga [casa paulistana]	programa casa paulistana para viabilizar a execução de 120 UH de interesse social no programa minha casa minha vida	R\$ 465.301,55	ZEIS-3
don José I [casa paulistana]	programa casa paulistana para viabilizar a execução de 200 UH de interesse social no programa minha casa minha vida	R\$ 908.080,00	ZEIS-1
curugá 1 [casa paulistana]	construção de 97 unidades de habitação de interesse social no programa minha Casa Minha Vida	R\$ 2.318.578,29	xxxx
tupã [casa paulistana]	construção de 228 unidades de habitação de interesse social no programa Minha Casa Minha Vida	R\$ 2.280.000,00	ZEIS-2
campo das pitangueiras	aquisição de terreno para implantação de his	R\$ 2.155.000,00	ZEIS-2
t 18 dentes 5 [casa paulistana]	construção de 39 unidades de habitação de interesse social no programa Minha Casa Minha Vida	R\$ 605.703,64	ZEIS-1
alexios jafet a, b, c, d, e [casa paulistana]	programa casa paulistana para a construção de 1104 UH de interesse social no programa minha casa minha vida	R\$ 22.080.000,00	ZEIS-1/ZEIS-2
sítio itaberaba ii	infraestrutura, consolidação geotécnica para eliminação de risco, rede de drenagem, pavimentação e demolição	R\$ 7.800.000,00	ZEIS-1
sapé b	urbanização e construção de unidades habitacionais. entrega de 87 UH no condomínio f	R\$ 5.700.000,00	ZEIS-1
prédio são joão	aquisição de edifício para implantação de his	R\$ 1.427.592,00	ZEIS-3
prédio sete de abril	aquisição de edifício para implantação de his	R\$ 11.523.970,34	xxxx
prédio são francisco	aquisição de edifício para implantação de his	R\$ 1.438.902,67	xxxx
edifício ipiranga	aquisição de imóvel para implantação de his (execução fmh)	R\$ 3.500.000,00	ZEIS-5

Fonte: Elaborado por Simone Gatti a partir dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP.

Em 2017 a aquisição em ZEIS 3 aparece na compra de um único edifício, o Edifício Mauá, no valor de R\$ 5,4 milhões (que a verdade custou 24 milhões para a prefeitura, que possivelmente utilizou recursos de outras fontes). Com aquisição foram gastos ainda R\$ 13,3 milhões em ZEIS 2 com compra de 2 terrenos. O restante foi gasto com produção habitacional e urbanização de favelas nas outras áreas.

FUNDURB SEHAB 2017			
EMPREENHIMENTO	DESCRIÇÃO	VALOR	ZEIS
Viel da Paz - Condomínio D [Aquisição de Imóveis]	Aquisição de terreno para implantação de HIS	R\$ 2.802.495,86	ZEIS-1 / ZEIS-2
Pai Menino/Anchieta [Aquisição de Imóveis]	Aquisição de terreno para implantação de HIS	R\$ 10.080.132,75	ZEIS-2
Forte da Ribeira [Aquisição de Imóveis]	Aquisição de terreno para implantação de HIS	R\$ 390.468,72	ZEIS-2
Viel da Paz/ Domenico Mart nelli	Urbanização de Favela e Regularização de Loteamentos Precários	R\$ 974.155,70	ZEIS-1 / ZEIS-2
Sit ã Itaberaba II	Urbanização de Favela e Regularização de Loteamentos Precários	R\$ 2.215.947,37	ZEIS-1
Sap é B	Urbanização de favelas e Construção de Unidades Habitacionais	R\$ 3.244.329,36	ZEIS-1
Heliópolis [Sabesp 2]	Urbanização de favelas e Construção de Unidades Habitacionais	R\$ 8.196.001,37	xxxx
Nossa Senhora Aparecida [Aporte Casa da Família]	Construção de 180 UH	R\$ 4.430.416,00	xxxx
Parque das Flores/Jardim Cont nental	Urbanização de Favela e Regularização de Loteamentos Precário	R\$ 1.287.174,83	ZEIS-1
Tupã [Aporte Casa da Família]	Construção de 228 UH	R\$ 1.718.000,00	ZEIS-2
Saf ra [Aporte Casa da Família]	Construção de 652 UH	R\$ 9.520.000,00	ZEIS-5
Fluorita I e II [Aporte Casa da Família]	Construção de 308 UH	R\$ 3.080.000,00	ZEIS-5
Edifício Mauá [Aquisição de Imóveis]	Aquisição de terreno para implantação de HIS.	R\$ 5.403.820,07	ZEIS-3

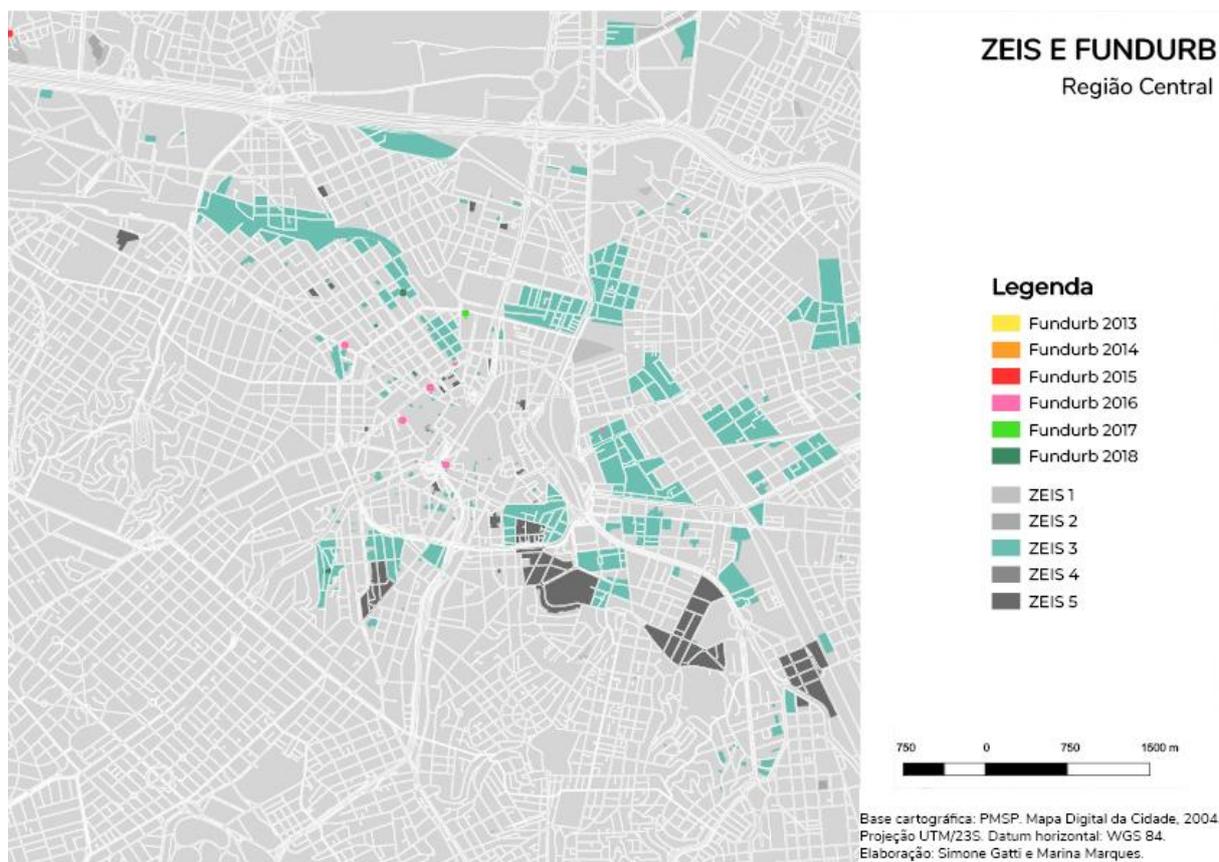
Fonte: Elaborado por Simone Gatti a partir dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP

No ano de 2018 é quando as áreas de ZEIS 3 mais aparecem na lista de gastos do FUNDURB. São seis aquisições totalizando R\$ 28,5 milhões. Houve ainda mais 2 aquisições fora de ZEIS no valor de R\$ 8 milhões e 1 desapropriação em ZEIS 2 no valor de R\$ 12,7 milhões. O restante foi utilizado para produção habitacional em outras áreas.

FUNDURB SEHAB 2018			
EMPREENHIMENTO	DESCRIÇÃO	VALOR	ZEIS
Viel da Paz	Construção de Unidades Habitacionais de Interesse Social	R\$ 10.436.367,89	ZEIS-1 / ZEIS-2
São João, 588	Aquisição de imóveis	R\$ 7.411.139,00	xxxx
Sabesp 2	Cont nuação da construção de Unidades Habitacionais de Interesse Social	R\$ 25.396.216,06	xxxx
Rua José Bonifácio, 383	Aquisição de imóveis	R\$ 9.355.643,00	ZEIS-3
Rua General Rondon, 58	Aquisição de imóveis	R\$ 5.780.000,00	ZEIS-3
Rua Catumbi, 588	Aquisição de imóveis	R\$ 3.891.115,41	ZEIS-3
Rua Aurora, 515/519	Aquisição de imóveis	R\$ 5.553,59	xxxx
Praça da Bandeira, 31	Aquisição de imóveis	R\$ 6.582.294,50	ZEIS-3
Paraisópolis Sanfona	Construção de Unidades Habitacionais de Interesse Social	R\$ 4.923.872,96	ZEIS-1
Heliópolis / Gleba G – Condomínio B	Produção de Habitação de Interesse Social	R\$ 1.675.829,45	ZEIS-1
Forte do Rio Branco I	Desapropriação para construção de HIS	R\$ 12.705.487,10	ZEIS-2
Flávio Maurano	Desapropriação para construção de HIS	R\$ 6.764,70	ZEIS-3
Bamburral	Cont nuidade da execução das unidades blocos A e B e Blocos B e C; e infraestrutura condominial (redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e paisagismo)	R\$ 27.087,36	ZEIS-1
Almirante Marques Leão (IPREM)	Desapropriação para construção de HIS	R\$ 3.050.000,00	ZEIS-3
Projeto Redenção	Desocupação para Construção de HIS	R\$ 95.321,74	ZEIS-5

Fonte: Elaborado por Simone Gatti a partir dos relatórios de uso dos recursos do FUNDURB da PMSP.

Essa avaliação permite identificar, sobretudo, um número muito restrito de perímetros de ZEIS 3 que receberam recursos do FUNDURB ao longo dos últimos seis anos. O mapa a seguir, com a aproximação da área central onde se encontra a maior parte dos perímetros de ZEIS 3, permite visualizar a baixa incidência do uso dos recursos do FUNDURB nestas áreas.



Localização dos investimentos da SEHAB com recursos do FUNDURB na Região Central.

Fonte: Elaborado por Simone Gatti e Marina Marques, a partir dos dados dos relatórios do FUNDURB de 2013 a 2018.

Apenas 15 áreas, em um total de 478 perímetros, totalizando cerca de R\$ 45 milhões para a aquisição de terrenos ou edifícios, e cerca de R\$ 8 milhões para produção habitacional. Essa análise, para ser completa, precisa ser feita também comparativamente aos gastos totais do FUNDURB e seu direcionamento, o que demanda uma pesquisa específica sobre o fundo, contudo algumas aproximações são passíveis de reflexões.

A arrecadação com Outorga Onerosa tem crescido exponencialmente a partir de 2018. Segundo o relatório mensal disponibilizado pela prefeitura, em julho de 2019 a arrecadação bateu o recorde, alcançando a cifra de R\$ 67 milhões em um único mês. No ano de 2018 o valor total arrecadado foi de R\$ 421 milhões, frente aos R\$ 232 milhões em 2017. Considerando o ano de 2018 como base, 30% equivaleriam a R\$ 126 milhões, o que deveria ter sido reservado para aquisição de terras preferencialmente em ZEIS 3, conforme define o artigo 340 do Plano Diretor Estratégico em vigor. No entanto, foram gastos apenas R\$ 28 milhões para aquisição de terras em ZEIS 3 nesse ano, ou seja, 22% do valor estipulado pela lei.

A seguir a tabela elaborada pela prefeitura na publicação que avalia a aplicação do Plano Diretor desde sua implementação:

Tabela 10. FUNDURB – Liquidação de recursos financeiros na Política de Habitação Social em relação aos montantes arrecadados (valores em R\$) período 2014-2018

Ano	Recursos arrecadados pelo FUNDURB (R\$)	Recursos liquidados destinados à aquisição de terrenos para produção de HIS (R\$) *	Percentual dos montantes liquidados em relação aos montantes arrecadados *
2014	227.562.823,10	-	-
2015	265.504.393,48	75.459.101,04	28,4%
2016	231.396.111,72	69.418.833,52	30,0%
2017	231.952.509,95	38.606.845,64	16,6% *
2018	421.413.891,51	21.619.351,80	5,2% *
Total (2014-2018)	1.377.829.729,76	205.104.132,00	14,9% *

Fonte: Sistema de Orçamento e Finanças - SF, Relatório de Prestação de Contas anual do FUNDURB (Para Recursos arrecadados: banco de dados de Junho 2019, para Recursos liquidados: banco de dados "adaptado" datado de 21/3/2019) - SMDU/AOC - Prefeitura de São Paulo.

* Conforme Art. 340, parágrafos 1º e 2º da Lei Municipal nº 16.050/2014, caso não sejam executados no ano corrente ao menos 30% dos recursos para aquisição de terrenos para produção de HIS, este montante permanecerá reservado para este fim por um período de 2 anos. Assim, os montantes referentes a 2017 e 2018, ainda estão dentro da vigência deste período para atingir os 30%, que se encerrarão respectivamente, em 2020 e 2021.

Fonte: Gestão urbana, São Paulo, 2019.

Ainda que o Plano Diretor determine a utilização destes recursos ‘preferencialmente’ em ZEIS 3, e não ‘obrigatoriamente’, e que seja necessária uma avaliação da utilização do FUNDURB como um todo frente a todas os demais gastos e necessidades do município, é importante observar que as estratégias definidas pelo Plano Diretor para viabilizar a produção habitacional nas áreas de ZEIS 3 não estão sendo utilizadas com eficácia.

1.8 Considerações Parciais

A notificação do PEUC não incide fortemente sobre os perímetros de ZEIS 3 considerando que grande parte dos terrenos estão em uso, onde se concentram uma quantidade significativa de cortiços e ocupações precárias que necessitariam de outras políticas habitacionais que não as possibilitadas pela aplicação do PEUC. Os recursos do FUNDURB estão sendo aplicados em ZEIS 3 de forma muito abaixo do previsto pelas estratégias do PDE. E a produção habitacional em ZEIS 3, pública e privada, também se dá de forma irrisória, fazendo com que estas áreas permaneçam com poucas possibilidades de transformação urbana e reversão da precariedade habitacional existente, já que 60% da área construída deve ser destinada a habitação de interesse social para famílias com renda inferior a 3 s.m., que não está sendo produzida pelo poder público, muito menos pelo mercado imobiliário.

As poucas habitações que estão sendo produzidas em ZEIS 3, por serem ofertadas unicamente pelo modelo da aquisição via financiamento habitacional, não estão sendo destinadas para as famílias mais pobres, que não possuem recursos para acessar os financiamentos tradicionais, ou, quando o foram, via recursos do governo federal para a faixa 1, podem ser comercializadas no livre mercado e repassadas em um curto prazo de tempo para famílias de maior renda, sobretudo considerando o alto poder de valorização da área central. Faz-se necessário, portanto, uma reflexão sobre as estratégias de intervenção nas áreas de ZEIS 3, a partir do marco regulatório que incide sobre elas e também a partir da introdução de novos repertórios na política habitacional.

Outro ponto de análise importante se refere ao excessivo número de unidades de HIS 2 construídas pelo mercado privado fora de ZEIS, utilizando os benefícios da produção de HIS, como a isenção do pagamento de Outorga Onerosa, e com demanda livre, sem qualquer comprometimento em atender a vulnerabilidade habitacional existente ou o cadastro habitacional ocupado por famílias que aguardam a décadas pela possibilidade de acesso à habitação subsidiada. Se há benefícios e subsídios públicos destinados a essa produção habitacional, não deveria haver critérios rigorosos de indicação de demanda? Ou, estes subsídios não deveriam estar vinculados prioritariamente a atender as faixas de maior vulnerabilidade?

Durante a aplicação do Plano Diretor de 2014 foram 911 empreendimentos com HIS 2 que deixaram de pagar outorga onerosa, interferindo substancialmente na arrecadação para o FUNDURB e na quantidade de famílias de 0 a 3 que continuaram sem acesso à habitação. São 911 empreendimentos sem controle de demanda, comercializados livremente pelo mercado através da autodeclaração de renda e que poderão ser comercializados por qualquer valor e por qualquer perfil de renda. Há de se repensar esse modelo de disponibilização dos subsídios públicos que não está sendo direcionado para as famílias mais vulneráveis e para a urgente necessidade de enfrentamento da crise habitacional, sobretudo no momento atual, onde a crise econômica se acirrou em decorrência da pandemia do coronavírus¹¹.

Para a produção habitacional de interesse social, em áreas bem localizadas e estruturadas há, portanto, desafios importantes para que sua efetivação seja garantida. Há o desafio do enfrentamento do alto valor da terra para a produção de novas moradias em áreas bem localizadas, e sua articulação com os instrumentos indutores do cumprimento da função social da propriedade; da disponibilização de fontes de financiamento para a produção habitacional, que encontram-se ainda mais restritas desde 2019 com os cortes na faixa 1 do MCMP; de políticas efetivas para lidar com o parque construído degradado, parte dele protegido pelas leis de tombamento; da garantia de permanência dos moradores nas áreas demarcadas como ZEIS; do ônus excessivo com aluguel, seja no mercado formal ou informal, como os cortiços; 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 das ZEIS, contudo, vem exercendo um papel muito importante, freando a implementação de empreendimentos privados para rendas mais altas nas áreas demarcadas, bem como possibilitando a judicialização de intervenções sobre estas áreas, que mesmo quando não garantem a permanência dos moradores ou a melhoria da habitabilidade, tem

¹¹ Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas, o número de pobres saltou de 9,5 milhões em agosto de 2020 para mais de 27 milhões em fevereiro de 2021. Fonte: < <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/04/05/numero-de-brasileiros-que-vivem-na-pobreza-quase-triplicou-em-seis-meses-diz-fgv.ghtml> > [acessado em abril de 2021]

permitido atendimentos habitacionais, ainda que paliativos, como o Bolsa Aluguel e a Carta de Crédito (no caso de famílias removidas de ZEIS).

A exigência de Conselhos Gestores em áreas ocupadas é um dos fatores que tem possibilitado a mobilização dos atores envolvidos e a garantia desses atendimentos. Por outro lado, as ZEIS não têm sido prioritárias para a produção de HIS. ZEIS 3 permanecem ocupadas precariamente, com péssimas condições de habitabilidade, já que não há produção pública significativa sobre essas áreas e a produção privada possui o CA 6 dos Eixos e o CA gratuito da Operação Urbana Centro como concorrentes, sem falar da possibilidade de fazer HIS 2 fora de ZEIS.

A demarcação de áreas como ZEIS atua, portanto, 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 a uma regulamentação que garanta sua autoaplicabilidade e aos instrumentos urbanísticos de acesso à terra, e 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.

A Revisão do Plano Diretor de São Paulo¹² seria a oportunidade de rever a forma de aplicação dos instrumentos urbanísticos que não alcançaram plenamente seus objetivos pela forma como foram concebidos ou por não terem sido devidamente aplicados pelas gestões municipais após aprovação do Plano de 2002. No caso das ZEIS podemos identificar múltiplas vertentes, que permeiam algumas fragilidades da lei, a inaplicabilidade de seus princípios fundamentais pelo gestor público e a necessidade de revisões advindas das transformações urbanas da última década.

Há, no entanto, um fator importantíssimo a ser equacionado em qualquer avaliação que seja feita sobre a efetivação das ZEIS, que é a análise sobre a sua dupla função: o seu papel como reserva de terras para a produção habitacional de interesse social e como segurança da posse e garantia de permanência da população residente em seus locais de origem.

A produção habitacional foi analisada aqui quantitativamente e também comparativamente, frente as demais ZEIS e as demais áreas da cidade, porém os números resultantes desta análise podem ser interpretados de múltiplos pontos de vista, já que produzir pouco em ZEIS não significa necessariamente algo negativo, considerando que a demarcação da ZEIS, ainda que não se esteja produzindo novas habitações sobre ela, já exerce a sua função de proteger

¹² Sobre o processo de revisão das ZEIS no novo Plano Diretor de São Paulo, ver mais em GATTI, 2015.

dos processos especulativos do mercado os que lá vivem, e também de manter a reserva de áreas no total de estoque da cidade.

Porém, trabalhamos aqui com a hipótese de que as ZEIS 3 foram demarcadas sobretudo sobre áreas ocupadas por população de baixa renda que vivem em condições precárias de moradia, e que a não atuação de políticas públicas sobre estas áreas, desde que voltadas prioritariamente para o atendimento dos moradores locais, fará com que essas condições de precariedade se perpetuem. No entanto, as políticas públicas que têm atuado sobre estas áreas são políticas excludentes, que não priorizam os moradores locais e provocam sua expulsão. Nesses casos, a batalha jurídica para o atendimento habitacional entra em pauta, e algumas conquistas são possíveis, ainda que parciais frente às determinações legais. Estamos, portanto, diante de uma conta cujo resultado não é exato e que precisa ser analisado no contexto dos atores envolvidos, das políticas atuantes, das dinâmicas do mercado e das forças políticas que envolvem as múltiplas disputas pelo território.

A partir das análises realizadas nesse capítulo, foram sintetizados 10 pontos que merecem atenção sobre a regulamentação e as políticas públicas que incidem sobre as ZEIS:

1. Analisar a viabilidade da implementação de um percentual para as faixas de menor renda (0 a 1, e 1 a 2 salários-mínimos) dentro do percentual de HIS 1, para implementação do Serviço de Moradia Social, já que são essas as faixas de renda que não acessam os sistemas de financiamentos habitacionais bancários e não têm sido atendidas pela produção habitacional;
2. Regular C.A. maiores em ZEIS do que em ZEU, ou ao menos iguais, a fim de que se privilegie a produção de interesse social e não seja criada uma concorrência territorial ao mercado;
3. Que sejam demarcadas ZEIS ao longo dos Eixos, considerando que o investimento em infraestrutura dessas áreas seja também para as rendas mais baixas;
4. Vincular o potencial construtivo máximo gratuito nos limites da Operação Urbana Centro (futuro PIU Setor Central) apenas aos empreendimentos de interesse social, a fim de permitir que o centro não atraia apenas empreendimentos de alto valor, como os que têm sido registrados na última década;
5. Implementar programas habitacionais focados nas áreas de ZEIS 3 que consiga atuar sobre a melhoria de habitabilidade da oferta habitacional existente, que são os cortiços, bem como possibilitar novos empreendimentos públicos de locação social, focados nas camadas mais vulneráveis sem estarem sujeitos a valorização imobiliária;
6. Implementação de sistema de controle da demanda dos empreendimentos de HIS 1 e HIS

- 2, já que os subsídios públicos estão sendo utilizados por empreendimentos com livre comercialização no mercado, sem controle de indicação de demanda pelo poder público;
7. Implementação de controle de comercialização das habitações sociais subsidiadas, gravando a renda na matrícula do imóvel e criando sistema de controle informatizado para as futuras vendas ou locação dos imóveis de interesse social;
8. Obrigatoriedade da elaboração dos Conselhos Gestores de ZEIS previamente ao início das intervenções públicas, evitando assim judicializações e projetos desconexos com a realidade local;
9. Reorganizar os Conselhos Gestores de ZEIS tripartites: sociedade civil (moradores: locatários e proprietários), sociedade civil organizada, e poder público, para que seja priorizado o interesse coletivo e não o interesse de determinados grupos.
10. Retomar a descrição das ZEIS por conjuntos de quadras, a fim de possibilitar a formação de conselhos gestores mais abrangentes e também a elaboração de planos de urbanização ampliados.

Parte II: Acompanhamento e análise dos inquéritos ajuizados pelo Ministério Público Estadual sobre Zonas Especiais de Interesse Social

2.1 Objetivos Iniciais

Desde 1993, ano da criação da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo na capital, o Ministério Público vem protagonizando a defesa da chamada *ordem urbanística*, categoria de interesses difusos que transitam pelas funções sociais da cidade. Nesse contexto, a moradia tomou espaço em suas investigações e ações civis públicas, quer visando à regularização de assentamentos precários e irregulares ou a resolução de conflitos diversos como nos casos de habitação em áreas de risco ou de proteção ambiental.

Com a diretriz do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001) para implementação das Zonas Especiais de Interesse Social nos Planos Diretores Municipais, o Ministério Público passou a acompanhar, nos inquéritos civis, o comportamento dos municípios na sua implementação, quer legislando para demarcar áreas passíveis de regularização e de construção de habitação popular, quer executando a respectiva política pública, destinando recursos públicos ou estimulando a iniciativa privada a produzir espaços habitáveis para a população de baixa renda.

Nota-se, contudo, que os mecanismos de produção das cidades ainda reproduzem antigos vícios de destinação de áreas com infraestrutura para o mercado imobiliário, a que têm acesso as classes de melhor poder aquisitivo, repetindo o processo de periferação da população mais vulnerável. Essa situação provoca reflexões sobre a efetiva utilização desse instrumento de política urbana, desde sua previsão nos textos legais dos municípios, passando-se pelo estudo dos motivos pelos quais não vem sendo observado pela gestão pública, além dos casos em que foi utilizado, seu alcance e efetividade para regularizar ou produzir habitação popular.

Considerando o histórico processo de desafios do Ministério Público em lidar com o tema, e o interesse e experiência acumulada pela autora dessa pesquisa frente ao estudo das Zonas Especiais de Interesse Social, o Acordo de Cooperação entre ambas as partes se configurou como uma importante colaboração de forças para a ampliação da investigação sobre o tema. A pesquisa acadêmica pôde ser ampliada com base nas informações e dados existentes nos inquéritos judiciais, muitas vezes indisponíveis na universidade e instituições de pesquisa, bem como pode amparar tecnicamente a promotoria na compreensão dos desafios colocados frente aos casos em curso e ainda auxiliar nos processos de mediação de conflitos

e comunicação com os diferentes setores da sociedade civil.¹³

Neste contexto, foram definidos os seguintes objetivos para a pesquisa junto aos inquéritos do Ministério Público ajuizados sobre as áreas de ZEIS:

- Mapear a existência de inquéritos civis e ações civis públicas no Ministério Público;
- Identificar a eficiência na implantação das ZEIS nos municípios, indicando os avanços e as iniciativas exitosas, bem como as deficiências na sua instrução, com vistas a melhor qualificar a atuação do MPSP;
- Mapear as áreas demarcadas como ZEIS a serem analisadas, e quantificar as que foram efetivamente implantadas (áreas regularizadas e urbanizadas; áreas utilizadas para a construção de habitação popular), bem como identificar se a população teoricamente beneficiada foi realmente contemplada, e se o mercado imobiliário, de alguma forma, tirou algum proveito do instituto;
- Estabelecer a relação entre a implantação das ZEIS analisadas e o papel das incorporadoras para inviabilizá-las (exercício do direito de protocolo, na Capital, ou mecanismo similar no Interior), indicando elementos de amarração legislativa ou de controle social para evitar ou mitigar a prática;
- Avaliar a autossuficiência dos municípios para a efetivação do instrumento, o grau de sua dependência de recursos do Estado ou da União e identificar, além dos programas disponíveis para tanto, a suficiência deles;
- Avaliar a existência, necessidade, eficiência ou a inoperância dos Conselhos Gestores na implementação das ZEIS, além do seu funcionamento;
- Indicar a necessidade e eficiência na utilização de outros instrumentos no papel de coadjuvantes, como, por exemplo, a utilização do IPTU progressivo, do direito de preempção, da transferência do direito de construir ou do consórcio imobiliário por parte dos municípios (artigos 5º ao 8º, 25 a 27; 35; 46 da Lei 10.257/01), ou de incentivos fiscais e urbanísticos (não onerosidade do potencial construtivo, p. ex.) para induzir a iniciativa privada à produção de moradia popular nos locais demarcados como ZEIS.

2.2 Metodologia de trabalho: da pesquisa à mediação de conflitos

O compartilhamento de dados e informações e a formatação de diretrizes e recomendações junto à Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público Estadual tomou outras proporções além das inicialmente planejadas no âmbito do Termo de Cooperação inicial.

¹³ O amparo técnico ao MPSP, neste caso, é reforçado, sobretudo, devido à experiência acumulada da autora da pesquisa como conselheira no Conselho Gestor da ZEIS 3 inserida no perímetro do projeto Nova Luz nos anos de 2013 a 2015 (objeto de estudo da tese de doutorado), como atual conselheira representante do IAB na Comissão Executiva da Operação Urbana Centro e como integrante do Fórum Aberto Mundaréu da Luz, que reúne os movimentos sociais em atividade na região central para debater o projeto da ZEIS 3 C 108 do bairro de Campos Elíseos.

Com a aplicação do conhecimento técnico à possibilidade de mediações de conflitos e integração dos diversos atores sociais envolvidos nos processos judiciais, pautas judiciais foram redefinidas, processos foram integrados e novos caminhos foram dados às ações judiciais em função da necessidade de aplicação da regulamentação urbanística e suas diretrizes fundamentais, como o direito à cidade e o respeito à função social da propriedade.

Temas com compreensões tradicionalmente divergentes entre Ministério Público e outras instituições (como os movimentos de ocupações de imóveis vazios, a participação popular efetiva e as relações entre direito de propriedade x direito à cidade) foram pactuados e debatidos amplamente nos inquéritos trabalhados e com os diferentes atores envolvidos, com repercussões efetivas que se materializaram nos acordos sociais.

Um dos aprendizados mais importantes deste processo foi compreensão da importância do Ministério Público atuar não apenas como uma arena de judicialização mas, sobretudo, como palco da mediação de conflitos. A instituição possui grande potencial para a realização desta mediação, pelo poder que representa frente as instâncias de governo e pelo próprio papel como representante dos interesses coletivos da sociedade. Contudo, as interfaces entre MP e sociedade civil são, muitas vezes, restritas e não são identificados canais permanentes de diálogo entre ambas as partes. A cooperação entre Universidade e Ministério Público trouxe novas possibilidades para a abertura de canais de debate e mediação de conflitos, já que nós, os pesquisadores das ciências sociais aplicadas, circulamos entre diversas esferas institucionais e sociais e trazemos na bagagem o trabalho de campo e a leitura do território como premissa.

Neste contexto, a cooperação permitiu que temas fossem pautados, conhecimentos trocados, e que atores reais dos processos judiciais adentrassem o diálogo oficial dos inquéritos civis, como moradores e comerciantes envolvidos nos conflitos, movimentos de moradia, instituições de pesquisa e organizações sociais. Foram estabelecidas pontes diretas de diálogo entre os acontecimentos correntes nos territórios de disputa e os promotores, com intercâmbio de elementos novos para os inquéritos e ampliação das possibilidades de aplicação do regramento urbanístico, tal como detalhado nos casos estudados.

A seguir, uma listagem dos procedimentos metodológicos da pesquisa sobre os inquéritos ajuizados em ZEIS pelo MPSP:

- Levantamento e análise dos inquéritos em áreas de ZEIS;
- Visitas de campo e entrevistas com atores sociais das áreas de conflito;
- Mapeamento das disputas sócio territoriais em curso;
- Debate com os promotores sobre os conflitos, o uso do arcabouço legal do direito urbanístico, as consequências das irregularidades para o território e seus atores sociais, a necessidade de participação popular e as possibilidades de transformação

social e territorial;

- Elaboração de pareceres técnicos;
- Participação de reuniões com as partes interessadas nos conflitos;
- Visitas de campo nos perímetros das ZEIS ajuizadas pelos inquéritos civis;
- Acompanhamento das reuniões dos Conselhos Gestores de ZEIS;
- Interlocução entre os atores locais e o MPSP;
- Auxílio na elaboração das Ações Cíveis Públicas e Recomendações do MPSP;
- Reuniões e debates no ambiente acadêmico sobre os conflitos inerentes aos inquéritos ajuizados em ZEIS e seus desdobramentos.

Desta atuação, dois efeitos são identificados como mais significativos. Inicialmente a importância do acesso do Ministério Público aos conflitos sociais cotidianos no território, cujo conhecimento possibilitou uma atuação muito mais efetiva junto às ações dos governos municipal e estadual, não limitada apenas à judicialização, mas ao uso de recomendações, oitivas e reuniões periódicas a fim de sanar os conflitos e coibir irregularidades. E ainda, o processo de empoderamento dos moradores que passaram a tomar conhecimento dos seus direitos, ampliaram o debate do interesse individual para o interesse coletivo e passaram a priorizar o diálogo para solução das questões, seja junto aos governos, seja junto ao Ministério Público ou entre seus pares.

2.3 Inquéritos pesquisados

A pesquisa junto aos inquéritos ajuizados em ZEIS pelo Ministério Público se iniciou com o mapeamento dos inquéritos existentes em São Paulo. Inicialmente existiam dois inquéritos: o da aplicação dos recursos da Operação Urbana Consorciada Água Branca – OUC AB (que envolvia uma área de ZEIS) e o inquérito que investigou os usos indevidos em ZEIS, já em fase de conclusão. Em maio de 2017 foi aberto um novo inquérito, sobre as ações da prefeitura municipal na área da Cracolândia, envolvendo a ZEIS 3 C 108 do bairro de Campos Elíseos, que se desdobrou em duas três Ações Cíveis Públicas e um amplo processo de debate com a comunidade envolvida, a prefeitura e os movimentos sociais, envolvendo duas das questões centrais no debate sobre as ZEIS: controle social e a política habitacional como garantia de permanência da população residente.

Na sequência se deu o acompanhamento no processo de reintegração de posse do edifício da Ocupação Mauá localizado na ZEIS da Luz e uma consecutiva investigação sobre a destinação dos terrenos e edifícios inseridos nos chamamentos públicos para a produção de habitação de interesse social (caso em que já havia um inquérito instalado e se enquadra o Edifício da Rua Mauá).

A pesquisa junto à Operação Urbana Consorciada Água Branca se desdobrou em um novo inquérito em função da iniciativa da prefeitura municipal em revisar a lei existente. E por fim,

foi iniciado também o acompanhamento do inquérito sobre o PEUC, considerando a importância do uso dos instrumentos indutores da função social da propriedade para viabilizarem a produção habitacional em ZEIS.

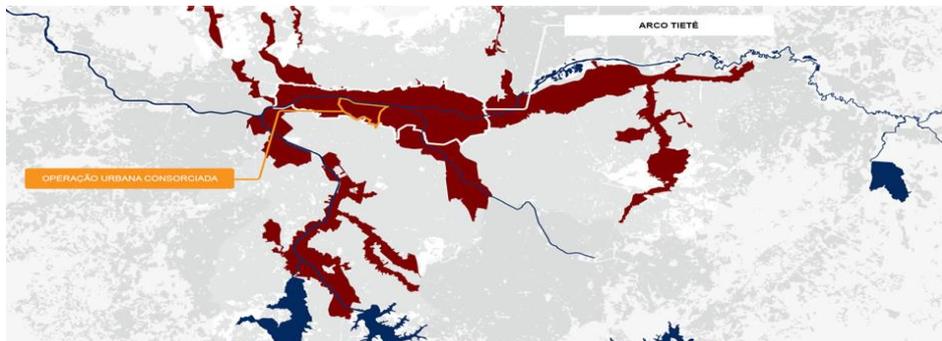
Apresentaremos a seguir desdobramentos de três casos de ZEIS que foram foco do trabalho de acompanhamento e análise durante o período de vigência da pesquisa junto ao Ministério Público Estadual. Com o objetivo de analisar diferenciações por tipos de ZEIS, serão apresentados os conflitos e incidências no processo judicial em três diferentes tipologias de ZEIS: (i) uma ZEIS 1 ocupada por diversos conjuntos habitacionais, inserida no perímetro de uma Operação Urbana Consorciada, a fim de apresentar os desafios das tratativas em áreas de requalificação urbana (a ZEIS da Operação Urbana Água Branca); (ii) uma ZEIS 3 de conjunto de quadras ocupadas por moradias precárias em área de intensos conflitos sociais, a fim de analisar as estratégias de intervenção e de controle social em uma área de intervenção urbana que visa a remoção total dos usos e ocupações existentes (a ZEIS de Campos Elíseos – região estigmatizada como ‘Cracolândia’) e (iii) uma ZEIS 3 pontual, demarcada sobre um edifício ocupado por famílias de baixa renda, onde se manifestam conflitos de ordem privada no universo das reintegrações de posse frente aos desafios da gestão das ocupações por movimentos de moradia organizados na área central da cidade - a ZEIS da Ocupação Mauá. Vamos aos casos.

2.3.1 ZEIS 1 C 008 _ OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA BRANCA

Inquérito 414-2013: Acompanhamento da Revisão da Lei 11774/95 por meio do PL 505/2012 - Uso de Recursos na OUC Água Branca

Promotora responsável: Dra Camila Mansour

3ª Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital



O inquérito civil 414 de 2013 foi instaurado pelo Ministério Público Estadual para acompanhar a revisão da Lei da Operação Urbana Água Branca (Lei 11.774/95) e garantir, sobretudo, a adequada aplicação dos recursos herdados na lei revista (Lei nº 15.893/2013) provenientes do fundo da antiga Operação Urbana, e a implementação do Artigo 8º, que dispõe sobre as medidas prioritárias da lei anterior, entre elas:

- A construção de, no mínimo, 630 (seiscentas e trinta) unidades habitacionais de interesse social, dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada, com atendimento preferencial dos moradores das Favelas Aldeinha e do Sapo, incluindo a aquisição de terras para esta produção;
- A reforma e requalificação do Conjunto Habitacional Água Branca, do Conjunto PROVER Água Branca, do conjunto FUNAPS Água Branca e do conjunto Vila Dignidade, denominada Comunidade Água Branca.

O acompanhamento e análise do inquérito ajuizado pelo Ministério Público se concentra sobre estas duas medidas, que envolvem a ZEIS 1 C 008, denominada Comunidade Água Branca, e o projeto do SubSetor A1, destinado para o reassentamento das famílias provenientes da remoção das favelas Sapo e Aldeinha¹⁴.

Contexto: Diretrizes relativas à habitação na Operação Urbana Consorciada Água Branca

¹⁴ Os pareceres técnicos elaborados no âmbito do Acordo de Cooperação entre a FAU USP e o MPSP estão inseridos nos Anexos deste relatório.

A primeira proposta de intervenção urbana na região da Água Branca surgiu em 1995, com a Lei nº 11.774 de 18 de maio de 1995, que estabeleceu diretrizes e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Água Branca. Após quase vinte anos, foi aprovada na Câmara Municipal dos Vereadores e sancionada pelo prefeito Fernando Haddad, em 07 de novembro de 2013, a Lei nº 15.893/2013, um aperfeiçoamento da lei de 1995, cujo intuito foi adequar-se à legislação federal (Estatuto da Cidade) e à legislação municipal.

Após três anos de audiências públicas e de discussões no CADES (Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) para se chegar à proposta votada pela Câmara Municipal, a Lei da OUC AB aprovada em 2013 trouxe alguns avanços importantes no contexto das Operações Urbanas paulistanas, sobretudo no que diz respeito à inclusão socioespacial e transparência. Ainda sim houve grande resistência do mercado e do legislativo para aprovar medidas a favor do modelo imobiliário predominante, que acabaram por incluir no texto da lei pautas como um maior adensamento dos miolos de bairro, aumento das vagas de garagem e subsolos para estacionamentos, na contramão dos debates sobre a preservação das características morfológicas da região e sobre um modelo de cidade com menor dependência do automóvel.

Após a aprovação da Lei, o professor Nabil Bonduki, então relator do Projeto de Lei da revisão da OUCAB e vereador da cidade de São Paulo, sistematizou os principais pontos positivos da proposta, em texto publicado na revista Carta Capital:

- Duplicação do valor de referência dos Cepac's (Certificados de Potencial Adicional Construtivo), gerando maior contrapartida do setor imobiliário para alcançar uma arrecadação mínima de R\$ 3,1 bilhões, o dobro do previsto, para aplicação em intervenções urbanas.
- Ampliação para 22% dos recursos arrecadados com a venda dos Cepac's (cerca de 700 milhões, quase três vezes o previsto originalmente) para a construção de 5 mil unidades de habitação social e urbanização de 15 favelas situadas no perímetro expandido (Zona Norte e Noroeste). Além disso, construção de mais 630 unidades habitacionais para famílias removidas das favelas de Aldeinha e do Sapo; e a reforma do conjunto Água Branca.
- Ampliação do perímetro expandido contribuindo para romper a exclusão sócio territorial que tem caracterizado as operações urbanas.
- Destinação de recursos para a construção de, no mínimo, 20 equipamentos sociais destinados à população de baixa renda.
- Execução das obras de drenagem dos córregos Água Preta e Sumaré.
- Ampliação da participação da comunidade local no Conselho Gestor, com maior controle social na utilização dos recursos, segregados em três contas de

destinação específica, cujo plano de aplicação deverá ser submetido anualmente a audiências públicas.

- Alterações nas obras viárias, retirando intervenções desnecessárias e introduzindo outras intervenções importantes, com a inclusão de transporte coletivo nas transposições do Rio Tietê.
- Inclusão, no plano de intervenção da operação, da ponte Raimundo Pereira de Magalhães, com corredor de transporte coletivo (BONDUKI, 2013).

A reserva de 22% dos recursos arrecadados com a venda dos Cepac's para HIS e a previsão de construção de 5 mil unidades habitacionais representaram um avanço significativo frente às demais Operações Urbanas, considerando que até 2013 nas OUCs Faria Lima e Águas Espraiadas foram destinados apenas 8% e 7% dos recursos para HIS (SANTORO e MACEDO, 2014). Contudo, contrariando o Estatuto da Cidade, que define no seu Art. 33 como conteúdo mínimo de uma Lei de OUC “um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação”, não foi previsto um planejamento habitacional efetivo para o perímetro de intervenção e para o perímetro expandido, ou um levantamento preciso que considere todas as necessidades habitacionais do território. A Lei não considera formas diferenciadas na aquisição e gestão da moradia pelo beneficiário, não há diretrizes para atuação em loteamentos irregulares, não há um levantamento ou direcionamento para um programa de cortiços ou para o atendimento à população em situação de rua.

Segundo levantamento realizado pelo trabalho de Iniciação Científica de Pedro Lima a partir de diversas fontes de dados públicos, há no perímetro da OUCAG e no seu perímetro expandido uma demanda de 3.057 atendimentos habitacionais, sendo 1752 do tipo urbanização + regularização, 380 somente urbanização, 388 somente regularização e 577 do tipo atendimento definitivo para as famílias residentes nas favelas removidas (LIMA, 2016). Número e diversidade significativos que demandariam um planejamento diversificado com opções de atendimentos condizentes com a especificidade de cada situação existente.

Reforma emergencial do Conjunto Água Branca

O debate sobre a política habitacional versus a política urbana através do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas traz à tona a importância da ZEIS como instrumento de garantia da permanência da população residente, porém com grandes desafios para atuar na melhoria das condições de vida dos seus moradores ou para requalificar o tecido urbano.

As ZEIS têm um papel muito importante no contexto de uma Operação Urbana onde as regras incidentes sobre cada zona de uso passam a ser flexíveis já que as OUCs são, por excelência, um instrumento de flexibilização urbanística. No caso da ZEIS 1 onde está localizada a Comunidade Água Branca, que é uma ZEIS de regularização, sua demarcação

garante que aquele território não estará disponível para novas intervenções do mercado imobiliário. Podemos dizer que são áreas preservadas. No entanto, são áreas que objetivam ser instrumentos de indução da intervenção pública, a fim de alcançar as melhorias necessárias para a população residente, e é este o principal desafio no que diz respeito à reforma emergencial do Conjunto Água Branca.

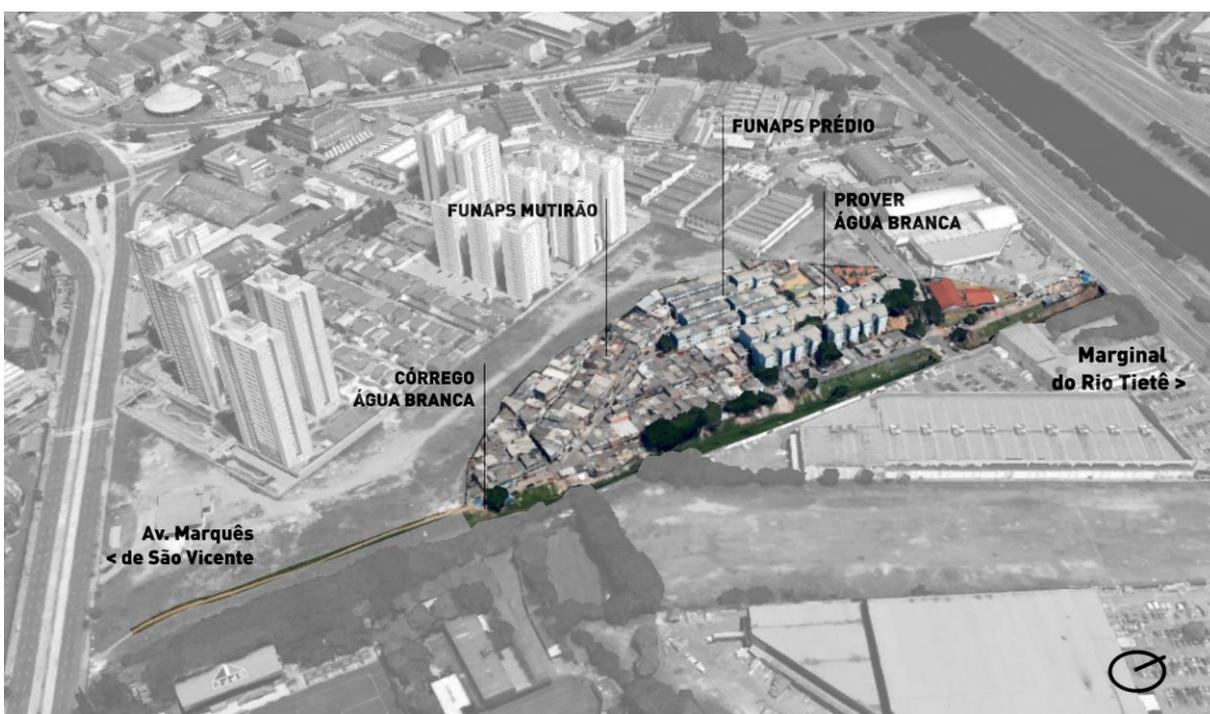
Nesse caso estão em jogo desde a morosidade e ineficácia da máquina pública no cumprimento das diretrizes acordadas até a própria essência dos distintos projetos habitacionais a que esteve sujeita a área desde sua ocupação original, que traz repercussões a médio e longo prazo que não se sustentam sem a presença do Estado, como a manutenção e acompanhamento dos edifícios de propriedade pública e o descaso perante a vulnerabilidade dos moradores dos conjuntos habitacionais após a transferência da propriedade, como veremos a seguir.

