

Instrumentos de planejamento urbano para promoção de habitação de interesse social: do zoneamento aos percentuais obrigatórios em São Paulo, Brasil em diálogo com Bogotá, Colômbia

1. Um pouco de teoria sobre as políticas habitacionais inclusivas

Um dos grandes desafios para o planejamento das cidades latino-americanas é disponibilizar terra acessível para as famílias que compõem as necessidades habitacionais. Esta missão torna-se cada vez mais difícil em um contexto capitalista neoliberal o qual transfere ao mercado a tarefa de prover terras e moradias para famílias de baixa renda e cuja lógica de atuação está baseada na obtenção da valorização da terra e, consequentemente, da maior rentabilidade imobiliária.

Este cenário neoliberal vem se estruturando desde os anos 1990 a partir de uma reorganização do papel do Estado na transformação urbana, em contexto de erosão da base econômica e fiscal municipal e da retirada do Estado de seu papel de financiador imediato do desenvolvimento urbano. Este momento esteve associado ao forte estímulo às políticas de desregulação, privatização e liberação dos mercados, mudanças estruturadoras do que Harvey (1989) chama de “empresarialismo”, que corresponderia a uma assimilação, em maior ou menor grau, dependendo do país ou da cidade, da presença do Estado no planejamento e na gestão urbana, substituída pela fórmula “parcerias público-privadas”.

No campo da política habitacional, os programas habitacionais que antes eram centrados em uma produção estatal em larga escala, como se deu por exemplo no Estado de bem-estar social na Europa, aos poucos foram sendo substituídos por outros nos quais os governos financiavam a produção privada da habitação. Assim foram estruturados fundos públicos e políticas de subsídio a esta produção, em diversos países.

A entrada do mercado na produção do espaço urbano sempre foi muito criticada, pois está calcada na garantia de rentabilidade do negócio imobiliário obtido na transformação urbana. Este artigo está organizado em duas partes, orientadas pela análise e problematização de duas propostas de instrumentos urbanísticos que dialogam com a produção da habitação via mercado:

(i) uma primeira centrada na reserva de terra para produção de habitação de interesse social – HIS no zoneamento, através da criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, disseminadas pelo Brasil, aqui descritas a partir da experiência da cidade de São Paulo. Ou ainda, comparativamente, a qualificação do solo para *vivienda de interés prioritário*, disseminada na Colômbia, aqui apresentada pela experiência de Bogotá, analisada em menor profundidade;

(ii) outra, que já possui experiências internacionais e que vem recentemente sendo debatida no Brasil, que consiste na concepção de políticas de promoção de habitação de interesse social a partir da regulação da reestruturação urbana, ainda com raras experiências no país. Estas podem ser denominadas como políticas habitacionais inclusivas (ou, em inglês, *inclusionary housing policies*), encontradas em diversos países (Calavita & Malatch, 2010). No caso do Brasil, a experiência analisada neste artigo é a da Cota de Solidariedade e a produção de habitação de interesse social através das Operações Urbanas Consorciadas, ambas em São Paulo. Para dialogar com esta experiência, é feito um sobrevôo sobre os casos de percentuais para produção de *vivienda de interés prioritário* nos planos parciais de expansão urbana e de reestruturação urbana. Além destes, é apresentada a possibilidade aberta pelos Macroprojetos de produção de habitação de interesse social em maior escala e número de unidades, por parte do Governo Nacional.

Considerando que não se tem tradição de regular a reestruturação urbana na América Latina – diferentemente dos Estados Unidos ou de países europeus –, a discussão sobre a implementação destes instrumentos é permeada pelo temor de que os aspectos relativos à garantia dos interesses públicos venham a ser negligenciados frente à lógica de rentabilidade imposta pela transformação urbana de cunho neoliberal, que neste contexto de tradição não regulatória obedece mais fortemente ao valor de troca e valorização do solo urbano, e se distancia da lógica dos direitos onde predomina o valor de uso e o acesso à terra, traduzidos de forma mais ampliada e complexa, pela garantia do direito à moradia e à cidade.

