

AUP-5895
pós FAUUSP

Instrumentos de política fundiária para produzir habitação de interesse social Brasil

Paula Freire Santoro
Profa. FAUUSP
paulasantoro@usp.br

FAUUSP, 17 novembro 2020

* (RE)ESTRUTURAÇÃO URBANA

- ✓ projetos de reestruturação urbana

- ✓ projetos de expansão urbana

Em comum:

- ✓ Escala

- ✓ Enfoque na regulação urbana, seus instrumentos (pós-Estatuto da Cidade) x as práticas, a cidade real

- ✓ Enfoque na produção de habitação de interesse social

* Políticas que se apoiam na transformação urbana / dinâmica de mercados

- ✓ e onde não tem mercado formal?
- ✓ transformação do cidadão em consumidor
- ✓ crítica às affordable housing (moradias a preços acessíveis)
- ✓ complexidade da regulação / detalhamento
- ✓ Governança urbana privatizada / empresarialismo / Estado-capital

* FOCO NA HABITAÇÃO NOS PROCESSOS DE (RE)ESTRUTURAÇÃO URBANA

✓ Uso tido como não valorizador / desvalorizador / indesejado / entendido como custo ou usos não rentáveis; Diferente do *green gentrification* debatido em NY

✓ *Habitação como commodity*

Mercado secundário de hipotecas não é tão significativo
CEPACs tampouco

✓ Adequado no discurso para criar uma imagem positiva da transformação urbana, enquanto:

- soluções adotadas seguem sendo residuais;
- são desadensadoras (aumental aluguel social); e
- opção pela propriedade privada como política « única » ameaça deslocamentos face ao interesse do mercado pelas áreas mais valorizadas da cidade (efeito localização)



“AVANÇOS” EM REGULAÇÃO URBANA

- ✓ regulação não está desenhada para superar o quadro de necessidades habitacionais (geralmente não dimensionado / subdimensionado);
- ✓ regulação desvincula-se da reserva de terra / de uso com HIS.
- ✓ regras terminam por interessar ao privado ao darem garantias e retornos mais interessantes, e criarem alternativas à regulação mais de interesse público
- + direcionam o desenho das soluções para PPPs com serviços onde há maiores garantias, menores riscos (e não necessariamente são eficientes)



“AVANÇOS” EM REGULAÇÃO URBANA

- ✓ inclusão no âmbito das PPPs - PPP Habitacional
- Habitação como serviço?
- Pacote habitacional para empresa fazer disperso no território - escala
- nova forma de contratação?
- desvincula-se da transformação urbana + da regulação + da gestão participativa
- desova de terrenos adquiridos CDHU – custo dos terrenos no tempo

Um novo modelo a ser exportado?

Conceito

Affordable housing

Moradia a preços acessíveis, ou para quem pode pagar.

Moradia que custa para o morador não mais que 30% de sua renda.

É um conceito que **pressupõe que a família tenha renda**, portanto, está voltado para as camadas que podem pagar pela habitação.

As políticas governamentais tornam a moradia *affordable* através de subsídios diretos e indiretos, incluindo subvenções, empréstimos ou incentivos fiscais tanto para moradores, proprietários, locatários ou empreendedores imobiliários.

Críticas

Incorporação, de forma acrítica, da agenda internacional da *affordable housing* transformando a moradia em um problema técnico, sem perspectiva política, sobre como age o Estado e sobre o sistema econômico. De luta pelos direitos para habitação como produto econômico, há uma apropriação da questão da moradia para criar frentes de mercado.

Pauta

Un Habitat

Mackinsey

Uso do sistema de planejamento para criar habitação com preços acessíveis

**Mudanças no desenho das políticas
Da habitação como direito à
preços acessíveis**

Mackinsey, 2014

Liberar terra na localização correta, é a alavanca considerada como a mais importante”

Reduzir custos de construção através de abordagens industriais e engenharia de valor, onde a construção com tecnologia barata e técnicas que economizem energia são encorajadas.

Necessidade de “reduzir custos financeiros para compradores e empreendedores”, que pode se dar através de ganhos de escala, com formas de “aumentar as operações e manter eficiência”,

Ou através de “reduzir custos financeiros para compradores e empreendedores”, via redução de impostos e taxas à construção/produção, além de políticas de estímulo urbanísticas e também de subsídios habitacionais.

Críticas

Déficit habitacional

nos países da América Latina é grande, atinge entre 21,6 a 5,4% das famílias (CENAC, 2012), **diverso e complexo**.

maior parte do déficit é de famílias extremamente pobres, que não tem condições de arcar com os custos de adquirir uma moradia no mercado. Em ambos os países, **as famílias mais pobres são maioria na composição do déficit**.

o déficit de moradia está crescendo principalmente em um aspecto: **gasto excessivo com aluguel** – era 32% do déficit habitacional em 2007 e cresceu para 48% em 2012 – o que implica no comprometimento de outras dimensões da vida cotidiana para dispender mais recursos para a moradia.