A denominada Comunidade Água Branca é composta por quatro conjuntos habitacionais, desenvolvidos por políticas públicas distintas desde a década de 1980, quando se iniciaram os projetos de urbanização para a área, ocupada por ocupação irregular desde a década de 1960:

- **Conjunto Mutirão FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal** (gestão Mário Covas 1983-1985: 1ª fase e Jânio Quadros 1985-1988: 2ª fase): 238 casas térreas de 3 cômodos com 23 m², modelo embrião que poderiam ser ampliadas verticalmente com mais 2 dormitórios pelo morador;
- **FUNAPS Prédio, 1992** (gestão Erundina: 1989-1992): 14 blocos de edifícios de 3 andares com 6 apartamentos cada, dois por andar, com tamanhos de 45m² e 32 m², totalizando 102 unidades;
- **Cingapura - PROVER Água Branca - Programa de Verticalização de Favelas, 1995** (gestão Maluf: 1993-1997): 9 prédios de 5 andares com 20 unidades de 45 m² cada, totalizando 180 unidades;
- **Conjunto Vila Dignidade** (gestão Maluf: 1993-1997): vila de cinco casas adaptadas para idosos construídas com recursos da Operação Interligada + creche – Centro de Educação Infantil Aníbal de França.



A Comunidade Água Branca no perímetro imediato da OUCAB.
 Imagem: Pedro Lima, sobre base Google Earth (LIMA, 2016).



Comunidade Água Branca inserida na ZEIS 1 C 008.
 Imagem: Pedro Lima, sobre base Google Earth (LIMA, 2016).

Os programas utilizados nas diferentes gestões municipais trazem tentativas de soluções diferenciadas, como formas de atuação sobre a sociedade e metodologia de trabalho muito distintas sobre o mesmo problema.

Os embriões do FUNAPs Mutirão da gestão Mario Covas são alternativas interessantes ao atendimento habitacional à medida que incorpora a possibilidade de crescimento das famílias e de ampliação das unidades, contudo, precisam estar articulados com um modelo de urbanização completa e de segurança da posse, o que não ocorreu.

O FUNAPS prédio, da gestão Erundina, apresentou um elogiado trabalho da prefeitura na preparação dos moradores, mas que não teve continuidade após a conclusão dos prédios. A falta de gestão condominial posterior e a não resolução sobre a situação de propriedade das unidades repercutiu na ausência de conservação do conjunto.

Já o Cingapura do Maluf, apesar do alcance expressivo na escala do programa Cingapura (14.170 unidades entregues contra 313 da gestão Erundina, com recursos da CAIXA e do BID) não apresentou diversificação do enfrentamento às necessidades habitacionais, e também não envolveu as famílias residentes nos processos de urbanização nem mesmo as preexistências do território, à medida que considerou a verticalização como solução para o enfrentamento da reurbanização de favelas. Esse processo de intervenção no território sem envolver a comunidade afetada trouxe consequências futuras na conservação e cuidado da população com a moradia e seus espaços comuns, e com a questão da posse.

Nos quatro programas utilizados para a área, evidencia-se uma mistura de acertos e erros, com a predominância dos conflitos referentes a gestão condominial e a insegurança da posse dos diversos programas que incidiram sobre esse mesmo território.

Outra questão que pesa sobre a intervenção pública nessa área é o fato de estar localizada em uma área resultante da retificação do Rio Tietê, e por isso apresenta uma série de complicações fundiárias e ambientais. Está entremeada entre terrenos de distintas propriedades (públicos, cedidos a terceiros e privados), localizada entre ocupações industriais e institucionais que dificultam a inserção urbana com outros usos, e está sujeita a enchentes e alagamentos constantes provenientes do Córrego Água Branca. E são estas áreas de enchentes na beira do córrego, um espaço livre e sem uso, sujeito também a ocupações informais transitórias, que irá reforçar seus conflitos.

A ocupação crescente dos espaços livres residuais passou a ser outro ponto de atenção dos debates na comunidade e das reivindicações ao Ministério Público por parte dos conselheiros das ZEIS. Espaços coletivos pouco apropriados (resultado de demanda por novas unidades muitas vezes oriundas dos próprios moradores dos edifícios), unidades padrão que não atenderam à diversidade de necessidades habitacionais (seja pelo tamanho ou pelo uso, como ter um comércio na residência) e também ocupação por moradores oriundos de remoções de outras regiões da cidade, foram responsáveis pelas constantes ocupações nas áreas livres do conjunto, seja nos espaços coletivos ou nas margens do córrego.

É clara nesse processo a incapacidade da política habitacional em dar conta da demanda crescente que não consegue ser absorvida pelo mercado formal em função da manutenção da vulnerabilidade social das famílias, intrínsecas a situação econômica e social do país, mas também a falta de programas sociais, de capacitação e geração de emprego e renda que envolvem esses programas de urbanização de favelas. Fato que justifica a formação da Favela do Sapo (junto ao córrego Água Branca) no início dos anos 2000 após todas as intervenções habitacionais na área. Soma-se a isso a ocupação dos espaços livres e não edificáveis, como as Áreas de Preservação Permanentes – APPs, serem colocadas como alternativa de moradia para as populações que são removidas de seus locais de origem e não recebem atendimento habitacional adequado.

A falta de um controle social e participação da comunidade de forma organizada intensifica esse processo. O Conselho Gestor de ZEIS só foi implementado em 2014, mais de 10 anos depois da implementação do estatuto da Cidade e do Plano Diretor de SP de 2002 que já apontava a necessidade da formação dos Conselhos Gestores em ZEIS. Então estamos falando de apenas 5 anos de controle social.

A partir das novas regras propostas pela revisão da OUCAB, sobretudo em relação à reserva de 22% dos recursos para HIS, e a intensa atuação dos movimentos sociais locais para a reforma emergencial da Comunidade Água Branca junto ao Conselho Gestor da respectiva ZEIS, iniciou-se um debate intenso para a materialização da reforma, sobretudo no âmbito do Ministério Público Estadual.

A reforma emergencial se fazia necessária devido às situações de risco à vida a que estavam sujeitos os moradores e às condições de insalubridade decorrentes de uma diversidade de problemas, muitos relacionados à inconsistência das políticas habitacionais precedentes ou às obras anteriores mal executadas, tais como problemas na drenagem, nas coberturas dos

edifícios, no reboco das fachadas, caixas d'água de amianto, quadros de eletricidade com infiltração de água, falta de pavimentação das vias, falta de manutenção nos brinquedos do parque infantil e vestiários da quadra esportiva, entre outros.

As obras inicialmente seriam realizadas em duas etapas com valor total de R\$ 3,83 milhões. A primeira fase seria paga com recursos da venda de CEPACs da OUCAB e a segunda incluída no orçamento da prefeitura de 2016. No decorrer do processo uma terceira etapa foi inserida, já que a prefeitura incluiu medidas do programa 3Rs¹⁵, consideradas pela comunidade como não prioritárias, com recurso da Prefeitura.

Em 2016 foram realizadas a 1ª etapa das obras e parte da 2ª etapa, com recursos oriundos do 1º leilão de CEPACs. Foram trocadas as caixas d'água, feito reparo nos telhados, troca de reboco e pintura em alguns blocos do conjunto FUNAPs, instalação de para-raios e reparo de algumas calçadas. Após um longo período de obras paralisadas e alterações nos cronogramas e orçamentos previstos, as obras emergenciais foram previstas para acontecerem em cinco etapas, com valor estimado de R\$ 9.839.765,86.

As redes de drenagem das águas da chuva e esgoto, consideradas prioritárias pela comunidade, foram direcionadas para a quinta etapa e até início de 2021 ainda não haviam sido realizadas, bem como várias outras necessidades de melhorias que envolvem obras importantes como infiltração de água e reparos na rede elétrica.

São muitas as demandas que se acumularam com as políticas desarticuladas e sobrepostas e a dificuldade do poder público em gerenciar este processo no decorrer das mudanças de gestão. Segundo os representantes no Conselho Gestor da OUC AB, há uma grande desarticulação entre a área social da secretaria de habitação (DEAR Centro) e a área responsável pelo planejamento e gestão de obras (DPO). Isso resulta em atraso na conclusão das obras emergenciais, e na apresentação de informações conflituosas à comunidade que participa das reuniões do Conselho de ZEIS da Água Branca.

Apesar dos conflitos, os conselheiros representantes da sociedade civil acompanham o processo cotidianamente e conseguem pautar reivindicações importantes, como por exemplo a deliberação de não haver remoções de moradias para a reforma dos prédios, uma vez que qualquer remoção deve aguardar a finalização das obras dos apartamentos do

¹⁵ O Programa 3Rs (Recuperação do Crédito, Revitalização do Empreendimento e Regularização Fundiária) foi implementado pela Prefeitura Municipal de São Paulo em 2005 com o objetivo de enfrentar a crescente degradação dos conjuntos habitacionais de interesse social.

Subsetor A1, ainda que o Conselho Gestor da ZEIS tenha se reunido apenas 2 vezes durante o ano de 2020, em 18 de fevereiro, presencialmente, e em 30 de setembro, de forma virtual.

A ocupação irregular das margens do Córrego Água Branca foi iniciada em fins de 2017, em área onde já haviam sido removidas violentamente as famílias da Favela do Sapo em 2009. Durante oito anos permaneceu vazia, por pressão da própria comunidade, a fim de garantir a implementação do parque linear previsto na Operação Urbana e coibir novas remoções violentas. Contudo, nada foi feito durante os anos que se passaram e as famílias, por extrema necessidade, voltaram a ocupar o córrego. Muitas destas famílias originárias do crescimento vegetativo dos próprios removidos.

Em dezembro de 2017 uma comissão técnica do Ministério Público avaliou as condições das famílias em área de risco, o que acarretou uma nova Ação Civil Pública, emitida em janeiro de 2018, para a retirada das famílias das margens do córrego e o fornecimento de atendimento habitacional pela prefeitura. A Sehab até então se recusava a dar atendimento para qualquer nova ocupação, em função do princípio da isonomia das milhares de famílias que esperam há décadas na fila do cadastro municipal o atendimento habitacional e ainda das famílias que não ocuparam as margens do córrego, mesmo necessitadas, por pedido da prefeitura e dos Conselho Gestor.

A prefeitura, contudo, mesmo vistoriando o local frequentemente, foi omissa frente as recentes ocupações e em relação à aplicação dos recursos da Operação Urbana, mantendo as margens do córrego sem a devida destinação de parque linear determinada pelo projeto. O não atendimento à decisão judicial para remoção e atendimento das famílias resultou na morte de uma criança em uma enchente ocorrida em março de 2018.

Em novembro de 2018 a prefeitura demoliu os 168 barracos que haviam sido construídos nas margens do córrego Água Branca, dois dias depois de uma decisão da justiça que tornou réus o secretário municipal de habitação, Fernando Chucre, e o prefeito regional da Lapa, Carlos Eduardo Batista Fernandes, por improbidade administrativa devido à morte da criança vítima da enchente. Apesar do ocorrido, novas ocupações irregulares estavam sendo registradas nas margens do córrego em meados de 2019 devido a falta de fiscalização da prefeitura e a não implementação do parque linear previsto pelo projeto da OUCAB, mas posteriormente foram retiradas pela prefeitura.

Atendimento às famílias removidas das favelas Sapo e Aldeinha no SubSetorA1

A formação das Favelas Sapo e Aldeinha, tal qual as atuais ocupações do córrego Água Branca, são consequência dos processos de ausência de planejamento, do não atendimento do déficit em relação à demanda existente e também das falhas nos próprios processos de reurbanização de assentamentos precários. A favela do Sapo foi formada nesse contexto, no

ano 2000, bem como o adensamento da favela Aldeinha, em localização próxima junto a ponte Júlio de Mesquita Neto. Novas intervenções, como a ampliação da Marginal Tietê e o programa Córrego Limpo da Sabesp, foram responsáveis pela remoção das famílias em janeiro de 2009 (ZUQUIM, 2012).

FAVELAS REMOVIDAS COM REASSENTAMENTO PREVISTO NO SUBSETOR A1	
<p>FAVELA ALDEINHA ZEIS 1 N241 ÁREA: 27.000 M² ANO DE OCUPAÇÃO: 2002 REMOÇÃO: 2008</p>	
<p>FAVELA DO SAPO MARGENS DO CÓRREGO ÁGUA BRANCA ÁREA: 5.600 M² ANO DE OCUPAÇÃO: 2000 REMOÇÃO: 2009 A 2012</p>	

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) que embasou a revisão da OUCAB registrou o número de famílias residentes nas favelas, a partir de dados da Sehab. A Favela do Sapo contou com 236 famílias e 70 imóveis, enquanto o Censo IBGE de 2000 registrava as favelas Sapo e Aldeinha como aglomerado subnormal possuindo 261 domicílios e 1172 habitantes. O cadastramento não considerou como imóveis os barracos e instalações recém-construídas. O EIA aponta ainda que 82% das famílias da favela do Sapo receberam ajuda de custo no momento da remoção, e 18% foram beneficiados com auxílio-aluguel com garantia de atendimento definitivo. Quanto aos moradores da favela Aldeinha, 16% receberam carta de crédito no valor de R\$ 5.000 reais e 7% foram relocadas no conjunto CDHU Itaim Paulista, localizado a 20km de distância. O restante recebeu ajuda de custo para se mudarem (São Paulo, 2013b; ROLNIK, 2009).

Não foi feito um cadastro oficial das famílias removidas das favelas na época da remoção. Foi realizado em 2015 um mutirão de cadastramento pelos representantes da sociedade civil do

Grupo Gestor da OUCAB, que foi posteriormente endossado e formalizado pela Secretaria Municipal de Habitação. Há, no entanto, mais do que 630 famílias cadastradas e, portanto, um embate frente à obrigatoriedade da lei que determina o atendimento para 630, estipulado sem cadastro prévio.

A busca ativa pelas 1.061 famílias cadastradas pela SEHAB durante a remoção da Favela do Sapo e Favela da Aldeinha continua sendo feita pelo Grupo de Gestão da OUCAB, para serem informadas do direito previsto na Lei, atualizarem seus dados cadastrais na SEHAB e receberem da prefeitura a declaração de direito de atendimento habitacional definitivo.

Em junho de 2020 a Justiça condenou a prefeitura a incluir todos os moradores removidos da Favela do Sapo no Programa Auxílio Aluguel (sentença de ação proposta pela Defensoria Pública em 2009), reconhecendo o direito também dos moradores removidos da Favela da Aldeinha. Até abril de 2021, somente 254 famílias (já incluídas as 151 do início) estavam recebendo auxílio aluguel. Os procedimentos para atendimento das famílias são lentos, mesmo sendo cobrados pelo Grupo de Gestão e pela justiça. Apesar de todas as famílias da terem o direito de receber o auxílio aluguel, como destacou o Juiz na sentença, a SEHAB ainda não havia incluído essas famílias no programa, alegando falta de recursos, conforme atualização feita em abril de 2021 por Jupira Cauhy, integrante do Conselho Gestor de ZEIS e do Grupo de Gestão da OUCAB.

Parte das famílias, que acessaram os recursos do auxílio aluguel com promessa de atendimento definitivo, permanecem à espera da construção das unidades habitacionais previstas no terreno da CET, o chamado SubSetor A1, o que fez com que o Ministério Público bloqueasse os recursos para garantir este atendimento até março de 2020. Ainda assim, até abril de 2021 a COHAB ainda não havia publicado o edital para contratar o projeto básico e obras, sem apresentar justificativa ao Conselho Gestor de ZEIS.

O Subsetor A1 é uma parte central da OUCAB, de propriedade pública, ocupado pela CET – Companhia de Engenharia de Tráfego, que teve sua ocupação planejada através de um concurso público de arquitetura promovido pelo IAB SP baseado nas diretrizes presentes na Lei da OUCAB.

Art. 47 [...] §1º O plano de reurbanização deverá desenhá-la, da área total de terreno, as seguintes proporções: I - sistema viário: máximo de 20% (vinte por cento); II - áreas verdes: mínimo de 40% (quarenta por cento); III - áreas de uso institucional: mínimo de 15% (quinze por cento); IV - áreas para empreendimentos imobiliários: mínimo de 25% (vinte e cinco por cento). [...] § 3º A totalidade dos empreendimentos imobiliários a serem implantados nas áreas referidas no inciso IV do § 1º deste artigo deverá atender à proporção mínima de 80% da área computável para usos residenciais e de 40% (quarenta por cento) da área computável para Habitações de Interesse Social, conforme definido no plano específico de reurbanização. (LM 15.893/2013)

O projeto vencedor do concurso, realizado pelo escritório Estúdio 41 de Curitiba entre os meses de fevereiro e maio de 2015, apresentava um faseamento com prioridade para a

produção das 630 unidades habitacionais na 1ª etapa para alocar as famílias das favelas Sapo e Aldeinha.

Em junho de 2015 ficou acordado com o Ministério Público que as famílias removidas das favelas teriam prioridade na construção das 630 unidades. Em 2021, seis anos depois, as entraves para o início das obras ainda não haviam sido sanadas e o projeto básico não havia sido concluído. Barreiras para o licenciamento do terreno e para a resolução da contenção da contaminação existente na área demoraram 5 anos para serem resolvidas.



Projeto do SubSetor A1 da Operação Urbana Água Branca: implantação.

Fonte: Gestão Urbana, PMSP.



Projeto do SubSetor A1 da Operação Urbana Água Branca: perspectiva.

Fonte: Gestão Urbana, PMSP.

A proposta de atendimento das 630 famílias para o SubSetorA1 prevê a construção de unidades habitacionais a serem acessadas via financiamento habitacional, o que indica a necessidade de recursos para a entrada e para o pagamento das prestações mensais e taxas condominiais, cujos valores nunca foram debatidos com a comunidade no Conselho Gestor de ZEIS, mesmo considerando a alta vulnerabilidade social em que se encontram as famílias a serem reassentadas no empreendimento.

A modalidade de acesso via propriedade privada é inviável para a maior parte das famílias a serem beneficiadas, não representando uma solução para a segurança da posse e a melhoria das condições de vida das famílias que foram removidas das favelas Sapo e Aldeinha e estão há mais de 10 anos aguardando um atendimento definitivo. Além das dificuldades para o acesso ao financiamento, essas famílias terão dificuldades para arcar com os custos da nova habitação e, se o fizerem, estão sujeitas a repassar as unidades para famílias de maior renda.

Estas famílias, que moravam na beira do córrego sem emprego formal ou renda mínima que lhes permitissem acessar um imóvel no mercado formal de habitação possuem condições financeiras de serem enquadradas no sistema de financiamento? Conseguirão arcar com os custos da nova moradia? Ou irão revender as unidades para famílias com maior poder aquisitivo e buscarão novamente outras formas precárias ou periféricas de morar?

*

Embora o Ministério Público tenha um papel importantíssimo na condução dos conflitos, não somente pela judicialização mas pela abertura de diálogo com as partes envolvidas e pelo acompanhamento do caso rotineiramente (mérito que se deve à atuação da Dra Camila Mansour e da presença ativa dos membros do Conselho Gestor da ZEIS e do Conselho Gestor da OUCAB), as possibilidades de solução dos conflitos da ZEIS inserida no perímetro da OUCAB estão muito dependentes das diretrizes da política urbana e da operacionalização dos processos administrativos.

A forma como foram conduzidas estas duas medidas no contexto da Operação Urbana Água Branca revela a dificuldade da gestão pública em lidar com os assentamentos consolidados e com a produção de novos espaços mesmo quando existe recursos disponíveis para sua execução. Ao contrário de outras operações urbanas, como a OUC Águas Espraiadas, que está arcando com custos para garantir a segurança de terrenos vazios desapropriados devido à falta de recursos para construção das unidades habitacionais, a OUCAB possui dinheiro para a realização das obras e para as reformas emergenciais e não os faz, por entraves administrativos, operacionais e, talvez políticos.

Há ainda no perímetro da OUC Água Branca uma quantidade considerável de outras ZEIS que não entraram no debate público e nem mesmo do planejamento habitacional da Operação Urbana e que, da mesma forma que a ZEIS 1 C 008, permanecem à mercê de políticas habitacionais isoladas e desalinhadas com a realidade das famílias envolvidas, onde política habitacional e demanda são temas coadjuvantes.

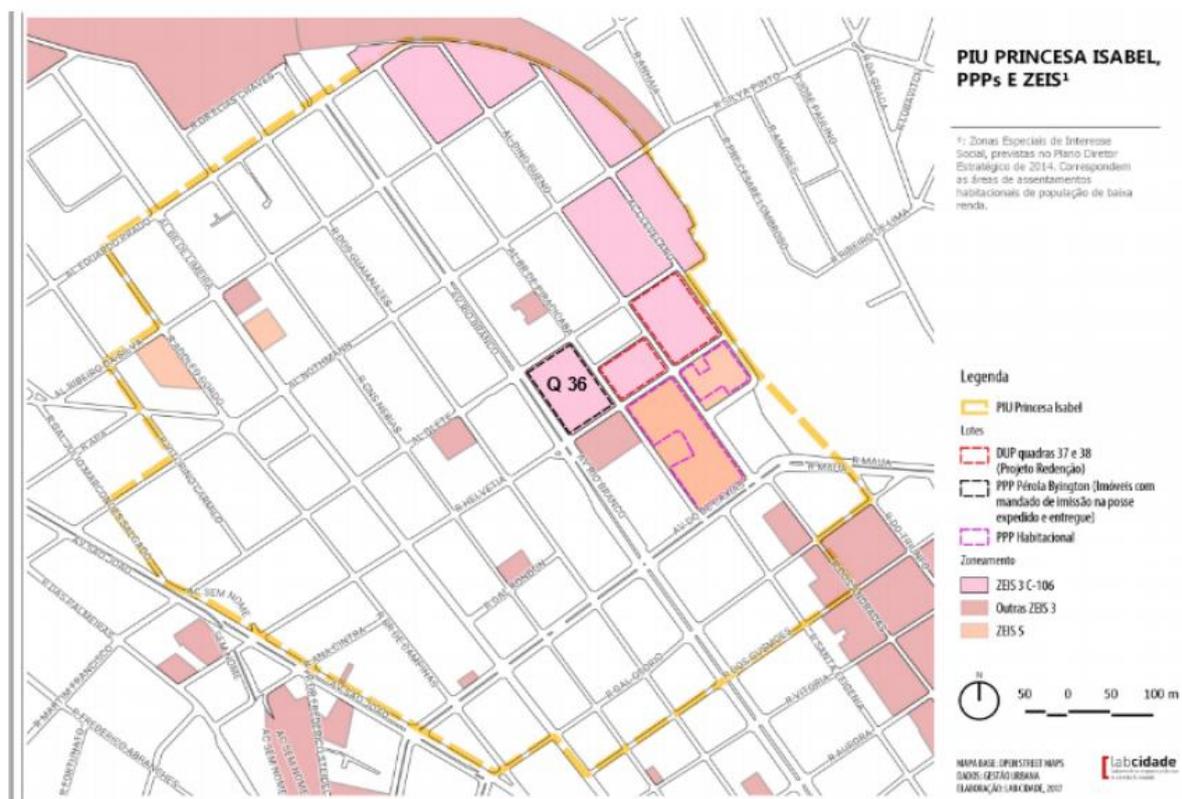
2.3.2 ZEIS 3 C 108 no bairro de Campos Elíseos e Intervenções do Projeto Redenção - Cracolândia

Inquérito 4371-2017: Apuração de irregularidades nas intervenções urbanas na região da Cracolândia

Promotores responsáveis: Dr. Marcus Vinícius Monteiro dos Santos, Dra Camila Mansour e Dr. Roberto Pimentel. 6ª Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital

Em maio de 2017 a Prefeitura Municipal de São Paulo iniciou mais uma série de ações policiais e urbanísticas no bairro de Campos Elíseos, região central da cidade de São Paulo estigmatizada como Cracolândia, em função da concentração de dependentes químicos que permanecem há mais de uma década no local. A região é alvo de intervenções urbanísticas e policiais constantes, porém nunca foi promovido para a área um projeto integrado que contemple soluções habitacionais, sociais e de saúde pública.

As intervenções de 2017 culminaram na demolição de um imóvel com pessoas dentro. Esse imóvel, bem como as duas quadras demarcadas com DUP – Decreto de Utilidade Pública (indicada no mapa a seguir), que logo em seguida seriam apresentadas pela prefeitura como alvo de uma Parceria Público-Privada para a construção de habitação, estão inseridos em uma Zona Especial de Interesse Social categoria 3, a ZEIS 3 C 108, conforme demarcado pelo Plano Diretor Municipal (Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014) e pela Lei de Zoneamento (Lei nº 16.042 de 22 de março de 2016).



PIU, PPP e ZEIS. Fonte: Simone Gatti e Vitor Nisida

Contexto

O centro de São Paulo se apresenta como exemplo emblemático de um dinâmico processo de investimentos e desinvestimentos, públicos e privados. É neste contexto que se enquadra a região que está sob disputa entre os bairros da Luz e Campos Elíseos, localizada a oeste do centro histórico da cidade de São Paulo, que foi tendo seu perfil social e econômico transformado ao longo dos anos, juntamente com outras áreas do centro da cidade.

A consolidação do modelo radiocêntrico do transporte rodoviário, juntamente com a criação de novas centralidades no vetor sudoeste e as diretrizes de uso e ocupação do solo apresentadas na Lei de Zoneamento de 1971, contribuíram para o esvaziamento populacional da área central, para a ruptura dos investimentos imobiliários e para o processo de popularização do comércio e da moradia.

Responsável hoje por 16,61% dos empregos formais da região metropolitana, e por grande parte do emprego informal, o centro se manteve acessível para as classes populares. Preços reduzidos, proximidade do emprego, acesso ao transporte e equipamentos públicos fizeram com que uma parcela da população urbana acabasse optando por morar no centro, mesmo que em condições precárias de moradia.

Até o início do século XXI as tentativas de transformação urbana no centro de São Paulo atuaram na tentativa de reverter não só a precariedade existente, mas também a popularização destas áreas. Os governos municipais e estaduais investiram massivamente no restauro do patrimônio histórico e cultural e na revitalização de espaços públicos significativos. Anos se passaram e grande parte das áreas que receberam tais investimentos, apesar do êxito dos projetos culturais, não se transformaram. Pouca coisa mudou.

A partir dos últimos anos, com a escassez de estoque construtivo em outras áreas da cidade; com as mudanças provocadas no arcabouço normativo do setor imobiliário (que trouxeram mais estabilidade jurídica para empreendedores e compradores e ampliaram as bases para o crédito imobiliário); com a abertura de capital de grandes incorporadoras; e ainda com a ampliação do crédito imobiliário a partir de 2010, o interesse econômico pelo centro foi retomado, iniciando um processo de reversão do esvaziamento populacional identificado no final do século passado.

Segundo dados do Censo IBGE 2010, a população do centro de São Paulo aumentou 15,4% entre os anos de 2000 e 2010. A Subprefeitura da Sé, entre 2007 e 2017, atraiu o lançamento de 33.582 novas unidades residenciais verticais, correspondentes a 10% do total lançado no município, se posicionando como a Subprefeitura com maior número de unidades lançadas. Desde 2014, a Sub Sé vem continuamente ampliando seus índices de participação, atingindo em 2017, cerca de 18%. Este adensamento também se refletiu na ocupação dos cortiços, cuja quantidade, em determinado perímetro da área central, cresceu 13% do ano de 1992 para

2011, ampliando em 39% o número de moradores (KOHARA, 2013). Contudo, a produção de habitação de interesse social para as faixas de menor renda ainda se concentra nas áreas periféricas e a população moradora dos cortiços no centro permanece em situação precária de moradia. São cerca de 80 mil domicílios em cortiços na cidade¹⁶, a maior parte deles localizados no Centro, altos índices de adensamento excessivo (cerca de 47 mil domicílios) e ônus com aluguel (188 mil domicílios)¹⁷, e cerca de 4 mil pessoas vivendo em 70 edifícios ocupados na área central¹⁸.

É este cenário, repleto de potencialidades e contradições, que foi alvo de um dos projetos públicos mais polêmicos e questionáveis da história recente da urbanização do Centro de São Paulo, o Projeto Nova Luz, lançado em 2006 na gestão do prefeito José Serra. O projeto propunha demolir mais da metade da área ocupada pelas 36 quadras do perímetro de intervenção, não apresentava garantias de permanência para comerciantes e famílias de baixa renda que seriam removidos de seus locais de origem e desalojou dezenas de famílias de terrenos que permanecem vazios e sem uso até hoje.

O projeto Nova Luz foi abortado por uma Ação Civil Pública movida pela Defensoria Pública e pelo Conselho Gestor de ZEIS pela falta de participação popular nas aprovações das intervenções. Após a mudança de gestão, o projeto foi engavetado e a área passou a receber novas diretrizes de intervenção.

O grande projeto urbano cedeu lugar então a projetos de habitação de interesse social complementados com equipamentos públicos e melhorias urbanísticas, viabilizados através de parcerias público-privadas. O consenso da cidade compacta, com moradia próxima ao trabalho, ganhou corpo na política pública legitimando as intervenções, porém sem incluir as famílias de menor renda, incapazes de aderir aos financiamentos formais e de arcar com os custos da propriedade privada. O que está em jogo, entretanto, é o 'como' e o 'para quem' que norteia as iniciativas apresentadas recentemente pela gestão pública, municipal e estadual. É nesse contexto que se enquadra a ação da prefeitura sobre esse território que culminou nas ações do Ministério Público Estadual.

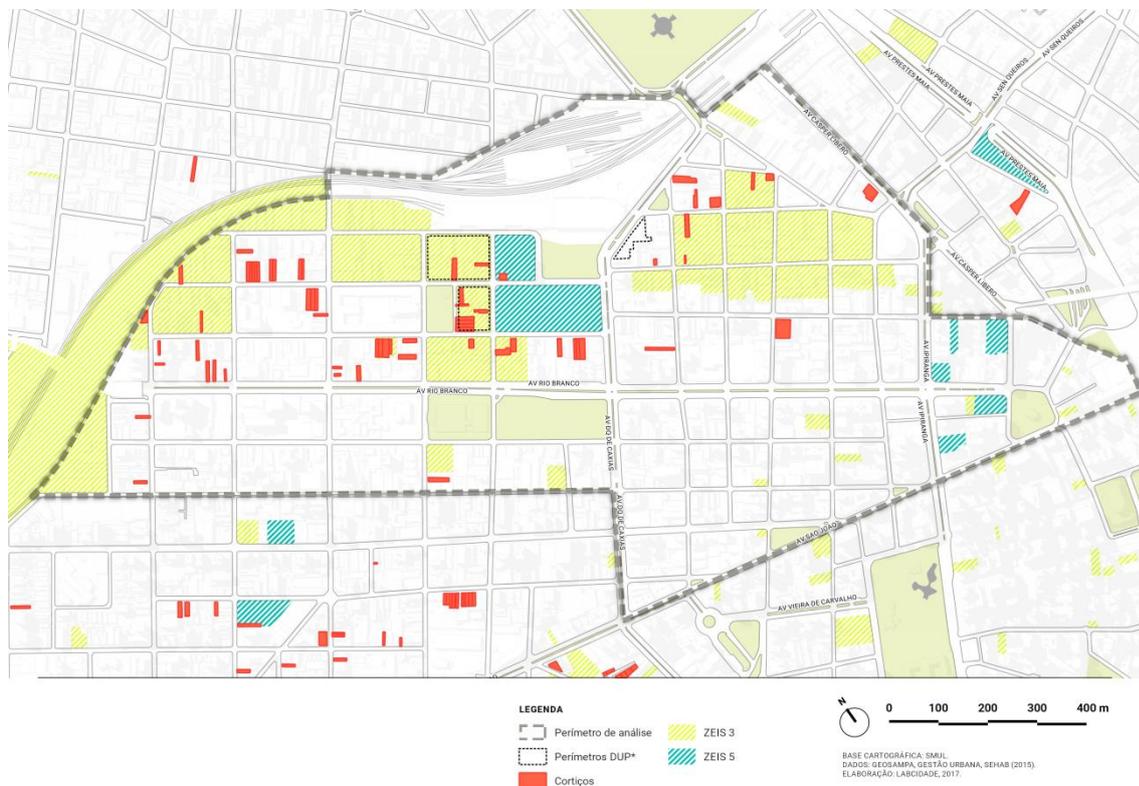
¹⁶ A estimativa do número de cortiços existentes em São Paulo é do Plano Municipal de Habitação (PMH) de 2009, baseado em estimativa da Fundação Seade. A contratação do Censo de Cortiços está pendente desde 2003. Após muitas disputas dentro da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, que financiará o Censo, ficou prevista a licitação para contratação da equipe no primeiro semestre de 2021.

¹⁷ Os dados sobre adensamento excessivo e ônus excessivo com aluguel foram publicados no caderno de propostas do novo PMH (2016) com base nos estudos de Centro de Estudos da Metrópole (CEM) a partir dos dados do Censo 2010.

¹⁸ O número de famílias residentes em edifícios ocupados foi noticiado à imprensa pelo então Secretário de Habitação Fernando Chucre, em maio de 2018, após o desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida. <<https://noticias.r7.com/sao-paulo/centro-de-sao-paulo-tem-pelo-menos-outros-70-predios-ocupados-02052018>>

Projeto Redenção e a ZEIS 3 C 108

O mapa a seguir mostra a incidência de precariedade habitacional na área demarcada com o Decreto de Utilidade Pública - DUP, conforme mapeamento (não atualizado) da Sehab sobre os cortiços¹⁹ existentes na área central. O Artigo 48 do Plano Diretor determina que nas ZEIS 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser constituídos Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas. O § 4º aponta ainda que “a instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado”.



ZEIS e Cortiços. Fonte: LabCidade FAU USP.

A lei determina ainda que o projeto de intervenção para a ZEIS 3 deve conter o “cadastramento dos moradores da área, quando ocupada, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, e validado pelos membros do Conselho Gestor da respectiva ZEIS”. Ou seja, nenhuma intervenção pode acontecer antes da formação do Conselho Gestor, que deve participar da elaboração do cadastramento e do Plano de Urbanização da área.

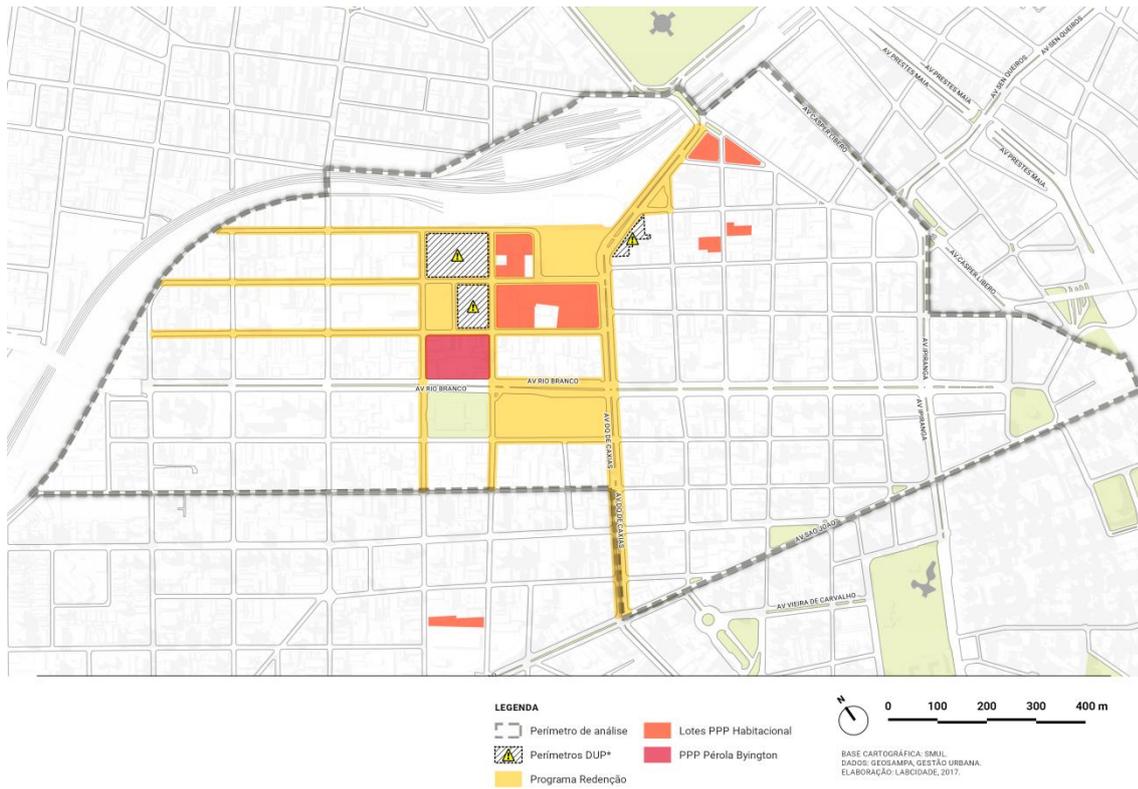
¹⁹ A definição de ‘cortiços’ segundo a Lei Moura (Lei Municipal nº 10.928) é: unidade usada como moradia coletiva multifamiliar, apresentando, total ou parcialmente, as seguintes características: a) constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano; b) subdividida em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título; c) várias funções exercidas no mesmo cômodo; d) acesso e uso comum dos espaços não edificadas e instalações sanitárias; e) circulação e infraestrutura, no geral precárias; f) superlotação de pessoas.

Segundo o Artigo 52 do Plano Diretor, o Plano de Urbanização deve apresentar (i) formas de participação dos moradores da área, quando ocupada, e dos futuros beneficiários quando previamente organizados, na implementação da intervenção; (ii) um plano de ação social e de pós-ocupação; e (iii) soluções para a regularização fundiária, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores. E o § 2º determina que “nas ZEIS 3, em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo imóvel”.

Este regramento fortalece os objetivos das ZEIS 3 quando reguladas pelo Plano Diretor de 2002, que demarcou áreas ocupadas precariamente por moradores de baixa renda com o objetivo de garantir a permanência dessas famílias nos locais de origem. Com o mesmo objetivo, o Plano Diretor de 2014 determinou que 60% da área construída em ZEIS 3 fosse destinada para a população com renda entre 0 e 3 salários-mínimos, enquadrada na categoria HIS 1.

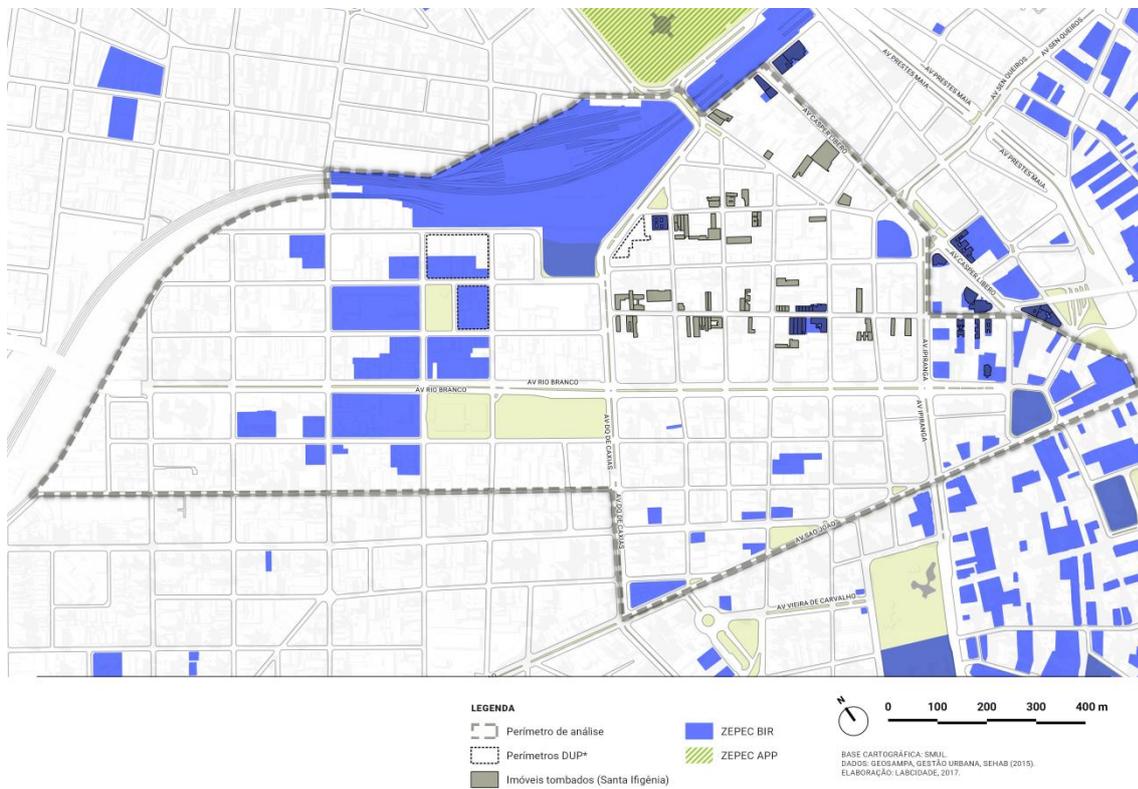
O projeto proposto para a área (denominado Projeto Redenção), apresentado no início de 2017 pela Prefeitura Municipal ao Ministério Público, apontava que as intervenções para requalificação da região com ações de urbanismo e zeladoria aconteceriam apenas na Fase 4 do projeto, após contato inicial e cadastro (Fase 1), acesso aos serviços e encaminhamentos às políticas públicas de referência (Fase 2) e acompanhamento do reestabelecimento individual dos beneficiários (Fase 3).

Demolições e remoções, contudo, aconteceram desde maio de 2017 sem que as etapas anteriores à fase de urbanização fossem concluídas, bem como sem solucionados os conflitos com o patrimônio tombado existente. Grande parte dos imóveis localizados no perímetro do DUP estão em área demarcada como ZEPEC (Zona de Proteção Cultural), onde há imóveis tombados pelos órgãos municipais e estaduais ou estão em áreas de tombamento, e não poderiam sofrer intervenções sem a aprovação dos respectivos órgãos de defesa do patrimônio: Conpresp e Condephaat.



Intervenções recentes e previstas

Fonte: LabCidade FAU USP



Zonas de Proteção Cultural (ZEPEC) e tombamentos

Fonte: LabCidade FAU USP

Desde as demolições iniciais, a prefeitura afirma que a Parceria Público-Privada do Programa Casa Paulista do Governo do Estado seria a principal alternativa para a destinação dos terrenos das quadras 37 e 38 a serem demolidos no bairro de Campos Elíseos. Contudo há se ser equacionado se esta PPP conseguirá atender as faixas de rendas exigidas pela regulamentação das ZEIS, já que toda a área inserida no DUP é ZEIS 3 e 60% das áreas construídas em ZEIS 3 devem ser destinadas às famílias com renda até 3 salários-mínimos (HIS 1). O projeto da PPP em andamento nas áreas vizinhas ao DUP destinou, em percentuais proporcionais, unidades habitacionais para as faixas de renda entre 1 e 6 salários-mínimos, e ainda unidades para o mercado popular (rendas mais altas que variam entre 6 a 10 salários-mínimos), ou seja, atendendo famílias com rendas superiores àquelas a que se destinam às ZEIS 3.

A PPP da Casa Paulista tem ainda uma demanda específica, realizada por inscrição da população com preferência para quem trabalha no centro e mora em áreas distantes. 80% das unidades são destinadas a pretendentes que comprovem residência no Município de São Paulo fora da área central e trabalhem na região central, e apenas 20% das unidades são destinadas para pretendentes que comprovem residência e trabalho na região central. Já a destinação das ZEIS 3 deve contemplar prioritariamente a sua população residente. Diante de tais incoerências entre o regramento existente e os planos previstos para a área, cabe o questionamento das propostas apresentadas pela Prefeitura Municipal e as ações imediatas de demolições e remoções, em desacordo com os objetivos das ZEIS 3 demarcadas no local.

A não observância pela Prefeitura Municipal da necessidade de formação de Conselho Gestor em área de ZEIS que recebe intervenções públicas levou a instalação de um inquérito pelo Ministério Público e a aplicação de duas Ações Cíveis Públicas, sobretudo devido a intensa vulnerabilidade social a que estão sujeitas as famílias residentes na área. Grande parte dos moradores residem em cortiços, pagam altos aluguéis e vivem em péssimas condições de salubridade.

A primeira Ação Civil Pública, emitida em 2 de junho de 2017, pede que não seja dado início a nenhuma ação urbanística sem a validação pelo respectivo Conselho Gestor da ZEIS, até então inexistente, conforme determinação do Plano Diretor de SP.

Já a segunda Ação, emitida em 22 de junho de 2017, solicitou a implementação do Conselho Gestor em todas as nove quadras da ZEIS 3 C 108 e não somente nas duas quadras do DUP, em função de todas as intervenções em curso sobre a área, que afetariam cedo ou tarde as demais quadras (projeto Redenção, PIU Princesa Izabel, PPP de Habitação e a construção do Hospital Pérola Byington na quadra 36).

Nenhuma das duas ações teve liminar concedida. A primeira foi extinta e a segunda teve liminar negada pelo judiciário. Contudo, a intervenção do Ministério Público na área teve uma série de consequências positivas no âmbito da mediação de conflitos e de negociações

com o poder público. As demolições nas quadras 37 e 38 foram, a princípio, suspensas, e retomadas três anos depois. O Conselho Gestor foi formado e seu processo de comunicação e formação foi reestruturado a fim de ampliar o debate para as camadas mais vulneráveis da população, mas negligenciado posteriormente quando o processo de remoções foi retomado em 2020.

O cadastramento dos moradores foi feito, já que a prefeitura pretendia trabalhar apenas com os dados da amostragem, e foi programado para ser aplicado também in loco, devido a uma recomendação encaminhada pelo MP questionando a necessidade de deslocamento dos moradores para cadastramento na prefeitura, o que dificultava o acesso à população mais vulnerável. Já as famílias que vieram a ocupar a área após a realização do cadastramento, não foram consideradas pela prefeitura como futuras beneficiárias.

Quanto ao atendimento habitacional para a área, a prefeitura inseriu nas diretrizes do Plano de Urbanização da ZEIS, apresentado ao Conselho Gestor, a possibilidade de incluir locação social, considerando a pesquisa feita pela sociedade civil que aponta a alta vulnerabilidade dos moradores e a incapacidade de arcarem com os custos de uma moradia própria. No entanto, nenhuma iniciativa para viabilizar a locação social foi iniciada pela prefeitura.