2. Políticas habitacionais inclusivas obtidas a partir da reserva de terra no zoneamento

As políticas habitacionais inclusivas obtidas a partir da reserva de terra no zoneamento estão baseadas na ideia de que intervir sobre as regras que definem uso e ocupação do solo (zoneamento) poderia operar no sentido de ampliar o acesso à terra para populações que não encontram esta possibilidade no mercado. O exemplo mais utilizado no Brasil foi o das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Inicialmente concebidas para reconhecer a existência de assentamentos informais e viabilizar sua consolidação, apelidadas de “ZEIS de regularização”, nos anos 1980, as ZEIS ganharam uma nova roupagem ao se transformarem em zonas demarcadas sobre áreas consideradas subutilizadas, sem uso ou não edificadas nas quais seria exigido que fosse produzido prioritariamente habitação de interesse social, apelidadas de “ZEIS de vazios”.

No Brasil houve uma grande disseminação do instrumento das ZEIS – pouco menos de 1/3 deles afirmaram possuir legislação específica sobre área ou Zona de Interesse Social (IBGE

Munic, 2009)¹ –, no entanto, ainda poucos utilizam sobre áreas subutilizadas ampliando a oferta de terras para a produção de habitação de interesse social. Esta disseminação se deu após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01), marco regulatório que, ao exigir a elaboração e a revisão dos planos diretores por todo o país para as cidades com mais de 20 mil habitantes terminou por viabilizar a expansão do instrumento contido nos planos municipais, geralmente acompanhados por zoneamentos e instrumentos urbanísticos.

Maldonado (2012), ao descrever as motivações de se utilizar a reserva de terra no zoneamento em Bogotá, na Colômbia, aponta para a relevância do zoneamento para dar suporte às políticas habitacionais. Segundo a autora, este tipo de zona reduz o valor do solo, evitando a necessidade de compras públicas ou expropriações de terra; reduz os pagamentos das indenizações (desapropriações) e afeta o mercado de terras no seu conjunto (mesma interpretação de que o instrumento colabora no processo de desapropriação pode ser encontrada em Cymbalista & Tsukumo, 2009). Ainda, responde ao princípio do direito urbanístico do reparto equitativo de cargas e benefícios e, evidentemente, concreta a função social da propriedade. Alguns destes efeitos comentados não foram ainda bem mesurados pela literatura brasileira, por exemplo, não há ainda pesquisas confiáveis que isolassem o efeito do zoneamento sobre o preço da terra no país. Em relação ao zoneamento, o instrumento das ZEIS procura superar a ditadura do “maior e melhor uso” imposta pelo mercado imobiliário ao buscar sua rentabilidade, ao propor o uso de interesse social em áreas bem localizadas e mais centrais. Ao mesmo tempo em que visa reverter o papel do zoneamento como reserva de terra e de condições urbanas para as elites, tema vastamente abordado na literatura (Villaça, 1998, 2011; Rolnik, 1997; entre outros), garantindo que o lugar dos pobres seja na cidade – em área já urbanizada, bem infraestrutura e com equipamentos –, e não fora dela. Desta forma, seria um instrumento que evitaria a segregação urbana, por isso defende-se amplamente que a demarcação das áreas seja concebida de forma a ajudar a promover mistura social, de raças, de crenças, promovendo espaços com coesão social. Em termos econômicos, espera-se que a convivência das diferentes classes sociais no mesmo espaço ajude às parcelas de população com menor poder aquisitivo, que vivenciariam as externalidades positivas produzidas pelos grupos com melhores condições econômicas.

É um instrumento chave na construção de uma política habitacional pois tem como objetivo produzir moradia popular de forma antecipada (*ex-ante*), através de uma política urbana, de

¹ Entendida como “legislação específica que trata de áreas para assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo plano diretor, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária” (Questionário básico Pesquisa MUNIC IBGE 2009).

forma a evitar os altos custos da urbanização em extensão (*urban sprawl*) e processos de regularização e urbanização a posteriori (*ex-post*), geralmente traumáticos e demorados.