Várias outras vulnerabilidades coexistem com a necessidade habitacional. Abordagens que considerem aspectos como raça, gênero e violência são fundamentais para que as políticas superem o quadro de desigualdade medido apenas a partir de medidas relativas à renda ou classe.



“AVANÇOS” EM REGULAÇÃO URBANA

✓ Associação com **programas**:

Locação social como alternativa ao PMCMV?

PMCMV

- Subsídio à demanda -recursos são drenados para o preço da terra
- Preços não controlados / Como controlar?

Locação social

- Subsídio à construção + subsídio aluguel à demanda + controle do aluguel?
- Parque público x parque privado de HIS
- Possibilidades de maiores rentabilidades, e rentabilidades no tempo.
- Esta não era a concepção de “habitação como serviço”.

2

**POLÍTICAS HABITACIONAIS
INCLUSIVAS**

* CONTEXTO - HISTÓRIA

Anos 1990 2000

- ✓ Crise fiscal
- ✓ Diminuição de arrecadação
- ✓ Limite de endividamento / crise de financiamento da transformação urbana
- ✓ agenda governança empresarialista (Harvey): discurso falência do Estado x eficiência das PPPs
- ✓ Brasil: contexto não regulatório!

‘os Estados não foram diminuídos, como fez crer o ideário neoliberal, mas adaptaram-se às exigências das grandes corporações e do capital financeiro. Enfraqueceram-se apenas em relação às políticas sociais’ (Maricato, 2015, p. 73).

* INCLUSIONARY HOUSING POLICIES - HISTÓRIA

Mudança significativa na política habitacional
Europa e Estados Unidos

anos 1930

iniciativas de produção estatal de moradia popular
larga escala,
Estado de bem-estar social

anos 1960

substituição
governos financiavam a produção privada da habitação

Debate: *inclusionary housing policies* são uma reação às políticas neoliberais – privatização, liberalização e desregulação (Ponce Solé, Barcelona)?

* INCLUSIONARY HOUSING POLICIES - CONCEITO

Calavita & Mallach (2010) definem políticas habitacionais inclusivas (*inclusionary housing policies*) como:

- ✓ programas, regulações ou leis que incentivam ou requerem de incorporadores privados para fazerem habitação de interesse social como parte de seus empreendimentos,
- ✓ ou incorporando em seu próprio empreendimento,
- ✓ ou construindo em um outro lugar,
- ✓ ou contribuindo com recurso ou terra para a produção de habitação de interesse social acessível aos que não conseguem obtê-la via mercado.



INCLUSIONARY HOUSING POLICIES – POLÍTICAS DE ACESSO

Geralmente articuladas as outras políticas, que permitem o acesso dos mais pobres às moradias construídas pelo mercado, como:

- ✓ políticas de locação social,
- ✓ articulada com banco de imóveis,
- ✓ voltadas às famílias de mais baixa renda,
- ✓ entre outras políticas.

* INCLUSIONARY HOUSING POLICIES – TIPOS

- ✓ fazer habitação de interesse social como uma condição para aprovação do empreendimento,
- ✓ ou a obtenção de um retorno exigido a partir da possibilidade de utilização de direitos de construir,
- ✓ ou viabilizado através da garantia de um percentual de imóveis do empreendimento para aluguel social,
- ✓ ou venda a preços que permitam que esta população possa comprar ou alugar, **geralmente uma porcentagem entre 10 e 20% dos imóveis produzidos, destinada a famílias sem condições de adquirir moradia via mercado.**

* INCLUSIONARY HOUSING POLICIES – ALTERNATIVAS

- ✓ ou mesmo, o empreendedor pode contribuir para um fundo específico,
- ✓ ou doar um pedaço de terra para um banco de terras públicas,
- ✓ ou a uma empresa incorporadora municipal ou cooperativada.

* INCLUSIONARY HOUSING POLICIES – PRESSUPOSTOS

PRESSUPOSTOS:

✓ custos de produção de habitação refletem, dentre outros, o que é permitido pelas **leis de uso e ocupação do solo**.

Neste sentido, veem como possível que **o município**

✓ **aprove regras que promovam a inclusão combinadas com incentivos** desenhados para ao mesmo tempo impor a produção de habitação de interesse social e viabilizar o negócio imobiliário,

✓ **compensando custos projetados pelos empreendedores ao mesmo tempo que recuperando a valorização da terra em benefício da coletividade, através da produção destas moradias.**

*Greenpoint-Williamsburg
Waterfront rezoning
Nova York, EUA*



Plano Citta de regeneração urbana na área do Mercado Navile, em Bologna, Itália



3

INSTRUMENTOS CONCEBIDOS PARA UMA POLÍTICA HABITACIONAL INCLUSIVA EM SÃO PAULO

✓ Zeis – zonas especiais de interesse social

✓ Cota de Solidariedade

✓ Habitação de interesse social em operações urbanas ou instrumentos afins – fogo na OUC Água Branca e OUC Bairros do Tamanduateí

✓ PPP Habitacional – Governo do Estado