Em março de 2018 iniciou-se o processo de formação de outro Conselho Gestor, da quadra 36, vizinha às duas quadras do DUP, cuja área a prefeitura se negou a incluir no primeiro Conselho Gestor em oposição à segunda Ação Civil Pública que solicitava a ampliação do perímetro de alcance do Conselho Gestor de ZEIS. Em função da construção do Hospital Pérola Byington na quadra 36, os imóveis receberam imissão na posse pelo Governo do Estado com aviso de 30 dias para que as famílias desocupassem seus imóveis. A quadra 36 abrigava cerca de 285 pessoas com renda familiar inferior a 3 salários-mínimos, grande parte de famílias lideradas por mulheres com filhos e sem maridos, 100 delas moradoras de imóveis ocupados sem emprego fixo, vivendo sob a insegurança da posse e a ameaça de remoções imediatas, já que o poder público autorizou, ilegalmente, o início das obras do hospital sem formar o Conselho Gestor, sem cadastrar as famílias e sem prever qualquer tipo de atendimento habitacional para elas.

Após forte pressão do Ministério Público, da juíza da Central de Mandados, dos moradores da quadra e das entidades sociais envolvidas no debate pelo direito à moradia do primeiro Conselho Gestor das quadras 37 e 38, a prefeitura municipal iniciou o processo de formação do segundo Conselho Gestor na mesma ZEIS, agora para a quadra 36, e o Ministério Público entrou com recurso em cada uma das varas judiciais para suspender a imissão na posse dos imóveis.

O MPSP solicitou a suspensão das imissões enquanto o Conselho Gestor não fosse formado e as famílias não tivessem as garantias de atendimento habitacional definitivo, considerando que a não formação do Conselho Gestor e a falta de participação dos moradores locais no

processo de aprovação do hospital, bem como a remoção das famílias sem atendimento habitacional, estavam em desacordo com os princípios da legislação incidente sobre as ZEIS.

As remoções foram suspensas em um primeiro momento, dada a decisão dos juízes de cada uma das varas em acordo com o parecer do MP, mas logo foram desconsideradas em função de uma decisão do Tribunal de Justiça que autorizou a remoção das famílias e a consecutiva demolição dos imóveis. Esse processo de remoção se deu em desacordo com os procedimentos legais, sem o aviso prévio estipulado por lei e sem reunião preparatória com o batalhão da Polícia Militar, que acompanha os atos de imissão na posse.

Por ironia, o Conselho Gestor da quadra 36 foi formado oficialmente no mesmo dia que as famílias estavam sendo despejadas de suas casas, muitas delas sem ter para onde ir ou onde deixar seus pertences. Contudo, a ação conjunta entre Ministério Público e mobilização social conseguiu garantir o pagamento do auxílio-aluguel no valor de R\$ 400,00 para cada família, bem como uma garantia de atendimento habitacional definitivo. Algumas famílias foram beneficiadas com carta de crédito emitida pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), porém em áreas distantes do centro, muitas delas em outras cidades, e com compromissos com o financiamento habitacional, não necessariamente condizente com a capacidade de pagamento das famílias residentes da quadra 36.



Interdição de imóveis e remoções das famílias da Quadra 36 em 15 de abril de 2018. Fotos: Simone Gatti.



Remoção das famílias da Quadra 36 em 15 de abril de 2018. Foto: Simone Gatti.



Interdição de imóveis na Quadra 36 em 15 de abril de 2018. Foto: Simone Gatti.

Em abril de 2018, o então prefeito João Dória deixou a prefeitura para se candidatar ao Governo do Estado, o que mudou o quadro das secretarias envolvidas na pactuação das políticas públicas locais, retardando processos e dando maior morosidade ao debate público, com incertezas sobre a implementação da PPP. Contudo, as violentas ações policiais no entorno da Cracolândia se agravaram e permanecem contínuas, somando-se a insegurança da posse cotidiana em que vivem os moradores das quadras 37 e 38, e os remanescentes da quadra 36, que ficaram sem o atendimento habitacional definitivo, e permaneceram residindo em pensões na região ou mesmo nas quadras vizinhas.

Já os processos de desapropriação dos imóveis das quadras 37 e 38 permaneceram em andamento, e as imissões na posse com demolições foram retomadas. A prefeitura iniciou as notificações de desocupação dos imóveis em novembro de 2020, de forma extrajudicial, e posteriormente iniciou a lacração de imóveis e a retirada de pessoas sem nenhum auxílio ou alternativa. A partir de uma ação movida pelo Ministério Público, e o juiz da 4ª Vara da Fazenda Pública determinou – em decisão liminar – que a prefeitura deveria elaborar e apresentar um projeto detalhado da intervenção, atendendo procedimentos do Plano Diretor, e aprovado pelo Conselho Gestor das quadras.

No mesmo dia, outra decisão liminar favorável foi emitida pelo juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública, na ação movida pela Defensoria Pública de São Paulo. Com essa decisão liminar, a prefeitura ficou obrigada a: comprovar o cadastro habitacional para atender não somente as 190 famílias cadastradas inicialmente, mas também as mais de 300 famílias morando atualmente na área e que não foram cadastradas; apresentar um plano de atendimento habitacional, assistencial e de saúde; demonstrar os planos e cronogramas; e responder os questionamentos feitos pelos conselheiros representantes da sociedade civil no Conselho Gestor há mais de dois anos.

Na sequência, uma decisão emitida por Geraldo Francisco Pinheiro Franco, presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, derrubou a liminar que protegia as famílias e comerciantes locais, sob a seguinte argumentação:

"(...) a paralisação implicará demora na execução do cronograma de implantação da 'PPP Luz', com conseqüente atraso na remuneração da concessionária e a afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que gerará despesas sem previsão orçamentária, destacando-se também que o Poder Público deve manter a equação financeira com o parceiro privado por imposição legal".

A retirada dos moradores estava prevista para acontecer até o dia 10 de março de 2021, mas uma decisão da Central de Mandatos determinou a suspensão das imissões na posse, acatando o pedido da Defensoria Pública. Muitos moradores, contudo, já haviam deixado os

imóveis pela pressão exercida pela Prefeitura Municipal, conforme relatos das famílias, e também conforme noticiado na reportagem especial²⁰ de Alan Graça Ferreira veiculada no programa Fantástico da rede Globo no dia 07 de março.

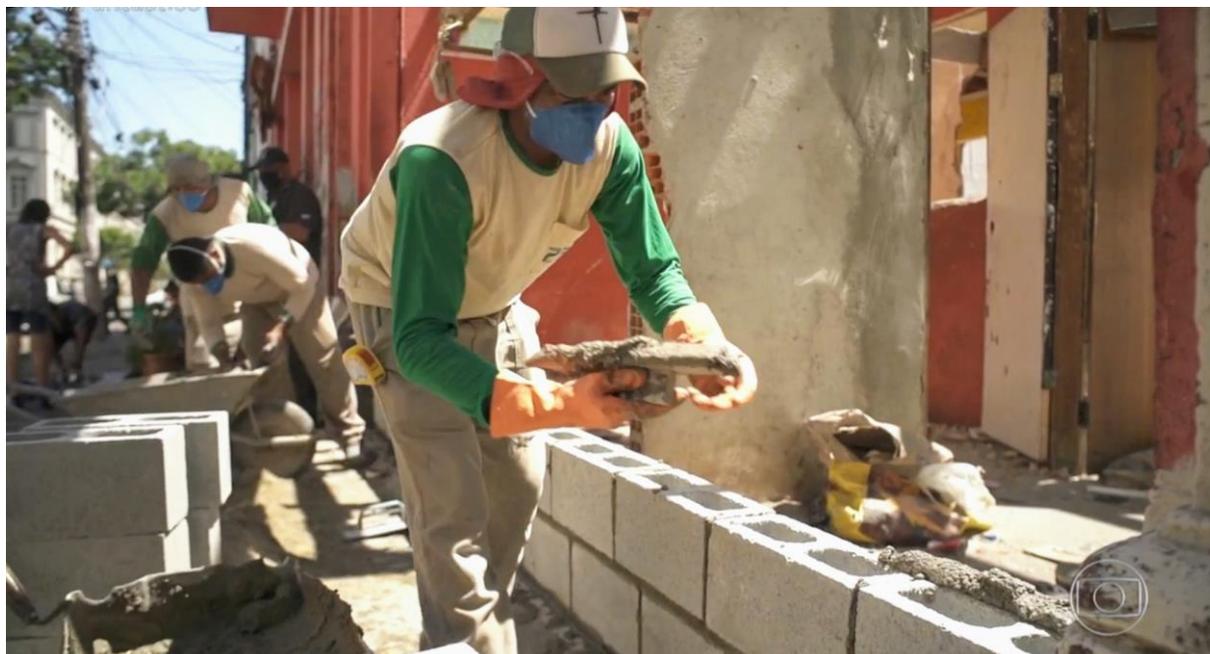


Imagem captada pelo fotógrafo Marconi Mattos, durante a interdição dos imóveis das quadras 37 e 38 em abril de 2021. Fonte: Rede Globo.



²⁰ A reportagem do Fantástico sobre as remoções na região da Cracolândia está disponível no link: <<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/03/07/especial-projeto-de-acabar-com-a-cracolandia-expoe-problemas-de-moradia-em-sao-paulo.ghtml>>

Imagem captada pelo fotógrafo Marconi Mattos, durante a interdição dos imóveis das quadras 37 e 38 em abril de 2021. Fonte: Rede Globo.



Imagens captadas pelo fotógrafo Marconi Mattos, durante remoção das famílias das quadras 37 e 38 em abril de 2021. Fonte: Rede Globo.

Todo esse processo de assédio e remoções ocorreu sem qualquer participação do Conselho Gestor da ZEIS. A última reunião, até a finalização dessa pesquisa, ocorreu em 16 de julho de 2020 e, desde então, os representantes do Conselho não receberam oficialmente qualquer informação sobre as ações na região, contrariando o regimento interno aprovado que determina que quaisquer atos a serem realizados nas quadras deveriam ser discutidos e aprovados previamente em reunião.

A pesquisa acadêmica no âmbito do Acordo de Cooperação com o Ministério Público, no caso do inquérito da ZEIS na área da Cracolândia, teve uma atuação muito além da coleta de dados, assessoria e embasamento técnico ao MP, pois atuou intensivamente na argumentação sobre os princípios das ZEIS 3 e sobre a obrigatoriedade da manutenção das famílias residentes na área de intervenção (descritos nos três pareceres técnicos que acompanharam as respectivas Ações Civas Públicas), bem como na mediação dos conflitos e comunicação entre sociedade civil e Ministério Público, no acesso pelo judiciário às ações cotidianas correntes no território e na comunicação da população com o MP, através das oitivas mediadas entre ambas as partes e reuniões preparatórias do Conselho Gestor de ZEIS.

Dentre as ações realizadas pela cooperação entre a universidade e o Ministério Público está a pesquisa de embasamento do território da ZEIS 3 C 108 e um projeto alternativo para a região, que considera a vulnerabilidade social existente e a diversidade de atendimento habitacional e social para moradores e trabalhadores locais. Tal projeto foi concebido no âmbito do Fórum Aberto Mundaréu da Luz, um coletivo formado entre a universidade e diversas entidades atuantes na região central de São Paulo.

Um projeto Alternativo para a ZEIS 3 C 108: O ‘Campos Elíseos Vivo’²¹ elaborado por um Fórum Popular

Em paralelo ao acompanhamento do inquérito no Ministério Público, foi formado, a partir das ações policiais realizadas em maio na região, o Fórum Aberto Mundaréu Luz, um grupo voluntário que reuniu diversas entidades atuantes na área²², onde atuei nos levantamentos técnicos e no desenvolvimento do projeto, e sobretudo na interface entre as ações no território e a mediação de conflitos entre sociedade civil, poder público e Ministério Público Estadual.

Considerando que o formato do Conselho Gestor Participativo, conforme definido em Plano Diretor de São Paulo, não seria capaz de dar conta da complexidade dos conflitos no território e considerando ainda que fluxo de pessoas e interesses que atravessa aquele lugar exige um meio de participação popular e articulação democrática mais criativa e plural, o Fórum buscou inventar e experimentar espaços de encontro da comunidade; catalisar o diálogo, até hoje tenso, entre moradores de pensões e usuários de crack; resgatar a memória do lugar costurada com as histórias de vida das famílias que vivem por ali e discutir trabalho, política e futuros possíveis para a vizinhança. Uma das ações do Fórum foi trazer aos moradores o conhecimento dos seus direitos e do que consistia ser morador de uma Zona Especial de Interesse Social. Ação que se materializou na elaboração de uma Cartilha elaborada em conjunto com o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

²¹ O projeto detalhado está disponível em mundareudaluz.org.

²² Entidades que compuseram o Fórum popular: LabCidade FAU USP; Instituto Pólis; Escritório Modelo Mosaico da Faculdade de Arquitetura da Universidade Mackenzie; Coletivos É de Lei e A Cracô Resiste; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Observatório de Remoções; UMM – União dos Movimentos de Moradia; Companhias de teatro Pessoal do Faroeste, Mugunzá e A Próxima Companhia; moradores do bairro de Campos Elíseos; entre outros.

VOCÊ MORA EM UMA ZEIS, SABIA?

→ a prioridade na ZEIS é a moradia popular!
→ quem já mora em ZEIS tem o direito de permanecer, se assim quiser.

O QUE SÃO ZEIS?

As **ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL**, mais conhecidas como **ZEIS**, são terrenos da cidade que só podem ser ocupados com **MORADIA POPULAR**.

Nas ZEIS, a prefeitura e o governo devem o **melhorar as condições de moradia** de quem já mora ali, regularizando, urbanizando ou reformando ou **CONSTRUIR NOVAS HABITAÇÕES** sempre para população de baixa renda.

Qualquer obra ou projeto realizada nestas áreas só pode ser feito com **aprovação dos moradores do local**, que têm o direito de participar do **conselho gestor** da sua ZEIS.

MAS O QUE É O CONSELHO GESTOR DE ZEIS? PARA QUE SERVE?

O Conselho Gestor é um grupo formado por representantes da prefeitura e dos moradores de uma ZEIS. **É no conselho que se elabora, discute e aprova os projetos que serão feitos nas ZEIS!** Nenhum projeto pode ser realizado sem esta aprovação prévia.

ONDE POSSO CONSEGUIR MAIS INFORMAÇÕES SOBRE O CONSELHO GESTOR QUE ATUA NA MINHA REGIÃO?

Na Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura.

Se você mora em uma ZEIS, e se alguma obra ou projeto está sendo anunciada para acontecer neste local, você deve cobrar da prefeitura a **formação de um Conselho Gestor**. Para isso, você deve conversar com seus vizinhos, porque pelo menos 20% dos moradores da área tem que concordar com a formação do Conselho.

Se a prefeitura já está formando um Conselho Gestor, os moradores devem se organizar para **participar das eleições e escolher seus representantes**, e também exigir que a prefeitura garanta condições e tempo para que os moradores se organizem e se preparem para participar das discussões.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO | Habitação Urbano | Prefeitura de Araxós | Movimento da Luz

AQUI ONDE MORO É ZEIS?

Uma grande área dos bairros da Luz e Campos Eliseos (onde hoje está localizada a região popularmente conhecida como "Cracolândia") é uma **ZEIS-3**.

O Plano Diretor da cidade definiu que nesta área o governo tem que ou **reformar as moradias** precárias existentes ou **construir novas**, para a população que vive ali e outros moradores de baixa renda.

De acordo com a lei, as **quadras em vermelho** do mapa acima, estão dentro da ZEIS-3.

MINHA CASA ESTÁ EM UM DOS QUARTEIROS DO MAPA ACIMA. E AGORA, QUAIS SÃO MEUS DIREITOS?

O Plano Diretor de São Paulo determinou que **60%** do que for construído nas ZEIS-3 deve ser destinado para quem recebe **menos de 3 salários mínimos**, e que os atuais moradores destes quarteirões terão o **atendimento prioritário**, e devem permanecer na área, de preferência na mesma ZEIS.

Ou seja, se você mora em uma ZEIS, você tem o **DIREITO** de permanecer ali, se quiser.

Após a formação do conselho gestor, a primeira coisa que a prefeitura precisa fazer é **cadastrar todos os moradores, para que seja garantido o atendimento habitacional a TODOS**.

Depois disso, os representantes no Conselho começam a participar da elaboração do projeto, que deve atender às necessidades de **TODOS**.

A demolição não pode ser a única saída: os prédios existentes no local podem ser reformados. Mas se alguma casa ou prédio for demolido, esses moradores precisam ser os primeiros a serem atendidos.

O QUE EU FAÇO SE RECEBER UMA ORDEM/AMEAÇA DE SER REMOVIDO DA MINHA CASA?

A notícia de uma remoção pode surgir de diversas formas. Primeiro, tente se certificar de que a notícia é verdadeira.

Caso algum funcionário da Prefeitura ou da Justiça vá até sua casa e o informe da necessidade de remoção, peça um **documento emitido pela Prefeitura (notificação) ou uma ordem assinada por um/a Juiz/a (mandado)** e que contenha dados do processo de remoção.

LEMBRE-SE:

Os direitos básicos devem ser preservados. Todos tem direito de saber por que terão que sair, para onde e quando vão e como será a mudança. Todas essas informações têm que estar facilmente acessíveis com bastante antecedência.

A remoção não pode deixar pessoas ou comunidades desabrigadas! O reassentamento deve ser em área próxima e em condições iguais ou melhores das que as pessoas estavam e deve ser garantida a continuidade no acesso à escola ou tratamentos de saúde.

Mulheres e grupos em situação vulnerável (idosos, crianças, pessoas em tratamento de saúde, deficientes) têm proteção especial da lei e devem sempre receber cuidados especiais.

Com as informações, procure com urgência a Defensoria Pública ou um/a advogado/a para você se orientar em como se defender.

Na Capital, os atendimentos da Defensoria Pública são gratuitos para famílias de baixa renda e podem ser agendados gratuitamente pelo número 0800-773-4340.

Cartilha sobre as ZEIS elaborada pelo Fórum Aberto Mundaréu da Luz em parceria com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo

O Fórum desenvolveu alternativas de políticas para a região, em conjunto com seus moradores e trabalhadores e apresentou, em abril de 2018, uma proposta alternativa ao projeto da prefeitura para as quadras 37 e 38 inserida na ZEIS 3 C 108, para onde foi prevista a demolição de 100% da área construída e habitação via financiamento através da PPP Habitacional do Programa Casa Paulista do Governo do Estado.

O projeto alternativo, que incluiu também os moradores da quadra 36 (que foram posteriormente removidos para a construção do hospital), se iniciou com um levantamento do território com a caracterização social e econômica dos moradores e comerciantes e suas formas de morar. Este levantamento serviu de base para a identificação da diversidade de necessidades habitacionais existentes, como a presença de imigrantes que trabalham na própria residência, de ciganos que estão no território apenas de passagem, locatários de baixa renda em cômodos de pensões, pensões numerosas ocupadas por homens idosos solteiros, pensões ocupadas por usuários do fluxo da Cracolândia, proprietários que construíram sua vida no imóvel local, comerciantes locatários e proprietários, entre outros.

CAMPOS ELÍSEOS VIVO

PROPOSTA URBANÍSTICA E SOCIAL ELABORADA EM CONJUNTO COM A COMUNIDADE LOCAL NO ÂMBITO DO FÓRUM ABERTO MUNDARÉU DA LUZ

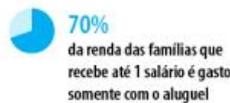
Essa proposta é fruto de uma construção coletiva a partir de reuniões gerais de apresentação, oficinas de discussão, mutirão de desenho e ações no território

PRINCÍPIOS

Entenda quais as ideias que serviram de referência para o projeto:

- 1 **MÍNIMO DE DEMOLIÇÕES**
Início das intervenções em áreas vazias e subutilizadas
- 2 **CHAVE A CHAVE**
Famílias e indivíduos só deixam as casas e comércios para serem realocados em espaços definitivos
- 3 **MORADIA PARA TODOS**
Atendimento habitacional condizente com a realidade social e econômica dos moradores
- 4 **ESPAÇOS PARA COMÉRCIO**
Permanência na região dos comércios e serviços existentes
- 5 **MAIS LAZER E EQUIPAMENTOS**
Qualificação e valorização de:
• Rua, praças, parquinhos (segurança para as crianças)
• Apoio à geração de renda
• Trabalho comunitário
• Assistência social
- 6 **PRESERVAÇÃO DA PAISAGEM**
Preservação da arquitetura e do tipo das construções do bairro
- 7 **APROVAÇÃO DO PROJETO PELO CONSELHO GESTOR**
Elaboração e aprovação das propostas pela comunidade local, especialmente nos Conselhos Gestores de ZEIS

PERFIL DAS FAMÍLIAS



PROJETO

MORAR E TRABALHAR	ESTAR NA RUA E CONVIVER	AMAR E CUIDAR
<ul style="list-style-type: none"> • Locação social • Moradia terapêutica • Hotel social • Casa própria • Comércio social local • Oficinas compartilhadas de trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Espaços de convivência (baixa exig.) • Espaços livres de gestão comunitária • Uso de equipamentos culturais 	<ul style="list-style-type: none"> • Restaurante popular e comunitário • Espaços de convivência (méd. exig.) • Banheiros público
<p>FASE 1</p> <ul style="list-style-type: none"> 302 unidades habitacionais cenário com o Hospital Pérola Byington 877 unidades habitacionais cenário sem o Hospital Pérola Byington 	<p>FASE 2</p> <ul style="list-style-type: none"> 715 unidades habitacionais 7.200m² para comércios, serviços e usos institucionais 	<p>FASE 3</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.689 unidades habitacionais 18.400m² para comércios, serviços e usos institucionais

VIABILIDADE ECONÔMICA
 Alternativas que economizam recursos para aquisição de terra em até R\$110 milhões nas Fases 2 e 3

CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

TERRA CUSTO ZERO

FUNDOS PÚBLICOS R\$ 346 MILHÕES

= 3.081 NOVAS MORADIAS

Síntese do projeto Campos Elíseos Vivo elaborado pelo Fórum Aberto Mundaréu da Luz

O projeto contemplou pessoas e famílias que dificilmente conseguiriam acessar um financiamento habitacional como o proposto pela prefeitura através de uma parceria público-privada. Muitos não têm o interesse na fixação no território e outros precisariam de uma moradia assistida, com cuidados especiais. A partir destes dados, foram construídos diretrizes e propostas de alternativas de atendimento habitacional e cuidado para a

diversidade de situações encontradas no território.



Exposição do projeto Campos Elíseos Vivo para a comunidade.

Fonte: Mundaréu da Luz.

Foram propostas a realocação das famílias em unidades de locação social, moradia própria, moradia terapêutica e hotel social, conforme a demanda identificada no território. O projeto foi apresentado e analisado por diversas instâncias da prefeitura municipal e algumas propostas foram incorporadas 'em tese' no caderno de diretrizes das intervenções das quadras 37 e 38, como a necessidade da oferta de locação social para os mais pobres. Na prática, no entanto, a proposta que continuou em pauta foi a PPP Habitacional a ser acessada pela população via financiamento, sem nenhuma estratégia pensada para que as famílias fossem atendidas via locação social.

Uma das diretrizes principais do projeto, o "chave a chave", que representa a retirada das famílias de suas casas apenas no momento de mudança para a habitação definitiva, foi desconsiderada, à medida que as remoções foram iniciadas sem nenhuma alternativa concreta para o reassentamento das famílias. O projeto propôs o início das obras pelas áreas vazias e subutilizadas das quadras, o que permitiria o atendimento da "chave a chave" e impediria a situação de precariedade oriunda das remoções, já que a maior parte das pessoas não possuem alternativa de moradia e não conseguem pagar um aluguel em local próximo com o benefício mensal de R\$ 400,00 fornecido pelo prefeitura.

*

O caso da ZEIS 3 C 108 se apresenta como exemplo emblemático da ZEIS atuando para

garantir a permanência da população residente em seus locais de origem, e no caso das ZEIS 3, um uma área historicamente marcada pelas disputas territoriais e por tentativas de intervenção pela gestão pública. No entanto, o exemplo analisado aqui nos mostra que a simples demarcação da área como ZEIS não é suficiente para garantir o direito à moradia às famílias residentes.

A demarcação das ZEIS tem sido ignorada pela política pública, que propõe intervenções em ZEIS como se a regulamentação não existisse – como no caso do projeto do Hospital Pérola Byngton na quadra 36, onde, para que a lei seja aplicada, foi necessário um enfrentamento social e judicial envolvendo muitas frentes de atuação. Sem este enfrentamento, não haveria o compromisso de atendimento habitacional definitivo para as famílias da quadra 36, ainda que distante da área de origem, nem sequer o pagamento do auxílio aluguel, inclusive para os moradores de ocupações, julgados previamente sem qualquer tipo de direitos pela prefeitura e pelo Governo do Estado. Sem a atuação da sociedade civil, a resistência dos moradores e a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública não haveria a formação dos Conselhos Gestores de ZEIS e toda a reivindicação por inclusão que esse espaço institucional de debate e disputa possibilita.

Ainda assim, esse caso também nos mostra os desafios das políticas propostas para os territórios de ZEIS e seu descolamento da realidade socioeconômica dos seus moradores e das suas necessidades habitacionais. Continuamos tendo como única possibilidade de oferta de atendimento habitacional a casa própria financiada, ainda que o público-alvo sejam famílias com renda mensal inferior a 2 salários e pessoas sem renda.

No caso da quadra 36 a alternativa habitacional foi a carta de crédito, que se configura como uma dívida que muitas famílias não possuem condições de assumir. Nas quadras 37 e 38, o acesso à habitação se dará através de uma PPP onde é preciso se enquadrar nas exigências de financiamento da Caixa Econômica Federal para o acesso ao financiamento, que terá ainda a gestão condominial dos imóveis executada por uma empresa terceirizada operando valores de mercado, independente da capacidade de pagamento das famílias.

A proposta metodológica do projeto Campos Elíseos Vivo, elaborada por um fórum popular, evidencia, contudo, que existem outras possibilidades de intervenção baseadas nas preexistências do território. Evidencia mais do que uma proposta alternativa de projeto, mas uma proposta metodológica de atuação no território resgatando conceitualmente e operacionalmente o que deveriam ser os Planos de Urbanização de ZEIS. As ZEIS não são terrenos isolados, são um território complexo que demanda uma intervenção integrada, e este conceito nunca foi operacionalizado pela gestão pública no município de São Paulo.

O olhar detalhado sobre os territórios de ZEIS e, como foram analisadas nos casos das únicas ZEIS 3 que tiveram Conselhos Gestores formados em São Paulo (a ZEIS 3 C 016 – Nova Luz, e a ZEIS 3 C 108 – Campos Elíseos, apresentada nessa pesquisa) traz à tona uma série de

especificidades destes territórios que escaparam a própria formatação da legislação incidente sobre eles. Um exemplo é a falta de garantias legais para os pequenos comércios presentes nos perímetros de ZEIS localizadas em áreas centrais dotadas de infraestrutura. São áreas onde o comércio local é a base da articulação social da vizinhança, muitos se configurando como verdadeiros patrimônios culturais, presentes na vida do bairro há 30, 50, 100 anos. E a legislação incidente sobre as ZEIS não oferece nenhuma garantia de permanência a estes estabelecimentos, que no caso de remoções lhes restam recorrer à justiça comum para tentar algum tipo de indenização com os fundos de comércio.

No caso da ZEIS 3 C 108 de Campos Elíseos, analisada aqui com detalhes, a proposta elaborada pela prefeitura ignorou toda a especificidade das condições do morar das pessoas e famílias residentes nas quadras. Ignorou as pensões das camas alugadas por hora, ignorou as pensões masculinas que oferecem leito mensal para mais de 100 homens. Ignorou a passagem constante e itinerante dos ciganos que moram na região por 3 meses ao ano, há dezenas de anos. Ignorou a necessidade de moradia terapêutica para usuários de crack, idosos, alcoólatras e população em situação de rua, nenhum desses certamente inquilinos potenciais das habitações construídas pela PPP.

Com ou sem ZEIS, a política urbana continua a operar no território abstrato, desconsiderando história, patrimônio cultural e imaterial, demanda existente, necessidades habitacionais, capacidade de pagamento das famílias e a territorialidade exercida pelos cidadãos. São seres sem identidade, que não contam pontos na matemática da produção imobiliária.

2.3.3 ZEIS 3 - Ocupação Mauá

Processo nº 0038511-10.2013.8.26.0100

26ª Vara Cível da Capital - Execução de Sentença

Promotor responsável: Dr. Marcus Vinícius Monteiro dos Santos, 3ª Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital

Em agosto de 2017 o processo de reintegração de posse do edifício situado na Rua Mauá, nº 342 a 360, ocupado por famílias de baixa renda desde março de 2007, foi encaminhado ao Ministério Público para que a promotoria se manifestasse sobre a reintegração, considerando o grande número de famílias envolvidas. No âmbito do acordo de cooperação entre a FAU USP e o MPSP, atuamos como mediadores deste processo, em função do envolvimento prévio com a história da Ocupação Mauá no Projeto Nova Luz (gestão Serra-Kassab) que previa a demolição do edifício antes de ter tido sua permanência negociada no âmbito do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 - Sé (GATTI, 2015).

A atuação do MP neste tema em favor da permanência das famílias, com especial atuação do promotor Marcus Vinícius Monteiro dos Santos, representou uma quebra de paradigma da instituição sobre os movimentos de ocupação e a sua luta pelo cumprimento da função social da propriedade, historicamente criminalizada pelo judiciário.



Edifício da Ocupação Mauá, após pintura do prédio realizada pelos moradores em 2012. Foto: Arnaldo de Melo.

A ZEIS 3 onde está inserida o edifício da Rua Mauá, demarcada como tal pela Lei 16.050 de 2014 (PDE) trata-se de um caso emblemático para a luta pelo direito à moradia na cidade de São Paulo. O edifício foi cede do Hotel Santos Dumont, inaugurado em 1953, e entrou em decadência após a desativação da rodoviária da Luz, sendo fechado na década de 1990. Permaneceu vazio por 17 anos, sem cumprir a função social da propriedade e sem pagar IPTU, quando foi ocupado em 2007 para abrigar 237 famílias dos movimentos MSTC (Movimento Sem-Teto do Centro), MMRC (Movimento de Moradia Região Centro) e o ASTC-SP (Associação Sem-Teto da cidade de São Paulo), incorporando depois o MMLJ (Movimento na Luta por Justiça) no lugar do MSTC. Desde então a Ocupação Mauá representa um símbolo de resistência na luta pela implementação de habitação social em áreas vazias e subutilizadas localizadas na região central.

Em 2012 o proprietário do antigo Hotel Santos Dumont solicitou a reintegração de posse do imóvel, nas vésperas da ocupação completar 5 anos, inviabilizando um processo de usucapião em curso. A reintegração foi suspensa, com o processo ainda em tramitação. Em 2013 o prefeito Fernando Haddad assinou um Decreto de Interesse Social – DIS para o prédio, que foi inserido em um chamamento público para a desapropriação do edifício e sua reforma com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Ainda assim, o processo de reintegração de posse movido pelo proprietário teve continuidade, em função da compra do imóvel não ter sido efetivada pela prefeitura devido ao alto valor avaliado pelos peritos do judiciário.

Em junho de 2017 uma nova ordem de reintegração de posse foi emitida, com “reiterada autorização para arrombamento e emprego de força policial” e o processo de execução de sentença, em virtude do grande número de famílias envolvidas, seria encaminhado para apreciação do Ministério Público, quando nos mobilizamos para acessar o processo em regime de urgência.

A argumentação da Promotoria de Habitação e Urbanismo para intervir em favor das famílias apontou sobre o fato de que o imóvel, inserido em ZEIS, não havia sido alvo da aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, em especial a imposição do IPTU progressivo e desapropriação para fins de regularização fundiária, e foi decretado como de interesse social, estando em negociação de compra pela prefeitura municipal e inscrito no Chamamento Público nº 001/2015 para desapropriação e reformas com recursos do governo federal, fatos que comprovaram que a reintegração de posse pretendida pelos autores atentava contra os princípios da justiça. Tais fatos se agravaram em razão da possibilidade iminente e deslegítima de uma medida drástica de retirada de centenas de famílias que há mais de oito anos vivem no imóvel.

A manifestação do Ministério Público foi inicialmente indeferida pelo judiciário, e depois do encaminhamento de um novo agravo, reforçando os argumentos iniciais, foi acatada pelo

desembargador do Tribunal de Justiça que ordenou o adiamento da reintegração por mais 30 dias, tempo suficiente para a prefeitura municipal fechasse o acordo de compra e venda com os proprietários do imóvel em novembro de 2017.

O valor negociado de R\$ 22 milhões, contudo, muito superior ao valor real de mercado, ultrapassou os limites da razoabilidade e é ainda foco do debate público, considerando a extrema vantagem econômica recebida pelo proprietário na tramitação do processo de desapropriação.

O desafio seguinte à desapropriação passou a ser garantir a permanência das famílias no imóvel, considerando que a entidade não foi enquadrada no chamamento para recebimento dos recursos do PMCMV Entidades pelo governo federal para a realização da reforma. Sendo assim, as famílias passaram a enfrentar uma nova ameaça de reintegração de posse, agora pelo poder público, que considera inviável privilegiar o atendimento para as famílias residentes do imóvel em detrimento das famílias que estão há anos na fila municipal esperando para serem atendidas por programas municipais públicos.

Há para os edifícios ocupados, no entanto, outras saídas que independem da liberação de recursos onerosos pelos governos estaduais e federais, a partir de intervenções eficientes e de baixo custo que incorpore práticas populares, como a implementação da autogestão a partir de ações do governo com a participação dos moradores. O poder público pode realizar as reformas emergenciais e de segurança dos espaços comuns com recursos dos fundos municipais e as unidades podem ser reformadas individualmente pelos próprios moradores com a participação de assessorias técnicas. Medidas como esta colocaria em prática duas regulamentações importantes da política habitacional municipal, a Lei de Autogestão na Moradia (Lei nº 16.587 de dezembro de 2016) e as instruções jurídicas que atuam sobre a obrigatoriedade de fornecimento de assistência técnica pública e gratuita para os projetos de HIS – a ATHIS, conforme previsão normativa dos artigos 6º, 182 e 183 da constituição Federal e Leis nºs 11.888/08 e 12.257/01, ambas não incorporadas na prática da administração pública municipal.

Propostas semelhantes foram apresentadas em duas situações recentes. Uma na proposta do Instituto de Arquitetos (IABsp) na Consulta Pública para o Projeto de Intervenção Urbana da área central de São Paulo, o PIU Setor Central²³, e outra na proposta do Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC) para uma concessão de uso do edifício da Ocupação 9 de Julho²⁴. O

²³ As propostas do IABsp para o PIU Setor Central da PMSP foram publicadas no site do Instituto no dia 15 de agosto de 2019, disponível no link: <http://www.iabsp.org.br/mesa_habitacao_de_interesse_social_debate_iab.pdf>

²⁴ A PPPop proposta pelo MSTC pra o edifício da Ocupação Nove de Julho está disponível na reportagem da Revista Carta Capital publicada em Agosto de 2019 no link: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/parceria-publico-popular-uma-proposta-social-contra-a-especulacao-imobiliaria/>>

grupo propõe uma concessão aos moradores por 30 anos, atrelado ao Programa de Locação Social, proposta denominada pelo movimento de PPPop, uma Parceria Público Popular, em contraposição às PPPs que não atendem as necessidades habitacionais e capacidade de pagamento das famílias mais vulneráveis.

Este é o caso da Ocupação Mauá e de mais outros edifícios ocupados que foram desapropriados pela prefeitura e não foram beneficiados por programas públicos para a realização das reformas necessárias. Podemos ver na experiência da ocupação Mauá uma diferenciação das demais ZEIS narradas anteriormente, por ser uma ZEIS 3 demarcada isoladamente em um único edifício com o objetivo claro de resguardar o direito a permanência dos moradores da ocupação. No entanto, se repete a ocorrência da demarcação de ZEIS atuando novamente como mecanismo fundamental na luta judicial pela permanência, mas encontrando seus limites no momento de adquirir habitabilidade para seus moradores.

2.4 Considerações parciais

Ambas as ações da pesquisa no território (da pesquisa acadêmica sobre os inquéritos ajuizados em áreas de ZEIS à mediação de conflitos no âmbito do Ministério Público) têm trabalhado com os desafios que envolvem a efetivação da ZEIS 3 como instrumento de acesso ao atendimento habitacional e garantia de permanência da população de baixa renda em áreas centrais.

Os desafios envolvem os processos autoritários de intervenção urbana por parte do poder público municipal e estadual, a extrema vulnerabilidade social dos moradores, a falta de garantias de atendimento para comerciantes locais, a ausência de políticas habitacionais que deem conta das dificuldades de acesso às habitações formais pela população mais vulnerável e as inúmeras dificuldades que envolvem o processo de controle social e participação nos canais institucionais de participação popular. São questões inerentes não apenas à problemática da efetivação da ZEIS como instrumento de acesso à terra urbanizada, mas também relativas às questões estruturais da política habitacional brasileira, ainda focada na casa própria e integrada aos sistemas tradicionais de produção das grandes construtoras e suas altas taxas de lucros e sistemas de financiamento.

Desta atuação, dois efeitos são identificados como mais significativos. Inicialmente, a importância do acesso do Ministério Público aos conflitos sociais cotidianos no território, cujo conhecimento possibilitou uma atuação muito mais efetiva junto às ações dos governos municipal e estadual, não limitada apenas à judicialização, mas ao uso de recomendações, oitivas e reuniões periódicas a fim de sanar os conflitos e coibir irregularidades. E também, o empoderamento dos moradores que passaram a tomar conhecimento dos seus direitos, ampliaram o debate do interesse individual para o interesse coletivo e priorizaram o diálogo para solução das questões, seja junto aos governos, ao Ministério Público ou entre seus

pares.

Ao longo da pesquisa temos verificado que o permanente conflito fundiário urbano pede medidas alternativas para sua resolução e para o alcance do direito à moradia digna. A simples judicialização dos conflitos pode deixar de lado seu componente fundamental: o componente humano, ou seja, os atores principais dos processos e os episódios de violência cotidiana a que estão expostos nos conflitos fundiários.

A partir desse entendimento e da busca pelo cumprimento da função social da propriedade, verificamos a importância da articulação das diferentes instâncias do conhecimento, da atuação no território e do fortalecimento dos canais de comunicação atuando conjuntamente com os procedimentos processuais e legais.

Parte III: Revisitando possibilidades para uma política habitacional inclusiva: a experiência da cidade de Nova York

3.1 Introdução

Estudar programas habitacionais alternativos ao modelo da propriedade privada, como os programas autogeridos aplicados no Brasil ou programas de aluguel implementados em outros países, podem nos ajudar a repensar a política habitacional brasileira e a compreender as possibilidades e limitações a serem enfrentadas na replicabilidade destes modelos atualmente, já que as ofertas de atendimento habitacional no Brasil estão quase que unicamente voltadas ao modelo da propriedade privada. As famílias mais vulneráveis não conseguem acessar os financiamentos ou, quando conseguem, são expostas às dinâmicas do mercado e da valorização imobiliária e são incapazes de arcar com o custo da nova moradia ou cooptadas a vender as unidades para famílias com maior capacidade de pagamento.

A pesquisa junto aos inquéritos civis ajuizados pelo Ministério Público mostrou claramente este cenário, como nos casos mais emblemáticos que envolvem as ZEIS 3 da Operação Urbana Consorciada Água Branca, Ocupação Mauá e a ZEIS de Campos Elíseos (região da Cracolândia). A restrita produção habitacional em ZEIS 3, analisadas na Parte 1 deste trabalho, também mostra a via de mão única da produção habitacional, todas comercializadas através de financiamentos bancários.

Nestes casos e em muitos outros registrados na cidade de São Paulo, a intervenção pública sobre a moradia da população de baixa renda se dá inicialmente a partir de ordens de despejos (para contenção de supostos riscos ou reintegrações de posse para a implementação de obras de interesse público), por vezes envolvendo processos ilegais de remoções em áreas de ZEIS, com o pagamento de um auxílio aluguel provisório no valor de R\$400,00 mensais até o atendimento da moradia definitiva, que quase sempre não é alcançada.

Um protocolo de intenções, sem valor legal, é firmado entre a população removida e as secretarias de habitação municipal ou estadual com a promessa do pagamento do auxílio-aluguel até o direcionamento para o atendimento definitivo. Há registros junto a Secretaria Municipal de Habitação de famílias que recebem o auxílio há 5 ou 10 anos, e de outras que receberam por apenas 1 ano sem terem recebido o atendimento definitivo. Com este valor as famílias não conseguem alugar um imóvel que atenda suas necessidades nas áreas centrais e acabam se dirigindo para novas habitações precárias, ocupando imóveis públicos ou privados ou se dirigindo para áreas periféricas.

Nos casos de ZEIS ajuizadas pelo Ministério Público Estadual, o auxílio-aluguel foi utilizado para atender parte dos moradores removidos das favelas Sapo e Aldeinha na Operação Urbana Água Branca, para as famílias da Quadra 36 removidas para construção do Hospital Pérola Byington na ZEIS de Campos Elíseos, e que muito provavelmente seriam utilizados na remoção das famílias da ZEIS da Ocupação Mauá, no caso de uma reintegração de posse pela prefeitura.

No caso do atendimento definitivo, a oferta habitacional às famílias residentes em ZEIS (uma população altamente marginalizada que possui em geral renda entre zero e três salários-mínimos)²⁵ são os imóveis financiados para aquisição. Há os que são ofertados pelas Companhias de Habitação (como Cohab ou CDHU) ou programas públicos federais (como o Programa Minha Casa Minha Vida) que colocam as famílias beneficiadas sujeitas ao pagamento de despesas não condizentes com sua realidade socioeconômica, ou ainda em áreas de alto poder de valorização, onde as unidades ficam sujeitas ao repasse para famílias de maior renda.

Nos casos das recentes parcerias público-privadas, como a PPP do Programa Casa Paulista (parceria entre o governo estadual e municipal), famílias com renda inferior a 1 salário-mínimo não são contempladas. Há exigências na formalização da renda para os cadastros e as unidades são distribuídas igualmente entre as famílias de 1 a 6 salários, restando poucas unidades para os mais pobres, além de também estarem sujeitas ao repasse das unidades pelos contratos de compra e venda e ao pagamento de altas taxas condominiais, geridas por empresas terceirizadas e distribuídas igualmente aos moradores, independente da faixa de renda. Este é o caso das unidades que foram planejadas para a ZEIS de Campos Elíseos na região da Cracolândia e que motivaram os processos de imissão na posse, analisadas na Parte II deste trabalho.

Fazendo uma análise mais ampla das questões habitacionais no período pós-globalização, vamos verificar outros fatores que corroboram para acelerar os processos de desigualdade. Novas formas de moradia apareceram, centradas em locações temporárias, esporádicas, ou pensadas para o trabalho e para o turismo. Com isso, novos atores surgiram no mercado imobiliário: modelos de habitação compartilhada, como o *airbnb*, que por um lado propaga a ideia de preços baixos para o turista e modelo alternativo e criativo, mas por outro traz consequências nocivas aos mercados locais de aluguel, reduzindo a oferta de habitação

²⁵ Há dois levantamentos sobre a caracterização social dos moradores da ZEIS 3, que se referem às únicas ZEIS com Conselhos Gestores formados: Um é a ZEIS que compreende as quadras 36, 37 e 38 de Campos Elíseos, um dos objetos da pesquisa junto ao Ministério Público, que está disponível do caderno do projeto Campos Eliseos Vivo, elaborado conjuntamente com o Fórum Mundaréu da Luz, disponível em:

<https://mundareudaluz.files.wordpress.com/2018/04/completo_caderno-plano-alternativo-luz-r09-2018-04-10_web1.pdf>

O outro levantamento se refere a ZEIS 3C 016 (Sé) inserida no Projeto Nova Luz analisada na tese de doutorado da autora (GATTI, 2015), disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-29102015-143015/pt-br.php>>

acessível. Há também fundos de investimento em habitação, ou fundos imobiliários, que dominam estoques imobiliários e reforçam o papel da moradia como mercadoria.

Essas transformações sociais e econômicas, tanto as recentes quanto as que são ainda resquícios do crescimento rápido das cidades, exigem a presença do Estado na oferta de moradia acessível para as populações de baixa renda, que estão à margem do mercado formal. E 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.

Programas como a locação pública e privada, a propriedade coletiva (que inclui as cooperativas, onde os residentes são coproprietários) e os fundos comunitários de terra (organizações sem fins lucrativos que constroem e fazem a gestão habitacional em nome de uma comunidade), tal como o controle da valorização dos preços dos aluguéis, precisam ser trabalhados conjuntamente com o sistema da propriedade em uma política que atenda as diferentes necessidades e perfis familiares. Apontaremos aqui as principais delas: as habitações públicas, ou *public housings*; os subsídios para o aluguel (programas de *vouchers*); e os sistemas de proteção e de regulação do aluguel privado. Foram utilizados como referências principais as políticas em vigor nos Estados Unidos, em especial na cidade de Nova York, onde foi realizado o estágio de pesquisa no período de elaboração do presente estudo.

3.2 Como é estruturada a política habitacional nos Estados Unidos da América?

Para entender a política habitacional americana, precisamos primeiro entender o que é moradia acessível nos EUA e como as diferentes faixas de renda familiar são medidas. Alguns aspectos do modelo de planejamento da política habitacional americano podem ser muito úteis para repensarmos o modelo brasileiro, sobretudo no que se refere ao cálculo da renda média de interesse social, que varia de acordo com cada região.

De acordo com o New York City Department of Housing Preservation and Development, a habitação a preços acessíveis é baseada na porcentagem da renda média de uma região ou cidade (AMI - Area Media Income), definida pelo governo federal. A habitação é considerada acessível se custar cerca de um terço ou menos do que as pessoas que vivem lá e é regulada para que o aluguel não possa aumentar drasticamente ao longo do tempo.

A renda média para todas as cidades do país é definida anualmente pelo Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD) dos EUA. O HUD usa as estimativas de cinco anos da American Community Survey - uma pesquisa nacional semelhante ao Censo - para medir a renda familiar. Eles começam com a renda média de uma família de quatro pessoas e sempre calculam a renda média por região metropolitana, e não apenas pela renda das

idades. Como a renda familiar varia de acordo com o número de pessoas na casa, o HUD usa uma fórmula para ajustar a AMI para famílias de tamanhos diferentes.

A AMI de 2018 para a região de Nova York era de US\$ 93.900 para uma família de três pessoas (100% AMI), o que equivale a US\$ 7.825 por mês. As famílias mais vulneráveis possuem renda de até 30% do AMI, ou US\$ 28.170 por ano (US\$ 2.347 por mês). O quadro a seguir relaciona a porcentagem da renda de acordo com o tamanho das famílias, iniciando por beneficiários individuais (1 pessoa) até famílias com 6 pessoas.