3. Reserva de terra: a experiência de implementação das ZEIS no Brasil

Segundo Rolnik e Santoro (2014) ao analisar a implementação do instrumento das “ZEIS de vazios” desde sua concepção nos anos 1990 até hoje, ele foi utilizado para:

- (i) ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social;
- (ii) reconhecer o direito à moradia e evitar remoções forçadas, muitas vezes violentas, ou mesmo para instruir ações judiciais que vieram exigir a construção de habitação de interesse social em áreas onde houve remoção dos moradores;
- (iii) ofertar e colocar no mercado de terras, através de uma forte negociação, mediação orquestrada pelo poder público, atuando de forma ativa na construção da política de habitação;
- (iv) ganhar escala de produção, ainda melhor se combinado com políticas habitacionais de financiamento à demanda, como no caso do Programa Minha Casa Minha Vida em São Paulo;
- (v) ou inclusive, fazer “mais do mesmo”, ou seja, reproduzir os maus exemplos de uso de instrumentos de regulação para permitir fazer habitação em lotes ou áreas úteis menores, com menos infraestrutura urbana, reproduzindo a precariedade dos assentamentos precários.

Outros desafios podem ser somados à avaliação do instrumento elaborada por Rolnik & Santoro (2014). Análise posterior de implantação de ZEIS no município de São Paulo descrita por Santoro & Borrelli (2015) mostrou que o desenho das zonas incorporadas no Plano Diretor Estratégico de 2002 e posteriormente na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004 não esteve atrelado a um plano de habitação que quantificasse e qualificasse o montante de reserva de terra necessário para a produção de novas unidades de habitação de interesse social, e que articulasse esta reserva com outros instrumentos urbanísticos, para que as terras efetivamente se transformassem em moradia. O instrumento também foi pouco combinado com outros mecanismos previstos pelo Estatuto da Cidade, cujos objetivos permitiriam pressionar proprietários para que disponibilizassem suas terras para esta produção – como por exemplo, a tríade Parcelamento, Edificação, Utilização Compulsórios (PEUCs), o Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo (IPTU no Tempo), Desapropriação com Títulos da Dívida Pública –, ou mesmo que funcionassem como alternativa aos tradicionais processos de desapropriação, geralmente demorados e custosos – tais quais o Direito de Preempção, e posteriormente a Dação em títulos de Dívida Pública, entre outros –, de forma a corroborar no processo de tornar acessível à terra urbanizada, a partir do princípio da função social da propriedade.

Inclusive, sobre este tema, Faria (2013) afirma que apenas utilizar os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade, sem outros instrumentos que dêem uma destinação voltada ao interesse público, pode torná-los funcionais: trabalhariam apenas para colocar terrenos no mercado, destinando-os aos usos mais rentáveis.

Não menos desafiante tem se mostrado a construção de um planejamento territorial democrático e participativo das ZEIS, inclusive das "ZEIS de vazios". Gatti (2013) aponta que o Projeto Nova Luz em 2009, em São Paulo, foi feito sem participação popular efetiva, à revelia dos moradores e comerciantes sujeitos a desapropriações e despejos. Neste contexto de conflito, o Conselho Gestor da ZEIS 3 da região tornou-se um importante instrumento de luta, e mesmo com suas limitações conseguiu parar o processo judicialmente.

Também a demarcação das ZEIS em áreas mais centrais e em processo de reestruturação urbana mostrou-se desafiante frente aos altos preços da terra que impedem a aquisição por parte do poder público e a rentabilidade para que o mercado se interessasse a produzir habitação para baixa renda. Ainda, quando acompanhadas de políticas habitacionais baseadas no financiamento aos que podem pagar, agrava-se a dificuldade de permanência das famílias que, pressionadas pela possibilidade de vender e obter a rentabilidade relativa a ocupar uma boa localização, negociam sua propriedade e, muitas vezes, rumam novamente para os espaços periféricos, mais baratos, reforçando o velho modelo centro-periferia. Nestes casos, a lógica do mercado distancia-se da lógica das necessidades habitacionais, ainda que diminua algumas unidades da conta final (sobre o mesmo tema e, novamente sobre São Paulo, ver Santoro & Macedo, 2014). E ainda, chama a atenção para processos de gentrificação mais complexos, que se dão pela ação do mercado de imóveis, no tempo (Smith, 1996), mostrando que é preciso pensar políticas articuladas de aluguel social e banco de imóveis públicos, com gestão compartilhada, para enfrentar as dinâmicas gentrificadoras do mercado.

3.1. O caso das ZEIS em São Paulo

As discussões relativas ao Plano Diretor de São Paulo de 2002 dividiram-se em: elites preocupadas em resguardar suas conquistas (impedindo uso misto em zonas exclusivamente residenciais); e moradores de regiões periféricas e movimentos sociais clamando por melhorias em saneamento básico, infraestrutura e, principalmente, pela gravação de perímetros de ZEIS (Villaça, 2005).

No entanto, os perímetros nunca superaram 10% da área urbanizada e destes, apenas 1% seria de ZEIS de vazios, atingindo em 2004, apenas 9,23% do município, com mais "ZEIS de vazios" frente à pressão dos movimentos sociais e com resistência por parte dos técnicos

da Secretaria de Habitação, sob justificativa que o preço dos terrenos estavam elevados para a aquisição para habitação de interesse social ou pelo fato das dimensões dos imóveis estarem abaixo de padrões preestabelecidos idealmente, como serem pequenos lotes.

As ZEIS correspondem a uma zona com percentuais obrigatórios de produção de habitação de interesse social. Em São Paulo, as “ZEIS de vazios” (ZEIS 2 e 3) exigiam a produção de 40% de habitação de interesse social (famílias com renda entre 0 e 6 salários mínimos), 40% de habitação de mercado popular (famílias com renda entre 6 e 16 salários mínimos!) e 20% de outros usos. Não é usual que uma zona tenha percentuais obrigatórios no Brasil, elas geralmente restringem usos e estabelecem padrões de ocupação. Mas como as ZEIS de São Paulo foram utilizadas como exemplo para outras experiências no país, o zoneamento foi disseminado com percentuais obrigatórios em um país que não tem tradição de prever percentuais obrigatórios de uso por zona.

Entre os aspectos inovadores da demarcação de ZEIS em São Paulo está a inclusão de edifícios ocupados no Centro de São Paulo como ZEIS, a pressão por um programa de reabilitação de edifícios subutilizados em área central para transformação em habitação de interesse social (Cymbalista & Tsukumo, 2009).

Outro aspecto foi a metodologia para a demarcação dos perímetros de ZEIS nos anéis ao redor do Centro: estes deveriam combinar imóveis com “problemas habitacionais”, como áreas encortiçadas, e imóveis com “potencial de transformação”. Os autores (idem, 2009) apontam que, assim, um dos principais critérios para a demarcação de perímetros foi a localização em áreas consideradas desvalorizadas dentro do anel central, ao mesmo tempo que o poder público optava por não interferir em áreas que naquele momento atraíam maior interesse do mercado imobiliário.