Family Size	30% of AMI	40% of AMI	50% of AMI	60% of AMI	80% of AMI	100% of AMI	120% of AMI	130% of AMI	165% of AMI
1	\$21,930	\$29,240	\$36,550	\$43,860	\$58,480	\$73,100	\$87,720	\$95,030	\$120,615
2	\$25,050	\$33,400	\$41,750	\$50,100	\$66,800	\$83,500	\$100,200	\$108,550	\$137,775
3	\$28,170	\$37,560	\$46,950	\$56,340	\$75,120	\$93,900	\$112,680	\$122,070	\$154,935
4	\$31,290	\$41,720	\$52,150	\$62,580	\$83,440	\$104,300	\$125,160	\$135,590	\$172,095
5	\$33,810	\$45,080	\$56,350	\$67,620	\$90,160	\$112,700	\$135,240	\$146,510	\$185,955
6	\$36,300	\$48,400	\$60,500	\$72,600	\$96,800	\$121,000	\$145,200	\$157,300	\$199,650

* New York City Department of Housing Preservation and Development

Os críticos desses padrões de acessibilidade argumentam que as famílias pobres da cidade são prejudicadas pelo cálculo da AMI. Ao incluir toda a região no cálculo da AMI, o HUD inclui muitos subúrbios ricos. Quando esses subúrbios têm uma renda mediana mais alta que a cidade, a AMI da região metropolitana pode ser maior do que seria somente para a cidade. Como resultado, as famílias mais pobres de uma região, que normalmente moram na cidade, ganham substancialmente abaixo de 30% da AMI da região. Praticamente não há assistência habitacional projetada especificamente para essas famílias. Uma melhoria desse sistema seria considerar regionalizar ainda mais esses cálculos, na busca de áreas com perfis sociais mais homogêneos.

A tabela a seguir mostra as diferentes faixas de renda por percentual de AMI, onde as rendas

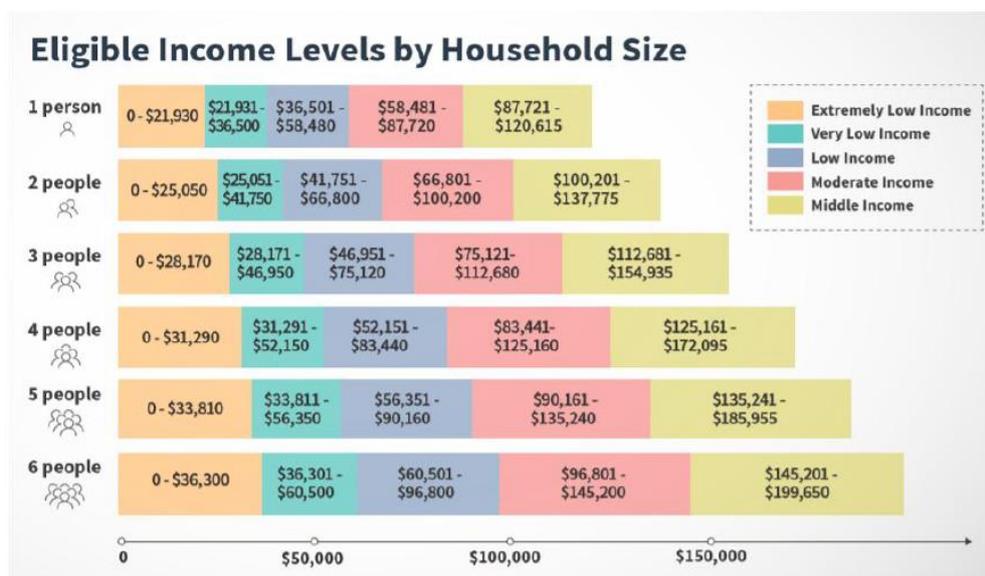
extremamente baixa correspondem até 30% da AMI, passando pelas renda muito baixas (31 a 50% da AMI), baixa renda (51 a 80% da AMI), renda moderada (81 a 120% da AMI) e rendas médias (120 a 165% da AMI), segundo o New York City Department of Housing Preservation and Development:

Income Bands and Percent of AMI

Income Band	Percent of AMI
Extremely Low-Income	0-30%
Very Low-Income	31-50%
Low-Income	51-80%
Moderate-Income	81-120%
Middle-Income	120-165%

Fonte: New York City Department of Housing Preservation and Development

O gráfico a seguir mostra as categorias de renda usadas para determinar a elegibilidade para ter acesso às habitações sociais subsidiadas, que variam de acordo com o tamanho da família.



* New York City Department of Housing Preservation and Development

O New York City Department of Housing Preservation and Development também aponta a relação entre a renda, o tamanho do apartamento (estúdio, 1, 2 e 3 dormitórios) e o valor dos aluguéis mensais, com base na porcentagem da AMI. O aluguel de um apartamento de 2 dormitórios deve custar, portanto, em torno de US\$ 575, para uma família com renda equivalente muito baixa, que recebe 30% da AMI, o que equivaleria a R\$ 2.875 mensais com o dólar cotado a R\$ 5 reais.

2018 New York City Area Affordable Monthly Rents

Unit Size	30%	40%	50%	60%	70%	80%	100%	120%	130%
Studio	\$367	\$524	\$680	\$837	\$1,040	\$1,197	\$1,510	\$1,823	\$1,979
One-bedroom	\$471	\$667	\$863	\$1,058	\$1,313	\$1,509	\$1,900	\$2,292	\$2,487
Two-bedroom	\$575	\$810	\$1,045	\$1,280	\$1,585	\$1,820	\$2,289	\$2,759	\$2,993
Three-bedroom	\$658	\$929	\$1,200	\$1,472	\$1,824	\$2,096	\$2,638	\$3,181	\$3,452

* Os valores dos aluguéis são aproximados e foram calculados em 30% da receita bruta anual da AMI de NYC.
Fonte: Departamento de Preservação e Desenvolvimento Habitacional da cidade de Nova York.

Relações com a política habitacional brasileira

Não temos no Brasil uma avaliação das condições de acessibilidade atreladas aos valores de renda por territórios ou por tamanho de famílias. No caso de São Paulo, que tem uma das regulações mais detalhadas no país, habitação acessível é Habitação de Interesse Social (HIS), diferenciada apenas como HIS 1 (famílias com renda de 0 a 3 salários-mínimos, ou até R\$ 3.300,00) e HIS 2 (de 3 a 6 salários, ou entre R\$ 3.300,00 e R\$ 6.600,00)²⁶.

Programas federais como Minha Casa Minha Vida (MCMV) também costumam apresentar suas categorias, que podem ser válidas para todo o país. No caso do MCMV, existiam quatro níveis de renda: Nível 1 (até R\$ 1.800,00), Nível 1,5 (R\$ 1.801,00 a R\$ 2.600,00), Nível 2 (R\$ 2.601,00 a R\$ 4.000,00) e Nível 3 (R\$ 4.001,00 a R\$ 7.000,00), que definem o valor dos subsídios públicos para a compra do imóvel, a taxa de juros para financiamento e o número de parcelas a pagar. Na atualização do MCMV para o Programa Casa Verde e Amarela – CVA, as faixas foram alteradas para Faixa 1 (até R\$ 2.000,00 – ou R\$ 2.600,00 para regiões N e NE), Faixa 2 (entre R\$ 2.000,00 e R\$ 4.000,00) e Faixa 3 (entre R\$ 4.000,00 e R\$ 7.000,00).

²⁶

Os valores de HIS 1 e HIS 2 foram reajustados pelo Decreto Municipal nº 60.066 de fevereiro de 2021.

No entanto, nenhuma dessas categorias no Brasil possui uma classificação em relação ao número de pessoas na família. Também não temos uma classificação da renda regional no Brasil como a AMI, onde a renda média de certas regiões metropolitanas é calculada com base nas necessidades de subsídios habitacionais. Embora as cidades tenham valores de mercado muito diferentes, a faixa de renda é genérica para todo o país, o que deixa as famílias pobres em desvantagem em cidades onde o custo de vida e o valor da terra são mais altos.

E é com relação aos preços praticados pelos aluguéis que se encontra a maior deficiência da política habitacional brasileira, que é praticamente toda baseada na propriedade privada. Como não há controle de aluguel ou uma política pública massiva de aluguel social, não há base para o que seria considerado acessível no mercado de aluguel. O único parâmetro em relação ao aluguel que é utilizado nas pesquisas relacionadas às necessidades habitacionais, para calcular o déficit, é o percentual de famílias que gastam mais de 30% com moradia, considerado o limite aceitável para o gasto com habitação, seja ele o pagamento do aluguel ou o financiamento mensal da propriedade privada.

A única regulação de preços de aluguel privado no Brasil são as determinadas pela Lei do Inquilinato (lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991), cujo reajuste do aluguel em vigor é reajustado pelos preços de mercado, ou seja, pelo IGPM, ou Índice Geral de Preços do Mercado, cujo reajuste em 2020 foi de 23,14% (o maior valor dos últimos 18 anos), muito acima do IPCA – o Índice de Preços do Consumidor, por exemplo, que teve reajuste de 4,52%, ou do reajuste dos salários, que ficou em 5,20% no mesmo ano. Isso nos mostra o quanto os inquilinos podem estar vulneráveis aos reajustes, sobretudo porque para o primeiro aluguel não há nenhum regramento territorial, já que o proprietário pode colocar um imóvel a venda pelo preço que achar adequado.

3.3 O contexto do aluguel na política habitacional dos EUA

Antes de adentrar sobre a política habitacional de aluguel na cidade de Nova York, é importante entender como a política do aluguel é dada no resto do país, de uma maneira geral. Ao ler os teóricos do aluguel, é possível identificar que Nova York é realmente uma exceção no contexto da política americana, que traz muitas semelhanças com o processo de privatização e financeirização identificado no Brasil e no resto do mundo nas últimas décadas.

Embora os subsídios ao aluguel estejam presentes na política habitacional dos EUA e a maioria dos americanos pobres morem em unidades habitacionais alugadas, o aluguel foi negligenciado em favor da propriedade privada. É o que RETSINAS e BELSKY (2008) apontam quando fazem uma análise geral da locação de imóveis a partir da perspectiva de vários pesquisadores em *Revisiting Rental House*, considerando ainda que a tendência de valorização da propriedade privada pode ter se acirrado nos últimos anos.

Embora um terço de todas as famílias americanas aluguem suas moradias e o número de unidades habitacionais ocupadas por locatários tenha aumentado nos últimos anos, as políticas de aluguel ainda são negligenciadas. 'A posse da casa é fundamental no sonho americano' (DOWNS, 2008), como no Brasil²⁷. Nos EUA, o aluguel de moradias é considerado de segunda classe, porque os americanos pobres estão concentrados em moradias de aluguel.

A concentração de famílias pobres em casas de aluguel é ilustrada pela diferença de renda entre locatários e proprietários. De acordo com o Census Bureau 2005, a renda mediana entre as famílias locatárias era de US\$ 27.051 e as famílias proprietárias eram de US\$ 55.571, quase o dobro. Por quê? Porque os pobres não têm dinheiro para o pagamento inicial, porque o aluguel é mais barato e os locatários mudam com muito mais frequência, como no Brasil. Aqui, para acessar um financiamento habitacional, ainda que dentro do programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2, o interessado na compra precisaria ter ao menos cerca de 50 mil reais para dar de entrada e conseguir acessar o financiamento bancário. Além disso, dados do Census Bureau dos EUA mostram que uma porcentagem muito maior de locatários dispensa mais de 30% da renda com moradia do que os proprietários. No Brasil, de 2007 para 2017 a participação do ônus excessivo com aluguel subiu de 24,2% para 42,3%, ou 1,76 milhão de residências para 3,29 milhões de domicílios.

Dados indicados no Census Bureau 2005 mostram que uma porcentagem muito maior de locatários dispensava mais de 30% da renda com moradia do que os proprietários:

	GASTO COM MORADIA/ANO	GASTOS COM TODOS OS ASPECTOS DA MORADIA	GASTAM MAIS DE 30% DA RENDA COM MORADIA
INQUILINOS	30.362	35,6%	86,2%
PROPRIETÁRIOS	54.126	31,9%	12,5%

Fonte: Census Bureau, 2005.

Sobre as diferenças de localização, a maioria dos locatários nos Estados Unidos concentra-se em áreas centrais, enquanto a maior parte dos proprietários estão nos subúrbios. No entanto, como os proprietários superam os inquilinos por uma diferença de 2 para 1, eles têm vantagens políticas substanciais sobre os locatários quando se trata de influenciar a regulamentação do governo local. Isso explica o porquê de as políticas públicas atuais favorecerem proprietários.

Nas últimas décadas, em todo o mundo, as políticas econômicas incentivaram as famílias

²⁷ Sobre 'a ideologia da casa própria' no contexto da política habitacional brasileira, ver: BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação social no Brasil. São Paulo, 1999.

locatárias a se tornarem proprietárias por meio de baixas taxas de juros, condições fáceis de crédito e preços das casas que prometiam ganhos substanciais de patrimônio.

Em geral (de acordo com os autores, exceto na Alemanha), o aumento da demanda leva a comercialização de novas moradias e um aumento consecutivo nos preços. Nos EUA, os preços aumentaram 51,1% de 1990 a 2000 e 59,6% de 2000 a 2006. De 1997 a 2006, o aumento foi ainda mais significativo quando analisamos estados específicos como a Califórnia (134%) ou países como Irlanda (244%), Reino Unido (184%), Espanha (173%) e Austrália (126%) (DOWNS, 2008).

Esse aumento foi causado por uma massiva entrada de capital financeiro na comercialização de imóveis residenciais e comerciais, que trouxeram impactos significativos no mercado imobiliário, tais como:

- Incentivou mais inquilinos a comprarem imóveis: 68,9% mais proprietários em 2005 do que em 2000.
- Queda na demanda por unidades de aluguel: em 2005, 1,1 milhão de novos inquilinos, em comparação com 4,5 milhões de novos proprietários.
- Enriquecimento dos proprietários de imóveis: os valores do mercado imobiliário aumentaram 213% em 16 anos.
- E, um declínio devastador na acessibilidade econômica da moradia: famílias que vivem em regiões com altos custos de moradia (como na Califórnia, Miami e Boston) hoje em dia vivem em casas menores e menos luxuosas, se afastaram do trabalho ou se mudaram para regiões mais baratas. A grande maioria da população não possui renda suficiente para comprar casas e os aluguéis aumentaram muito. Por isso, a concentração de locatários está nas áreas centrais, já que nos subúrbios estão concentrados os novos apartamentos à venda.

E como as políticas federais de habitação sustentam a propriedade? As políticas relacionadas ao setor imobiliário do governo federal favorecem fortemente os proprietários de imóveis em detrimento dos locatários com alocação de benefícios financeiros entre esses grupos. Os inquilinos pobres têm apenas uma pequena parte dos subsídios federais, que estão nas políticas de vouchers (Section 8 Program) e nas poucas moradias públicas que ainda restam, além de alguns subsídios mais antigos para a construção de moradias de aluguel e outros subsídios federais diretos.

Alguns dados importantes:

- Em 2005, 74% de todos os locatários tinham renda abaixo da renda mediana nacional em US \$ 44.503, e 43% (14,6 milhões de locatários) tinham renda abaixo da metade

da renda mediana nacional, que são os considerados muito pobres.

- Os EUA tinham US\$ 32.297 bilhões em subsídios para inquilinos, mas o governo federal forneceu o auxílio a apenas 6,2 milhões, deixando 8,4 milhões fora do atendimento.
- Enquanto isso, os benefícios fiscais para proprietários de imóveis em 2005 totalizaram US \$ 146,9 bilhões, em comparação com US\$ 41,0 bilhões em ajuda a inquilinos no mesmo ano, de acordo com o Urban Institute. Mais benefícios para quem tem mais dinheiro: 20% de todas as famílias recebem 82% de todos os benefícios. A atual disparidade entre os benefícios federais para proprietários e locatários incentiva as famílias a comprar e não alugar imóveis.

Importante ressaltar aqui que a política habitacional brasileira, no âmbito federal, não concede nenhum tipo de subsídios para a moradia de aluguel, concentrando a maior parte dos recursos públicos nos programas para a produção de moradias de transferência de propriedade, além da reurbanização de favelas.

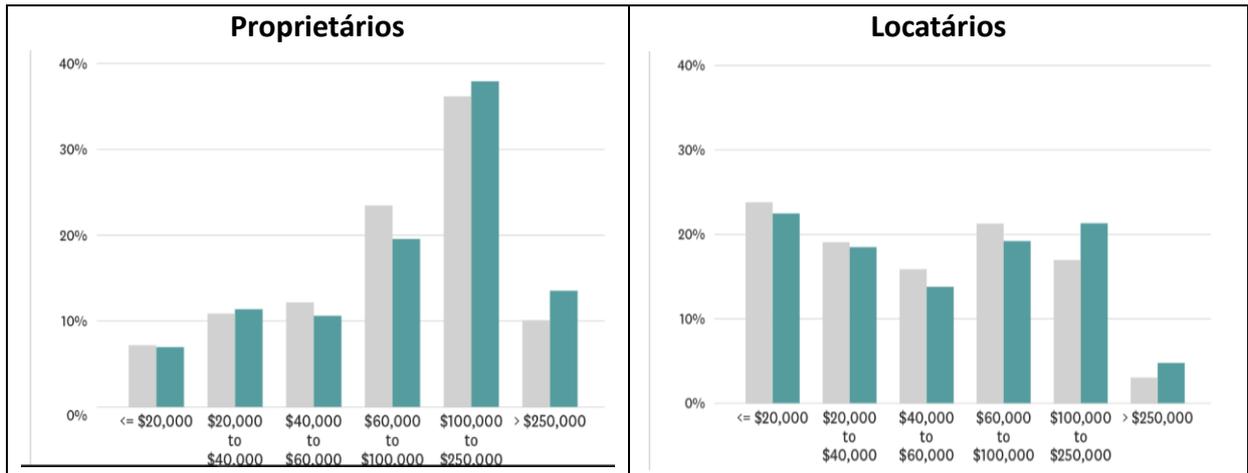
3.4 O aluguel e a propriedade privada na cidade de Nova York

Embora nos últimos anos a renda média do locatário na cidade de Nova York tenha aumentado, o ônus excessivo com o aluguel ainda permanece alto. Há uma intensa busca por moradias acessíveis entre as famílias de baixa renda, mas as escolhas são bastante limitadas. Embora o número total de famílias sem teto tenha caído recentemente, ele permaneceu acima de 40.000 pelo sétimo ano consecutivo, e o número de adultos solteiros sem-teto aumentou 6,7% em 2019, segundo o Instituto Furman Center da Universidade de Nova York.

No geral, a renda anual das famílias aumentou entre 2000 e 2018. A renda média dos locatários cresceu para US\$ 50.349 em 2018, um aumento de US\$ 2.334 em relação a 2017. O aumento da renda dos locatários, ainda que esta seja bem inferior ao dos proprietários, pode refletir o crescimento salarial entre os moradores, mas também poderia refletir uma mudança na composição da população de locatários, com famílias mais ricas se mudando para a cidade e/ou optando por alugar em vez de comprar casas.

Em comparação com todas as famílias, proprietários e locatários apresentaram mudanças semelhantes na distribuição de renda entre os anos de 2000 e 2018, exceto que não houve mudança significativa na parcela de famílias proprietárias que ganhavam menos de US\$ 40.000.

Gráfico da distribuição da renda entre proprietários e locatários, Nova York, 2019.

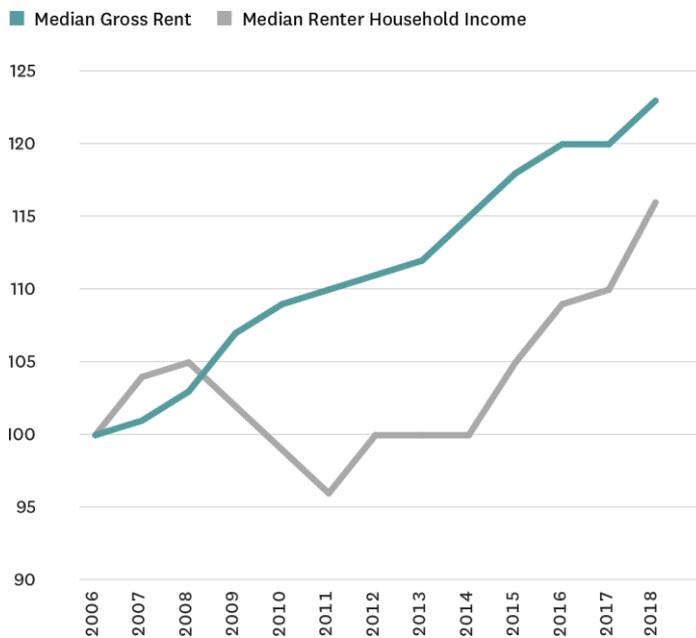


Fonte: NYU Furman Center, 2018

Embora a renda do locatário tenha crescido nos últimos anos, olhando para todo o período entre 2006 e 2018, o crescimento do aluguel ainda superou o crescimento da renda, devido ao grande declínio na renda real do locatário entre 2008 e 2011.

Aumento da renda média do locatário x aumento do valor do aluguel:

Index of Real Median Gross Rent and Real Median Renter Household Income, New York City (Index=100 in 2006)



Sources: American Community Survey (2018), NYU Furman Center

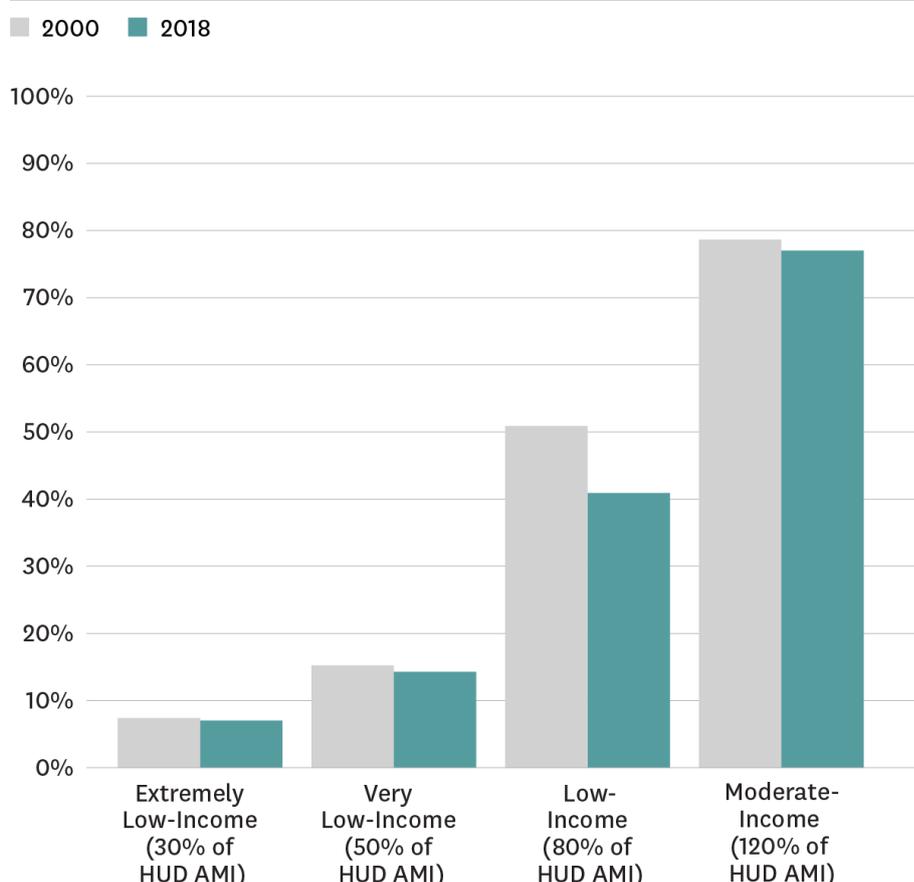
Fonte: NYU Furman Center, 2018

A parcela de unidades de aluguel recentemente disponíveis, acessíveis a famílias de renda baixa e moderada, declinou na última década. Entre 2008 e 2018, a parcela de unidades de aluguel recentemente disponíveis e acessíveis a famílias que auferem 80% da Renda

Mediana da Área (AMI) caiu significativamente, de 50,9% para 40,9%. A parcela de unidades de aluguel disponíveis recentemente a preços acessíveis para as famílias que auferem 120% da AMI caiu mais modestamente, passando de 78,6% em 2008 para 77,0% de unidades em 2018. Houve pouca mudança na parcela de unidades de aluguel disponíveis para famílias que auferiam 50% de AMI ou menos, mas continuaram enfrentando uma severa escassez de unidades. Em 2018, apenas 14,3% das unidades de aluguel disponíveis eram acessíveis para as famílias que auferiam 50% da AMI e 7,0% das unidades de aluguel disponíveis eram acessíveis para as famílias que obtinham 30% da AMI.

Unidades de habitação acessíveis para moradores de renda baixa e moderada:

Recently Available Rental Units Affordable to Low- and Moderate-income Households



Sources: American Community Survey, U.S. Department of Housing and Urban Development Section 8/HOME Program Income Guides, NYU Furman Center

Note: Recently available units are defined as affordable to a household if its gross rent (rent plus electricity and heating fuel costs; see median rent definition) is less than 30 percent of the household's gross monthly income. For more information, see the Indicator Definitions and Rankings section in Part 3 of this report.

Fonte: NYU Furman Center, 2018

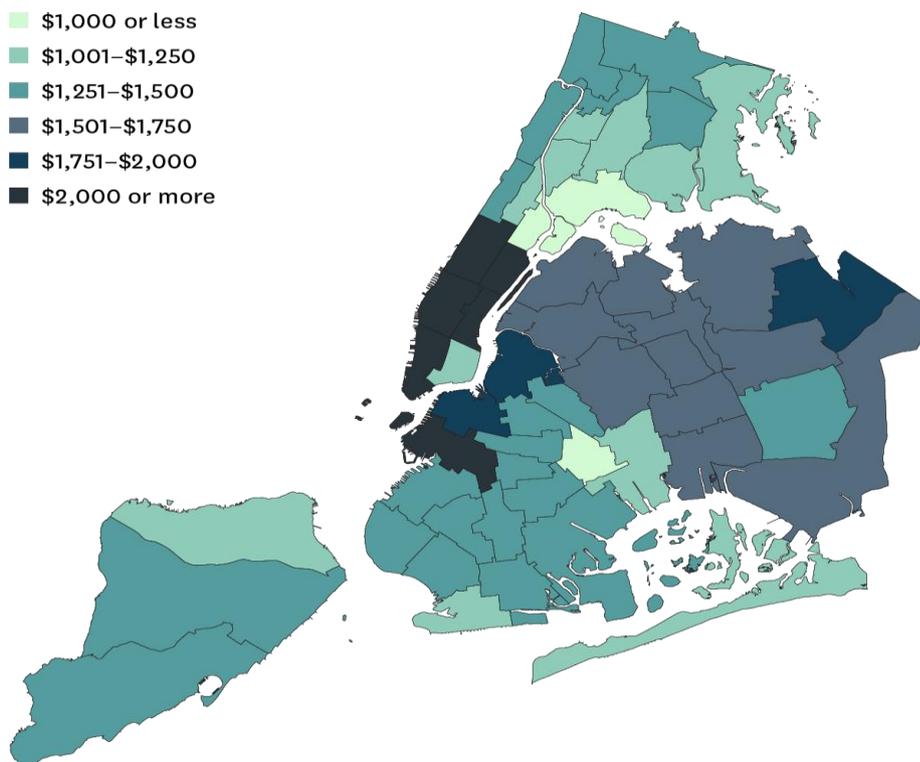
Os valores do aluguel variaram em toda a cidade, com os aluguéis mais baixos no Bronx e os mais altos em Manhattan, que permaneceu o bairro mais caro para todos os tamanhos de unidades (aluguel bruto médio de US \$ 1.710), seguido pelo Queens (US \$ 1.545), Brooklyn

(US \$ 1.397), Staten Island (US \$ 1.303) e Bronx (US \$ 1.195). Em toda a cidade, o aluguel bruto médio para todas as unidades de aluguel é de US \$ 1.419. Os valores dos aluguéis em Manhattan para apartamentos de dois e três quartos foram significativamente menores do que os aluguéis para estúdios e unidades de um quarto, provavelmente devido ao fato de que unidades mais recentes de mercado em Manhattan tendem a ser apartamentos de estúdio ou de um quarto, enquanto unidades maiores estavam localizadas desproporcionalmente em habitações públicas e outras habitações subsidiadas.

Das cinquenta e nove áreas do sub-distrito, apenas três têm a média de aluguel abaixo de US \$ 1.000 por mês: East Harlem, em Manhattan, Mott Haven / Hunts Point, no Bronx, e Brownsville / Ocean Hill, no Brooklyn. Seis áreas do sub-distrito têm aluguéis iguais ou superiores a US \$ 2.000 por mês. Os bairros de Manhattan e Downtown Brooklyn têm os aluguéis mais altos da cidade. No total, seis bairros têm aluguéis iguais ou superiores a US \$ 2.000; O bairro de Greenwich Village / Distrito Financeiro de Manhattan é o mais caro da cidade, com um aluguel bruto médio de US \$ 2.734. O Lower East Side / Chinatown é a única área mais baixa de Manhattan com aluguel abaixo de US \$ 2.000 por mês, provavelmente devido à alta concentração de moradias públicas do bairro, moradias subsidiadas e apartamentos mais antigos e regulamentados por aluguel.

Median Gross Rent by Sub-Borough Area, 2018 (2019\$)

- \$1,000 or less
- \$1,001–\$1,250
- \$1,251–\$1,500
- \$1,501–\$1,750
- \$1,751–\$2,000
- \$2,000 or more



Sources: American Community Survey (2014-2018), NYU Furman Center

* O aluguel bruto inclui o valor especificado no contrato de aluguel e os custos mensais estimados de eletricidade e aquecimento pagos pelo locatário. Esse mapa representa o aluguel médio do bairro em toda a cidade, usando dados do censo de 5 anos (em vez dos dados menos precisos de 1 ano) para maximizar sua confiabilidade.

Fonte: NYU Furman Center, 2018

3.5 Habitação acessível em Nova York

"Em 2015, 8% dos apartamentos de aluguel da cidade (178.000 unidades) ainda estavam em empreendimentos públicos administrados pelo governo. Alguns complexos habitacionais como o Queensbridge Houses (1940), com 3140 apartamentos, eram maiores do que todo o estoque de moradias públicas de muitas cidades dos EUA. Centenas de milhares de nova-iorquinos viviam em propriedade privadas com preços abaixo do mercado, ocupados pelo próprio proprietário ou alugados, desenvolvidos com ajuda do governo e muitas vezes ainda subsidiados por ele, como cooperativas como a Co-op City. A grande escala e a rica história dos empreendimentos habitacionais subsidiados de Nova York não têm paralelo nos Estados Unidos." (BLOOM, LASNER, 2016).

Bloom e Lasner mostram, na introdução do livro *Affordable Housing em Nova York* que, embora Nova York seja uma cidade enorme, centralizada, cara e com muita desigualdade social, onde os pobres viviam historicamente nos piores cortiços e onde hoje existe um intenso processo de gentrificação, Nova York é a cidade que respondeu mais agressivamente a favor das condições da população mais pobre e tem um histórico excepcional em relação a melhoraria das condições de moradia.

Bilhões de dólares em ajuda filantrópica municipal, estadual, federal e privada foram mobilizados para a causa habitacional, desde o início da década de 1920, como podemos ver na linha do tempo a seguir.

LINHA DO TEMPO SOBRE A MOBILIZAÇÃO DO DIREITO A MORADIA EM NOVA YORK			
Origem Finalidade		Ato	Ano
Governador Alfred Smith		1º programa para habitação social	1926
Senador Robert Wagner		Federal and for Public Housing	1930-40
Para Habitação Pública		New Yor City Housing Authority (NYCHA)	1934
Para Entidades sociais e cooperativas		United Housing Foundation	1949
Lider trabalhista Abraham Kazan		Campanha para cooperativas de baixo custo	1950-60
Planejadores e ativistas de bairros		Novas formas de parcerias público-privadas	1970-80
Estado de Nova York		Lei de proteção emergencial aos inquilinos	1974
Para novos programas de baixa renda		Criação do Departamento de habitação e preservação e NY	1977
Prefeitura de NY		Desregulação da 'High Vacancy'	1994
Estado de Nova York		'Preferencial Rents' passam a ser temporários	2003
Estado de Nova York		Renovação e revisão da Lei de proteção emergencial aos inquilinos	2019

Legenda: Fatos Históricos | **Fundação das Instituições** | Leis
 Fonte: Elaborado pela autora

Os subsídios incluíam doações em dinheiro para construção e manutenção e empréstimos para hipotecas, geralmente com taxas de juros abaixo do mercado e prazos bem longos, e descontos em impostos prediais. Outro investimento importante foi a criação de organizações inovadoras para atingir seus objetivos, como NICHHA, NYC DHP e UHF.

As principais motivações da abordagem de Nova York foram as circunstâncias sociais, econômicas e políticas: os pobres imigrantes estrangeiros que viviam nas favelas de East Side após a Grande Depressão e o papel das lideranças ligadas a moradia. O objetivo de buscar melhorar a qualidade dos bairros com mobilização de subsídios estaduais e federais e programas municipais de moradias não era apenas para ajudar famílias com renda muito baixa (particularmente afro-americanos e porto-riquenhos), mas também para ajudar a refazer Nova York uma cidade com uma imagem mais sofisticada para as classes médias.

A partir dos anos 80, uma nova geração de ativistas ligados a causa da moradia trabalhava para impedir o deslocamento causado pelo processo de gentrificação e também para negociar revisões de programas e subsídios públicos que estavam com prazos vencidos, tal como o movimento Universal Rent Control, que trataremos mais adiante sobre os problemas atuais relacionados à moradia.

Qual é a situação das habitações públicas em Nova York atualmente?

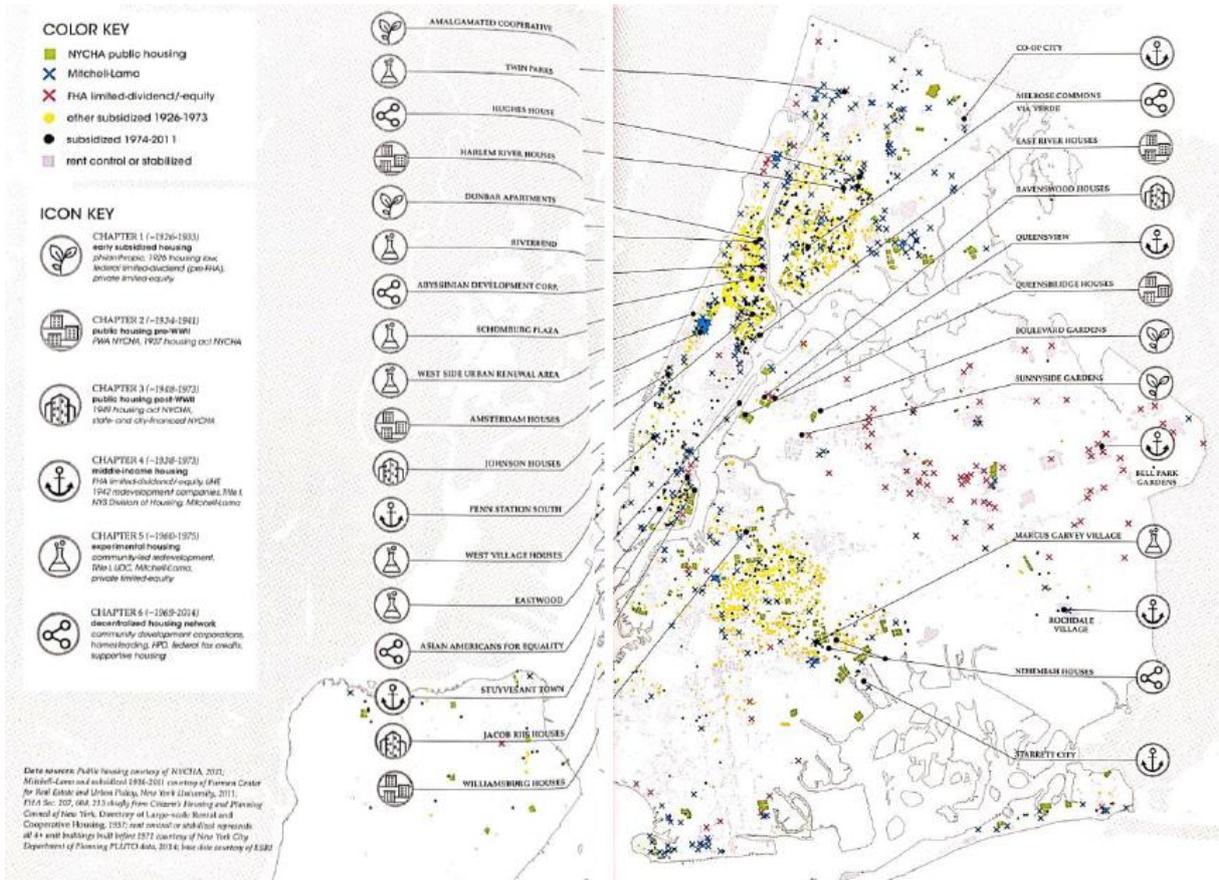
Cerca de 500 mil nova-iorquinos de baixa renda vivem em habitações públicas ou gerenciadas pelo governo. E mais de 1 milhão vivem em apartamentos privados desenvolvidos por subsídios federais, estaduais e municipais. Destes:

- 225.000 indivíduos em empreendimentos financiados pelos programas multifamiliares sem fins lucrativos da Federal Housing Administration (FHA) após a Segunda Guerra Mundial;
- 350.000 em outros desenvolvimentos de baixa renda apoiados pelo governo federal;
- 200.000 em projetos de renda média construídos com fundos municipais e do Estado de Nova York no âmbito do programa Mitchell-Lama, incluindo aqueles desenvolvidos pela Corporação Urbana de Desenvolvimento de Nova York (como a EastWood em Roosevelt Island, que será apresentado com detalhes adiante);
- 210.000 em moradias construídas com a ajuda de créditos tributários federais de baixa renda;
- 120.000 domicílios que recebem vouchers federais de aluguel;

Além disso, cerca de metade de todos os locatários que vivem em apartamentos com aluguel estabilizado ou com aluguel controlado: em 2017, havia 966.000 unidades com aluguel estabilizado.

O mapa a seguir mostra a localização das moradias acessíveis em Nova York, contendo as habitações públicas da NYCHA (verdes), Mitchell-Lama (azul - alguns dos quais já estão vencidos e atualmente são atendidos por vouchers do Programa Section 8, como Roosevelt Island), programas multifamiliares sem fins lucrativos da FHA (rosa), outros subsídios oferecidos entre 1974 e 2011 (amarelo) e o grande número de unidades habitacionais com controle ou aluguel estabilizado (em cinza). O mapa ainda não mostra os imóveis alugados por vouchers - Section 8.

MORADIAS ACESSÍVEIS EM NOVA YORK



Fonte: BLOOM e LASNER, 2016.

3.6 Modelo de aluguel 1: Subsídios para o aluguel no mercado privado: *The Housing Choice Voucher Program*

O Housing Choice Vouchers Program (HCV), ou Programa de Vouchers (frequentemente referenciado como “Section 8”), foi criado pelo Housing and Community Development Act em 1978, como uma forma de oferecer uma alternativa de moradia a grande parte das pessoas que viviam em habitações públicas que foram privatizadas, e é hoje o principal programa do governo federal para fornecer moradias para americanos que vivem na pobreza. Presta também assistência a idosos e pessoas com deficiência com renda fixa, famílias despejadas e pessoas sem-teto com deficiência.

O programa oferece opções de moradia a preços acessíveis para famílias de baixa renda, permitindo que as famílias selecionem residências particulares que estão sendo disponibilizadas para aluguel pelo proprietário. É administrado localmente por agências municipais de habitação pública, como a New York City Housing Authority (NYCHA) e o New York City Department of Housing Preservation and Development (HPD), que operam em Nova York e certificam os inquilinos e residências para participação no programa. A cidade de Nova York supervisiona o maior programa de Section 8 do país, com cerca de 90.000 vouchers emitidos atualmente. Os vouchers estão disponíveis também para quem quer adquirir a propriedade de uma casa ou para pagamentos de hipotecas.

Há mais de 290.000 nova-iorquinos e mais de 2,2 milhões de famílias de baixa renda em todo o país que possuem um voucher de moradia do programa Section 8. Há 40 anos o programa tem sido um pilar de estabilidade para os americanos de baixa renda. Por oferecer às pessoas a possibilidade de escolha da localização da habitação, formuladores de políticas públicas também o consideram uma ferramenta para reduzir a segregação e dispersar a pobreza (NY Daily News).

Como funciona o programa?

Depois que um pedido preenchido é enviado e o candidato é considerado elegível, ele é colocado em uma lista de espera. Quando um subsídio se torna disponível, o voucher é emitido para a família com a especificação do tamanho da unidade que é possível ser selecionada, com base no número de pessoas da família. O programa oferece à família a possibilidade de pesquisar e selecionar entre as unidades de aluguel disponíveis que melhor atendem às suas necessidades específicas. A residência selecionada pela família deve atender aos padrões mínimos de salubridade e segurança para que a locação seja aprovada.

Uma vez que o candidato a inquilino chegar a um acordo com o proprietário sobre os termos de locação da unidade, a agência de habitação local inspecionará a residência e avaliará se a

taxa de aluguel mensal solicitada pelo proprietário é razoável. Cada agência determina seus padrões de pagamento com base no mercado imobiliário local, e então irá calcular o valor do subsídio que a família receberá.

De acordo com os requisitos do programa, as famílias beneficiadas devem pagar 30% de sua renda bruta mensal com o aluguel e os serviços públicos. As agências municipais de habitação pública geralmente pagam ao proprietário a diferença entre os 30% da renda familiar e o valor do aluguel, que deve seguir os padrões determinados pelo programa - que é aproximadamente 80 a 100% do aluguel justo no mercado. Os inquilinos podem escolher uma casa com um aluguel mais alto, desde que paguem ao proprietário a diferença. Por lei, sempre que uma família se muda para uma nova unidade onde o aluguel excede os valores padrões, a família não pode comprometer mais de 40% de sua renda mensal com o aluguel.

Como as necessidades de moradia mudam ao longo do tempo com alterações no tamanho da família, locais de trabalho e outros motivos, o programa foi desenvolvido para permitir que as famílias se mudem sem a perda do benefício. A família que precisar mudar deve notificar a agência pública com antecedência, rescindir o contrato de aluguel e encontrar uma nova moradia que atenda aos critérios do programa. Quem possui um voucher pode selecionar uma unidade em qualquer cidade dos Estados Unidos.

Entre outros requisitos, a família deve participar do programa alugando um imóvel por um período mínimo de 12 meses antes de ser considerada elegível para a opção de adquirir a propriedade de uma moradia.

Quem pode se beneficiar?

A elegibilidade para um voucher de moradia no âmbito do programa Section 8 é determinada pela agência pública de habitação local. A elegibilidade do inquilino é baseada no total da renda bruta anual e no tamanho da família, e é limitada a cidadãos dos EUA e a categorias especificadas de não cidadãos que possuem status qualificado de imigração. Em geral, a renda da família do programa HCV não pode exceder 50% da renda média do município ou área metropolitana em que a família escolhe morar. Por exemplo, para ser beneficiário do programa Section 8 na cidade de Nova York, uma família de três pessoas tem que viver com menos de US \$ 45.000 por ano.

Por lei, 75% dos vouchers devem ser oferecidos a candidatos cujas rendas não excedam 30% da AMI (US\$ 28.000 por ano para uma família de três pessoas). Se a família passar nos critérios de elegibilidade, é adicionada a uma lista de espera, que varia em duração e tempo de acordo com as condições do mercado local. As agências de habitação locais podem estabelecer seus próprios critérios para selecionar candidatos, bem como podem fechar a lista quando tiverem mais famílias do que poderão beneficiar em um futuro próximo.

Obrigações do inquilino:

Quando uma família seleciona uma residência e ela é aprovada, ela assina um contrato de aluguel com o proprietário por pelo menos um ano. Para dar prosseguimento ao contrato, o proprietário pode renová-lo ou permitir que a família permaneça na unidade durante um contrato de aluguel mês a mês, após o término do primeiro ano.

Espera-se que os inquilinos cumpram os requisitos do programa, paguem o aluguel dentro do prazo, mantenham a unidade em boas condições e notifiquem a agência de habitação pública sobre qualquer alteração na renda ou na composição da família.

Obrigações da Agência Pública de Habitação Local:

As agências firmam um contrato com os proprietários para fornecer o benefício habitacional. Se o proprietário deixar de cumprir suas obrigações, a agência poderá encerrar os pagamentos. Ela ainda deve revisar e atualizar a renda e a composição da família anualmente, e devem inspecionar cada unidade ao menos uma vez por ano para garantir que ela atenda aos padrões mínimos de habitabilidade.

Papel do Governo Federal:

O governo federal fornece fundos para permitir que os governos municipais façam pagamentos de assistência habitacional em nome das famílias participantes. O governo federal também monitora a administração do programa pelas agências públicas de habitação local para garantir que as regras e regulamentos sejam seguidos adequadamente.

GO SECTION 8

a plataforma digital de pesquisa de unidades habitacionais incluídas no Section 8:

A plataforma GoSection8.com foi criada em 2003 com o objetivo de melhorar a maneira como as famílias procuravam por moradias populares. O antigo sistema estava com problemas e precisava de adaptações. Com o GoSection8.com foi criada a maior rede de moradias populares do país.

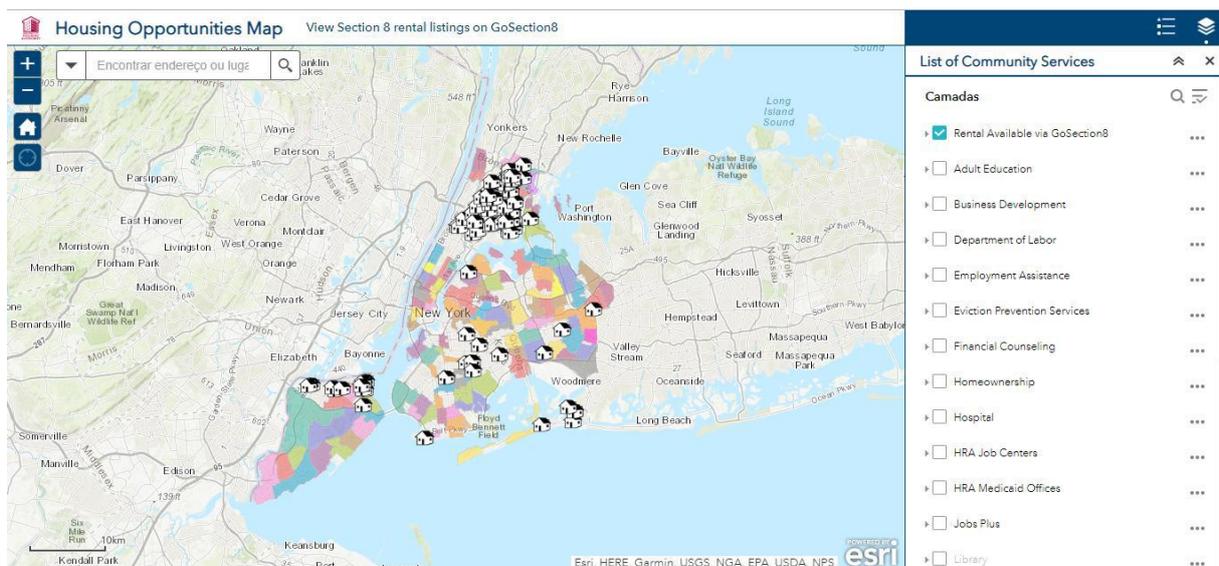
A plataforma trabalha com proprietários e agências de habitação pública para manter a maior e mais precisa lista dos vouchers de aluguel disponíveis em todos os mercados dos EUA. Os inquilinos não são cobrados para acessar as listas disponíveis on-line, para receber alertas por e-mail ou ligações. O objetivo é conectar proprietários com inquilinos e ajudar as agências de habitação pública, mantendo a lista de aluguéis certificados em seu mercado mais precisa e abrangente.