Pouco se avançou na revisão do Plano Diretor de 2014, realizada em 2013. Foi desenhado um quadro das necessidades habitacionais: 230 mil novas moradias, adequação de cerca de 890 mil casas com problemas de regularidade formal, urbanística ou construtiva, além de solução habitacional para cerca de 13 mil pessoas em situação de rua (Plano Municipal de Habitação 2009-2014). A estimativa para 2024 é ainda maior, quase 720 mil novas moradias. Para produzir isso, segundo a Prefeitura, seriam necessários 42 km² de recursos fundiários e havia apenas 8 km². Este quadro motivou a elaboração de algumas estratégias para prever e viabilizar as terras e recursos para a produção de habitação de interesse social. Uma primeira, necessária para conseguir vencer as resistências e aprovar o Plano Diretor, foi a diferenciação das “ZEIS de vazios”, em duas direções. Uma primeira, apelidada de “ZEIS dos movimentos”, que foi a mudança dos parâmetros de Zeis de vazios (ZEIS 3), que passou a exigir percentual obrigatório de 60% da área construída para famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos (faixa de renda revista no plano, chamada de HIS 1), que não tem condições de arcar com financiamentos e correspondem a maior fatia do déficit

habitacional. O foco nas famílias que compõem a maior parte do déficit habitacional foi uma das medidas mais importantes de correção de rumo do instrumento. O Plano anterior permitia o atendimento de famílias com renda entre 0 e 16 salários mínimos e o crescimento do valor do salário mínimo na última década trouxe uma distorção da ocupação da zona, que passou a voltar-se essencialmente às classes médias.

Outra, conhecida como “ZEIS do mercado”, chamada de ZEIS 5, incorporando a solicitação do mercado imobiliário para que as ZEIS tivessem maiores percentuais de área para produção de habitação de mercado popular – HMP, para faixas de renda entre 6 e 10 salários mínimos e menores para HIS, tornando o produto mais rentável, o que viabilizaria o interesse do mercado em construir nestas áreas. Ou, no linguajar do mercado, fazendo “a conta iria fechar”.

Uma segunda estratégia consistiu na ampliação e revisão dos perímetros das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS avaliadas como poucas e insuficientes no âmbito do processo participativo, ampliando o número de perímetros – de 964 para 2.281. E o total em área aumentou de 8 km² para aproximadamente 41 km², mas ainda assim, os perímetros que mais cresceram foram o de ZEIS ocupadas (Gabinete do Vereador Nabil Bonduki, 2014). No entanto, se somadas as áreas de ZEIS consideradas sem uso, subutilizadas ou não edificadas – ZEIS 2, 3, 4 e 5, cresceram a um valor semelhante a ZEIS 1 sozinha (ainda com alguns problemas de demarcação) (Santoro & Borrelli, 2015).

Uma terceira estratégia consistiu no Plano considerar o território como parte importante de uma política de habitação de interesse social, reservando terras e recursos para a habitação de interesse social, articulando estes instrumentos com os que pressionam para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, como será comentado mais adiante.

Vê-se que o quadro para o enfrentamento das necessidades habitacionais através de instrumentos urbanísticos vem melhorando. Mas muitos desafios permaneceram, tais como os que permitiram “distorções” na ocupação das ZEIS:

(i) ZEIS ocupadas integralmente com uso institucional, que na revisão do Plano Diretor mudaram de qualificação de uso, possibilitada pelos decretos regulamentadores posteriores, até hoje não modificados;

(ii) empreendimentos habitacionais para famílias de alta renda na totalidade da zona, permitidos por terem direito de protocolo (protocolaram projetos antes da aprovação do Plano Diretor) ou mesmo autorizados por um conselho especial que avalia casos de excepcionalidade na aprovação ou corrupção no processo de aprovação (como foi o caso do Templo de Salomão ocupando uma ZEIS integralmente). A transição de planos diretores manteve esta possibilidade;

(iii) áreas que permanecem desocupadas em ZEIS face à dificuldade de aprovação de projetos em área de proteção de mananciais de abastecimento de água, cujas normativas são mais restritivas do que as municipais (Santoro & Borrelli, 2015).

Ainda, as avaliações mostram que é preciso ter uma boa equipe técnica para acompanhar as especificidades de aprovação do instrumento, na direção de evitar distorções.