Antes do GoSection8.com, os proprietários tinham que anunciar suas propriedades

diretamente com os escritórios das agências de habitação. Devido à sobreposição de territórios geográficos, em alguns casos um proprietário teria que listar com várias agências locais diferentes para alcançar a exposição máxima. Além disso, cada agência de habitação mantinha suas listas de propriedades de forma diferente, o que tornava o processo de anúncios, atualização e verificação das listagens de aluguel demorado e não confiável.

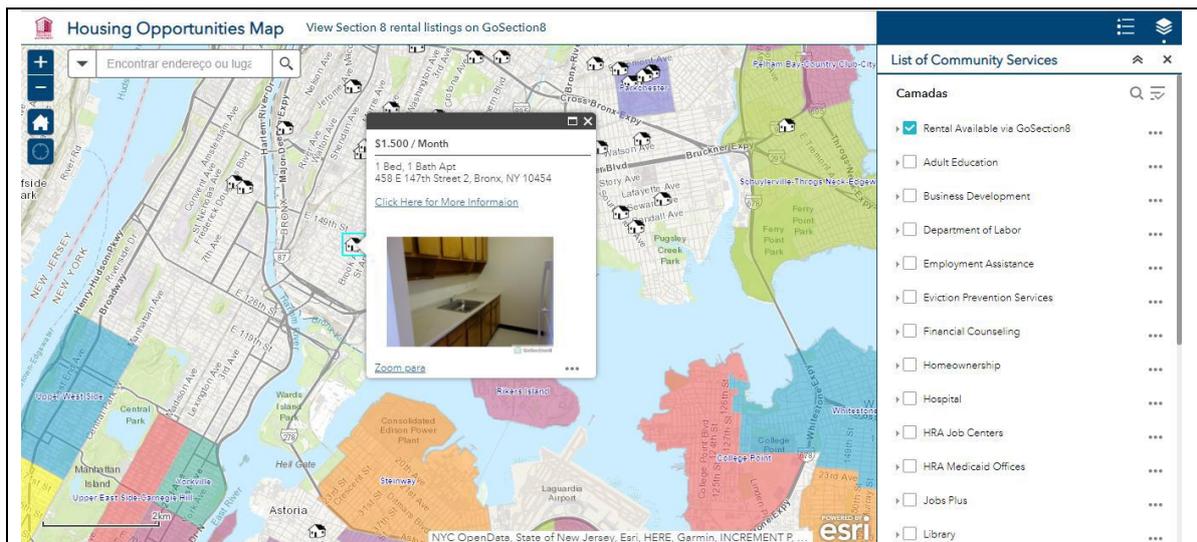
Atualmente, os proprietários que desejam participar do programa Section 8 podem fazer isso facilmente inserindo suas propriedades no site GoSection8.com. As listagens são distribuídas para milhares de inquilinos que buscam por moradia diariamente. Caso o inquilino interessado não tenha acesso a um computador pode fazer todo o procedimento por telefone.

Este mapa a seguir, disponível no Portal de Autoatendimento da NYCHA com link para o GoSection8.com, fornece informações como oportunidades de emprego, escolas, transporte e outros serviços nas áreas envoltórias dos imóveis ofertados pelo programa. Importante observar que a maior parte das propriedades disponíveis para aluguel por vouchers do Section 8 estão concentradas nas margens da cidade, em áreas distantes de Manhattan.



Fonte: New York City Housing Authority/GoSection8.com

A seguir, exemplo de um apartamento disponível para aluguel no Bronx, via GoSection8:



APARTAMENTO DE UM DORMITÓRIO E 1 BANHEIRO por US \$ 1.500 / mês
 458 E 147TH STREET 2, BRONX, CONDADO DE BRONX 10454

Detalhes da propriedade:

- Tipo: Apartamento
- Aluguel: US \$ 1.500,00
- Depósito: \$ 1.500,00
- É negociável: não
- ANO CONSTRUÇÃO: 1911

Descrição da Propriedade:

Recém-reformado, 1 quarto, 1 banheiro, localizado na 147th Street, no Bronx. Esta unidade está sendo oferecida a US \$ 1500 por mês e está pronta para a mudança. Esta unidade está equipada com as seguintes comodidades: ** Pisos de madeira, Novos aparelhos, Muitos armários, Quarto grande, Muitas janelas, Elevador, Pequena lavanderia, Câmeras de segurança, 3 quarteirões do trem 2 e 5 na 149th Street e Third Ave

Virtual Tour:

<https://youtu.be/b14O7RfaN58>

*PARA INQUILINOS COM RESTRIÇÃO DE RENDA.

QUEM PAGA O QUÊ?

- Energia elétrica paga por: inquilino
- Água paga por: Proprietário - Tipo de água: City Water
- Esgoto pago por: Proprietário - Tipo de esgoto: Esgoto público
- ÁGUA QUENTE PAGA POR: PROPRIETÁRIO - ÁGUA QUENTE: GÁS NATURAL
- Cozinha paga por: Proprietário - Combustível para cozinha: Gás natural
- Refrigeração paga por: Proprietário - Tipo de refrigeração: Nenhuma
- Aquecimento pago por proprietário – gás natural

Fonte: New York City Housing Authority/GoSection8.com

O GoSection8 apresenta, como pré-requisito para os contratos, a igualdade de oportunidades. Com base nas legislações vigentes, não podem acontecer limitações para o aluguel de um imóvel com base em raça, cor, religião, sexo, deficiência, status familiar ou nacionalidade do potencial inquilino. O proprietário ou gerente de uma propriedade não

pode estabelecer termos ou condições discriminatórias na compra ou no aluguel, negar a disponibilidade de moradia ou anunciar que a propriedade está disponível apenas para pessoas de uma determinada raça, cor, religião, sexo, deficiência, status familiar ou nacionalidade.

As legislações que amparam estes princípios são:

- Lei de Direitos Civis de 1866 (Civil Rights Act): proíbe toda discriminação racial na venda ou aluguel de propriedades.
- Lei da Habitação Justa (The Fair Housing Act): declara uma política nacional de habitação justa nos Estados Unidos, tornando ilegal qualquer discriminação na venda, ou aluguel, ou a indisponibilidade de acesso à habitação.
- Lei dos Americanos com Deficiência (Americans with Disabilities Act): proíbe a discriminação contra pessoas com deficiência em locais de acomodações públicas e instalações comerciais.
- Lei da Igualdade de Oportunidades de Crédito (The Equal Credit Opportunity Act): torna a discriminação ilegal em relação a qualquer aspecto de um pedido de crédito ou porque todo ou parte da renda do candidato deriva de qualquer assistência de programas públicos.
- Leis estaduais e locais: geralmente oferecem uma cobertura mais ampla e proíbem a discriminação com base em classes adicionais não cobertas pela lei federal.

Condições atuais do Housing Choice Voucher Program

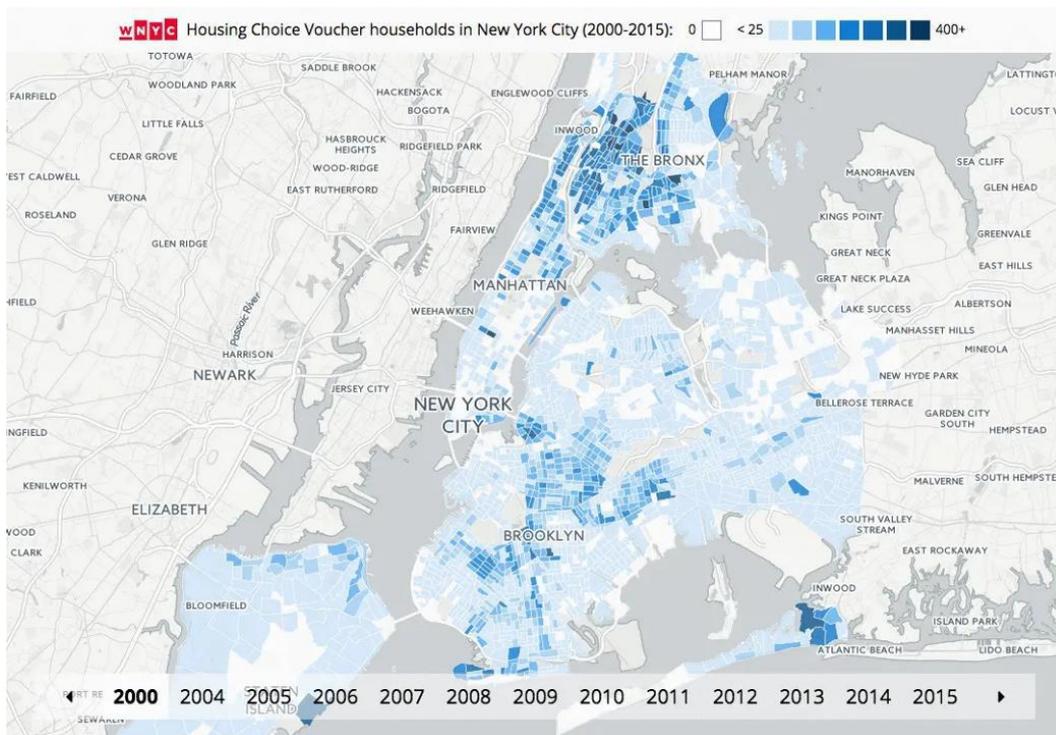
Entrevistas com mais de duas dúzias de inquilinos do programa Section 8 e com especialistas e funcionários do governo, feitas pelo NY Daily News em maio de 2016, revelaram que a gentrificação está corroendo a estabilidade do programa que já foi a melhor opção em termos de moradias para as famílias de baixa renda. Inquilinos buscam meses por proprietários que podem aceitar o voucher, às vezes sem sucesso.

Uma das análises mais convencionais sobre habitação social nos EUA - de que projetos de habitação pública são presumivelmente ruins porque ancoram famílias assistidas em bairros pobres e segregadas racialmente, enquanto vouchers são inerentemente bons porque promovem a desconcentração e a integração por meio da escolha do inquilino - está mudando. Os projetos de habitação pública estão desaparecendo dos bairros pobres de ontem que foram tomados pela gentrificação, enquanto os imóveis alugados pelo programa Section 8 estão concentrados nos bairros pobres de hoje, mais distantes do centro da cidade e com concentração de negros (DeFilippis, Wyly, 2008).

No mercado imobiliário incandescente que surgiu desde a recessão, os inquilinos do programa Section 8 acabaram se concentrando cada vez mais em bairros muito pobres, principalmente nos arredores da cidade, conforme apontam os dados dos últimos 15 anos.

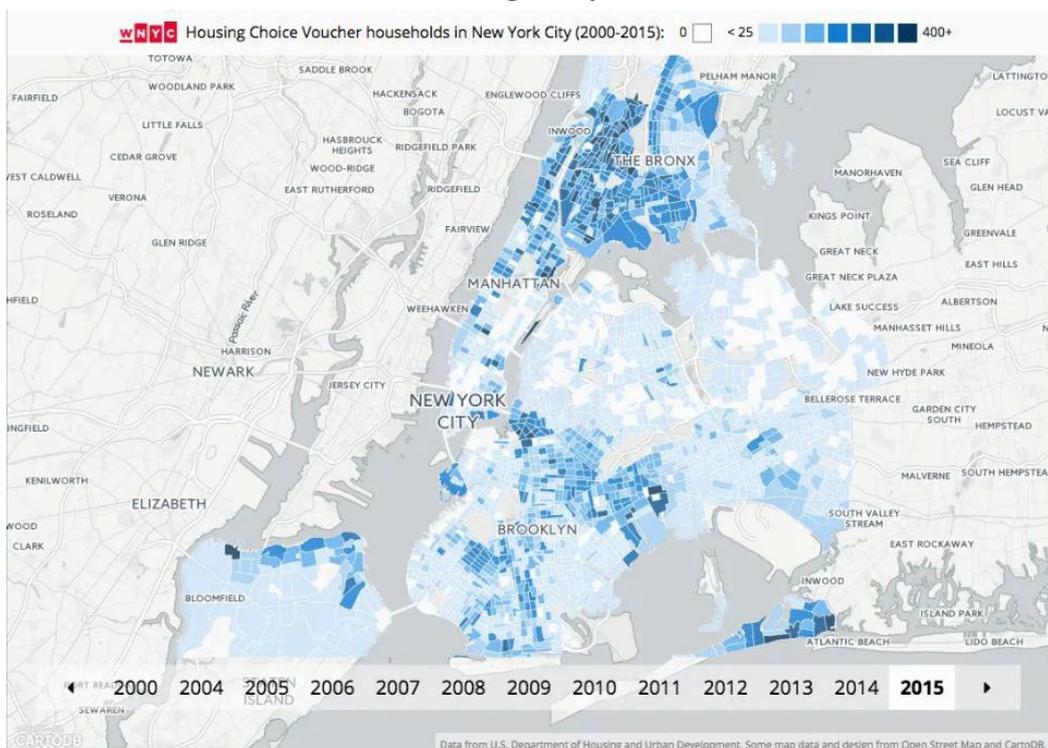
Os mapas a seguir, publicados pela WNYC, mostram o aumento de unidades habitacionais alugadas por vouchers, sobretudo nas áreas periféricas, entre 2000 e 2015:

Unidades habitacionais alugadas por vouchers, 2000, NYC



Fonte: WNYC Data News Team (<http://datanews.tumblr.com>)

Unidades habitacionais alugadas por vouchers, 2015, NYC



Fonte: WNYC Data News Team (<http://datanews.tumblr.com>)

Em 2015, mais de 82% dos inquilinos de vouchers viviam em setores censitários com taxas de pobreza de 20% ou mais. Em geral, 70% dos nova-iorquinos pobres vivem nesses setores. Entre 2000 e 2009 o número de inquilinos do HCVP em bairros pobres caiu mais de 10 pontos percentuais, de 85% para 75%. Mas desde 2009, com o adensamento da cidade, esse percentual voltou a subir.

Em Nova York, os inquilinos do programa vivem de uma média de US \$ 16.000 por ano. Mais de 75% são mulheres e mais de 30% são mulheres com filhos. Mas há um número limitado de vouchers e mais de 120.000 nomes na lista de espera.

De acordo com o relatório publicado no Daily News em maio de 2016, os proprietários deixaram de inspecionar seus imóveis intencionalmente como uma estratégia para expulsar os inquilinos. De acordo com o regramento do HCVP, cada unidade deve passar por inspeções regulares, a fim de garantir a segurança dos residentes. Se um imóvel não tiver controle dos problemas de vazamentos, mofo ou presença de ratos, os inquilinos serão despejados pelas agências de habitação, já que as condições de salubridade não estão sendo garantidas. Para muitos deles, esses reparos podem significar a diferença entre manter suas casas e serem obrigados a se mudar.

Além disso, muitas propriedades mais antigas estão sendo vendidas para dar lugar a novos edifícios destinados a taxas mais altas de aluguel, e muitas propriedades de aluguel não aceitam vouchers se estiverem localizadas em áreas onde a avaliação imobiliária está aumentando. Um relatório do New York Times de outubro de 2018 apresentou uma série de eventos em que essas situações se repetem.

Em tempos normais, o HCVP é uma fonte confiável de renda para proprietários em bairros mais pobres - e em períodos de mercados em queda, os proprietários geralmente competem por esses inquilinos. Esse cálculo tem mudado em muitas cidades com a valorização imobiliária.

Pela primeira vez em dois anos, contudo, a cidade de Nova York começou a emitir novos vouchers em maio de 2018, quando obteve um aumento no financiamento do governo federal, permitindo a distribuição de 6.200 comprovantes adicionais, de acordo com o amNY, e o atendimento aos possíveis inquilinos da lista de espera de mais de 100.000 pessoas.

Ainda que apresente muitos desafios, o programa de vouchers ainda está fazendo um trabalho muito importante no acesso à habitação para as famílias de baixa renda. Mas, de acordo com DeFilippis e Wylly, se o objetivo da política é romper o vínculo entre assistência habitacional e os estereótipos de habitação pública nos piores bairros, no caso de mercados imobiliários urbanos caros como Nova York, a periferização das unidades locadas por vouchers e a falta de investimentos no programa não é o caminho. É preciso ampliar o

acesso dos vouchers bem como garantir a preservação e a manutenção do estoque de habitações públicas. Ambas as políticas precisam ser elaboradas em conjunto.

Estudo de Caso: programas de subsídio ao aluguel privado

Roosevelt Island



Vista de Manhattan a partir de Roosevelt Island, abaixo da Ponte Queensboro e do teleférico que liga as duas ilhas. Dezembro de 2018.
Foto: Simone Gatti

Roosevelt Island tornou-se um estudo de caso sobre os programas de subsídio ao aluguel privado quando, nas primeiras semanas do estágio na New York University, conheci uma brasileira que morava em Nova York e que era voluntária em um Senior Center, um centro de

idosos municipal, localizado no térreo de um conjunto habitacional com centenas de idosos beneficiários do HCVP, residentes em um prédio originalmente construído dentro do programa Mitchell Lama.

Foi então que conheci a fantástica e pacata ilha - Roosevelt Island, localizada a 4 minutos de Manhattan, acessível pela linha F do metrô ou pelo bonde do teleférico inaugurado na década de 1970 que, apesar de seu incrível potencial turístico e valorização imobiliária, ainda possui uma grande quantidade de habitações acessíveis.

A ilha tem uma única rua principal com 3 km de extensão. Há poucos carros em circulação e parques por todo o seu comprimento. Todos os edifícios têm vista para o rio, na direção de Manhattan ou Queens.



O objetivo inicial da visita era conhecer o Senior Center e conversar com alguns dos idosos residentes, a fim de entender o funcionamento do programa Section 8 em um território específico. Mas a importância de ter Roosevelt Island como um estudo de caso não se deu apenas pela localização dos prédios alugados por meio do programa de vouchers, como era previsto no plano de trabalho inicial da pesquisa, mas sobretudo pela vulnerabilidade dos moradores e do futuro das moradias populares na ilha, uma vez que existe um rápido processo de valorização de imóveis e a possibilidade real dos apartamentos serem transferidos para o livre mercado. A ilha ainda tem predominância de aluguel, parte deles ainda acessível, mas nos últimos anos alguns edifícios em Roosevelt Island começaram a ser convertidos em propriedade privada a preços de mercado.

O potencial turístico do teleférico que liga Roosevelt Island à ilha de Manhattan sobre o rio

East, a abertura de um Starbucks, lançamentos imobiliários recentes, inauguração de novos parques e um campus da Universidade Cornell - a Cornell Tech, são elementos de um processo de valorização imobiliária sobre a estabilidade de moradias populares em Roosevelt Island.



Espaço público em Roosevelt Island, com vista para Manhattan, dezembro de 2018. Foto: Simone Gatti

Roosevelt Island: História e condições atuais de habitação

Roosevelt Island é uma estreita ilha de três quilômetros de extensão localizada no rio East, pertencente à cidade de Nova York e arrendada à Corporação de Desenvolvimento Urbano do Estado de Nova York por 99 anos em 1969. Ficou conhecida como Welfare Island por ser usada principalmente para abrigar hospitais de 1921 a 1973, quando foi renomeada de Roosevelt Island. A ilha ficou deserta e desabitada até os anos 1970, quando foi iniciado um novo plano de habitação, com unidades habitacionais de aluguel subsidiadas destinadas a moradores de baixa renda.



Hospital Goldwater, Roosevelt Island, 1939 (nycurbanism.com)

Embora pequena, a Roosevelt Island tem uma história peculiar. Possui vários prédios arquitetonicamente significativos e foi palco de inúmeras e importantes competições e projetos de arquitetura não construídos. O plano diretor da ilha, adotado pela Corporação de Desenvolvimento Urbano do Estado de Nova York em 1969, foi desenvolvido por Philip Johnson e John Burgee. O plano dividiu a ilha em três comunidades residenciais e proibiu o uso de automóveis na ilha; o plano pretendia que os moradores estacionassem seus carros em uma grande garagem e usassem o transporte público para se locomover. Outra inovação do plano foi o desenvolvimento de um 'sistema de mini-escola', no qual as salas de aula da escola pública intermediária da ilha eram distribuídas entre todos os edifícios residenciais de maneira semelhante a um campus (em vez de centralizar-se em um grande prédio).

A primeira fase do desenvolvimento de Roosevelt Island foi denominada "Northtown". É composto por quatro conjuntos habitacionais: Westview, Island House, Rivercross e Eastwood (também conhecidos como edifícios WIRE). Rivercross é uma cooperativa do antigo programa Mitchell-Lama, enquanto o restante dos edifícios em Northtown são para aluguel. Eastwood, o maior complexo de apartamentos da ilha, e Westview foram projetados pelo notável arquiteto Josep Luis Sert, então reitor da Harvard Graduate School of Design. Northtown Phase II foi desenvolvida pela Starrett Corporation e projetada pela empresa Gruzen Samton. Foi concluída em 1989, mais de uma década depois de Northtown. Southtown (também chamada de Riverwalk pelos incorporadores) é a terceira fase do desenvolvimento da ilha, também projetada por Gruzen Samton e iniciada somente em 1998, e ainda está em processo de desenvolvimento. Quando concluída, Southtown terá 2.000 unidades em nove edifícios.

A partir de 2013, seis dos edifícios de Southtown, com um total de 1.200 unidades, foram

concluídos. O desenvolvimento residencial de Southtown trouxe novos negócios de varejo para Roosevelt Island, incluindo uma cafeteria da rede Starbucks e uma loja da rede Duane Reade.

Eastwood
 EASTWOOD... middle income rental apartments featuring outstanding accommodations for people of all ages, economic backgrounds and interests with special units for the aged and handicapped.
 The delightful apartments at Eastwood surround fully landscaped courtyards and sitting areas. There are many duplex suites and some with sliding glass doors to private garden areas.
 If a family's adjusted income is between \$7,000 and \$23,210 (depending upon the size of the family and the number of bedrooms required) it may qualify for this moderately priced housing.
 Basic rents under the Section 236 Interest Reduction Program for the 1,000 apartments at Eastwood are:
 Studios (143) \$191
 One Bedroom (336) \$256 - \$322
 Two Bedrooms (263) \$336 - \$381
 Three Bedrooms (189) \$395 - \$415
 Four Bedrooms (99) \$421
 In addition, rents on some dwelling units are available at further reduced prices for qualified low income families and elderly people.
ALL RENTALS INCLUDE THE COST OF UTILITIES
 The tremendous reception to Roosevelt Island has resulted in many apartments already being rented. Please consult with a representative at Eastwood to determine the availability of remaining apartments.

Island House
 ISLAND HOUSE... outstanding rental apartments located adjacent to the Good Shepherd Community Center.
 Many of the apartments in this building offer commanding views of the East River and Manhattan Skyline. Landscaped courtyards and sitting areas surround the structures and there is a private health and swim club with men's and women's saunas, lockers and dressing rooms available on a membership basis.
 There are only 399 apartments available at Island House with rentals from:
 Studios (34) \$297 to \$333
 One Bedroom (92) \$393 to \$446
 Two Bedrooms (153) \$479 to \$551
 Three Bedroom duplexes (108) \$652 to \$729
 Four Bedroom duplexes (12) \$775 to \$805
ALL RENTALS INCLUDE THE COST OF UTILITIES
 The tremendous reception to Roosevelt Island has resulted in many apartments already being rented. Please consult a representative at Island House to determine the availability of remaining apartments.

Westview
 WESTVIEW... outstanding rental apartments located around a park setting with some dwellings cantilevered above the East River and others with private garden courtyard.
 These spacious apartments, many with rooftop terraces or balconies, offer spectacular views of the Manhattan Skyline and East River. Westview features its own private health and swim club with men's and women's saunas, lockers and dressing rooms available on a membership basis.
 There are only 360 apartments available at Westview with rentals from:
 Studios (13) \$320 to \$370
 One Bedroom (97) \$433 to \$481
 Two Bedrooms (169) \$539 to \$599
 Three Bedrooms (63) \$688 to \$810
 Deluxe Three Bedrooms (21) \$812 to \$887
ALL RENTALS INCLUDE THE COST OF UTILITIES
 The tremendous reception to Roosevelt Island has resulted in many apartments already being rented. Please consult with a representative at Westview to determine the availability of remaining apartments.

Rivercross
 RIVERCROSS... a planned deluxe cooperative residence located adjacent to Blackweli Park. These magnificent apartments are the only cooperative dwellings on Roosevelt Island and offer a unique 5-year buy-back plan.
 Each suite is carefully appointed with luxury features, including central air conditioning. Most have private balconies. Magnificent panoramic views of the East River and Manhattan Skyline are seen from almost every apartment.
 There is a private health and swim club at Rivercross with men's and women's saunas, lockers and dressing rooms available on a membership basis. In addition, there is a sun deck and game terrace available to all residents.
 There are only 378 apartments available at Rivercross with estimated maintenance charges from:
 Studios (3) \$ 391 to \$ 411
 One Bedroom (127) \$ 635 to \$ 605
 Two Bedrooms (156) \$ 653 to \$ 746
 Three Bedrooms (82) \$ 881 to \$ 957
 Four Bedrooms (8) \$1007 to \$1049
ALL CARRYING CHARGES INCLUDE THE COST OF UTILITIES
PURCHASE PRICES
 Studios \$10,061 to \$10,590
 One Bedroom \$13,767 to \$15,563
 Two Bedrooms \$16,944 to \$19,213
 Three Bedrooms \$22,683 to \$24,650
 Four Bedrooms \$25,946 to \$27,005
 Apartments at Rivercross are available for viewing by appointment only. Please consult a Roosevelt Island representative for information.
 Offering by Prospectus Only

Roosevelt Island, prospectus de 1975 (fonte: BLOOM, LASNER, 2016).

DADOS DEMOGRÁFICOS, RAÇA E RENDA em ROOSEVELT ISLAND

Segundo o Censo 2000 dos Estados Unidos, a população de Roosevelt Island era de 9.520 habitantes. A composição racial da ilha era de 45% de brancos (não hispânicos), 27% de negros (não hispânicos), 14% de hispânicos ou latinos de qualquer raça, 11% de asiáticos ou das ilhas do Pacífico e 0,3% de outras raças. A renda média era US\$ 49.976, 37% tinham uma renda abaixo de US\$ 35.000, 40% tinham renda entre US\$ 35.001 e US\$ 99.999, e 23% tinham renda acima de US\$ 100.000.

Já os dados do Censo de 2010 nos Estados Unidos apresentavam uma população de 11.661 habitantes. A composição racial da ilha era 54,4% branca, 23,4% negra, 14,9% hispânica ou latina de qualquer raça, 20,0% asiática, 0,6% nativa americana ou das ilhas do Pacífico e 5,4% de outras raças, e 42,7% da população havia nascido fora dos EUA. A renda média era de US\$ 76.250 e 69,3% das famílias ganhavam mais de US\$ 50.000 e 30,5% ganhavam menos de US\$ 50.000

A ilha ainda abriga uma grande população de estrangeiros, alguns dos quais são funcionários das Nações Unidas. Mas há uma transformação em curso.

A comparação dos dados do Censo mostra que, de 2000 a 2010, houve uma transformação considerável nas características demográficas de Roosevelt Island. Nos 10 anos indicados pelo Censo, vemos um aumento de 10% na população branca, reduções significativas de negros e um aumento de 26% na renda média da população.

Essa transformação ainda desconsidera as alterações recentes após o ano de 2010, não cobertas pelo Censo, como a abertura de novos parques, a instalação do campus da Universidade de Cornell e novos lançamentos imobiliários. Em 2016, de acordo com a Roosevelt Island Operating Corporation, a população era de cerca de 14.000 habitantes.

O MERCADO IMOBILIÁRIO E PREÇOS EM ROOSEVELT ISLAND

Os preços em Roosevelt Island dispararam nos últimos anos. Em 2017 o preço médio de venda de um apartamento era de US\$ 1,05 milhão, frente aos US\$ 660.000 pagos em 2012, o que representa um aumento de 59%. Quanto aos aluguéis, os estúdios no Octagon custavam cerca de US\$ 2.500 por mês em setembro de 2017, enquanto na 480 Main, ou Riverwalk Point, um estúdio custava US\$ 2.300.

O mais novo e mais caro estoque de moradias fica perto da ponte Ed Koch Queensboro. O mais recente é um edifício para aluguel pelo livre mercado com 266 unidades na 480 Main St., concluído em 2015.

Sobre as unidades de interesse social, há unidades para aluguel com preços acessíveis na rua Main St. 415 e 455 e também no nº 425. As cooperativas habitacionais estão nos edifícios da Mains St. 555 e 575, convertidas para o programa Mitchell-Lama, e também no nº 531, onde fica o grande Rivercross. Um apartamento duplex de três quartos com dois banheiros e varanda, em um edifício do pós-guerra com porteiro, está a venda por US\$ 1.600.000.

Em setembro de 2017, 12 cooperativas e condomínios estavam à venda a um preço médio de US\$ 1,16 milhão, segundo o StreetEasy, portal imobiliário de Nova York. O mais barato era um estúdio em uma cooperativa a venda por US\$ 499.000; os imóveis mais caros eram unidades com dois quartos, por US\$ 1,843 milhão.

No campus de Universidade Cornell, um esforço conjunto com o Instituto de Tecnologia Technion-Israel construiu três prédios de moradia para estudantes. O The House, o edifício com apartamentos de um dormitório, pode acomodar 500 alunos e professores, e esteve com ocupação de 75% no primeiro semestre de 2017.

EASTWOOD – ou Roosevelt Landings



Edifício Eastwood, Roosevelt Island, dezembro de 2018. Foto: Simone Gatti

Data: 1976

Arquiteto: Jackson Sert e Associados

Incorporador: UDC

Programa original: Moradias de aluguel para o programa Mitchell-Lama (hoje alugado através do Programa Section 8)

Endereço: 510 - 580 Main St, Roosevelt Island

Uso: Residencial,

Número de unidades: 1003

Em Roosevelt Island, desenvolvida como um bairro de classe média a partir das ruínas de prisões e hospitais, havia moradias acessíveis em abundância, graças a programas estaduais que concediam subsídios públicos a prédios de apartamentos em troca de manter os aluguéis baixos. Hoje, a maioria dos edifícios residenciais de Roosevelt Island são ainda edifícios de aluguel. Há também uma cooperativa chamada Rivercross e um condomínio chamado Riverwalk. Há tentativas de privatizar outros três edifícios, incluindo a cooperativa.

O conjunto de apartamentos de aluguel visitado para esta pesquisa é Eastwood, agora chamado Roosevelt Landings. Com 1.003 unidades, Eastwood é o maior complexo residencial da ilha, composto por dez edifícios conectados, formando três pátios. Cada um dos pátios

contém suas próprias instalações comunitárias: uma escola, um centro para idosos e um anfiteatro ao ar livre.

Eastwood não faz mais parte do programa estadual de habitação Mitchell-Lama, mas parte dos seus moradores estão hoje com aluguel protegido através do programa Section 8, já que muitos apartamentos eram, desde o início, reservados para inquilinos deficientes e idosos, e com a troca do programa essa destinação foi mantida.

Eastwood, assim como outros edifícios construídos em Roosevelt Island, sofreu uma série de problemas desde a construção, prejudicada pela ruptura de programas federais. Itens como ar-condicionado foram cortados do projeto para viabilizar os custos da construção e manutenção. Eastwood não foi muito bem recebido pelo mercado de renda média a que se destinava originalmente, devido ao isolamento da ilha que se apresentava sem uma grande oferta de comércio e transporte público, o que fez com que os apartamentos fossem destinados à famílias de renda baixas (BLOOM, LASNER, 2016).

No térreo de Eastwood, há um Centro de Idosos, frequentado pelos moradores do edifício. São idosos que recebem aposentadoria ou previdência social, com salário mensal que varia de US\$ 720 a US\$ 900 dólares, e pagam aluguel mensal correspondente a 30% da renda, sendo o restante pago diretamente aos proprietários por meio dos vouchers do programa Section 8. A maioria dos residentes são imigrantes, provenientes de países como Cuba, Porto Rico, China e França.

Gloria, de 81 anos, é uma das moradoras do edifício EastWood e frequentadora do Centro de Idosos localizado no térreo do prédio. Ela nasceu em Porto Rico e veio para os Estados Unidos ainda com seus pais. Trabalhou com artesanato na confecção de bolsas e carteiras de couro até os 60 anos e mora sozinha em um apartamento de 1 quarto.

"Recebo 900 dólares de aposentadoria e pago 260 dólares para viver. Eu sei que, se não fosse pelo programa Section 8, eu estaria em algum abrigo. Estou muito feliz aqui. Tenho meus amigos e passo muitas horas do dia fazendo atividades no Centro de Idosos e só preciso pegar o elevador para chegar aqui. E a ilha de Roosevelt é muito, muito pacífica." (Glória, moradora de EastWood).

Teresa é outra moradora do EastWood que é usuária do Centro de Idosos e beneficiária do programa Section 8. Ela nasceu em Cuba e vive nos EUA há 43 anos.

"A década de 1980 ganhou vida com o programa Section 8, porque o que recebo da previdência social (US \$ 830) não daria para pagar um bom lugar para morar. Só estou pensando que as coisas estão mudando aqui. Há muitas pessoas novas na ilha e no prédio. Amigos estão morrendo e as coisas estão mudando rápido demais." (Teresa, moradora de EastWood).

Segundo informações das assistentes sociais que acompanham as famílias e os coordenadores do Centro de Idosos, quando os idosos morrem e não têm descendentes, as unidades são destinadas ao livre mercado, o que aponta para a possibilidade de transformação do perfil de renda dos futuros residentes. Alguns dos apartamentos foram vendidos para cooperativas, outros já estão sendo comercializados pelo mercado, mas a maioria ainda é de propriedade privada alugada por vouchers do programa Section 8.



Senior Center, ou Centro de Idosos, no térreo do conjunto Eastwood em Roosevelt Island, dezembro de 2018. Foto: Simone Gatti

Desde 2007, a participação de inquilinos de baixa renda caiu de 87 para 58%. No lugar dos moradores idosos com renda limitada, surgiram muitos estudantes em idade universitária e famílias jovens (BLOOM, LASNER, 2016).



Voluntários do Centro de Idosos em visita para doação de presentes na véspera do Natal, dezembro de 2018.
Foto: Simone Gatti

Outros edifícios na ilha também estão em situação semelhante, uma vez que muitos dos edifícios incluídos no programa Michel Lama tiveram seus contratos vencidos. Foi realizado um acordo para manter mais de 360 apartamentos em Roosevelt Island acessíveis por mais 30 anos. O plano 11th Hour permite que os proprietários do conjunto habitacional Westview, um complexo de dois edifícios de 19 andares com 361 apartamentos construído em 1976, saiam do programa de aluguel Mitchell-Lama.

Os inquilinos terão então a opção de permanecer como locatários a taxas atreladas à renda e com aluguel estabilizado ou comprar a preços abaixo do mercado, o que significa que ofertas para a transferência do sistema de aluguel para a propriedade estão em vigor, e podem mudar o perfil das unidades habitacionais de Roosevelt Island, seguindo o padrão de valorização imobiliária do restante da ilha de Manhattan.

3.7 Modelo de aluguel 2: AS HABITAÇÕES PÚBLICAS GERIDAS PELA NYCHA EM NOVA YORK [AS PUBLIC HOUSINGS]

A experiência da agência de habitação da cidade de Nova York, a New York City Housing Authority (NYCHA), se diferencia muito das outras cidades americanas que viram seus parques públicos de habitação serem desmantelados com o fim do Estado de Bem-Estar Social e a recente crise imobiliária.

Do Brooklyn a Manhattan, um dos metros quadrados mais caros do mundo, é possível identificar os inúmeros edifícios de tijolo marrom construídos em meados da década de 1960 ao redor da ilha. Nesses edifícios, os chamados *projects*, estão concentrados os descendentes de imigrantes, principalmente negros, que comprometem no máximo 30% de sua renda com aluguel em um dos metros quadrados mais caros do mundo. Mas como Nova York poderia manter esse parque público em face do desmantelamento de moradias públicas no resto do país? Selecionando os inquilinos, de acordo com a tese do historiador americano Nicholas Dagen Bloom, professor do New York Institute of Technology, que dedicou parte de sua pesquisa acadêmica para analisar as habitações públicas de Nova York.

Habitação pública nos Estados Unidos: contexto de uma política em crise

Cerca de 1,2 milhão de famílias americanas, a grande maioria muito pobre, vivem em unidades habitacionais públicas, administradas por cerca de 3.300 agências de habitação. Um número extremamente alto quando comparado ao Brasil, mas que foi reduzido nas últimas décadas.

Em 1974, a Lei de Habitação e Desenvolvimento Comunitário - ou Housing and Community Development Act, encerrou a construção de novas moradias públicas e implementou o Housing Choice Voucher Program, o Section 8 analisado anteriormente. Em um novo programa em 1989, a HOPE VI foi estabelecida com o mesmo objetivo, juntamente com a suposta necessidade de eliminar a criminalidade²⁸, o que resultou na demolição e substituição de um grande número de unidades habitacionais públicas, delegando ao atendimento pelo setor privado grande parte da população. Nos últimos 15 anos, a HOPE VI investiu US\$ 6,1 bilhões em recursos federais, demolindo 96.200 unidades habitacionais públicas e produzindo 107.800 unidades novas ou reformadas, com apenas 50% de preços

²⁸ A National Commission on Severe Distressed Public, responsável para avaliar o estado da habitação pública nos Estados Unidos, concluiu que a maioria das 1,4 milhões de unidades públicas de habitação americana foram bem mantidas, no entanto, o percentual de 6%, ou 86 mil unidades que apresentaram problemas de gestão, manutenção e criminalidade, serviram para legitimar a HOPE VI e as consequentes demolições (UN Special Rapporteur on the right to adequate housing, 2010).

acessíveis, de acordo com a então relatora para a moradia adequada das Nações Unidas, Raquel Rolnik, em 2010. "Muitas das unidades demolidas foram substituídas por moradias com valor de mercado, e muitas das unidades 'acessíveis' são muito caras para muitos inquilinos de moradias públicas". (UN SPECIAL RAPPORTEUR ON ADEQUATE HOUSING, 2010, página 8). Além disso, o sistema de vouchers, fornecido para muitas famílias cujas casas foram demolidas ", [...] coloca a responsabilidade de encontrar moradias no mercado privado para o usuário, onde as opções são muitas vezes limitadas, sem unidades disponíveis em determinados bairros, ou proprietários que não estão dispostos a participar do programa" (UN SPECIAL RAPPORTEUR ON ADEQUATE HOUSING, 2010, p.9).

Essa transferência de responsabilidades resultou em uma redução no fornecimento de moradias públicas (atualmente 1,2 milhão de unidades). A recente crise das hipotecas foi um reflexo dessa política, quando facilitou o crédito imobiliário para famílias sem comprovação de renda e histórico de crédito ruim. Como as taxas de juros foram pós-fixadas, o aumento das taxas antes dos impostos levou a altas taxas de inadimplência e a consequente perda de imóveis pelos moradores, com danos principalmente aos locatários. Com a redução do financiamento federal em 25% entre 1999 e 2006, as agências de habitação precisaram reduzir seus próprios gastos, privatizar conjuntos habitacionais ou tomar ações como cortes em segurança e manutenção ou a seleção de inquilinos de rendas mais altas.

New York City Housing Authority

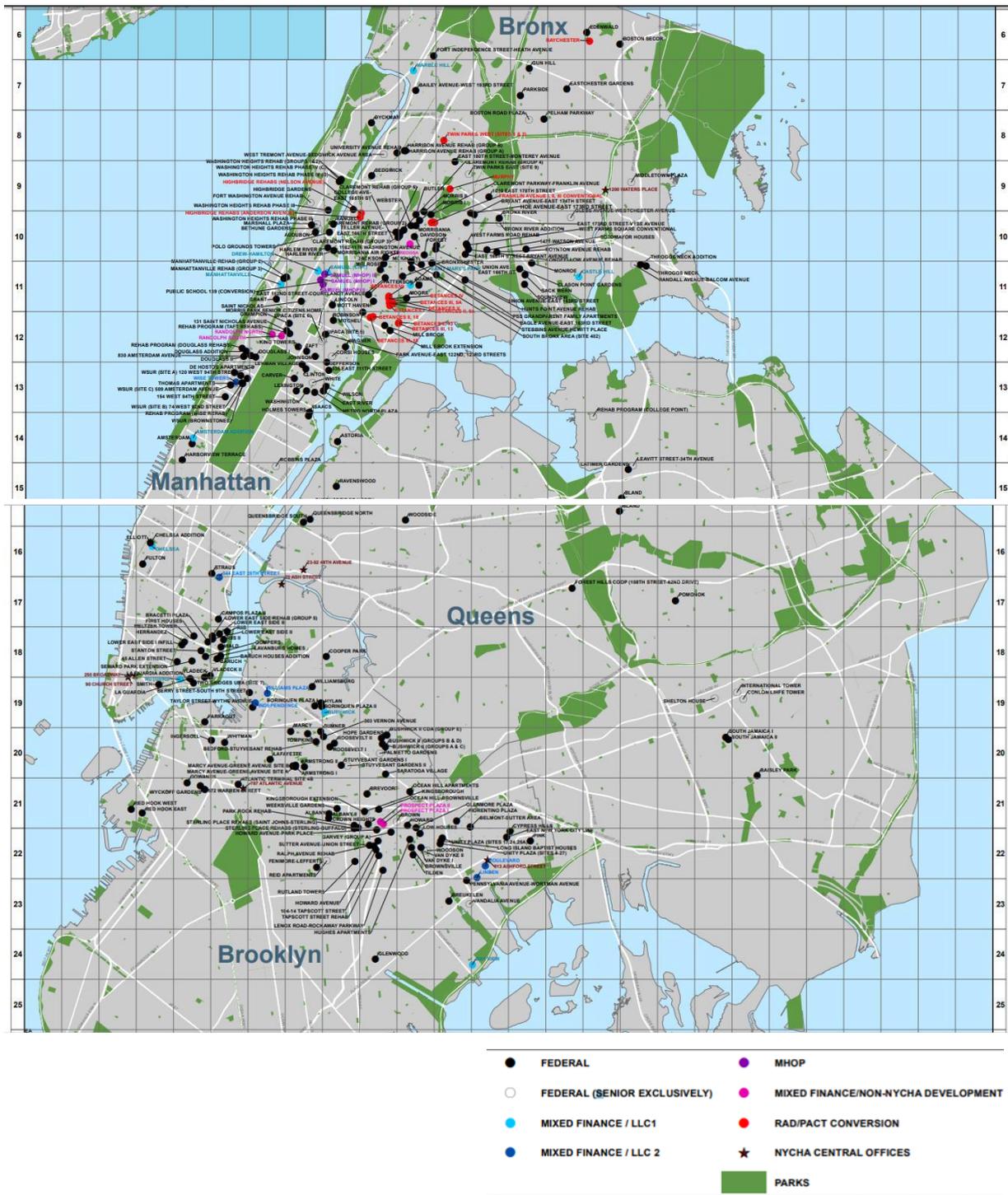
A NYCHA começou a construir moradias sociais em 1934. Ela privatizou alguns conjuntos na década de 1960, mas foi pressionada por ativistas afro-americanos e porto-riquenhos, junto com alguns acadêmicos, para aumentar o número de beneficiários da previdência social. As associações ativas de inquilinos presentes nos chamados *Projects*, como ficaram conhecidos os edifícios de habitação pública geridos pela NYCHA, são figuras importantes para a manutenção da habitação popular, apesar da redução dos investimentos para a construção de novas unidades habitacionais. Entre 1976 e 2012, o número de apartamentos alugados aumentou 8,4% (BONNET, 2014), percentual que pode ser considerado alto ou baixo, a depender como e com quem é feita a comparação.

Atualmente, cerca de 10% de todas as habitações públicas dos EUA são administradas pela NYCHA. A habitação pública de aluguel representa 5,8% do estoque total de moradias da cidade, sendo 31,8% residências particulares ocupadas pelos seus proprietários, 26,7% residências particulares para aluguel, 32,3% fazem parte das habitações de mercado com controle dos preços de aluguel e 2,8% das residências estão incluídas no programa Section 8 (BONNET, 2014). Há regulação estatal em 40,2% das unidades habitacionais da cidade, ou seja, em quase metade das moradias disponíveis.

De acordo com dados coletados pelo historiador americano Nicholas Bloom em 2011, a NYCHA administra cerca de 2.600 edifícios espalhados por 345 complexos diferentes, que

abrigam mais de 400.000 habitantes em 180.000 apartamentos. O mapa a seguir apresenta a localização dos edifícios públicos de habitação administrados pela NYCHA na cidade de Nova York.

É possível observar que os empreendimentos em Manhattan, com exceção dos conjuntos no Chelsea, foram construídos nas extremidades da ilha, ao Sul e ao Norte, áreas consideradas periféricas nas décadas de 1960 a 1980 e que hoje estão inseridas entre as áreas mais valorizadas da cidade. Mas a grande maioria dos empreendimentos estão no extremo norte no Brooklyn e no Bronx, regiões mais distantes dos grandes eixos de valorização imobiliária.



Mapa oficial da New York City Housing Authority – NYCHA com a localização dos conjuntos habitacionais públicos para aluguel. Fonte: nyc.gov.

O custo médio do aluguel é de US\$ 434 por mês (em comparação com o custo médio de US\$ 2.000 de um apartamento em Bushwick, um bairro pobre do Brooklyn). Entre os inquilinos, 46% são afro-americanos e 44% latino-americanos. Apenas 4% dos moradores são brancos. São famílias pobres com uma renda média anual de US\$ 23.000 (que está na linha da

pobreza para um casal com dois filhos). Do total de residentes, 11% estão no sistema previdenciário, 47% das famílias têm pelo menos uma pessoa ocupada e os demais são portadores de necessidades especiais, idosos ou veteranos. A taxa de vacância é de 0,6% com uma lista de espera de cerca de 160 mil pessoas (BLOOM, 2012).

Em relação a gestão dos empreendimentos, há uma equipe de mais de 11 mil funcionários trabalhando na manutenção do parque público, dos quais 22% moram nos *projects*, todos recrutados por meio de concurso público para evitar possíveis acusações de nepotismo ou clientelismo (BONNET, 2014). A equipe é responsável por selecionar os locatários, cobrar aluguel e cuidar da limpeza e manutenção das unidades. O trabalho persistente de arrecadação de aluguéis mês a mês fez com que a adimplência atingisse 98,7% em 2011.

A manutenção das edificações é outra prioridade estratégica da gestão, apesar dos recursos limitados, pleiteados ao governo federal. O tempo médio para atender chamadas urgentes de os inquilinos eram de 18,3 horas e as chamadas não urgentes eram de 29 dias, de acordo com a pesquisa de Bloom dos arquivos no NYCHA. A padronização das edificações facilita os custos e os trabalhos de manutenção. Todos possuem os mesmos elevadores, os mesmos tijolos, as mesmas janelas e as mesmas coberturas a serem reparadas e substituídas (BONNET, 2014).

A presença da polícia é outro fator que contribui para a estabilidade dos edifícios residenciais administrados pela NYCHA. Entre 1952 e 1995, o policiamento ocorreu na forma de "policiamento comunitário", com policiais recrutados entre os moradores ou na vizinhança. Em 1995, esse sistema foi fundido com a polícia de Nova York e os métodos tradicionais de policiamento foram restabelecidos (BONNET, 2014).

De acordo com Bonnet (2014), a NYCHA sempre buscou eliminar os possíveis inquilinos que não teriam condições de pagar o aluguel, priorizando as pessoas ocupadas em detrimento das famílias mais pobres e vulneráveis que permanecem segregadas em bairros pobres, alugando quartos em péssimas condições e com preços altos, tal como os cortiços no Brasil. Os locatários gastam cerca de 30% da sua renda com aluguel ou 25% nos bairros menos valorizados, porém, existe um percentual considerável de famílias recebendo subsídio integral (11%) e mais da metade está no atendimento prioritário, pessoas que provavelmente estariam vivendo em péssimas condições se não fosse a moradia alugada nos *projects*. Para Bloom (2012), é melhor ter uma habitação social seletiva do que uma habitação social demolida.

No entanto, o sistema de Nova York também tem suas limitações. Segundo os movimentos sociais ligados à questão habitacional, existem contratos de gaveta que faturam aluguéis de 400 a 4 mil dólares em regiões como o bairro de Chelsea em Manhattan, ainda que em pequena escala, já que a fiscalização é rigorosa. Além disso, a manutenção do parque público de aluguel social consome 8 milhões de dólares aos cofres públicos, o que coloca o sistema em crise.

Muitos moradores de classe média também apontam para a "guetização" dos conjuntos, que formam bolsões de pobreza. Essa última análise poderia ter algum sentido quando Robert Moses construiu os conjuntos habitacionais públicos na década de 1960, isolando os pobres das áreas mais valorizadas nos arredores de Manhattan, em uma época em que todo o sul da ilha era dominado por favelas. Hoje, com a valorização de bairros anteriormente periféricos como Harlem e outras áreas ao redor da ilha, como Brooklyn, Queens e Bronx, esta característica periférica dos *projects* na ilha foi dissolvida. Mesmo quando densos e concentrados, os edifícios estão imersos em plena urbanidade. Além disso, o desenho dos conjuntos contribui para a socialização dos moradores e sua relação com a cidade. São edifícios rodeados por jardins, sem muros, estruturados com equipamentos de lazer como praças, playgrounds e quadras poliesportivas, alguns deles com calçadas públicas entre os blocos, implantados em quadras abertas.

Estudo de Caso: public housings

Casas Chelsea e Elliot Houses

Incorporador: programas federais, NYCHA

Endereço: entre as ruas 25ª e 27ª W., e entre a 9ª e 10ª Avenidas no bairro de Chelsea em Manhattan.



Chelsea e Elliot Houses. Fonte: NYC Open Data.

Tal como em todas as *public housings*, os valores dos aluguéis de Chelsea e Elliot Houses são correspondentes a 30% da renda dos inquilinos. Os edifícios inseridos no conjunto de Chelsea e Elliot Houses recebem subsídios de aluguel por meio da HUD-Assisted Housing, que é o programa habitacional do governo federal, porém geridos pela NYCHA.

Os dados de renda para os dois conjuntos, demonstrados a seguir, mostram que a maior parte dos moradores estão empregados ou recebem seguridade social, o que vai justificar o baixo índice de inadimplência com os pagamentos nos conjuntos da NYCHA. Existem muitas famílias chefiadas por mães ou pais solteiros, com crianças ou filhos adultos, e também um

percentual significativo de pessoas vivendo sozinhas e também de idosos, o que aponta para uma atenção em relação a vulnerabilidade social. Núcleos familiares tradicionais com pai, mãe e filhos, ou mesmo casal sem filhos, é minoria na composição familiar.

Chelsea Housing

Data: 1964

Uso: Residencial, 426 unidades

Residentes: 910 + 114 (Chelsea Anexo)

Total de população por idade

Faixa etária	Número de moradores	Percentual
Abaixo de 9 anos	91	10%
10 a 14 anos	81	9%
15 a 19 anos	82	8%
20 a 34 anos	162	17%
35 a 54 anos	207	22%
55 a 64 anos	121	13%
65 a 84 anos	160	18%
Acima de 85 anos	21	2%

Fonte: my.nycha.info

Composição das Famílias

Composição	Nº de famílias	Percentual
Idoso solteiro	99	23%
casal de idosos	26	6%
solteiro adulto	71	17%
2 adultos sem filho(a)(s)	8	2%
2 adultos com criança(s) menor de idade	15	4%
2 adultos com filho(a)(s) maior de idade	17	4%
adulto solteiro com criança(s) menor de idade	80	19%
adultos solteiros com filho(a)(s) maior de idade	61	14%
idoso solteiro com criança(s) menor de idade	17	4%
idoso solteiro com filho(a)(s) maior de idade	3	1%
outros com criança(s) menor de idade	12	3%
outros sem criança(s) menor de idade	13	3%

Fonte: my.nycha.info

Renda Familiar

Tipo de renda	Nº de famílias	Percentual
Empregado formal	176	42%
Negócio próprio	5	1%
Seguro-desemprego	25	6%
Assistência pública	42	10%
Seguro Social	176	42%
SSI (inválidos ou necessidades especiais)	131	31%
Benefícios VA (veteranos de guerra)	1	0%
Pensão	52	12%
Pensão alimentícia	17	4%
Outros	57	14%
Não verificado	5	1%

Fonte: my.nycha.info

Elliot Houses

Data: 1947

Uso: Residencial, 608 unidades

Residentes: 1409

Edifícios: 4

Total de população por idade

Faixa etária	Número de moradores	Percentual
Abaixo de 9 anos	138	10%
10 a 14 anos	112	8%
15 a 19 anos	136	10%
20 a 34 anos	265	20%
35 a 54 anos	318	24%
55 a 64 anos	184	13%
65 a 84 anos	196	14%
Acima de 85 anos	28	2%

Fonte: my.nycha.info

Composição das Famílias

Composição	Nº de famílias	Percentual
Idoso solteiro	92	16%
casal de idosos	33	6%
solteiro adulto	92	16%
2 adultos sem filho(a)(s)	15	3%
2 adultos com criança(s) menor de idade	27	5%
2 adultos com filho(a)(s) maior de idade	30	5%
adulto solteiro com criança(s) menor de idade	107	18%
adultos solteiro com filho(a)(s) maior de idade	94	16%
idoso solteiro com criança(s) menor de idade	39	7%
idoso solteiro com filho(a)(s) maior de idade	11	2%
outros com criança(s) menor de idade	17	3%
outros sem criança(s) menor de idade	27	5%

Fonte: my.nycha.info

Renda Familiar

Tipo de renda	Nº de famílias	Percentual
Empregado formal	277	47%
Negócio próprio	2	0%
Seguro desemprego	35	6%
Assistência pública	64	11%
Seguro Social	250	43%
SSI (inválidos ou necessidades especiais)	184	32%
Benefícios VA (veteranos de guerra)	1	0%
Pensão	78	13%
Pensão alimentícia	17	3%
Outros	41	7%
Não verificado	0	0%

Fonte: my.nycha.info

Chelsea e Elliot Houses e o High Line

Uma das razões pelas quais Chelsea e Elliot Houses foram escolhidas para exemplificar a pesquisa de moradias públicas da NYCHA é a sua localização privilegiada no bairro do Chelsea em Manhattan, ao lado do parque High Line, construído em 2009 sobre uma linha férrea desativada, algumas décadas depois da construção dos conjuntos da NYCHA. O contraste econômico e social entre os moradores dos *projects* e os moradores dos novos edifícios construídos ao redor do High Line apontam para uma série de questões sobre inserção urbana, gentrificação e suas consequências para as famílias residentes nos dois conjuntos de *public housings* localizados no bairro de Chelsea, em Manhattan.

Os preços dos imóveis dispararam em West Chelsea desde a inauguração do High Line. Apartamentos de três quartos podem custar entre US\$ 5,6 milhões e US\$ 15 milhões. Desde 2009, o aluguel médio de apartamentos em Chelsea aumentou quase dez vezes mais rápido do que em toda a ilha de Manhattan (em 2015, era cerca de US\$ 3.800). Esse quadro tende a se acentuar ainda mais com a inauguração recente do empreendimento imobiliário Hudson Yards, localizado na mesma região e considerado o maior desenvolvimento imobiliário privado dos Estados Unidos.

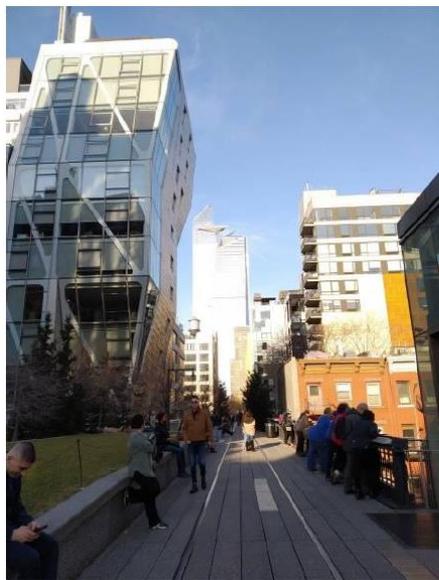
Do outro lado da avenida que margeia as Elliot Houses, onde a renda familiar de uma família de quatro pessoas é de aproximadamente US\$ 21.000 por ano, está localizada a Avenues - The World School, uma escola de elite onde as mensalidades anuais custam mais de US\$ 40.000. As relações e conflitos entre os moradores dos conjuntos habitacionais da NYCHA e a vizinhança rica do High Line foi analisada no documentário dirigido por Marc Levin, *Class Divide*²⁹.

Embora a escola Avenues ofereça bolsas de estudo, apenas uma criança das public housings do Chelsea foi aceita em 2015.

²⁹ O documentário *Class Divide*, produzido pela HBO, está disponível no link:
< <https://www.townandcountrymag.com/leisure/arts-and-culture/news/a8126/class-divide-hbo/> >



Elliot Houses a partir do High Line. Fotos: Simone Gatti, Fevereiro de 2019.



High Line. Fotos: Simone Gatti, fevereiro de 2019.



Chelsea e Elliot Houses e Chelsea School. Fotos: Simone Gatti, Fevereiro de 2019.

3.8 Modelo de aluguel 3: O controle de aluguéis - *Rent Control* e *Rent Stabilized*

A regulamentação do aluguel é uma estrutura legal delineada pela Lei Emergencial de Proteção ao Inquilino de Emergência, a Emergency Tenant Protection Act (ETPA), de 1974, que expirou em 2019 e foi renovada pelo Governo do Estado de Nova York. É uma lei estadual, o que significa que o estado de Nova York define os parâmetros do sistema, enquanto a cidade de Nova York, assim como os governos locais nos condados de Nassau, Westchester e Rockland, optam por participar. A lei é implementada por meio de um corpo de regulamentos denominado Código de Estabilização de Aluguel (Rent Stabilization Code) e são renovadas a cada três anos.

A regulação do aluguel é considerada um direito que não está necessariamente vinculado à renda, o que significa que os locatários de todas as rendas se beneficiam, sem qualquer subsídio público. Os inquilinos de baixa renda, que têm menos opções no mercado de aluguel, são os que mais se beneficiam.

Controle de aluguel x aluguel estabilizado (Rent Control x Rent Stabilized)

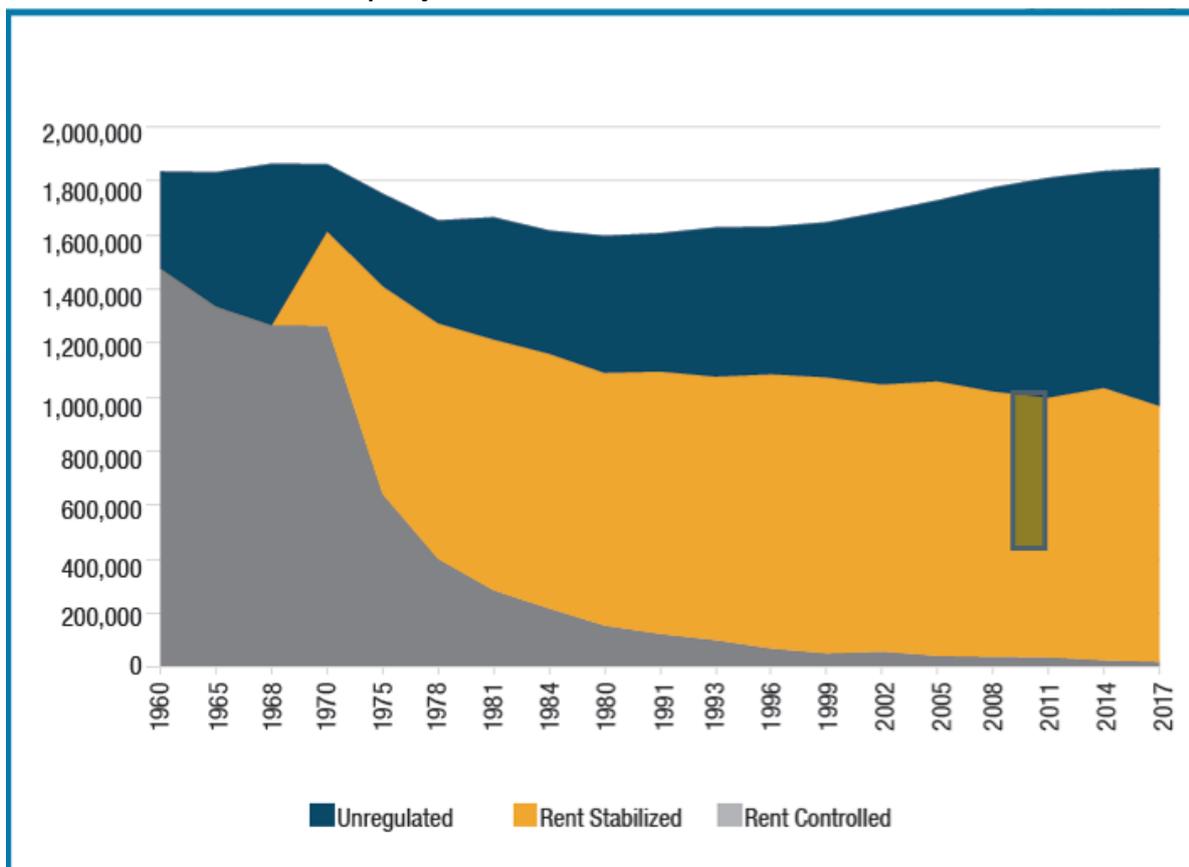
Existem dois regimes de regulação do aluguel em curso. A lei mais antiga, que é o Rent Control, que está em contínuo desuso, e a lei atual, o Rent Stabilized.

- **Aluguel controlado (Rent Control):**

Existem 22.000 unidades com aluguel controlado restantes na cidade de Nova York, em grande parte ocupadas por idosos de baixa renda que moram em seus apartamentos desde 1971.

As unidades de aluguel controlado existem sob um regime regulatório diferente, Aluguel Básico Máximo (Maximum Base Rent), que às vezes resulta em maiores aumentos anuais do aluguel do que sob a estabilização do aluguel. Fora da cidade de Nova York, existem 38.000 unidades reguladas de aluguel adicionais no estado de Nova York.

O declínio da aplicação do Rent Control e o crescimento do Rent Stabilized



Fonte: MIRANOVA, 2019 a partir do CSS analysis of historic HVS data

- **Aluguel estabilizado (Rent Stabilized):**

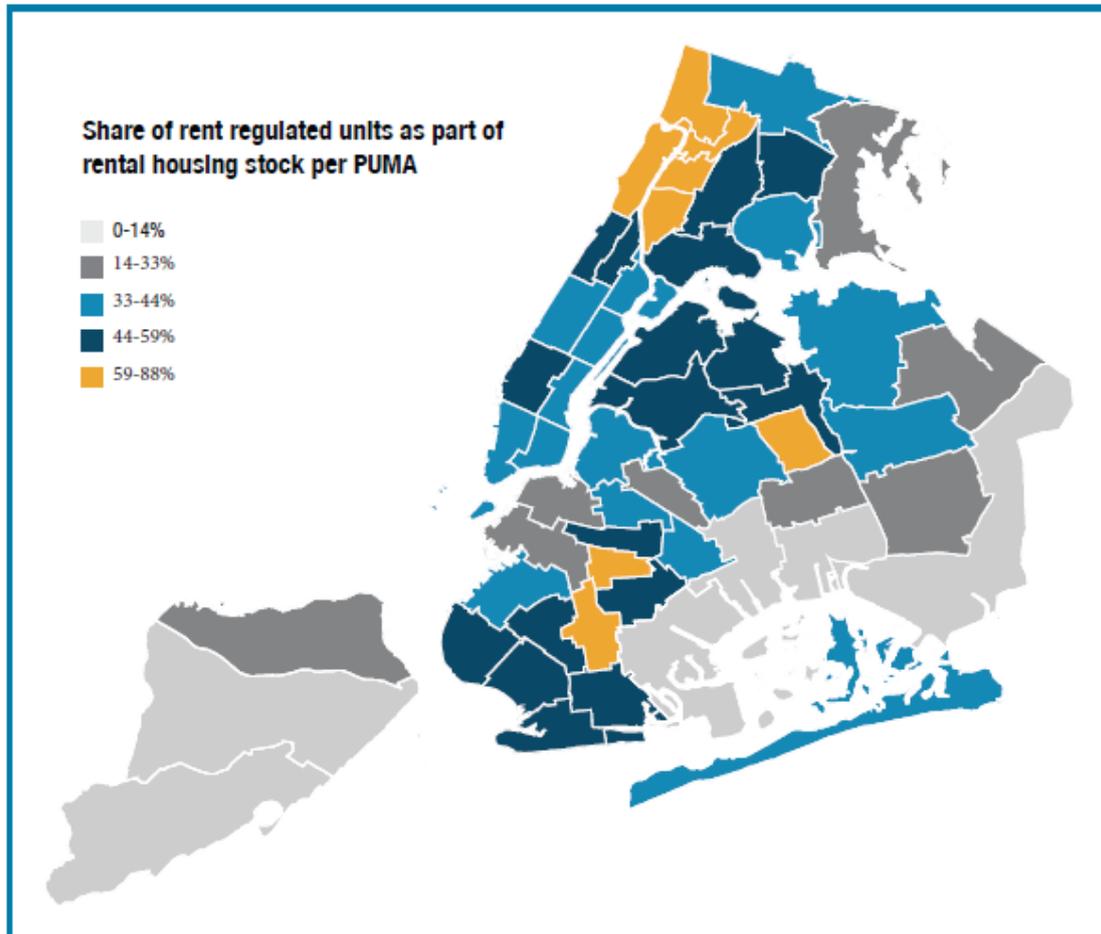
Atualmente (2019), 966.000 apartamentos (45% do mercado de aluguel) são classificados como aluguel estabilizado, principalmente em prédios com seis ou mais apartamentos construídos antes de 1974. Há ainda um número crescente de novos edifícios para locação regulamentados temporariamente por programas de incentivos fiscais.

O estoque de moradias reguladas pelo aluguel não é estático, e os seguintes tipos de edifícios e apartamentos podem entrar na estabilização do aluguel:

- Locações do programa Mitchell Lama, anteriores a 1974, que perderam suas proteções de acessibilidade.
- Apartamentos e lofts industriais do programa Rent Control legalmente convertidos.
- Edifícios que recebem certos tipos de incentivos fiscais, incluindo 421-a, J-51, 421g, 421c e Artigo 11. Geralmente, esses edifícios permanecem regulamentados durante a vida do incentivo.

O estoque de imóveis com aluguel estabilizado está distribuído por toda a cidade de Nova York, porém com uma concentração maior nos bairros mais periféricos, conforme demonstrado no mapa a seguir:

Percentual de aluguel estabilizado por áreas em NYC



Source: 2017 HVS; US Census designated Public Use Microdata Areas (PUMAs)

Fonte: MIRANOVA, 2019.

Apesar do alto percentual dos imóveis com aluguel regulado, a dinâmica do mercado e as regras do programa fazem com que mais apartamentos sejam excluídos do que adicionados à estabilização do aluguel. O número de unidades desregulamentadas até 2017 era de 290.958 unidades, segundo o relatório de mudanças de habitações estabilizadas no NYC Gydelines Board. Os apartamentos podem sair da regulamentação do aluguel quando:

- O aluguel chega a US\$ 2.733 após a saída do inquilino.
- O aluguel chega a US\$ 2.733 e a renda familiar é superior a US\$ 200.000.
- O prédio se transforma em condomínio ou cooperativa (mediante a saída do inquilino).

- O edifício é substancialmente renovado (com sistemas de construção substanciais substituídos) ou convertido para uso comercial ou de serviços.
- Um incentivo fiscal temporário (como 421a, J-51, 421g, 421c e Artigo 11) expira.
- O edifício é condenado, demolido ou removido definitivamente do mercado de alguma outra forma.

Quando as ex-unidades que estavam inseridas no programa Mitchell-Lama fazem a transição para a estabilização do aluguel, os inquilinos dessas unidades podem também perder certas proteções. E as unidades temporariamente regulamentadas por alguns programas de incentivos fiscais, como o 421a, entram no sistema com altos preços de aluguel e são inacessíveis a muitos locatários. A seguir, o número de unidades adicionadas e excluídas do Rent Stabilization:

Adições e Exclusões do Aluguel Estabilizado (Rent Stabilization) - 1994-2017

Unidades adicionadas		Unidades excluídas	
Regulações temporárias por programas de incentivo	92.544	Desregulação por vacância	155.664
Unidades formais de aluguel estabilizado + conversões de lofts	39.509	Conversão para cooperativas, condomínios ou uso comercial ou serviços	52.112
Finalização do projeto Mitchell-Lama e adicionado ao aluguel estabilizado	11.393	Expiração das taxas de incentivo	41.341
Total de unidades	143.446	Perda de unidades	26.017
		Reabilitações substanciais	9.478
		Desregulação por aumento do aluguel	6.346
		Total de unidades	290.958

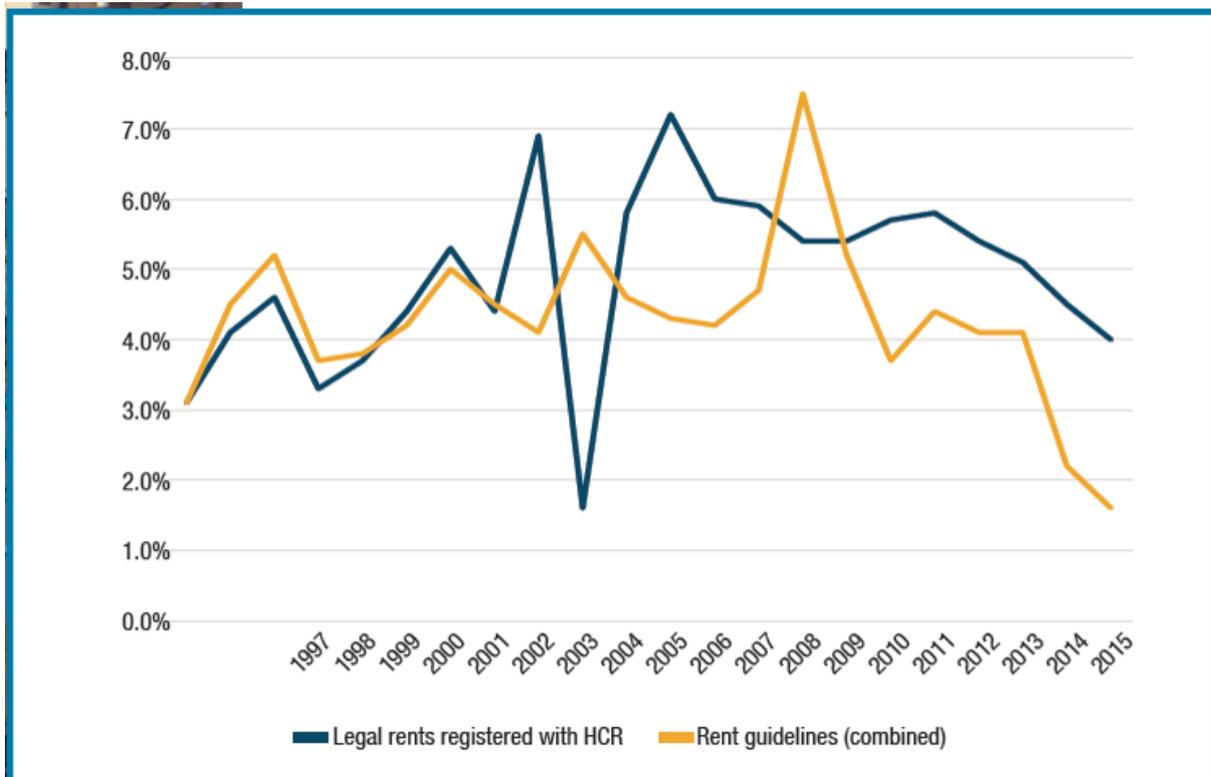
Fonte: NYC Guidelines Board, Mudanças do estoque de habitações estabilizadas em NYC em 2017, apud MIRANOVA, 2019.

Reajustes dos aluguéis

Os reajustes anuais para os apartamentos com aluguel estabilizado na cidade de Nova York são definidos com base em indicadores econômicos e habitacionais, e também nos esforços de proprietários e inquilinos que atuam a favor dos direitos dos locatários. O conselho que regulamenta os valores dos aluguéis, o NYC Regional Guidelines Board (RGB), é composto por nove pessoas, que incluem dois representantes de proprietários, dois representantes de inquilinos e cinco membros que representam o público em geral.

Nos últimos 25 anos, houve grande variação nos índices de reajustes. Na gestão do prefeito Bill de Blasio (a partir de 2014) não houve reajuste, pois foram consideradas a conjuntura econômica e as dificuldades dos inquilinos, já na gestão do ex-prefeito Bloomberg (2002 a 2013) os reajustes chegaram a 8%.

Registro do aumento real dos aluguéis X diretrizes de reajuste, 1994-2015



Fonte de dados: NYC Rent Guidelines Board, 2018, Income and Expense Study apud MIRANOVA, 2019.

Nos últimos anos, as diretrizes do RGB para os baixos reajustes não se traduziram em aumentos razoáveis de aluguel para todos os inquilinos com aluguel estabilizado, já que as brechas nas leis de aluguel permitiram que os proprietários aumentassem os aluguéis bem acima das diretrizes. Essas brechas incluem:

Major Capital Improvements (MCI) – Grandes Melhorias de Capital: permitem que os proprietários aumentem os aluguéis além das diretrizes permitidas para pagar melhorias para todo o edifício, como sistemas de aquecimento ou substituições de telhados. Embora os proprietários devam apresentar documentação do trabalho realizado, fraudes são comuns devido à baixa de fiscalização.

Individual Apartment Improvements (IAI) – Melhorias individuais nos apartamentos: permitem que os proprietários aumentem os aluguéis das unidades individuais para incentivar renovações de apartamentos que vão além da manutenção regular. A aprovação da não é necessária para essas melhorias, o que aumenta a oportunidade de fraude.

Preferential rents - Aluguéis Preferenciais: permitem que os proprietários aluguem apartamentos com valores menores do que os reais. O que no início pode parecer atraente para o locatário, pode gerar aumentos repentinos posteriormente, sem que o locatário possa arcar com esses valores.

*Em 2017, 31% de todos os aluguéis estabilizados tinham aluguéis preferenciais.

Vacancy Bonuses - Bônus de Vacância: permitem que os locadores aumentem os aluguéis em cerca de 20% quando um novo inquilino aluga um apartamento estabilizado após ficar vazio. O Bônus de Vacância contribuiu para 48 % do total de aumentos de aluguel em apartamentos estabilizados entre 2011 e 2014.

Quando combinadas, essas quatro brechas da lei vão muito além do que seria necessário para incentivar o custo de manutenção de um edifício, produzindo um impacto exponencial nos aluguéis. Elas tornam a rotatividade de inquilinos financeiramente benéfica para os proprietários, criando um incentivo para o assédio e a fraude.

Como são operados os Aluguéis Preferenciais:

A brecha na lei referente aos Aluguéis Preferenciais foi criada em 2003. Antes disso, os proprietários que cobravam um aluguel preferencial (como um desconto) só podiam aumentá-lo até o máximo legal quando um inquilino se mudava. Em 2003, foi aprovado um projeto na calada da noite, apesar da oposição de muitos democratas, permitindo o aumento, sem muitas explicações de como funcionaria, sob o argumento de que permitir que os locatários ofereçam aluguéis preferenciais, abriria oportunidades para os indivíduos acessarem apartamentos que, de outra forma, não seriam capazes de pagar.

Quatorze anos depois, se somavam cerca de 250 mil apartamentos com Aluguéis Preferenciais, o que levou grupos de inquilinos a pressionar pela revogação da lei de 2003. Só em Campo Ebbets, no Brooklyn Heights, 1800 despejos foram identificados por causa de aluguéis preferenciais. Os Aluguéis Preferenciais passaram a ser usados como uma ferramenta para promover o deslocamento populacional e a gentrificação.

Segundo reportagem do ProPublica.org, proprietários aumentam os valores máximos legais além das taxas de mercado em seus bairros. O aluguel mensal legal em um apartamento em East Williamsburg aumentou para cerca de US\$ 12.000 devido ao uso repetido do Bônus de Vacância pelo proprietário, que permite um aumento de aluguel de até 20% sempre que um inquilino se muda.

Os dados mostram que a ameaça dos altos picos de aluguel está se tornando mais frequente. A diferença média entre os aluguéis preferenciais mensais e os aluguéis máximos legais aumentou 55% em toda a cidade, de US\$ 286 em 2008 para US\$ 444 em 2015, de acordo com uma análise de dados realizada para ProPublica pelo Independent Budget Office da cidade. Em Manhattan, a diferença chega a US\$ 800.

A IMPLEMENTAÇÃO DO REGULAMENTO DE ALUGUEL

E por que isso é tão forte em Nova York do que em outros estados?

“O sistema de regulação de aluguel da cidade de Nova York possui muitas camadas. Ele mudou em resposta à política federal de habitação, à mobilização de inquilinos e ao lobby imobiliário, às vezes resultando em contradições e consequências não intencionais durante a implementação. A evolução dos regulamentos de aluguel na cidade de Nova York é, além de tudo, um processo político” (Mironova, 2019).

Na publicação realizada pela Community Service Society, ‘Rent Regulation in New York City’, Mironova (2019) traz uma leitura histórica sobre a implementação da regulamentação do aluguel nos Estados Unidos. As regulamentações de aluguel foram implementadas nos EUA como respostas às crises imobiliárias do pós-guerra. O primeiro período de regulamentação durou de 1920 a 1929, após a Primeira Guerra Mundial, definindo a relação entre inquilinos e proprietários. Após a Segunda Guerra, com a criação do Federal Office of Price Administration (OPA) pelo presidente Roosevelt, o controle dos preços de aluguel foi retomado, mas cancelado pela maioria dos estados norte-americanos. Em Nova York a regulação foi mantida devido às coalizões entre inquilinos, consumidores e trabalhadores.

No final da década de 1960, o governo estadual implementou medidas de descontrole que levaram ao declínio da regulamentação do aluguel em todo o estado. O impacto foi severo: as vagas caíram para 1,2% e os aluguéis aumentaram em média 27%. A cidade respondeu com a Rent Stabilization Law, a Lei de Estabilização de Aluguel de 1969, que foi rapidamente prejudicada por uma série de leis estaduais em 1971 que limitavam o controle municipal sobre a regulamentação do aluguel e permitiu que os proprietários desregulassem as unidades após a vacância dos imóveis. As leis do Estado levaram ao aumento do assédio aos proprietários e ao aumento dos aluguéis, já que os proprietários tentaram expulsar os inquilinos para desregulamentar as unidades. Em resposta, a rede de defesa do inquilino de Nova York se mobilizou e pressionou pela aprovação do Emergency Tenant Protection Act (ETPA) - a Lei Emergencial de Proteção ao Inquilino em 1974, que forma a base para o atual sistema de estabilização de aluguel.

A ETPA permitiu que os municípios nos condados de Westchester, Nassau e Rockland optassem pela estabilização do aluguel, se a taxa de vacância do aluguel local ficasse abaixo de 5%. Na cidade de Nova York, a ETPA permitiu a implementação da lei de estabilização de aluguel de 1969. Ela protegia a segurança de posse dos inquilinos e permitia aumentos anuais de aluguel, supervisionados pelo Conselho de Diretrizes de Aluguel. Com o tempo, a grande maioria das unidades anteriormente controladas por aluguel entrou para o Rent Stabilization, a estabilização de aluguel, deixando apenas 22.000 unidades que ainda são cobertas pelo sistema antigo.

A aprovação da ETPA fez parte de uma onda de leis de regulamentação de aluguel adotadas em cerca de 180 a 200 localidades em todo o país de 1972 a 1985, que tendiam a ser mais flexíveis do que a primeira geração de controle de aluguel. Na década de 1980, tanto o governo federal e as legislaturas locais tomaram um rumo conservador, vários estados adotaram medidas anti-regulatórias por motivos ideológicos. Em 1986, uma coalizão de proprietários de Berkeley desafiou sem sucesso a lei de controle de aluguel da cidade na Suprema Corte. Grupos imobiliários nacionais pressionaram o governo Reagan para cortar o financiamento do bloco de desenvolvimento comunitário (CDBG) aos estados sem proibições de controle de aluguel. A The National Tenant Union - União Nacional de Inquilinos, coordenou uma campanha para derrotar esta proposta.

A decisão de 1986 da Suprema Corte de Berkeley sobre o controle de aluguéis liberou as cidades para aprovar estatutos de regulamentação de aluguéis sem a necessidade de aprovação estadual. No entanto, deixou espaço para proibições de controle de aluguéis em todo o estado, que impediriam ou anulariam as leis locais. The American Legislative Exchange Council (ALEC) - uma "organização de legisladores estaduais dedicados aos princípios de governo limitado, mercados livres e federalismo" - criou um modelo de legislação estadual intitulado Ato de Preempção de Controle de Aluguel, que impediria os governos locais "de promulgar, manter ou fazer cumprir um decreto que teria o efeito de controlar o valor do aluguel cobrado pelo arrendamento de propriedades residenciais ou comerciais privadas". Com o tempo, 35 estados aprovaram leis de preempção de controle de aluguel, muitas vezes usando o modelo da ALEC. Essas leis têm um impacto além do controle de aluguel, limitando outros tipos de políticas habitacionais. Por exemplo, no Tennessee, o zoneamento inclusivo foi considerado ilegal, por causa da Lei de Preempção de Controle de Aluguel do estado.

Assim como a ETPA fez parte de uma onda mais ampla de política urbana progressiva na década de 1970, a retórica anti-regulatória criou um impulso para a reversão das leis de controle de aluguéis na década de 1990 em estados tradicionalmente progressistas. Em 1994, Massachusetts realizou um referendo estadual sobre o controle de aluguéis. Os residentes das duas cidades do estado que tinham controle de aluguel - Boston e Brookline - votaram para mantê-lo legal, enquanto uma ligeira maioria no resto do estado votou pela sua abolição. Em 1995, a Califórnia aprovou a Lei de Habitação Costa-Hawkins, que limitou severamente as leis locais de controle de aluguel e introduziu o descontrole a partir da vacância dos imóveis.

Em 1994, o Conselho da Cidade de Nova York aprovou um projeto de lei que permitia aos proprietários desregulamentar apartamentos que atingiam US\$ 2.000 em aluguel mensal após a vacância. Três anos depois, o estado de Nova York adotou a política da cidade, enfraqueceu ainda mais a estrutura ao introduzir o bônus por vacância e reduziu o tempo que um inquilino tem para contestar um aumento ilegal de aluguel. Em 2003, o legislativo

estadual tornou os aluguéis preferenciais temporários e revogáveis durante o arrendamento de um residente, permitindo assim que os proprietários contornassem as diretrizes dos aluguéis anuais.

Essas mudanças tiveram um impacto profundo no estoque de moradias reguladas pelo aluguel no estado de Nova York. O número de apartamentos com aluguéis preferenciais aumentou de 62 em 2000 para 266.279 em 2015. A cidade perdeu 291.000 unidades registradas de aluguel estabilizado desde 1994. A desregulamentação dos aluguéis elevados é a principal causa de perda de unidades estabilizadas, com bônus por vacância, MCIs e IAls (Miranova, 2019).

Mas em junho de 2019, após fortes reivindicações dos movimentos organizados em prol do direito dos inquilinos, o New York State Legislature em Albany aprovou a Lei de Estabilidade Habitacional e Proteção ao Inquilino, o Housing Stability and Tenant Protection Act de 2019.

A campanha Universal Rent Control e a nova regulamentação sobre o controle do aluguel

Em 2019, as leis que protegem mais de um milhão de residências alugadas na cidade de Nova York e nos condados de Westchester, Nassau e Rockland foram renovadas.

A renovação da lei de proteção ao aluguel controlado teve o apoio dos políticos atuantes nas plataformas pró-inquilinos e do cidadão comum e da imprensa que milita a favor de leis de aluguel mais rígidas, para que sejam eliminadas as brechas da lei de aluguel que incentivam o aumento dos preços e que levam à perda de unidades reguladas. E pela primeira vez desde os anos 1970, houve um ímpeto para a expansão das proteções aos inquilinos em todo o estado de Nova York.

A campanha Housing Justice for All advogou por uma agenda legislativa que estabilizasse os preços nos bairros e eliminasse o controle que proprietários corporativos têm sobre as moradias no estado de Nova York.

No cabeçalho da declaração da Câmara Legislativa de Nova York – a New York State Legislatura, foram inseridos trechos das reivindicações que levaram à aprovação da Lei, e a importância histórica do regramento:

“Essas reformas dão aos nova-iorquinos a proteção aos inquilinos mais forte da história. Por muito tempo, o poder foi inclinado em favor dos proprietários e essas medidas finalmente restauram a equidade e estendem a proteção aos inquilinos em todo o estado. Essas reformas serão aprovadas pelas casas legislativas e nós estamos na esperança de que o governador os sancione. É a coisa certa a fazer.”

“Nenhuma dessas proteções históricas aos novos inquilinos seria possível sem o fato de que Nova York finalmente tem uma legislatura democrata unida. Nossa apreciação também vai para os grupos de defesa dos inquilinos e ativistas que lutaram tanto para tornar isso possível.”³⁰

O novo regramento sancionado pelo governador do Estado de Nova York, Andrew Cuomo, traz as seguintes definições:

- Torna o sistema de regulação de aluguéis permanente, de forma que eles não sejam extintos em nenhum momento no futuro sem um ato do Legislativo para revogá-los ou encerrá-los;
- Revoga as disposições que permitem a remoção de unidades da estabilização do aluguel quando o aluguel ultrapassar o limite legal do aluguel e a unidade ficar vazia ou a renda do inquilino for maior que \$ 200.000 nos dois anos anteriores;
- Limita o uso da cláusula de "uso do proprietário" a uma única unidade, exigindo que o proprietário ou sua família use a unidade como sua residência principal e protege os inquilinos de longo prazo de despejo sob esta exceção;
- Exige a permanência do aluguel estabilizado para as unidades que estiverem sendo fornecidas a indivíduos que estão ou estiveram desabrigados ou em risco de ficar sem teto;
- Fornece aos indivíduos permanentemente ou temporariamente alojados por organizações sem fins lucrativos o status de inquilinos, garantindo que as unidades usadas para esses fins permaneçam com aluguel estabilizado;
- Revoga a cláusula de "bônus por vacância" (*vacancy bonus*) que permite ao proprietário aumentar os aluguéis em até 20% cada vez que uma unidade fica vaga;
- Revoga a cláusula de "bônus de longevidade" (*longevity bonus*) que permite que os aluguéis sejam aumentados em valores adicionais com base na duração do contrato anterior;
- Proíbe os Conselhos de Diretrizes de Aluguel locais de restabelecer o bônus por vacância por conta própria;
- Proíbe os Conselhos de Diretrizes de Aluguel de definir aumentos adicionais aos aluguéis;
- Proíbe os proprietários que ofereceram aos inquilinos um "aluguel preferencial", abaixo do aluguel regulamentado legal, de aumentar o aluguel após a renovação. Uma vez que o inquilino desocupe, o proprietário pode cobrar qualquer aluguel até o valor integral do aluguel legalmente regulamentado, desde que o inquilino não tenha desocupado por falha do proprietário em manter a unidade em condições habitáveis;

³⁰ Livre tradução do trecho inicial fixado na declaração do líder da maioria no Senado, Andrea Stewart-Cousins, e do presidente da assembleia, Carl Heastie, sobre a histórica legislação de moradias acessíveis. Disponível em: < <https://nyassembly.gov/Press/files/20190611a.php> >

- Estabelece um teto para o aluguel aos inquilinos de aluguel controlado;
- Reduz o limite máximo de aumento de aluguel por Grandes Melhorias de Capital (*Major Capital Improvements - MCIs*) de 6% para 2% na cidade de Nova York e de 15% para 2% em outros condados. Fornece as mesmas proteções para os aumentos de aluguel que entraram em vigor nos sete anos anteriores e estreita significativamente as regras que regem quais gastos podem se qualificar para aumentos de MCI e reforça a aplicação dessas regras ao exigir que 25% dos MCIs sejam inspecionados e auditados;
- Limita o montante de gastos com as Melhorias individuais nos Apartamentos (*Individual Apartment Improvements - IAI*) – em US \$ 15.000 em um período de 15 anos e permite que os proprietários façam até três IAIs durante esse período. Torna os aumentos do IAI por 30 anos temporários, em vez de permanentes, e exige que os proprietários compensem quaisquer violações perigosas no apartamento antes de cobrar um aumento;
- Requer a apresentação de um relatório anual sobre os programas e atividades realizados pelo Escritório de Administração de Aluguel e a Unidade de Proteção ao Inquilino em relação à implementação, administração e aplicação do sistema de regulamentação de aluguel. O relatório também incluirá dados sobre o número de unidades com aluguel estabilizado dentro de cada condado, aplicação e aprovações para grandes melhorias de capital, unidades com aluguéis preferenciais, aluguéis cobrados e reclamações sobre cobrança excessiva;
- Fortalece e torna permanente o sistema de proteção aos inquilinos dos edifícios que os proprietários buscam converter em cooperativas ou condomínios. Elimina a opção de "planos de despejo" e institui reformas para planos de não despejo. Exige que 51% dos inquilinos residentes concordem em comprar apartamentos antes que a conversão seja efetiva (atualmente, 15% dos apartamentos devem ser vendidos e os compradores podem ser investidores externos). Para cidadãos idosos e inquilinos com deficiência durante a conversão, os despejos são permitidos apenas por causa justificada, que não inclui aumentos injustos do aluguel;
- Remove as restrições geográficas sobre a aplicabilidade das leis de estabilização de aluguel, permitindo que qualquer município opte pela estabilização, já que com a lei anterior apenas os municípios de Nassau, Westchester, Rockland e Nova York podiam optar pelo controle de aluguéis.³¹

Uma das reivindicações que não foi incluída na revisão da lei é a ampliação da estabilização do aluguel para os prédios com menos de seis unidades. Cada vez mais, prédios menores estão sendo comprados por grandes proprietários corporativos, e os inquilinos que moram neles enfrentam aluguéis e despejos cada vez mais frequentes. Em áreas com fortes

³¹

New York State Legislature. Disponível em: < <https://nyassembly.gov/Press/files/20190611a.php> >

processos de gentrificação na cidade de Nova York, como East New York e Bushwick, o estoque habitacional é na grande maioria composto por prédios menores.

A mobilização das organizações sociais pelo Universal Rent Control

No período em que estive como visiting scholar na New York University pude acompanhar de perto uma série de encontros, debates e mobilizações da sociedade civil organizada a favor da Universal Rent Control. Esta campanha mobilizou todos os bairros da cidade e todos os movimentos sociais relacionados à habitação a fim de alertar os locatários sobre as brechas existentes na lei em vigor e de capacitá-los para compreender seus direitos, saber negociar com os proprietários e se proteger dos abusos praticados.

Nas reuniões observei que os moradores não conhecem a legislação, não sabem como funcionam essas brechas da lei e estão sempre em busca de ajuda contra despejos ou abusos excessivos. Algumas destas mobilizações e encontros estão destacados a seguir:

- **Sessão legislativa na prefeitura de Nova York em defesa das mudanças na legislação sobre a proteção aos aluguéis.**

As principais reivindicações apresentadas por movimentos como Housing Justice for All e New York Communities Change foram: proteção mais forte aos inquilinos, a eliminação das brechas legais que possibilitam o aumento dos aluguéis em Nova York e a remoção das restrições geográficas da Lei de Proteção ao Inquilino. O evento contou com a participação de lideranças habitacionais locais e com o senador Michael Gianaris do Queens.



Housing Justice For All Presser, NYC City Hall, 10 de dezembro de 2018. Foto: Simone Gatti.

- **Para parar a gentrificação: o que você precisa saber sobre a lei de aluguéis em Nova York?**

Uma discussão realizada no Project Reach NYC, promovido pelos movimentos Housing Justice for All, Coming for Racial Justice e SURJ, se pautou em como combater a gentrificação em NYC e a expiração das leis de aluguel do estado de Nova York. Os movimentos apresentaram para os moradores as brechas existentes na lei e como a população pode se defender dos abusos dos proprietários.

Foram abordados os direitos e responsabilidades dos inquilinos sob as atuais leis de aluguel do estado de Nova York e como a população poderia apoiar a campanha para a revisão da lei de aluguel que seria votada em Albany na próxima primavera.

Nesse encontro, a metodologia de interação com a comunidade promovida pelas organizações sociais merece destaque, a começar pela disposição física dos articuladores no espaço, localizados entre os ouvintes, todos em roda, sem a promoção de hierarquias, o que promove o reconhecimento do grupo, a interação social e a horizontalidade.

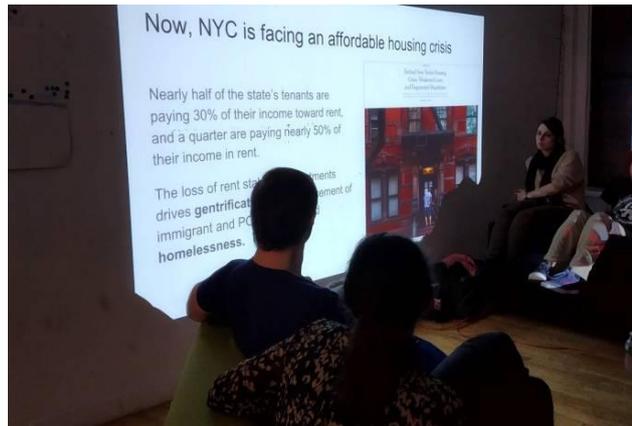
A conversa foi iniciada na interação com um mapa, onde cada pessoa marcava o lugar onde morava, e também a localização para onde foi morara após episódios de despejos ou mudanças provocadas pelo aumento do preço do aluguel. Essa dinâmica promoveu a interação do grupo e também a identificação com os problemas do próximo.