3.2. Tiro de misericórdia: da reserva de terra à possibilidade de fazer HIS fora de ZEIS

As “ZEIS de vazios” no Brasil poderiam ter hoje um lugar estratégico em uma política que pretende requerer dos empreendedores privados lugar e recursos para fazer HIS: indicariam o lugar onde o mercado deveria produzir habitação de interesse social. Mas hoje, para facilitar ainda mais a produção via mercado, a estratégia dos municípios tem sido criar regras para produzir moradia popular que podem ser utilizadas em qualquer área da cidade, esquecendo-se da lógica da boa localização. Além disso, há uma seleção das famílias atendidas, e as que não podem pagar financiamentos, terminam afastadas do atendimento habitacional. Estes dois aspectos já põem em cheque a eficácia do instrumento da ZEIS frente à lógica neoliberal instalada (Santoro & Macedo, 2014).

A experiência das ZEIS em São Paulo também não foi eficaz, além dos motivos já citados, pelo que acontecia fora das ZEIS.

A ideia era tornar as áreas atrativas para o setor imobiliário através da atribuição de coeficientes de aproveitamento maiores enquanto que outras áreas teriam seus coeficientes rebaixados. No entanto se permitiu adensar em outras áreas, não apenas em ZEIS, perdendo atratividade (Cymbalista & Tsukumo, 2009, p. 110).

Ainda, o mercado imobiliário sinalizava pedindo mais incentivos, apontando que a obrigatoriedade de realização de empreendimentos combinados (HIS e HMP), conhecido como *mix*, dificultava a aprovação e diminuía a rentabilidade, além de terem que abrigar os moradores indicados pelo poder público (Caldas, 2009). Quando sabe-se que o *mix* foi concebido justamente para colaborar com o aumento da rentabilidade.

Foram também feitas diversas modificações no instrumento, através de decretos que permitiram dentre outros se fazer HIS fora de ZEIS, geralmente sobre terrenos com preços mais baratos, reforçando o padrão periférico de oferta da moradia popular. No período entre 2003 e 2007 foram feitos mais empreendimentos de HIS fora de ZEIS que em ZEIS, 242 contra 110 (Rolnik & Santoro, 2014 *apud* Caldas, 2009, p. 36).

Este cenário de maior oferta de unidades fora de ZEIS em São Paulo muda um pouco após a edição do Programa Federal Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, que ofertou subsídios à demanda por moradia com faixa de renda entre 1 e 6 salários mínimos (HIS). Uma avaliação do período 2005-2010 feita pelo SECOVI (sindicato das empresas

imobiliárias) mostrou que houve uma inversão: “mais empreendimentos de HIS aprovados e implementados em ZEIS (aprox. 6,3 mil unidades habitacionais) que fora delas (3,5 u. h.)”. Também houve um incremento muito significativo no total de unidades produzidas em ZEIS, tanto de HIS como de HMP em ZEIS: “de 45 mil unidades entre 2003 a 2007 para 68 mil entre 2005 e 2010” (Rolnik & Santoro, 2014, p. 17). Uma das informações escondidas por trás deste sucesso está o aumento do salário mínimo e, portanto, a possibilidade de produzir habitação para a classe média em ZEIS, aprovada como HIS, distorcendo o objetivo do instrumento (dentre outros, ver Samora & Hirata, 2013).

Essa análise dos dados do SECOVI parece demonstrar que o instrumento foi interessante mesmo em contextos de altos preços dos imóveis, considerando a compensação aos proprietários de terrenos através do subsídio à demanda e a distorção de renda acima descrita. No entanto, considerando que o período analisado coincide com muitas denúncias (e reconhecidos casos) de corrupção há que se questionar o resultado construído, reconhecendo a existência de denúncias de casos de aprovação como HIS que na realidade consistiram em projetos para famílias com rendas mais altas.

De todo modo, muito embora o desenho final dos perímetros de ZEIS tenha se mostrado aquém das expectativas, não tenha havido uma gestão ativa que procurasse a implantação de habitação nestas zonas, e tenha sido pouco efetivo no exercício de promoção da função social da propriedade, é crucial considerar-se o ineditismo de vários aspectos da aplicação do instrumento no município de São Paulo.

4. Reserva de terra na Colômbia: qualificação do solo para interesse social

De acordo com Maldonado et al. (2006) uma das preocupações centrais dos principais marcos legais colombianos – Lei de Reforma Urbana (Ley 9ª de 1989) e Lei de Desenvolvimento Territorial (Ley 388 de 1997) – foi “a busca de alternativas de solução para os problemas de acesso ao solo urbanizado e da moradia para os setores mais pobres da população” (Maldonado et al., 2006, p. 13). Especialmente a Lei 388/97 trouxe instrumentos relacionados com a produção de habitação de interesse social, a serem adotados e melhor regradados pelos municípios nos seus Planos de Ordenamento Territorial (POTs).

Para ilustrar os desafios da lei colombiana, Maldonado (2012) aponta que é possível fazer reserva de terra mediante a qualificação do solo para *vivienda de interés prioritario* (moradia para rendas mais baixas, termo equivalente à HIS no Brasil), que pode estar associada a percentuais obrigatórios destinados aos diferentes tipos de habitação de interesse social, como foi iniciado em Bogotá. Esta qualificação de uso do solo corresponde a uma espécie de zoneamento semelhante às ZEIS brasileiras.

Entende-se que o cumprimento destes percentuais seja parte do conteúdo da Declaração de Interesse Prioritário (em castelhano, *Declarat6ria de Desarrollo Prioritario*), instrumento que

reconhece o direito do poder público de decidir, por meio de seus planos e normas, quando uma propriedade cumpre sua função social, ou seja, que coloca limites ao direito de propriedade privada. No caso do Brasil, isso se dá no Plano Diretor, instrumento que deve informar quando uma propriedade cumpre sua função social. No caso da Colômbia, este instrumento também pode ser o POT, que contém um zoneamento ou a qualificação de uso do solo de uma zona de interesse social. E também, a *Declarat6ria de Desarrollo Priorit6rio* também pode ser definida nos Planos de Desenvolvimento Econ6mico e Social, como se deu em Bogotá.

Um POT pode conter os imóveis onde se aplica a Declaraç6o de Interesse Priorit6rio e esta deve vir acompanhada de um programa de execuç6o, com estrat6gias e inclusive parâmetros previstos no Plano, voltados para a sua implantaç6o. Elas podem estar demarcadas sobre outras escalas de planos previstos, como é o caso das *Áreas de Actuaci6n Urbanística*. Ao demarcar sobre estas áreas, a promoç6o de habitaç6o de interesse social poderia acontecer ora através da qualificaç6o do uso o solo no zoneamento, ou ainda, pode ser determinado um percentual obrigat6rio de área destinada a HIS em qualquer projeto de desenvolvimento urbano, ou de reestruturaç6o ou de expans6o urbana definido pelo POT.

A Declaraç6o de Interesse Priorit6rio permite ao município leiloar terrenos que o proprietário não urbanize ou construa em prazos que v6o de 1 ano (para solo urbanizado) a 3 anos (para solo de expans6o), e colocar no lugar do proprietário terceiros que aceitem as condiç6es e construam *vivienda de interes social* ou *vivienda de interes priorit6rio* nos percentuais e preç6os previamente estabelecidos. Para isso, a Declaraç6o deve estar estabelecida no POT e cada gest6o de 4 anos deve determinar quantas habitaç6es s6o necessárias e marcar os terrenos destinados à esta produç6o neste período.

Mas o instrumento não foi largamente aplicado. Bogotá, por exemplo, aprovou a opç6o de ter qualificaç6o de solo para habitaç6o de interesse social no seu Plano de Desenvolvimento, mas deveria fazer uma regulamentaç6o do instrumento. O governo nacional terminou regulando a matéria e impedindo o município de expedir a regulamentaç6o. O tema terminou não se concretizando em uma obrigaç6o urbanística.