Na sequência, fomos convidados a conversar com quem estava ao nosso lado, sobre as motivações que nos traziam ali e o que esperavam dessa conversa. Durante a apresentação das brechas da lei de controle de aluguéis, foram realizadas encenações que colocaram os problemas como situações reais, exemplificando as relações entre proprietários e inquilinos, o que permitiu que os participantes identificassem situações similares com a sua realidade.

Ao final, foi promovida uma novo conversa entre grupos de interesses comuns, divididos de acordo com as situações correntes, e os mediadores foram identificados para que cada um deles tirasse dúvidas dos participantes sobre temas específicos. Uma dinâmica simples, integrada, sem o uso de ferramentas herméticas ou pré-concebidas, que promoveu a horizontalidade do diálogo sem hierarquias, despertando interesses e acolhimento ao grupo e, o mais importante, focada no ponto central da discussão e no objetivo de informar e mobilizar a comunidade contra os aumentos abusivos dos aluguéis.



Stop Gentrification: What you need to know about NY rent law. Encontro realizado no Project Reach NYC em 7 de fevereiro de 2019. Fotos: Simone Gatti.



Stop Gentrification: What you need to know about NY rent law. Encontro realizado no Project Reach NYC em 7 de fevereiro de 2019. Fotos: Simone Gatti.

- **Lançamento oficial do 'Projeto de Mapeamento de Habitação para o Povo', realizado pela Brigada de Arte de Chinatown no CAAV – Organização das Comunidades Asiáticas.**

A festa de lançamento oficial do 'Projeto de Mapeamento de Habitação para o Povo', apresentou um mapa bilíngue interativo, histórias em vídeo de lideranças de inquilinos e locais de resistência que centralizam os esforços de manutenção da população em Chinatown e no Lower East Side.

O mapa interativo, os vídeos sobre o direito à moradia e histórias de luta pela permanência da população foram feitos em colaboração com o Chinatown Tenants Union (CTU) e será usado como uma ferramenta de organização para proteger as famílias com aluguel estabilizado e preservar a história de Chinatown. Em uma série de workshops, membros da CTU ajudaram a mapear lugares em Chinatown que são importantes para a comunidade, sob ameaça de demolições, ou são espaços de ativismo e resiliência. O objetivo do trabalho é que todos os inquilinos do bairro possam usar o mapa como uma ferramenta para mobilizar outros inquilinos a fim de breicar os despejos, bem como compartilhar informações sobre os direitos dos inquilinos e sobre a luta contra a gentrificação. Também foi apresentada uma linha do tempo dos trinta e cinco anos de história de organização radical do CAAV feita em colaboração com a equipe que cuida dos arquivos.



Housing for the people: A mapping project oficial Launch, CAAV – Organização das Comunidades Asiáticas, NYC, 17 de fevereiro de 2019. Fotos: Simone Gatti.

Sobre a luta contra a crise da moradia em Chinatown

As organizações de base possuem um papel fundamental na mobilização contra o deslocamento e no desenvolvimento da capacidade de liderança de inquilinos de baixa renda em Chinatown, já que mais da metade dos inquilinos que residem em apartamentos de aluguel regulado já saíram ou foram despejados de suas casas nos últimos três anos.

As remoções habitacionais induzidas pela gentrificação têm um papel proeminente na vida dos imigrantes chineses, sobretudo após o 11 de Setembro, que provocou consequências sociais, econômicas e de saúde catastróficas para os residentes de Chinatown.

Nas primeiras duas semanas após o 11 de setembro, 75% da força de trabalho em Chinatown foi temporariamente deslocada dos seus empregos. Ao final do primeiro ano, 65 fábricas de roupas fecharam e 20% dos negócios, incluindo restaurantes, barbearias e pequenas lojas de varejo, não sobreviveram. Desde então, Chinatown viu a perda de mais de 600 fábricas de roupas e mais de 15.000 unidades habitacionais para famílias de baixa renda. Mais de 20% de sua população chinesa foi forçada a se mudar com um aumento de 30% em moradias de luxo e uma população branca em rápido crescimento que ameaça substituir a identidade

cultural do bairro. Na década após o 11 de setembro, o prefeito Bloomberg direcionou investimentos em reconstrução na parte baixa de Manhattan, incluindo Lower East Side e Chinatown, não apenas para reconstruir, mas para incentivar a construção de novos empreendimentos de e para a alta renda (Wong, 2018). Pequenos negócios, restaurantes e espaços que atendem à comunidade há décadas estão sendo rapidamente substituídos por hotéis e galerias.

Como consequência, houve um aumento exponencial da especulação imobiliária e do custo de vida dos inquilinos existentes. As políticas de habitação e uso do solo aceleraram a gentrificação, permitindo que incorporadores construíssem sem qualquer responsabilidade para com os residentes existentes.

Em 2008, o Conselho da Cidade de Nova York aprovou o *rezoning* do prefeito Bloomberg para o East Village, que foi o terceiro maior plano de *rezoning* desde o Zonamento de 1961 (Kwong e Stein 2015).

Nesse contexto, as habitações sociais públicas geridas pela NYCHA permaneceram protegidas, ainda assim, a porcentagem de residentes asiáticos em Chinatown caiu 18%, enquanto a população de residentes brancos aumentou 42% entre 2000 e 2010 (Wong, 2018). As organizações sociais registraram inúmeras denúncias de despejos forçados e abusos provocados por proprietários, que têm usado uma variedade de táticas para forçar os inquilinos a deixarem seus apartamentos com aluguel regulado, como a recusa em fornecer aquecimento, água quente, gás e reparos. Importante considerar que a cidade de Nova York é a primeira cidade do país a garantir que qualquer locatário que enfrenta um caso de despejo tenha acesso à representação legal gratuita.

Os membros da comunidade passaram a se mobilizar politicamente para enfrentar o deslocamento em todas as suas formas. Em 2005, a CAAAV32 fundou a União de Inquilinos de Chinatown, que organiza inquilinos em Lower Manhattan para se opor a despejos e pressionar por mais proteção aos inquilinos, incluindo um plano de *rezoning* liderado pela comunidade para Chinatown e Lower East Side.

O voluntariado 'institucionalizado', inexistente no Brasil, permite muitas das conquistas dessas organizações sociais. O Sindicato de Inquilinos de Chinatown da CAAAV possui uma rede de voluntários em contato direto com inquilinos, que vão de porta em porta cerca de duas vezes por semana em edifícios do bairro para verificar se os inquilinos estão com fornecimento adequado de aquecimento, água quente, gás e reparos básicos, como relatou Wong (2018) ao descrever suas atividades junto ao Sindicato.

³² A CAAAV é um membro central da coalizão Stabilizing NYC (SNYC), que inclui dezesseis organizações de base, um provedor de serviços jurídicos e um grupo de defesa da habitação em toda a cidade. A coalizão SNYC é única por combinar recursos legais, de defesa e de organização de base em uma única rede municipal para combater os abusos sistemáticos promovidos pelos proprietários aos inquilinos.

3.9 O atual debate público sobre habitação em Nova York (2019)

Em todo o país, há uma escassez de mais de 7 milhões de casas de aluguel a preços acessíveis para famílias de renda extremamente baixa. E 3 casas acessíveis e disponíveis para cada 10 pessoas que pertencem ao grupo dos mais pobres.

Para cada 100 pessoas com renda extremamente baixa (idosos, pessoas com deficiência, famílias com filhos), há apenas 35 casas com preços acessíveis e disponíveis para eles.

Apenas 1 em cada 4 pessoas necessitadas de baixa renda recebe algum tipo de auxílio-moradia. O restante fica na fila das listas de espera por anos ou décadas. Apenas 25% conseguem a ajuda que precisam.

*dados foram publicados pelo canal do Senador Bernie Sanders em abril de 2018³³.

Todos os anos, a Associação para Desenvolvimento de Bairros e Moradias (Association for Neighborhood and Housing Development - ANHD) coleta uma série de indicadores das principais ameaças às moradias populares na cidade que ilustram questões e padrões específicos de cada distrito urbano, bem como da cidade como um todo. Estatísticas em nível de bairro ajudam grupos comunitários e formuladores de políticas a desenvolver estratégias eficazes para enfrentar a crise de moradias populares de forma abrangente.

O gráfico de risco habitacional de 2017 mostrou que as remoções e deslocamentos são uma crescente para os nova-iorquinos, à medida que mais e mais comunidades enfrentam essa ameaça. Por isso a mobilização para a aprovação da nova lei de estabilização dos aluguéis foi tão importante e mobilizou tantos segmentos da sociedade.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

- A cidade veio perdendo unidades de aluguel estabilizado de forma intensa, especialmente em alguns bairros. Astoria perdeu a maior parte de unidades estabilizadas entre 2015 e 2016 (634), seguido por Central Harlem (500) e Bedford Stuyvesant (460).
- O período de expiração de moradias populares financiadas pela cidade é um problema crescente. As unidades de Crédito Tributário à Habitação de Baixa Renda

³³ Publicado em 'Progressives for a Democratic Republic', canal do Senador Bernie Sanders, em 28 de abril de 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=tpgrdFqvjK4>>

(Low-Income Housing Tax Credit - LIHTC) que podem vencer nos próximos anos estão concentradas em Astoria e no Harlem Central, cada uma com mais de 1.000 unidades.

- A expiração de unidades acessíveis com apoio federal é um problema. Os edifícios em risco de perder os subsídios do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (U.S. Department of Housing and Urban Development - HUD) dos EUA estão principalmente no Upper West Side, East Harlem e Lower East Side / Chinatown.
- O desenvolvimento residencial de ritmo acelerado pode pressionar os atuais residentes, aumentando o valor dos terrenos e os aluguéis. Em Manhattan, os principais bairros com novas unidades residenciais aprovadas são Midtown, Clinton/Chelsea e Lower East Side/ Chinatown - mais de 1.000 unidades em cada um desses distritos, somente em 2017. No Brooklyn, Bedford Stuyvesant concentrou as novas unidades residenciais aprovadas, com mais de 1.000 novos apartamentos em 2017.
- Nos últimos anos ficou mais difícil para os trabalhadores comprarem casas. O Brooklyn teve as maiores quedas no número de empréstimos para compra de casa feitos para compradores de renda baixa e moderada. Números decrescentes em Bedford Stuyvesant (-81,8%) e Park Slope/Gowanus/Red Hook (-85,7%) mostraram que a propriedade de uma casa está cada vez mais fora do alcance de muitos nova-iorquinos, especialmente para os nova-iorquinos afro-descendentes, que compõe a maior parte dos moradores destes bairros.

3.10 A atuação dos movimentos sociais e ativistas pelo direito à moradia

Grande parte da pesquisa sobre as políticas de aluguel realizada em Nova York e registrada neste relatório foi realizada através do acompanhamento do debate com os movimentos de moradia locais. Foram nessas reuniões que tive a oportunidade de ouvir as explicações menos burocráticas e compreender como funcionam as leis na prática e quais são as dificuldades que os moradores encontram no seu dia a dia.

Pude identificar os problemas da incapacidade da NYCHA em responder por todas as demandas de moradias públicas, as lacunas na lei e as artimanhas dos proprietários para aumentar os preços dos aluguéis estabilizados e também a dificuldade das famílias em encontrar apartamentos bem localizados atendidos pelo programa de vouchers.

Embora a literatura aponte muitos desses problemas, foi o contato com moradores e organizações sociais que acompanham o cotidiano das famílias que me permitiu ter a real dimensão dos problemas e apreender verdadeiramente a aplicabilidade das políticas. Essa estratégia foi definida como metodologia de pesquisa ao invés da realização de entrevistas com gestores públicos, que já estavam amplamente divulgadas na mídia.

O aprendizado com as organizações americanas foi além da objetividade da coleta de informações. Identifiquei em reuniões e dinâmicas de grupo que a metodologia de participação social é muito mais horizontal e acessível do que a forma como trabalhamos no Brasil. Detalhes aparentemente formais, como a disposição dos participantes em círculos, sem hierarquia, a disposição dos atores locais 'entre' a roda e a fala ativa de todos os membros da entidade permitem o reconhecimento do grupo e uma melhor interação social entre os anfitriões e convidados. Em nenhum momento presenciei o formato platéia-palestrante, muito comum nas atividades no Brasil. Muitos encontros eram iniciados com a proposta de conversas com o outro, do encontro o outro para compreender novos anseios e necessidades, eram encerrados com debates por pequenos grupos para discutir interesses em comum. Dinâmicas de mapeamento coletivo, encenação teatral e criação de linhas do tempo coletiva foram outros recursos utilizados que permitem uma maior interação entre o grupo e uma identificação real com os problemas do outro. Lições importantes foram aprendidas para a disseminação de novas práticas com os movimentos sociais no Brasil.

A seguir, uma breve descrição das organizações sociais com as quais me relacionei nesses três meses de pesquisa. Há ainda um extenso material em áudios e fotos ainda a serem trabalhados para publicações futuras. Mas a relação dos movimentos sociais já pode nos servir de importante referência para pesquisa, seja referente aos temas da política habitacional, ou a questões metodológicas e conceituais que envolvem processos participativos.

- **Metropolitan Council on Housing**

O Conselho Metropolitano de Habitação é uma organização de direitos dos inquilinos composta por inquilinos da cidade de Nova York que acreditam no lema "habitação para as pessoas, sem lucro". Formado há 60 anos atrás, pela luta por uma cidade onde todos tenham acesso a uma moradia segura, decente e acessível. Eles organizam inquilinos para defender não apenas seus direitos individuais, mas também por mudanças nas políticas de habitação. A atendem um milhão de famílias de Nova York que moram em unidades com aluguéis estabilizados ou regulamentados, particularmente aquelas que são mais vulneráveis a despejos e deslocamentos, como os nova-iorquinos da classe trabalhadora e de baixa renda.

Eles operam uma série de programas de assistência ao inquilino, administrados por membros, incluindo uma linha direta de direitos dos inquilinos e uma clínica ambulante, que atende milhares de famílias por ano, gratuita e aberta a qualquer inquilino da cidade de Nova York. Eles publicam o único jornal mensal da cidade sobre o movimento dos inquilinos e produzem um programa de rádio semanal sobre questões habitacionais. Ao contrário da maioria das organizações sem fins lucrativos, o modelo é de ajuda mútua: inquilinos ajudando inquilinos. Eles encorajam aqueles que recebem ajuda a se tornarem ativos nas campanhas por justiça habitacional.

- **Community Service Society**

A Sociedade de Serviços Comunitários de New York (CSS) é uma voz independente para ações positivas que atende mais de 3 milhões de nova-iorquinos de baixa renda. O CSS se baseia em uma história de 170 anos no tratamento das causas básicas da disparidade econômica por meio de pesquisa, defesa, litígio e modelos de programas inovadores que fortalecem e beneficiam os nova-iorquinos. Publicam dados e materiais importantes sobre moradias populares.

- **CAAV: Organizing Asian Communities**

A Organização das Comunidades Asiáticas trabalha para empoderar diversas comunidades de imigrantes asiáticos e refugiados da classe trabalhadora de baixa renda na cidade de Nova York. Foi fundada em 1986 por mulheres asiáticas da classe trabalhadora, alarmadas com o aumento da violência nas comunidades asiáticas e suas raízes decorrentes do racismo institucional nos Estados Unidos. Por meio de seu modelo de organização de construção de bases, desenvolvimento de liderança, campanhas, alianças e desenvolvimento organizacional, eles organizam comunidades asiáticas para lutar por mudanças institucionais e participam de um movimento mais amplo em direção à justiça racial, de gênero e econômica.

Programas existentes:

Chinatown Tenants Union (CTU): desenvolve a liderança de residentes imigrantes de

Chinatown para se organizar contra o deslocamento de inquilinos, lutar contra a gentrificação e defender políticas habitacionais que protejam moradias populares para inquilinos de baixa renda.

Public Housing Organizing Project: O Projeto de Organização de Habitação Pública é o projeto mais recente da CAAAV, desenvolve a liderança da habitação pública em Bengali, China e Coréia para lutar pelo acesso aos idiomas, defender condições de vida mais saudáveis e participar de uma luta multirracial pela preservação da habitação pública.

Asian Youth in Action (AYA): O Juventude Asiática em Ação é um programa de estágio de 7 meses para jovens de 14 a 21 anos. Esta é uma oportunidade para jovens asiáticos que falam bangla, coreano, mandarim e / ou cantonês de servir comunidades de imigrantes asiáticos de baixa renda. Brigada de Arte de Chinatown

- **Chinatown Art Brigade (CAB)**

É um coletivo intergeracional liderado por mulheres, impulsionado pela crença fundamental de que nossos modos de produção culturais, materiais e estéticos têm o poder de promover a mudança social. O CAB é composto por artistas visuais de identificação asiático-americana e asiática, criadores de mídia, escritores, educadores e organizadores com raízes profundas em Chinatown. Juntos, fazem um trabalho que centra a arte e a cultura como forma de apoiar campanhas lideradas pela comunidade em torno de questões de gentrificação, remoções e deslocamento. Trabalham em parceria com a Chinatown Tenants Union (CTU).

- **Association for neighborhood & house development - Associação para desenvolvimento de bairro e moradias (ANHD)**

A Associação para desenvolvimento de bairro e moradias advoga por moradias populares e bairros prósperos e justos para os nova-iorquinos. Como uma coalizão de grupos comunitários em Nova York, eles usam a pesquisa, a defesa e a organização de base para apoiar seus membros em seu trabalho para construir igualdade e justiça em seus bairros e em toda a cidade.

Desde a nossa fundação em 1974, a ANHD tem ajudado a tornar o desenvolvimento da comunidade da cidade de Nova York e os grupos de base do bairro entre os mais eficazes do país, fornecendo treinamento abrangente, programas robustos de capacitação e aprendizagem e pesquisa política de alto impacto.

Trabalhos sem fins lucrativos da ANHD construíram mais de 123.000 unidades de moradias populares nos bairros mais pobres da cidade; trabalhou diretamente com inquilinos e proprietários para salvar milhares de apartamentos e casas acessíveis que estavam em risco; e moldou de forma consistente o cenário da política de desenvolvimento habitacional e econômico para melhor atender às necessidades dos nova-iorquinos de renda baixa e moderada. Hoje, a ANHD está empenhada em servir às causas pelas quais lutam, atuando

em alguns dos bairros mais marginalizados da cidade de Nova York, o que impacta aproximadamente 450.000 nova-iorquinos de baixa e média renda anualmente.

- **Cooper Square Committee**

A missão do Cooper Square Committee é trabalhar com os residentes para contribuir para a preservação e desenvolvimento de moradias e espaços comunitários e culturais acessíveis e ambientalmente saudáveis, para que permaneça racial, econômica e culturalmente diversa.

O Cooper Square Committee fundou a primeiro Community Land Trust de Nova York: a Cooper Square Community Land Trust. Em 1986, criou um plano revisado para a área de renovação urbana da Cooper Square. Enfatizou a renovação de prédios residenciais de propriedade pública, a preservação de moradias populares e a construção de novas moradias de renda mista. Em 1988, eles convenceram HPD a aprovar o desenvolvimento do Edifício Cube de 22 unidades na 2ª Avenida para famílias desabrigadas. Em 1990, o CSC e a administração Dinkins assinaram um Memorando de Entendimento de acordo com muitos dos princípios enunciados no Plano Revisado de 1986. Foi aberto o caminho para a reforma e preservação de mais de 300 unidades habitacionais de baixa renda. E em 1991, a CSC fundou a Cooper Square Mutual Housing Association, que agora administra 356 apartamentos em 22 edifícios anteriormente de propriedade da cidade. A CSC patrocinou a reforma dos 22 prédios entre 1991 e 2006, com custo de mais de US \$ 20 milhões.

- **East Harlem/El Barrio Community Land Trust**

O East Harlem/El Barrio Community Land Trust (EHEBCLT) trabalha para desenvolver e preservar casas autogeridas pela comunidade, espaços comerciais, verdes e culturais com preços acessíveis no East Harlem/El Barrio, priorizando famílias de renda extremamente baixa.

Como estratégia para garantir acessibilidade permanente, o East Harlem/El Barrio Community Land Trust está viabilizando a propriedade de um terreno, bem como desenvolver uma Associação de Habitação Mútua controlada pelos residentes.

“A flexibilidade e adaptabilidade do modelo CLT às condições locais o tornam uma solução atraente para uma série de problemas que afetam as comunidades em todo o país, incluindo desinvestimento, gentrificação e remoções, execução hipotecária, perda de acessibilidade devido ao vencimento de subsídio público, discriminação habitacional e diminuição do capital social” (Oksana Mironova).

O East Harlem/El Barrio Community Land Trust e Mutual Housing Association recebeu recentemente uma doação de US\$ 500.000 por meio da nova Iniciativa de Capacitação de Community Land Trusts da Enterprise. A concessão irá fornecer financiamento para atender o desenvolvimento de moradias populares e para a revitalização do bairro, incluindo apoiar a aquisição de casas a preços acessíveis. O financiamento para a iniciativa vem de um acordo

bancário negociado pelo procurador-geral do Estado de Nova York.

A CLT do East Harlem/El Barrio recebeu suporte técnico de desenvolvedores de moradias populares Banana Kelly Community Improvement Association e CATCH (Community Assisted Tenant Controlled Housing, Inc.), e da Cooper Square CLT. Também estão trabalhando com a Banana Kelly para adquirir e reabilitar um grupo de edifícios para moradias de baixa renda no East Harlem que seriam operadas como CLT. O projeto irá capacitar os residentes, proporcionando-lhes o controle da comunidade sobre a terra.

Os inquilinos serão capacitados para realizar o funcionamento da Mutual Housing Association (MHA), que é a entidade proprietária dos edifícios da CLT. Todos os residentes serão membros do MHA, além de membros da CLT. Os residentes aprenderão orçamento, governança corporativa, direitos e obrigações legais dos membros e da corporação MHA, bem como serão treinados em como preencher vagas, entrevistar funcionários e candidatos a moradia, preparar e gerenciar orçamentos, supervisionar operações de gestão de propriedades, revisar e agir em relatórios de gerenciamento de ativos etc. Essa base de liderança complementar e ajudará na expansão local da CLT East Harlem/El Barrio.

- **SAGe NYC - Advocacia e serviços para idosos LGBT**

SAGE é a maior e mais antiga organização do país dedicada a melhorar a vida de adultos mais velhos lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBT). A missão é liderar a abordagem de questões relacionadas ao envelhecimento de lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBT).

A SAGE oferece serviços e programas inovadores para idosos LGBT em toda a cidade de Nova York e em todo o país por meio de uma rede de afiliados, a SAGENet.

Estão desenvolvendo duas novas residências LGBT, acessíveis para idosos, que serão inauguradas na cidade de Nova York: apartamentos de um quarto e estúdio são especialmente projetados para indivíduos e casais com 62 anos ou mais e elencados para habitação popular.

- **Showing up for Racial Justice - SURJ**

SURJ é uma rede nacional de grupos e indivíduos que trabalham para eliminar a supremacia branca e trabalhar pela justiça racial. Por meio da organização, mobilização e educação da comunidade, a SURJ leva os brancos a agirem como parte de uma maioria multirracial com justiça e responsabilidade. Eles trabalham para conectar pessoas em todo o país, apoiando e colaborando com os esforços locais e nacionais de organização da justiça racial. SURJ oferece um espaço para construir relacionamentos, ferramentas e análises políticas que atuem por mudanças.

Eles têm uma divisão interessante por grupos de trabalho: os grupos de trabalho são os principais impulsionadores do trabalho da SURJ NYC e cada um deles realiza reuniões mensais abertas que novos membros são convidados a participar:

Anti-Encarceramento (Anti-Mass Incarceration - AMI): Trabalha com organizações locais e estaduais em questões anti-encarceramento em massa.

Comunicações (Comms): Distribui atualizações semanais para membros em geral. Mantém site e mídia social. Coordena o treinamento de mídia e solicita a mídia. Gerencia todos os dados relativos à adesão.

Comitê de Coordenação (Coordinating Committee): garante que o NYC SURJ seja íntegro com seu propósito. O CC faz isso em contato com a SURJ nacional, ajudando a garantir que as relações de responsabilidade sejam mantidas, mantendo e inovando estruturas organizacionais eficazes, avaliando o planejamento estratégico e supervisionando as finanças.

Pesquisa em Profundidade (Deep Canvassing): Ajuda a quebrar a cultura da supremacia branca nas comunidades brancas. Treinam colaboradores para reconhecer as maneiras pelas quais a cultura da supremacia branca (fragilidade branca, perfeccionismo, acumulação de recursos) impede que os brancos se organizem pela justiça racial. Trabalham na narração de histórias e nas habilidades de escuta ativa para desenvolver a empatia e resistência às vulnerabilidades. Atuam na cidade como um todo, batendo de porta em porta nas comunidades brancas para uma abordagem sobre justiça racial.

Responsabilidade da Polícia (Police Accountability - PA): trabalha com organizações locais em questões de responsabilidade da polícia.

Grupos de bairro (Neighborhood Group): criados por membros do SURJ para trabalhar em questões locais específicas entre vizinhanças. O trabalho oferece uma oportunidade de construir relacionamentos e criar estratégias de como construir ativamente uma base de pessoas brancas determinadas a erradicar o racismo internalizado e desmantelar os sistemas de injustiça na comunidade.

*

CAMPANHAS ATUAIS

Housing Justice For All

Justiça habitacional para todos é uma campanha liderada pela Upstate Downstate Housing Alliance. É uma coalizão diversificada de inquilinos, moradores de rua, moradores de residências pré-fabricadas e defensores públicos, que representam os nova-iorquinos de todas as partes do estado, incluindo Long Island, Nova York, Westchester, Mid-Hudson Valley, Capital Region, Southern Tier, Mohawk Valley e Western New York. Eles estão unidos por maior proteção aos inquilinos, pelo fim dos despejos e pelos desabrigados em Nova York.

Northern Manhattan is Not for Sale

‘O norte de Manhattan não está à venda’ aborda questões importantes, como por exemplo os novos *rezonings* em debate pela prefeitura e as formas de preservar a habitação a preços acessíveis e manter as políticas de estabilização do aluguel.

Rent Justice

O Conselho de Diretrizes da Luta pelo Aluguel ajuda a proteger os aluguéis, casas e vidas de mais de 2 milhões de nova-iorquinos que vivem em cerca de 1 milhão de apartamentos com aluguel estabilizado.

3.11 Considerações parciais

A fim de buscar a possibilidade de uma expansão e qualificação da política habitacional brasileira, que é baseada unicamente na oferta da habitação financiada para aquisição, a casa própria, e em situações provisórias sem efeito sobre as reais necessidades habitacionais das famílias mais vulneráveis, objetivou-se compreender nesse último capítulo os alcances e limitação de outras políticas que incidem sobre a habitação, em especial a modalidade do aluguel, e as possibilidades de aplicabilidade desses modelos, levando-se em conta as diferenças na estrutura do sistema político e das divergências socioeconômicas de ambos os países.

A importância de a política habitacional estar vinculada à política urbana, ou seja, ao território e às áreas de ZEIS, que é o objeto dessa pesquisa, se dá pelo fato do grande volume dessas áreas gravadas com o zoneamento de interesse social (ampliado na revisão do Plano Diretor de 2014). Não há planejamento sobre estas áreas, que são em grande parte ocupadas por habitações precárias, em especial por cortiços, mas cabe ao poder público uma política sobre elas, já que 60% das áreas construídas em ZEIS estão destinadas às famílias com renda de até 3 salários-mínimos, ou seja, onde há a necessidade de disponibilização de subsídios públicos e de uma política habitacional de interesse social.

A pesquisa em curso nos mostra que faltam políticas públicas para a efetivação da ZEIS para a produção habitacional. As que existem no âmbito legal, não são implementadas. Apesar das políticas públicas habitacionais nos Estados Unidos terem enfrentado nas últimas décadas um processo de redução de escala e de recursos, aliados a uma intensa mobilização social em prol da sua permanência, ainda representam um percentual significativo de atendimento às classes mais vulneráveis, que podem servir de referência para o planejamento da política habitacional brasileira.

O parque habitacional público em Nova York corresponde a 5,8% do estoque total de moradias da cidade, gerenciadas pela NYCHA. Do restante das unidades habitacionais do município, 31,8% são moradias privadas ocupadas por seus proprietários, 26,7% são moradias privadas para locação, 32,3% fazem parte do mercado de aluguéis controlados pelo governo (*Rent-Controlled Housing*) e 2,8% das moradias estão inseridas no Housing Choice Voucher Program, o subsídio para alugar imóveis no mercado (BONNET, 2014). Ou seja, em Nova York, nos Estados Unidos, o mais capitalista dos mundos, há regulação estatal em quase metade das habitações disponíveis, ainda que tenham sofrido transformações nas últimas décadas, como o gerenciamento de imóveis para aluguel por grandes corporações e a pressão do mercado para a venda das unidades ou para a alta dos preços.

Todas essas políticas públicas que incidem sobre os aluguéis, sejam públicos ou privados, mantêm os valores de mercado mais baixos e reduzem a especulação imobiliária. Com diversidade na oferta de habitação acessível, um programa consegue ampliar a eficácia do outro. Se já existe a regulação do preço em determinado imóvel não há porque o proprietário se recusar a aceitar o *voucher*, já que ele não poderá especular sobre sua propriedade, como acontece com os imóveis não regulados. Em 2018, em Nova York, 61% dos vouchers estavam sendo usados por locatários regulados, o que corresponde a cerca de 90 mil unidades habitacionais, segundo dados reunidos pela Community Service Society (Miranova, 2019).

À medida que se amplia a oferta de habitação acessível, cria-se também mais oportunidades para organizações sem fins lucrativos e comunitárias competirem, já que o estoque de habitação que pode ser supervalorizado pelo mercado se reduz. Nessa mesma lógica amplia-se também a possibilidade da implementação de modelos como as Community Land Trusts, que podem atuar dentro de mercados já regulados e conjuntamente com outras formas de subsídios de aluguel, como os programas de *vouchers*.

Podemos fazer um comparativo entre as políticas habitacionais e as políticas de mobilidade, ambos já comprovados em pesquisas de medições de tráfego e dos preços do mercado imobiliário. Quanto mais espaço as cidades fornecerem para os carros, mais carros circulando as cidades terão. Da mesma forma, quanto mais moradias acessíveis as cidades tiverem, será menor a quantidade de moradias no mercado especulativo. E, neste contexto, as políticas públicas, como estas que apresentamos aqui, são fundamentais para organizar essa disputa.

4 Reflexões finais

Nos concentramos, ao longo dessa pesquisa, em analisar não apenas a efetivação das Zonas Especiais de Interesse Social localizadas nas áreas centrais da cidade de São Paulo a partir da aprovação do novo Plano Diretor de 2014, mas em pensar possibilidades de políticas públicas para a reversão do quadro de financeirização da produção habitacional e a manutenção da população mais vulnerável em áreas bem localizadas, com habitabilidade.

As ZEIS foram, e ainda são, demarcações no território de extrema importância para a luta pelo direito à moradia e pela reversão das desigualdades sócio territoriais. Se foram iniciadas como mecanismo de integração dos assentamentos informais ao tecido urbano das cidades, apontando a necessidade de consolidar esses territórios como bairros, à revelia das pressões do mercado imobiliário, cidades brasileiras passaram a incorporar a demarcação de ZEIS em áreas vazias, centrais e bem localizadas.

O lugar não periférico do pobre na cidade, uma política urbana que crie condições para a democratização do acesso à cidade, ofertando a possibilidade de integração social, reduzindo os deslocamentos cotidianos, possibilitando que a população more perto do seu trabalho e tenha pleno acesso aos serviços públicos, são herança das lutas pela reforma urbana que se materializaram no Estatuto da Cidade, porém ainda com grandes desafios para sua implementação. É preciso ainda que seja garantida a habitabilidade da população pobre que já vive nas áreas centrais das grandes cidades, porém de forma precária. A partir desses princípios é que foram pensadas e materializadas as ZEIS 3 na cidade de São Paulo.

Passados quase 20 anos de sua implementação, no entanto, percebe-se que muito pouco foi feito para que, de fato, essas áreas sejam transformadas. Apesar da demarcação das ZEIS 3 representar um instrumento essencial na disputa pelo território e estar possibilitando que batalhas judiciais sejam travadas pelo direito dos moradores que nelas vivem e que atendimentos mínimos sejam garantidos, como vimos no caso das famílias removidas da ZEIS de Campos Elíseos, essas áreas permanecem sem planos de urbanização e sem uma ação pública para a melhoria da qualidade de vida das famílias residentes nos cortiços e pensões. E têm sido, ainda, alvo de projetos urbanos de iniciativa pública cuja premissa de implementação é a remoção das famílias pobres originárias.

Foi no contexto das ameaças de remoções que os únicos Conselhos Gestores de ZEIS 3 foram formados, inicialmente em 2011, após mobilização pela exclusão da população residente no perímetro do Projeto Nova Luz, tema que abordei na minha tese de doutorado, e em 2018 com a PPP Habitacional nas quadras 37 e 38 e a PPP do Hospital Pérola Byington na quadra 36 dos Campos Elíseos, abordado aqui no capítulo 2 sobre a pesquisa junto ao Ministério Público.

Curioso observar que os Conselhos foram formados em atos de resistência da população afetada pelos projetos públicos, enquanto estes espaços institucionais de debate público deveriam ser a base do planejamento destes territórios.

Também analisamos que as estratégias do Plano Diretor para viabilizar a transformação das áreas demarcadas como ZEIS 3 não foram efetivas, pois não são passíveis de demarcação pelo PEUC, por estarem em uso, mesmo que precariamente, e não foram alvo da compra de terras ou produção habitacional com os recursos do FUNDURB. Mais importante do que a revisão dessas estratégias, caberia a implementação de medidas efetivas para lidar com a precariedade das áreas demarcadas, como a elaboração e um Programa de Cortiços, implementação de moradias públicas e assistidas e desenvolvimento dos Planos de Urbanização de ZEIS.

No acompanhamento da disputa judicial, junto ao Ministério Público, ouvi inúmeras vezes a frase 'a ZEIS é uma lei que não pegou'. Contraditoriamente, para o poder público, que trabalhou na elaboração do instrumento, parece não ter pegado mesmo, já que em muitos casos advogou contra a própria lei. O governo municipal não somente não desenvolve políticas habitacionais sobre os territórios precários das ZEIS 3, como insere diretrizes urbanísticas que vão promover uma competição de uso com outras áreas da cidade (como quando eleva o potencial construtivo nos Eixos acima do coeficiente das ZEIS) e promove projetos urbanos que removem populações locais dos perímetros.

Em relação ao judiciário, inúmeras foram as decisões favoráveis às remoções, que não consideraram as determinações do Plano Diretor no que se refere à permanência das famílias, ou que sobrepuseram o direito de propriedade individual ao direito coletivo e a função social da propriedade. O judiciário parece desconhecer a política habitacional, os procedimentos de remoções forçadas, o fato das PPPs não serem acessíveis para a população de menor renda, e a ineficiência de medidas como o oferecimento de Bolsa Aluguel para famílias removidas de seus locais de origem. A recorrente afirmação 'o governo atendeu a população com o benefício do Bolsa Aluguel' está presente em muitas decisões judiciais, como se o problema terminasse ali e o poder público tivesse cumprido seu papel.

Já o Ministério Público e a Defensoria Pública são os atores que trabalham na tentativa de implementação das medidas legais, porém, muitas vezes com alcance limitado. Atua como mecanismo de importante pressão junto ao poder executivo, possibilitando que trâmites administrativos e morosos da gestão pública sejam destravados, mas ainda com pouca efetividade junto aos processos burocráticos e políticos em curso. A demora do atendimento definitivo para as famílias das favelas Sapo e Aldeinha no Subsetor A1 da Operação Urbana Água Branca, descrita no capítulo 2, é prova disso. Uma situação com todos os elementos favoráveis para a solução do problema, onde há terra disponível, recursos reservados, trâmites legais claros, e a solução habitacional não se viabiliza.

Nos Campos Elíseos, as famílias da quadra 36, que sairiam sem nenhum tipo de atendimento habitacional para a remoção do hospital, foram contempladas por Bolsa Aluguel ou Carta de Crédito, graças as ações movidas pelo MPSP e pela Defensoria. Mas o Estado não deveria ter sido responsabilizado por promover remoções irregulares e atendimento habitacional para áreas distantes, à revelia das determinações do Plano Diretor Municipal? Nas quadras 37 e 38, o projeto habitacional proposto no local não deveria obrigatoriamente incluir a população residente? A melhoria da condição habitacional das áreas precárias não é um dos motivos da demarcação de ZEIS 3?

Já em relação ao próprio Plano Diretor Municipal, a análise da produção habitacional pública e privada sobre os perímetros de ZEIS nos mostram uma produção pública mínima, dentro e fora de ZEIS, uma produção irrisória de HIS 1 e uma alta concentração de HIS 2 pelo mercado privado, fora de ZEIS. As gestões municipais têm utilizado o saldo numérico dessas habitações para evidenciar um suposto sucesso do Plano Diretor na produção de habitação e interesse social. Será mesmo? São unidades construídas para famílias com renda mensal em torno de 6 salários-mínimos, sem passar por controle de demanda, pois estes foram flexibilizados. Ou seja, uma quantidade significativa de recursos públicos indiretos, já que a produção de HIS 2 utiliza o benefício da Outorga Onerosa gratuita, bloqueando a entrada de recursos para o FUNDURB, mas sem atender as necessidades habitacionais prioritárias do município.

Há de se considerar que a política habitacional no Brasil, em nenhuma instância, possui formas de controlar o repasse das unidades subsidiadas, seja para venda ou para aluguel. As unidades entregues são transformadas em ativos imobiliários sem qualquer compromisso com o perfil econômico das famílias beneficiadas. Uma medida de controle possível de ser implementada, como faz a Espanha com a *Vivienda de Protección Oficial*.

Além da baixa produção pública de interesse social, em ZEIS e fora de ZEIS, e da falta de controle sobre a comercialização as unidades subsidiadas, a política habitacional não traz alternativas para as formas de acesso à habitação, apostando suas fichas unicamente no acesso à propriedade privada via financiamento, inacessível para as camadas mais baixas da população. O programa Locação Social permanece ainda como protótipo, dado o exíguo número de empreendimentos viabilizados em São Paulo, o ônus excessivo com aluguel permanece sendo um dos componentes principais do déficit habitacional, os cortiços permanecem insalubre e caros e o aluguel privado sem nenhum tipo de controle e com despejos em curso à revelia de uma crise sanitária e econômica sem precedentes, provocada pela pandemia do coronavírus.

Nesse contexto, investigações sobre políticas habitacionais que consigam operar à margem dos processos especulativos e das disputas pela terra, garantindo o acesso à moradia qualificada para as populações mais vulneráveis, nos parece necessárias e urgentes. Alguns caminhos foram ensaiados no capítulo 3, no estudo sobre as políticas incidentes sobre o

aluguel, como forma de contribuição para uma reflexão sobre as formas de morar nas cidades brasileiras.

Em tempos de pandemia, sentimos que as construções políticas podem parecer impossíveis no Brasil de 2021. Mas as resistências formadas pela sociedade civil organizada têm evidenciado que mudanças profundas são necessárias e possíveis. Continuemos tentando articulá-las.

Referências Bibliográficas

AFFONSO, A. S.; DENALDI, R. **A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no município de Santo André: um balanço preliminar.** In: DENALDI, R. (org.). *O Desafio de Planejar a Cidade.* Anna Blume. Santo André, 2012.

ALBUQUERQUE, M.J. **Verticalização de favelas em São Paulo: balanço de uma experiência (1989-2004).** Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2006.

ANGOTTI, Tom. **New York for sale, Community Planning Confronts Global Real Estate.** The MIT Press, September 2008.

_____. **Community Land Trusts and Low-Income Multifamily Rental Housing: The Case of Cooper Square, New York City.** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

BAIOCCHI, Gianpaolo; BRADY, M; CARLSON, H.J; A&O ROMANO, T. **Communities over Commodities: People-Driven Alternatives to an unjust housing system.** A Report by Homes For All Campaign of Right To The City Alliance. New York, 2018.

BLOOM, N. D. **Affordable Housing in New York: The People, Places, and Policies That Transformed a City.** Princeton University Press, New Jersey, 2016.

BLOOM, N. D. **Learning from New York: America's Alternative High-Rise Public Housing Model.** In: *Journal of the American Planning Association*, vol. 78. nº 4. Chicago, 2012.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação social no Brasil.** São Paulo, Estação Liberdade, 1999.

_____. **Avanços e Retrocessos na Operação urbana Água Branca.** In: *Carta Capital.* São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/avancos-e-retrocessos-na-operacao-urbana-agua-branca-4691/>

BONNET, F. **Social Housing in New York.** In: *Metro Politiques*, 2014.

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

CARDOSO, A.; SILVEIRA, M. C. B. **O Plano Diretor e a Política de Habitação.** In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

DeFilippis, James. **Running to Stand Still: Through the Looking Glass with Federally Subsidized Housing in.** *Revised Submission to Urban Affairs Review.* Rutgers University, 2007.

DOWNS, Anthony. **Why Rental Housing Is the Neglected Child of American Shelter?** In: RETSINAS, Nicolas P; BELSKY, Eric. *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs and Priorities.* Joint Center for

Housing Studies, Brookings Institution Press, Washington DC, 2008.

FERREIRA, J.; MOTISUKE, D. **A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial.** In: Bueno, L.; Cymbalista, R. Planos Diretores municipais: novos conceitos de planejamento. São Paulo: Annablume, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014.** Belo Horizonte, 2016. Disponível em:
<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>

GATTI, Simone. **Entre a permanência e o Deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais (o caso da ZEIS 3 C 016-Sé inserida no perímetro do Projeto Nova Luz).** Tese de Doutorado, FAU USP, 2015. Disponível em:
<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-29102015-143015/pt-br.php>

HARVEY, David. **Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban revolution.** New York: Verso Books, 2013.

Howenstine, Jay. **Housing Vouchers: A Comparative International Analysis.** Paperback, 1986.

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.

LEITE, Helterson Ribeiro da Silva. **A outorga onerosa do direito de construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo.** Dissertação de Mestrado, FAUUSP, 2019.

LIMA, P. H. B. M. **Desafios e perspectivas de utilização do instrumento Operação Urbana Consorciada para a produção de habitação de interesse social uma leitura crítica da OUC Água Branca em São Paulo.** Relatório final de iniciação científica pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo financiado pela FAPESP, São Paulo, São Paulo, 2016.

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.**

MEDA, Boch; BELLART, Carme Trilla. **El parque público y protegido de viviendas em España: un análisis desde el contexto europeo.** Fundación Alternativas, 2018.

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

MIRANOVA, Oksana. **Rent Regulation in New York City: How it works, what went wrong, and how to fix it.** Community Service Society, 2019.

MOSS, Jeremiah. **How a great City Lost its Soul.** Dey St. New York, 2017.

New York State Legislature, **Statement from Senate Majority Leader Andrea Stewart-Cousins and Assembly Speaker Carl Heastie on Historic Affordable Housing Legislation**, June, 2019. Disponível em: <<https://nyassembly.gov/Press/files/20190611a.php>>

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>

PMSP. **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>

QUIGLEY, John. **Just suppose: Housing Subsidies for Low Income Renters.** In: RETSINAS, Nicolas P; BELSKY, Eric. *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs and Priorities.* Joint Center for Housing Studies, Brookings Institution Press, Washington DC, 2008.

RETSINAS, Nicolas P; BELSKY, Eric. **Revisiting Rental Housing: Policies, Programs and Priorities.** Joint Center for Housing Studies, Brookings Institution Press, Washington DC, 2008.

ROLNIK, R. **Remoção da favela do Sapo é marcada por falta de soluções definitivas.** Blog da Raquel Rolnik: São Paulo, 23 de agosto de 2009. 2009a.

ROLNIK, R. **Despejos na Favela do Sapo: conheça a carta enviada à prefeitura e a resposta da secretaria de habitação.** Blog da Raquel Rolnik: São Paulo, 01 de setembro de 2009. 2009b.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares – A colonização da terra e da moradia nas eras das finanças.** São Paulo, Boitempo, 2015.

SANTORO, Paula Freire; MACEDO, Sara Messaggi. **A (des)arculação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.** In: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2014.

_____ ; LIMA, Pedro; MENDONÇA, Pedro. **Formas de garantia do direito à moradia em um contexto de produção da habitação pelo mercado através de instrumentos de transformação urbana - os casos da OUC Água Branca e da PPP Habitacional em São Paulo.** Seminário Internacional Public-Private Partnerships and The Real Estate/Financial Complex. São Paulo: FAUUSP, 2015.

SANTOS, R. A. (2018). **Cartografias políticas de uma ocupação – cotidiano, território e conflito**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

SANTOS JR, O.A.; MONTANDON, D. (orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rui de janeiro, Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR-UFRJ, 2011.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 12.801, de 15 de janeiro de 2008. Autoriza o Poder Executivo a adotar medidas visando à participação do Estado no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Conselho Estadual de Habitação - CEH, institui o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS e o Fundo Garantidor Habitacional - FGH, e dá providências correlatas**. 2008.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.430, de 14 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico**. 2002.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16050, de 31 de julho de 2014. Plano Diretor Estratégico**. 2014.

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

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.885 de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo**, 2004. Disponível em < <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei13885-de-25-de-agosto-de-2004>>

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo**, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). 2016.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 57.377, de 11 de outubro de 2016. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social**, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE, e nº 16.402, de 22 de março de 2016 - LPUOS. Disponível em: < <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57377-de-11-de-outubro-de-2016>>.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 58.106, de 1 de março de 2018. Introduz alterações no Decreto nº 57.377, de 11 de outubro de 2016, que estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social**. 2018a

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 58.302, de 10 de julho de 2018. Define os valores de renda familiar para atendimento por Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP**, nos termos do parágrafo único do artigo 46 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. 2018b.

SÃO PAULO (Município). **O que está sendo lançado no Centro de São Paulo?** São Paulo, 2018c. Disponível em: smul.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos/pdf/64.pdf

SÃO PAULO. **Lei Municipal 11.774/95. Operação Urbana Água Branca.** 1995.

SÃO PAULO. **Lei Municipal 15.893/13. Operação Urbana Consorciada Água Branca.** 2013a.

SÃO PAULO. **Operação Urbana Consorciada Água Branca – EIA/RIMA. Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto Ambiental.** 2013b.

SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico. 5 anos da Lei 16.050 de 2014.** SMDU, PILANURBE. São Paulo, 2019. Disponível em:

<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Balan%C3%A7o-de-5-anos-do-PDE-20190911-2.pdf>

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SEHAB). Portaria SEHAB nº 258, de 2 de dezembro de 2016. **Normas e procedimentos para a celebração de Acordo de Cooperação com agentes privados habilitados a produção de EHIS, EZEIS, HIS, EHMP e HMP com intuito de regulamentar a forma de indicação da demanda e demais procedimentos para cumprimento das normas aplicáveis, nos termos do parágrafo 1º e incisos do art. 2º do Decreto Municipal nº 57.377, de 11 de outubro de 2016.** Disponível em:

< <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-258-de-02-de-dezembro-de-2016>>

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SEHAB). **Portaria SEHAB nº 67, de 16 de maio de 2017. Altera a Portaria nº 258/SEHAB.G/16.** Disponível em:

< <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-67-de-16-de-maio-de-2017>>

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SEHAB). **Portaria SEHAB nº 40, de 22 de maio de 2018. Revoga as Portarias nº 258/SEHAB.G/16 e nº 67/SEHAB.G/17 e dá outras providências.** Disponível em: < [http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portariaISSN: 1984-8781 - Código verificador: ykCAWPtZCaVZ 22 secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-40-de-22-de-maio-de-2018](http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portariaISSN:1984-8781-Codigo-verificador:ykCAWPtZCaVZ22-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-40-de-22-de-maio-de-2018)>

SILVA LEITE, Helterson Ribeiro da. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo.** Dissertação de Mestrado FAU USP, São Paulo, 2019.

STEIN, Samuel. **Capital City: The Rise of the Real Estate State.** New York City, Verso, 2018.

WONG, Diane. **The eviction machine, tenant mobilization and growing the grassroots in New Yorks Chinatown.** New York University, 2018.

TANAKA, R. M. H. **“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras.** Dissertação (Mestrado). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018.

UN SPECIAL RAPPORTEUR ON ADEQUATE HOUSING. **Mission a los Estados Unidos de America.** Fevereiro de 2010. Disponível em:
<http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/07/Miss%C3%A3o_ONU_Estados_Unidos_espanhol.pdf>.

YAMAGUTI, R. **As ZEIS e o conceito de Habitação de Interesse Social: Notas sobre sua aplicação no município de São Paulo.** In: Anais Enanpur 2019. Disponível em:
<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1425>

ZUQUIM, M.L. **Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?** II ENANPARQ Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. 2012.

WEBSITES CONSULTADOS:

www.furmancenter.org
www.datanews.tumblr.com
www.census.gov
www.gosection8.com
www.nyc.gov
www.anhd.org
www.nycurbanism.com
www.nydailynews.com
www.nytimes.com

6. Anexos: Pareceres emitidos ao MPSP

6.1 Parecer Água Branca – Reforma Emergencial

6.2 Parecer Água Branca - Recursos

6.3 Parecer ZEIS Campos Elíseos -Projeto Redenção

6.4 Parecer ZEIS Campos Elíseos – Perímetro Conselho Gestor

6.5 Parecer ZEIS Campos Elíseos – Hospital Pérola Byington Quadra 36



PARECER TÉCNICO COMPLEMENTAR

INTERESSADA: 3ª Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital

PARECERISTA: Arquiteta e Urbanista Simone Gatti

ASSUNTO: Inquérito 414-2013: Acompanhamento da Revisão da Lei11774/95 por meio do PL 505/2012 - Uso de Recursos na OUC Água Branca

MUNICÍPIO: São Paulo

REFERÊNCIA: *Parecer sobre os esclarecimentos da Sehab: Reforma Emergencial do Conjunto Água Branca*

Sobre os recursos previstos:

Em Ofício encaminhado pela Sehab em 17 de Abril de 2017, a Coordenadoria de Gestão de Programas, Projetos e Obras, sob a responsabilidade do arquiteto Rubens M. Liberatti, informou que os recursos previstos do FMSAI para a 3ª etapa, na importância de R\$ 1.200.000,00, serão utilizados para a conclusão dos serviços já contratados da 2ª etapa.

Considerando que estes recursos estão inseridos no Plano de Investimentos do município e demandam de liberação pela Secretaria de Finanças, há a necessidade de uma definição de prazo para sua liberação, já que recursos provenientes da mesma fonte, previstos para a 2ª etapa, não foram liberados anteriormente. Há a necessidade da Sehab apresentar um cronograma com os prazos para a realização das obras pendentes, considerando o caráter de urgência pela vulnerabilidade dos moradores às condições de riscos.

Lembrando que as obras emergenciais não incluíam uma 3ª etapa. Esta foi inserida após a reformulação do cronograma de intervenções e a inclusão das intervenções do Programa 3R no escopo, que foram antecipadas às obras emergenciais e não deveriam ser pagas com recursos da Operação Urbana. Há a necessidade de uma pactuação entre Sehab e os representantes da comunidade sobre o cronograma das obras, a fim de que as obras referentes ao Programa 3R não sejam prioritárias às obras emergenciais.

Os principais pontos de conflito das obras emergenciais são a finalização da troca do reboco, a construção de rede de drenagem para coibir os problemas de alagamento e a construção do abrigo para botijão de gás, destacados a seguir:

1) Sobre a finalização da troca do reboco para evitar o risco de acidentes por queda:

A Sehab informou que para a retomada da recomposição dos revestimentos da fachada se faz necessário:

- A retirada das 6 (seis) ocupações provisórias construídas irregularmente nas áreas livres do C. H. FUNAPS. Para tal, a Coordenadoria de Gestão e Atendimento Social deve informar a identificação das ocupações, nome e situação perante o cadastro da Sehab de quem está ocupando e as providências que estão sendo tomadas em relação retirada das ocupações bem como os prazos previstos.

- O desligamento da energia elétrica dos postes que estão localizados muito próximos das fachadas. Para isso, é necessário que a empresa responsável pelas obras pague um boleto do serviço. O representante da Sehab e Coordenador do Conselho da Zeis Água Branca, informou aos representantes da sociedade civil, em reunião realizada em 24 de abril/17 que a Construtora Itajaí não havia quitado o boleto, necessário para que a Eletropaulo desligue a energia (que só poderá ser desligada 30 dias após o pagamento). Informou também que a Construtora não recebeu pagamento da Sehab em 2017 e que isso seria um dos motivos por não ter quitado o boleto.

2) Sobre a Drenagem e a troca de manilhas para coibir os problemas de alagamento:

O representante da Sehab e Coordenador do Conselho da Zeis Água Branca, informou aos representantes da sociedade civil, em reunião realizada em 24 de abril/17:

- Encaminhou para a Gerenciadora, para DPO (Departamento de Planejamento e Obras da SEHAB) e para a Construtora Itajaí, o Cadastro que recebeu da SABESP com mapeamento da rede existente na Comunidade Água Branca.

- A Construtora Itajaí está elaborando o projeto, que deverá ser aprovado pelo DPO e pela Sabesp, que fiscalizará a execução. Não há informação de prazo.

3) Sobre os itens de AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) e construção do abrigo para botijão de gás:

Há um desacordo entre a proposta da prefeitura e as necessidades da comunidade. Os moradores não consideram a obra prioridade, em função das demais intervenções necessárias para coibir riscos aos moradores. Há também uma insatisfação com o local indicado para a construção do abrigo e há a necessidade de uma pactuação entre Sehab e os representantes da comunidade sobre o uso do local.

Observações

Segundo os representantes no Conselho Gestor da OUC AB Há uma grande desarticulação entre a área social (DEAR Centro) e a área de planejamento e gestão de obras (DPO) e desinformação do Gabinete, de SEHAB. Isso resulta em atraso na conclusão das obras emergenciais, e na apresentação de informações não verdadeiras à comunidade que participa das reuniões do Conselho de Zeis da Água Branca, como pode ser observado na leitura das atas.

É importante que na próxima reunião agendada pelo MP com SEHAB sejam convocados o Coordenador do Conselho da Zeis Água Branca, Sr. Gonçalo Rodrigues; o responsável pelo planejamento e monitoramento da obra, Sr. Vitório Galasso; a assistente social de DEAR Centro que coordena o trabalho social na Comunidade Água Branca, Sra. Marina Camargo, membros do GGOU CAB, Jupira Cauhy e Paula Santoro e alguém do gabinete do Secretário.

São Paulo, 03 de maio de 2017



Simone Gatti

Arquiteta e Urbanista
Doutora em Planejamento Urbano pela FAU USP
Programa de Pós-Doutorado FAU USP – FAPESP
Termo de Cooperação ESMP SP – FAU USP



PARECER TÉCNICO COMPLEMENTAR

INTERESSADA: 3ª Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital

PARECERISTA: Arquiteta e Urbanista Simone Gatti

ASSUNTO: Inquérito 414-2013: Acompanhamento da Revisão da Lei 11774/95 por meio do PL 505/2012 -
Uso de Recursos na OUC Água Branca

MUNICÍPIO: São Paulo

REFERÊNCIA: Apontamentos sobre a solicitação de liberação dos recursos pela SP Urbanismo da O. U. Água Branca

- **Sobre os valores apresentados pela SP Urbanismo:**

Foram comparadas as planilhas de proposta de utilização dos recursos para as intervenções previstas no Quadro I da Lei nº 11.774/1995: na planilha fornecida pela SP Urbanismo ao Ministério Público (reunião do dia 22 de março de 2017) os valores para liberação de recursos apresentados são 66.247.186 milhões de reais mais altos do que os valores apresentados para o Grupo Gestor da OUC AB em Fevereiro de 2017. Já os valores destinados à produção de 630 unidades de HIS foram reduzidos em 85.127.753 milhões de reais.

Há a necessidade de esclarecimentos por parte da SP Urbanismo em relação a alteração dos valores pactuados com o Grupo Gestor e os valores apresentados ao Ministério Público para liberação dos recursos.

- **Sobre a liberação de recursos para as obras do SubSetor A1:**

Para que os recursos possam ser liberados para o início das obras no SubSetor A1, há a necessidade de que a SP Urbanismo apresente a previsão do início das contratações da obra bem como os documentos que comprovem sua viabilidade:

- encaminhamento jurídico pela prefeitura à ação judicial referente à posse do terreno do subsetor A1;
- resultado dos estudos de contaminação do SubSetor A1, apontando sobre a possibilidade de construção imediata na área destinada às 630 moradias (previstas na Lei n. 11.744/95 e reiteradas na Lei n. 15.893/13);
- análise da Secretaria do Verde e Meio Ambiente relativa aos impactos ambientais do projeto do SubSetor A1 e a previsão do licenciamento;
- Documento de aprovação do projeto de parcelamento do solo, necessário para viabilizar a construção das 630 moradias do parcelamento previsto para o Subsetor A1, encaminhado para a antiga SEL, ainda no 2º semestre de 2016;
- Avaliação da possibilidade de licenciamento em separado das quadras que contém as 630 moradias, considerando a complexidade do licenciamento do projeto e a urgência no atendimento habitacional para as famílias removidas das favelas Aldeinha e do Sapo;
- Edital de licitação completo, incluindo projeto básico, das 630 moradias no Subsetor A1, que mostra a possibilidade de construí-las;

- **Sobre a liberação de recursos para as obras do Córrego Água Preta e Sumaré e da Av. Auro Soares:**

- Esclarecimento, pela SP Obras, sobre o projeto de complementação das obras de drenagem do Córrego Água Preta e Sumaré, uma vez que a obra foi finalizada aparentemente sem a sua completude;
- Esclarecimento, pela SP Obras, da revisão do Projeto da Av. Auro Soares após a realização de audiência pública que apontou questionamentos referentes: à demolição da passarela e travessa alternativa que se daria apenas com o término da estação de metrô Água Branca; à realização de obras previstas no Anexo IV da Lei 11.744/95; entre outras.

- Apresentação das áreas a serem desapropriadas e valores estimados no âmbito do projeto de construção da Av. Auro Soares, conforme revisão que incorporou questões levantadas no âmbito da audiência pública;
- Apresentação de edital de licitação referente à construção da Av. Auro Soares, incorporando as alterações solicitadas em audiência pública.

Apontamentos sobre os esclarecimentos emitidos pela Sehab às solicitações feitas pelo Ministério Público na reunião do dia 30 de março de 2017

- **Sobre a demanda dos empreendimentos de HIS do empreendimento da GAFISA localizado na ZEIS 3 C 005 e a demanda dos demais empreendimentos de HIS no perímetro da OUC:**

Os impasses referentes ao início das obras no Subsetor A1 (ação judicial sobre a posse do terreno, laudo de contaminação, licenciamento ambiental e andamento da licitação) geram incerteza frente ao prazo de atendimento das famílias removidas das favelas Sapo e Aldeinha, o que gera a necessidade de se verificar outras possibilidades para um atendimento habitacional a curto prazo. Há ainda a preocupação de que as 630 unidades destinadas às famílias removidas não são suficientes para atender a totalidade das famílias cadastradas, que alcançam um número aproximado de 800 famílias, havendo a necessidade de serem previstas outras unidades, seja no Subsetor A1 ou fora dele.

A Sehab não apresentou esclarecimentos sobre o assunto.

Há a necessidade de receber as respostas da Sehab sobre a oferta de empreendimentos de HIS no perímetro da OU AB que poderiam ser destinadas ao reassentamento das famílias removidas, para que informações com prazos e custos (de todas as alternativas possíveis de atendimento habitacional) possam ser apresentadas aos interessados no âmbito do Grupo Gestor para que os mesmos escolham se preferem aguardar as obras do subsetor A1 ou serem direcionados para outros empreendimentos, considerando a possibilidade de demora ou inviabilidade de atendimento no Subsetor A1.

São Paulo, 07 de maio de 2017



Simone Gatti

Arquiteta e Urbanista

Doutora em Planejamento Urbano pela FAU USP

Programa de Pós-Doutorado FAU USP – FAPESP

Termo de Cooperação ESMP SP – FAU USP



PARECER TÉCNICO COMPLEMENTAR

INTERESSADA: 3ª Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital

PARECERISTA: Arquiteta e Urbanista Simone Gatti

INQUÉRITO CIVIL: 4371-17

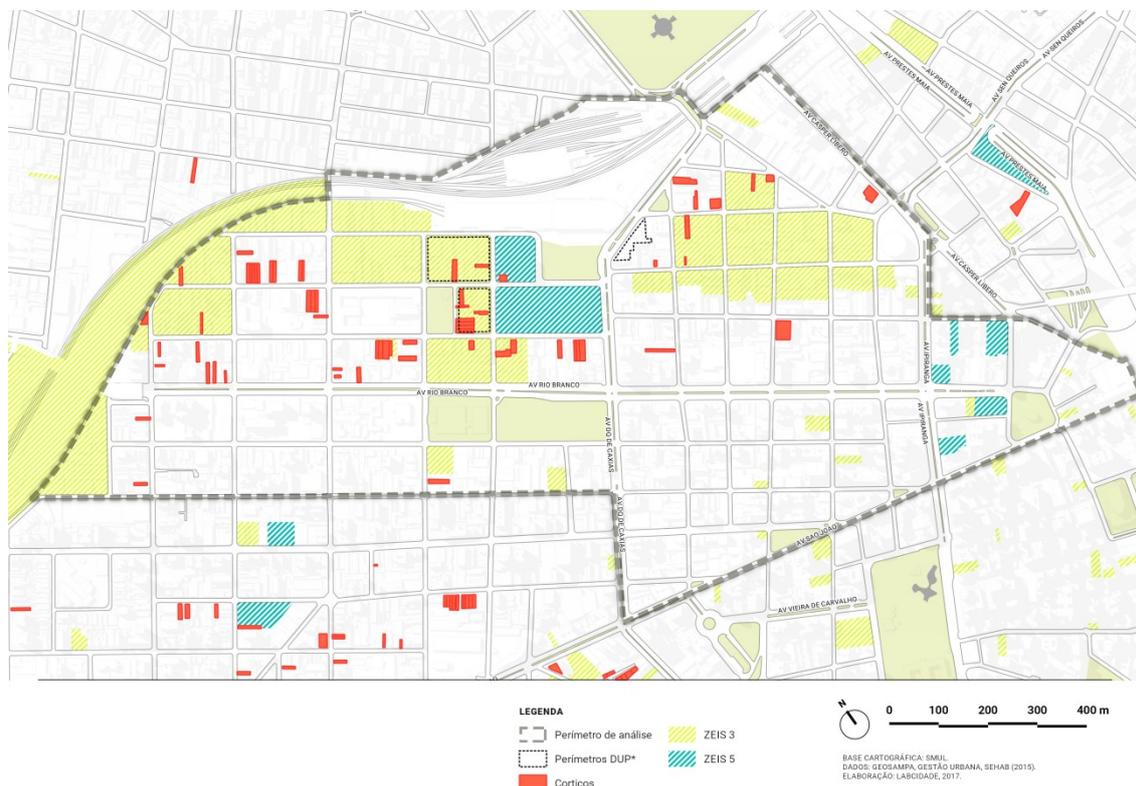
OBJETO: Apuração de irregularidades nas intervenções urbanas na região da Cracolândia

MUNICÍPIO: São Paulo

REFERÊNCIA: Sobre as intervenções recentes e previstas pelo Projeto Redenção e sobre a necessidade prévia de formação dos Conselhos Gestores no perímetro de ZEIS 3



Os imóveis localizados no perímetro do Decreto de Utilidade Pública 57.680 de 4 de maio de 2017 e 57.697 de 19 de maio de 2017 estão inseridos em ZEIS 3, Zonas Especiais de Interesse Social categoria 3, conforme demarcado pela Lei de Zoneamento nº 16.042 de 22 de março de 2016.



Mapa 01: ZEIS e Cortiços
Fonte: LabCidade FAU USP

Segundo o Plano Diretor municipal (Lei 16.050 de 31 de Julho de 2014):

ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (Artigo 45 da Lei nº 16.050 de 31 de Julho de 2014).

O Mapa 01, apresentado acima, mostra a incidência de precariedade habitacional na área demarcada como DUP, conforme fonte da Secretaria de Habitação (Sehab-2016) sobre os cortiços existentes na área central. O Artigo 48 do Plano Diretor determina que nas ZEIS 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser constituídos **Conselhos Gestores** compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas

áreas. O § 4º aponta ainda que “a instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado”.

O Artigo 52 determina ainda que o projeto de intervenção para a ZEIS 3 deve conter o “cadastramento dos moradores da área, quando ocupada, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, e validado pelos membros do Conselho Gestor da respectiva ZEIS”. Ou seja, nenhuma intervenção pode acontecer antes da formação do Conselho Gestor, que deve participar da elaboração do cadastramento e do Plano de Urbanização da área.

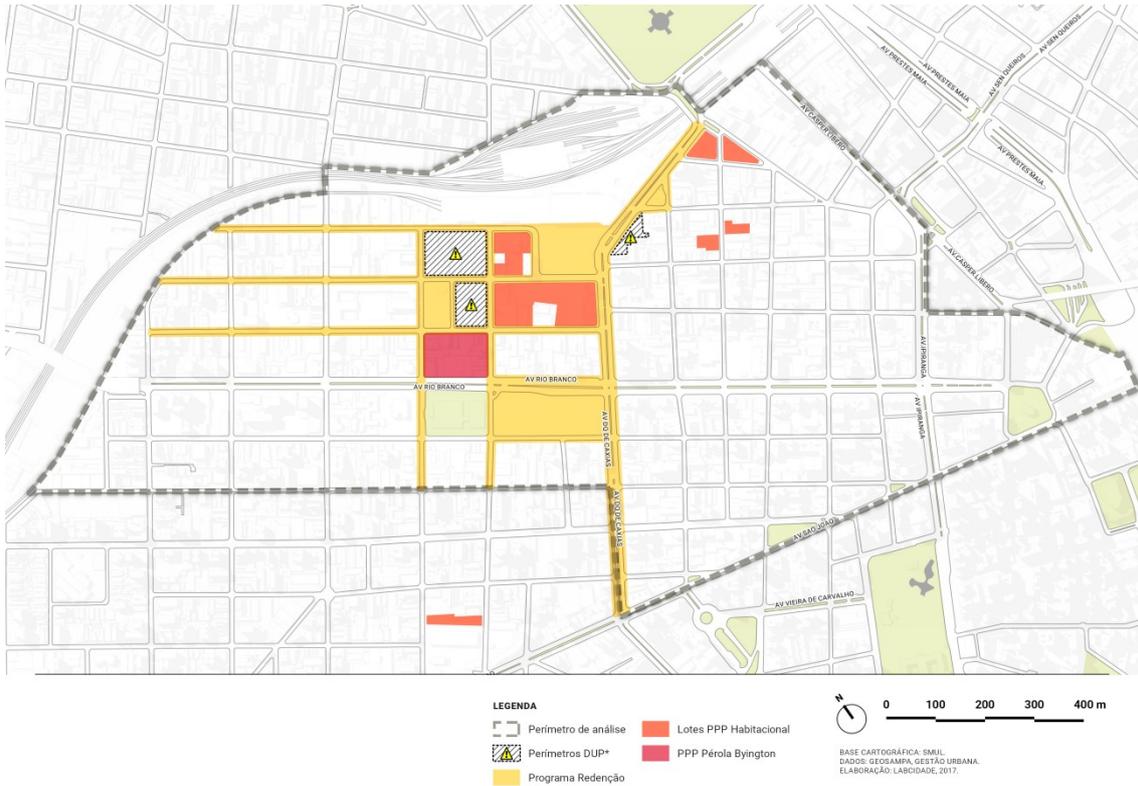
Segundo o Artigo 52 do Plano Diretor, o Plano de Urbanização deve apresentar (i) formas de participação dos moradores da área, quando ocupada, e dos futuros beneficiários quando previamente organizados, na implementação da intervenção; (ii) um plano de ação social e de pós-ocupação; e (iii) soluções para a regularização fundiária, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores. E o § 2º determina que “nas ZEIS 3, em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo imóvel”. Este regramento fortalece os objetivos das ZEIS 3 quando reguladas pelo Plano Diretor de 2002, que demarcou áreas ocupadas precariamente por moradores de baixa renda com o objetivo de garantir a permanência dessas famílias nos locais de origem. Com o mesmo objetivo, o Plano Diretor de 2014 determinou que 60% da área construída em ZEIS 3 seja destinada para a população com renda entre 0 e 3 salários mínimos, enquadrada na categoria HIS 1.

Importante ressaltar que o Decreto 57.377 de 11 de outubro de 2017, que disciplina sobre os empreendimentos em ZEIS, determina que “o número de integrantes do Conselho Gestor é definido em função do número de moradores ou de famílias a serem atendidas na área abrangida pelo Plano de Urbanização, garantido o mínimo de 4 (quatro) integrantes”. Ou seja, o rito de formação do Conselho Gestor deve ocorrer com a convocação dos moradores e comerciantes, proprietários e/ou locatários, e a formatação das eleições dos membros do Conselho, a exemplo do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) formado em 2011 para debater as intervenções do Projeto Nova Luz.

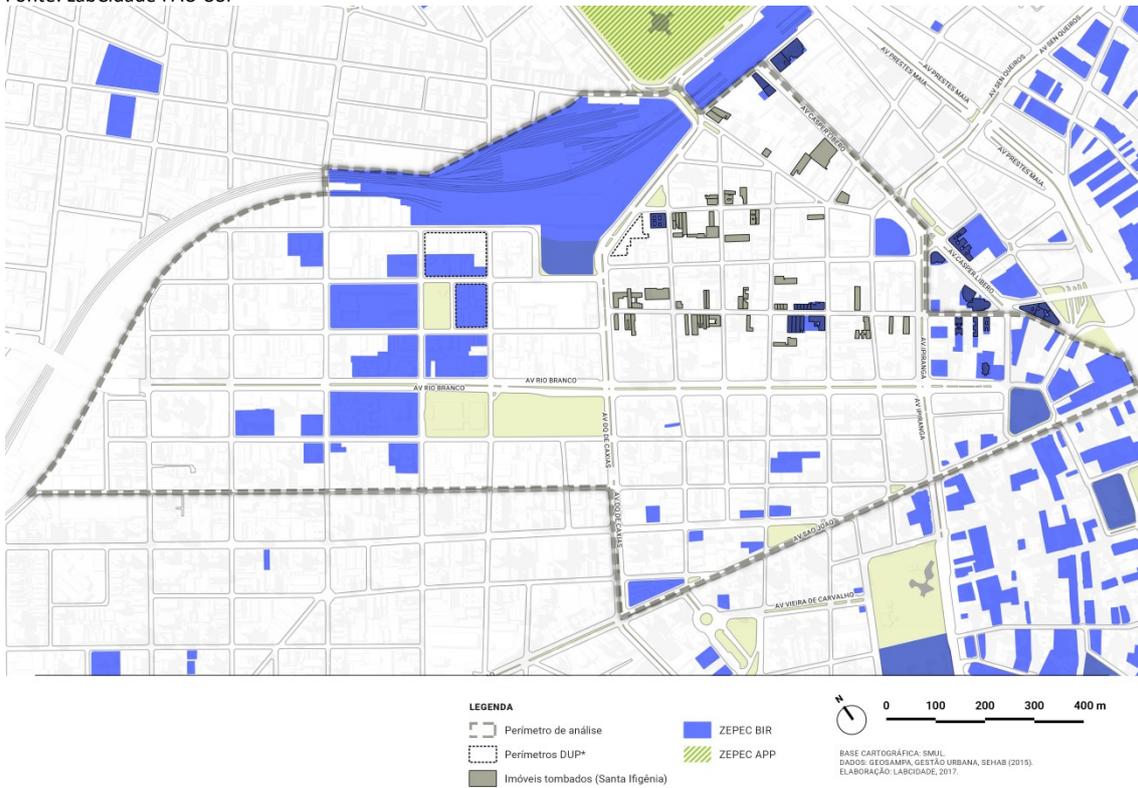
Sobre as intervenções recentes e previstas:

O **Projeto Redenção** (mapa 02), apresentado pela Prefeitura Municipal ao Ministério Público, aponta que as intervenções para requalificação da região com ações de urbanismo e zeladoria aconteceriam apenas na Fase 4 do projeto, após contato inicial e cadastro (Fase 1), acesso aos serviços e encaminhamentos às políticas públicas de referência (Fase 2) e acompanhamento do reestabelecimento individual dos beneficiários (Fase 3). Contudo, demolições e remoções estão acontecendo sem que as etapas anteriores à fase de urbanização fossem concluídas, bem como sem solucionar os conflitos com o patrimônio tombado existente (mapa 03). Grande parte dos imóveis localizados no perímetro do DUP estão em área demarcada como ZEPEC, onde há imóveis tombados pelos órgãos municipais e estaduais.





Mapa 02: Intervenções recentes e previstas
Fonte: LabCidade FAU USP



Mapa 03: ZEPEC e tombamentos
Fonte: LabCidade FAU USP

Em entrevista ao Jornal Estado de São Paulo em 01 de Junho de 2017, a prefeitura afirmou que a PPP do Programa Casa Paulista é a principal alternativa para a destinação dos terrenos a serem demolidos na região. Contudo há se ser equacionado se a a PPP conseguirá atender as faixas de rendas exigidas pela regulamentação das ZEIS, já que toda a área inserida no DUP é ZEIS 3 e 60% das áreas construídas em ZEIS 3 devem ser destinadas às famílias com renda até 3 salários mínimos (HIS 1). O projeto da PPP em andamento nas áreas vizinhas ao DUP destina, em percentuais proporcionais, unidades habitacionais para as faixas de renda entre 1 e 6 salários mínimos, e ainda unidades para HMP (6 a 10 salários mínimos), ou seja, atendendo famílias com rendas superiores àquelas a que se destinam às ZEIS 3.

A PPP da Casa Paulista tem ainda uma demanda específica, realizada por inscrição da população com preferência para quem trabalha no centro e mora em áreas distantes. 80% das unidades serão destinadas a pretendentes que comprovem residência no Município de São Paulo fora da área central e trabalhem na região central, e apenas 20% das unidades serão destinadas para pretendentes que comprovem residência e trabalho na região central. Já a destinação das ZEIS 3 deve contemplar prioritariamente a sua população residente. Diante de tais incoerências entre o regramento existente e os planos previstos para a área, cabe o questionamento das propostas apresentadas pela Prefeitura Municipal e as ações imediatas de demolições e remoções, em desacordo com os objetivos das ZEIS 3 demarcadas no local.

São Paulo, 02 de junho de 2017.



Simone Gatti

Arquiteta e Urbanista

Doutora em Planejamento Urbano pela FAU USP

Programa de Pós-Doutorado FAU USP – FAPESP

Termo de Cooperação ESMP SP – FAU USP





PARECER TÉCNICO COMPLEMENTAR

INTERESSADA: 3ª Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital

PARECERISTA: Arquiteta e Urbanista Simone Gatti

ASSUNTO: Formação do Conselho Gestor para elaborar e aprovar as Intervenções urbanas na ZEIS 3 C 108, na região conhecida como “cracolândia”, que envolveram demolições e remoções de pessoas no perímetro das ruas: Helvetia, Alameda Cleveland, Alameda Dino Bueno, Largo Coração de Jesus e Alameda Barão de Piracicaba.

MUNICÍPIO: São Paulo

REFERÊNCIA: Solicitação de análise sobre o perímetro de abrangência do Conselho Gestor das Quadras 37 e 38 inseridas em perímetro de ZEIS 3, no Bairro Campos Elíseos.



Os imóveis localizados nas quadras 37 e 38 do bairro Campos Elíseos, demarcadas com Decreto de Utilidade Pública, onde a Prefeitura Municipal de São Paulo pretende realizar uma intervenção urbana no contexto do **Projeto Redenção**, estão inseridos em **ZEIS 3, Zonas Especiais de Interesse Social categoria 3**, conforme demarcado pelo Plano Diretor de 2014 (Lei nº 16.050 de 2014) e pela Lei de Zoneamento nº 16.042 de 2016.

O Artigo 48 do Plano Diretor determina que nas ZEIS 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser constituídos **Conselhos Gestores** compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas. O § 4º aponta ainda que “a instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado”.

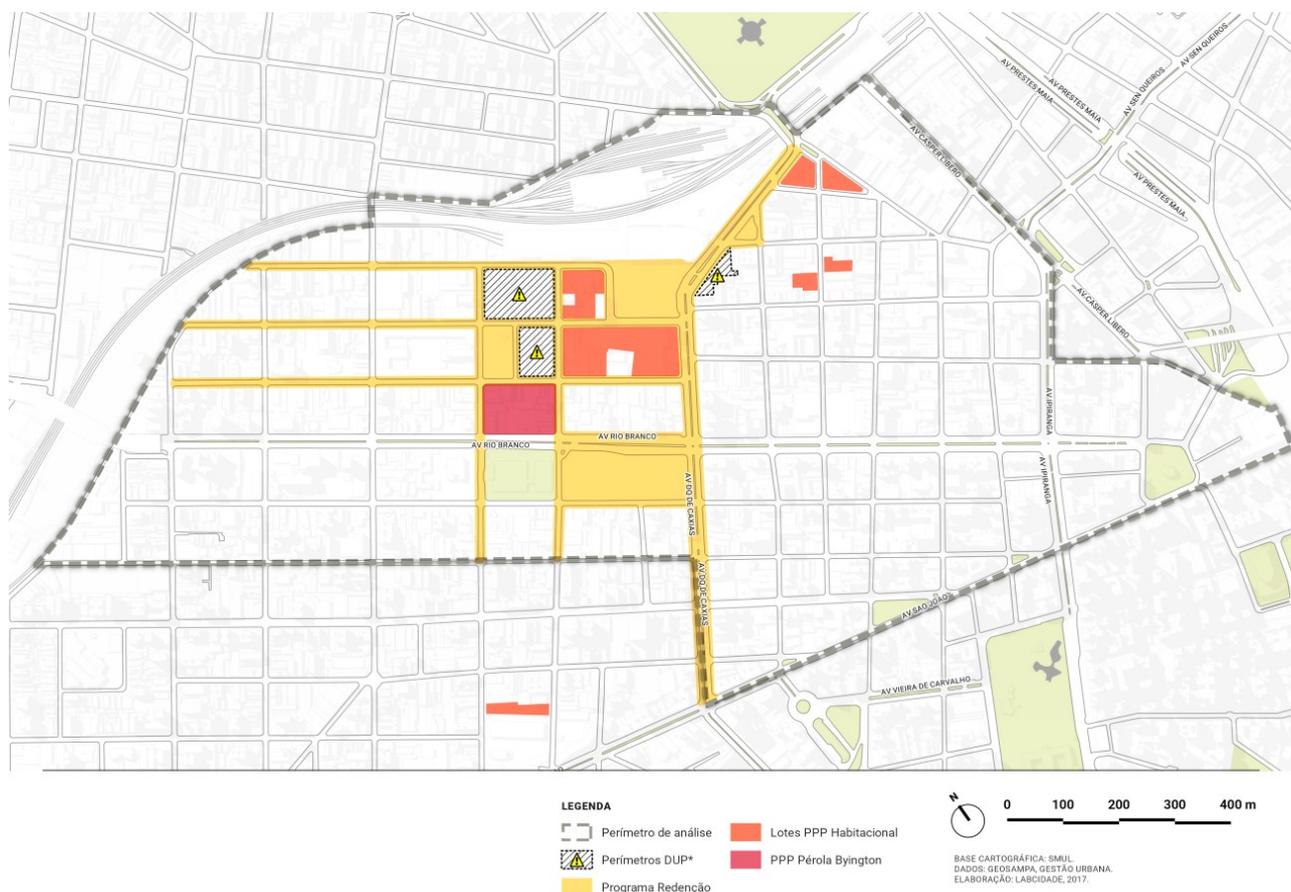
Coloca-se em questão, no momento atual, qual o perímetro ao qual esse Conselho Gestor deve se referir, considerando que seu processo de formação está sendo realizado exclusivamente nas **quadras 37 e 38**, foco principal da recente intervenção pretendida.

Primeiramente observa-se que as quadras 37 e 38, objeto do Decreto de Utilidade Pública (DUP) estão inseridas no perímetro da **ZEIS 3 C 108**, definida pelo Plano Diretor de São Paulo (Lei 16.050 de 2014), que abrange um total de **09 (nove) quadras**, conforme identificado no Mapa 01 a seguir.



Mapa 01: ZEIS 3 C 108 e demais ZEIS nos bairro Campos Elíseos
Elaboração: Simone Gatti (FAU USP), Vitor Nisida (Instituto Pólis)

Na sequência, observa-se que o perímetro de alcance do **Projeto Redenção**, cujas diretrizes foram apresentadas publicamente pela Prefeitura Municipal no dia 26 de janeiro de 2017, abrange todos os quarteirões da ZEIS 3 C 108, dentre outras áreas, conforme identificado no Mapa 02 a seguir.



Mapa 02: Intervações recentes e previstas

Elaboração: LabCidade FAU USP

Para o Projeto Redenção estão previstas as seguintes ações programáticas em urbanização:

- Implantar Programa Centro Aberto;
- Ampliar a PPP do Centro, em parceria com o Governo do Estado;
- Requalificar os espaços públicos e privados;
- Implantar conexões urbanas;
- Realizar Concessão do terminal Princesa Isabel
- Elaboração do PIU Campos Elíseos (sem perímetro definido)
- Cadastramento de todas as famílias residentes na área atendida pelo Projeto

Como evidenciado pelas diretrizes do Projeto Redenção, as intervenções previstas pela Prefeitura Municipal na região **não se limitam às quadras 37 e 38 e envolverão transformações urbanas em toda o bairro**, bem como a região envoltória que se estende para os bairros do Bom Retiro, Luz

e Santa Ifigênia.

As intervenções previstas poderão trazer alterações no uso do solo, no desenho e na morfologia urbana, na estrutura social existente, nas dinâmicas de mobilidade urbana e, sobretudo, na vida cotidiana de **moradores e comerciantes locais, que já estão sendo impactados desde a recente ação policial ocorrida na área da Cracolândia no dia 22 de Maio**. Conforme relato de moradores ao Ministério Público em 28 de junho, moradores e comerciantes locais permanecem sem trabalho ou sem poder retornar às suas casas desde a intervenção, em função da interdição dos imóveis na Alameda Dino Bueno e ruas adjacentes.

Alguns impactos futuros que se pode prever em função das intervenções previstas são a valorização imobiliária, o aumento dos preços dos serviços oferecidos na região e um consecutivo processo de gentrificação, que é a substituição da população de baixa renda por camadas sociais de maior poder aquisitivo. **Todos estes procesos da transformação urbana não se restringem às áreas específicas das quadras 37 e 38**, mas ao seu entorno imediato e a todas as quadras que compõe o perímetro total da ZEIS 3 C 108 e o perímetro do Projeto Redenção.

Em função dos dados apresentados, **recomenda-se que seja utilizado para o perímetro de abrangência do Conselho Gestor todas as 09 (nove) quadras que compõe o perímetro da ZEIS 3 C 108, conforme definido pelo Plano Diretor Municipal (Lei n.º 16.050 de 31 de julho de 2014)**.

Vele ainda destacar que, considerando a excessiva vulnerabilidade da população local, composta majoritariamente por moradores de baixa renda que vivem do trabalho informal, **faz-se necessário um amplo processo de divulgação e capacitação dos atores envolvidos para que os mesmos tenham conhecimento de seus direitos e deveres junto ao Conselho Gestor e possam se preparar para o processo eleitoral** (que envolve o conhecimento inicial sobre as ZEIS e os objetivos do Conselho Gestor e do Plano de Urbanização, as atribuições do conselheiro, preparar-se como candidato e ter as informações necessárias sobre os candidatos para poder votar adequadamente).

São Paulo, 29 de junho de 2017



Simone Gatti

Arquiteta e Urbanista

Doutora em Planejamento Urbano pela FAU USP

Programa de Pós-Doutorado FAU USP – FAPESP

Termo de Cooperação ESMP SP – FAU USP



PARECER TÉCNICO COMPLEMENTAR

INTERESSADA: 3ª Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital

PARECERISTA: Arquiteta e Urbanista Simone Gatti

INQUÉRITO CIVIL: 4371-17

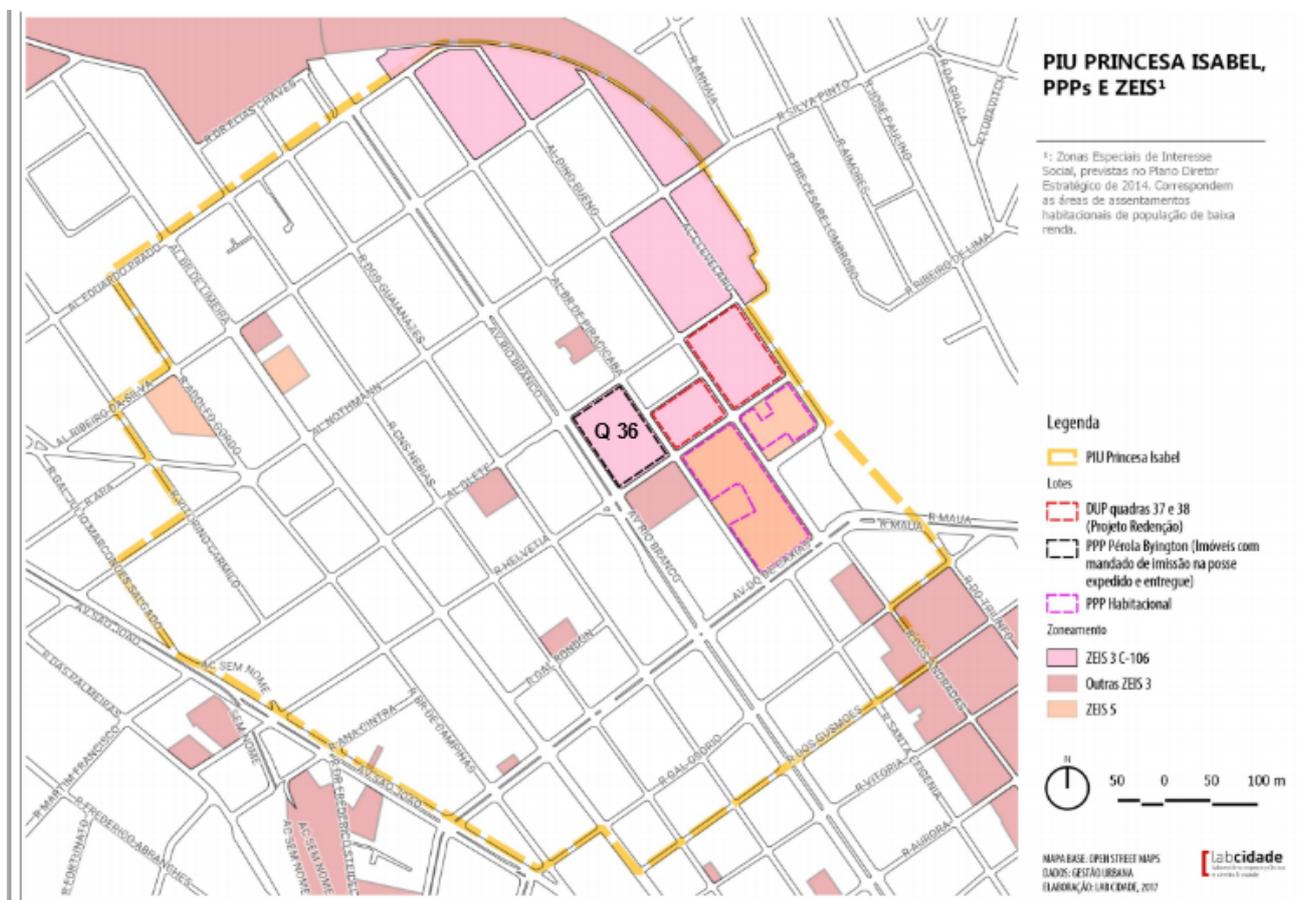
OBJETO: Apuração de irregularidades nas intervenções urbanas na região da Cracolândia

MUNICÍPIO: São Paulo

REFERÊNCIA: Análise sobre a vulnerabilidade das famílias residentes da quadra 36 no bairro de Campos Elíseos, inserida na ZEIS 3 C 106, cujos imóveis foram notificados com imissão na posse para o início das obras de construção do Hospital Pérola Byington.

Os moradores dos imóveis localizados na quadra 36 do bairro Campos Elíseos, onde o Governo do Estado de São Paulo pretende construir o Hospital Pérola Byington através de uma Parceria Público-Privada com a empreiteira Construcap, estão recebendo documentos para Imissão na Posse com recomendação para desocuparem suas casas em prazo determinado, conforme documentação encaminhada pelos locatários de imóveis à Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público Estadual e anexada ao Inquérito Civil nº 4371-17.

Os respectivos moradores, contudo, devem estar amparados legalmente já que os imóveis onde residem estão inseridos em **ZEIS 3, Zonas Especiais de Interesse Social categoria 3**, conforme demarcado pelo Plano Diretor de 2014 (Lei nº 16.050 de 2014) e pela Lei de Zoneamento nº 16.042 de 2016. O mapa a seguir aponta a localização da Quadra 36 e o perímetro da ZEIS 3 no bairro de Campos Elíseos e região.



Segundo o Plano Diretor municipal (Lei 16.050 de 31 de Julho de 2014):

ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (Artigo 45 da Lei nº 16.050 de 31 de Julho de 2014).

O Artigo 48 do Plano Diretor determina que nas ZEIS 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser constituídos **Conselhos Gestores** compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas. O § 4º aponta ainda que “a instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado”.

O projeto de intervenção para a ZEIS 3 deve conter, segundo o artigo 52, o “cadastramento dos moradores da área, quando ocupada, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, e validado pelos membros do Conselho Gestor da respectiva ZEIS”. Ou seja, nenhuma intervenção pode acontecer antes da formação do Conselho Gestor, que deve participar da elaboração do cadastramento e do Plano de Urbanização da área.

Ainda segundo o Artigo 52 do Plano Diretor, o projeto de intervenção deve apresentar (i) formas de participação dos moradores da área, quando ocupada, e dos futuros beneficiários quando previamente organizados, na implementação da intervenção; (ii) um plano de ação social e de pós-ocupação; e (iii) soluções para a regularização fundiária, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores.

Nas ZEIS 3, em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo imóvel, conforme determinação do § 2º do artigo 52. Este regramento fortalece os objetivos das ZEIS 3 quando reguladas pelo Plano Diretor de 2002, que demarcou áreas ocupadas precariamente por

moradores de baixa renda com o objetivo de garantir a permanência dessas famílias nos locais de origem.

Com o mesmo objetivo, o Plano Diretor de 2014 determinou que 60% da área construída em ZEIS 3 seja destinada para a população com renda entre 0 e 3 salários mínimos, enquadrada na categoria HIS 1. Este é o perfil de renda que caracteriza a situação dos moradores locais, conforme apontado pelas residentes da pensão localizada no Largo Coração de Jesus ao procurarem o Ministério Público no dia 10 de novembro de 2017, para solicitar ajuda perante a insegurança dos moradores da quadra após o recebimento de documentos do Tribunal de Justiça do Estado determinando a desocupação voluntária do imóvel.

Conforme a implantação esquemática do novo Hospital Pérola Byington apresentada a seguir (disponibilizada no site da Secretaria de Saúde do Governo do Estado de São Paulo), toda a quadra 36 será ocupada pelas dependências do Hospital, o que aponta a necessidade de atendimento habitacional aos atuais residentes da área.



12704-03 – HOSPITAL PÉROLA BYINGTON
Estudo Preliminar

**IMPLANTAÇÃO
SISTEMA VIARIO**



SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
COORDENADORIA DE SERVIÇO DE SAÚDE

Diante da fragilidade das condições de moradia dos ocupantes da quadra 36 e das sucessivas ameaças de remoções, registradas pelos moradores no Ministério Público e em pesquisa publicada pelo Observatório de Remoções (1), **recomenda-se que as famílias residentes na quadra 36 do Bairro Campos Elíseos, sejam imediatamente cadastradas e convocadas para a formação do respectivo Conselho Gestor, a fim de que possam receber atendimento habitacional adequado na mesma área onde já residem, conforme determina o Plano Diretor Municipal.**

Vele ainda destacar que, considerando a excessiva vulnerabilidade da população local, composta majoritariamente por moradores de baixa renda que vivem do trabalho informal, **faz-se necessário um amplo processo de divulgação e capacitação dos atores envolvidos para que os mesmos tenham conhecimento de seus direitos e deveres junto ao Conselho Gestor de ZEIS.**

São Paulo, 15 de dezembro de 2017

Simone Gatti

Arquiteta e Urbanista

Doutora em Planejamento Urbano pela FAU USP

Programa de Pós-Doutorado FAU USP – FAPESP

Termo de Cooperação ESMP SP – FAU USP

(1) O **Observatório de Remoções** é um grupo de pesquisa-ação da FAU/USP e da UFABC que tem por objetivo monitorar e desenvolver ações colaborativas com territórios ameaçados de remoções que desrespeitam as condições de moradia digna nos municípios de São Paulo e do ABC. Parte do registro sobre as condições habitacionais dos moradores da quadra 36 do bairro de Campos Elíseos está registrada no link: <https://www.observatorioderemoco.es.fau.usp.br/ppp-do-novo-hospital-perola-byington-vai-deixar-centenas-de-pessoas-sem-teto/>