5. Políticas habitacionais inclusivas obtidas a partir da regulaç6o da reestruturaç6o urbana

As regulaç6es da estruturaç6o urbana tidas como políticas habitacionais inclusivas têm no seu desenho o objetivo de recuperar para o coletivo parte da valorizaç6o da terra obtida pelos privados através das flexibilizaç6es das regras de uso e ocupaç6o do solo exigidos pelo mercado nestes processos de transformaç6o de tecidos, modificando seus usos e

formas de ocupação. Esta recuperação pode acontecer através da obtenção de recursos, que alimentariam um fundo promotor dos interesses públicos no espaço, fazendo que os projetos urbanos não tivessem apenas a rentabilidade da terra e do negócio como produto final; mas, também poderia se dar a partir da exigência de uma contrapartida em reserva de terra (portanto não apenas recursos), para os usos não rentáveis ou pouco rentáveis, mas de interesse público.

A escolha pela regulação da transformação urbana funciona, nestes casos, como uma espécie de regulação mínima da liberalização da ação do mercado. Esta também esteve associada à ideia de que o próprio desenvolvimento urbano se auto-financiaria, ao recuperar recursos, e garantir a parte do interesse público na produção do urbano feita a partir do mercado, com qualidade urbano ambiental e inclusão social. Em tese, a regulação do mercado ajudaria a garantir alguns direitos coletivos no desenvolvimento urbano.

De acordo com a literatura, estes seriam exemplos de políticas habitacionais inclusivas que consistem, portanto, em: fazer habitação de interesse social como uma condição para aprovação de um grande empreendimento; ou como retorno exigido a partir da possibilidade de utilização de direitos de construir; ou viabilizada através da garantia de um percentual de imóveis do empreendimento para aluguel social ou venda a preços que permitam que a população mais pobre possa comprar ou alugar, geralmente uma porcentagem entre 10 e 20% dos imóveis produzidos, destinada a famílias sem condições de adquirir moradia via mercado. Ou mesmo, que o empreendedor possa contribuir para um fundo específico ou doar um pedaço de terra para um banco de terras públicas, ou uma empresa incorporadora municipal ou cooperativada (Calavita & Malatch, 2010).

Estas políticas partem de pressupostos de que custos de produção de habitação refletem, dentre outros, o que é permitido pelas normas de uso e ocupação do solo. Neste sentido, veem como possível que o município aprove regras que promovam a inclusão combinadas com incentivos ao mercado (como poder construir mais ou implantar usos mais rentáveis) desenhados para ao mesmo tempo impor a produção de habitação de interesse social e viabilizar o negócio imobiliário. Desta forma, espera-se compensar custos projetados pelos empreendedores ao mesmo tempo que recupera-se a valorização da terra em benefício da coletividade, através da produção destas moradias. No caso brasileiro, e especialmente no município de São Paulo, este aspecto de “compensação aos proprietários” descrito acima tem sido fortemente incorporado na regulação urbanística (Rolnik & Santoro, 2014).

Considerando que não se tem tradição de regular a transformação urbana no Brasil, são os aspectos relativos à garantia dos interesses públicos que têm sido pouco desenvolvidos na regulação do território. Este fato leva à crítica mais ácida dos urbanistas: que a lógica imposta obedece mais fortemente ao valor de troca e valorização do solo urbano, distanciando-se da lógica dos direitos onde predomina o valor de uso e o acesso à terra,

traduzidos de forma mais ampliada e complexa, pela garantia do direito à moradia e à cidade (Santoro, 2015).

Entre os argumentos encontrados na literatura internacional dos que defendem a utilização destes instrumentos, estão:

- (i) Previnem segregação urbana, e podem colaborar com ocupação de áreas degradadas e centrais (contexto latino americano);
- (ii) Previnem a expansão urbana, e analogamente, colaboram para a sustentabilidade urbano ambiental, além de colaborarem para a ideia de que o crescimento urbano produz impactos e este é um dos impactos que merece mitigação ou compensação;
- (iii) Foram, em alguns casos, veículos para que fundos públicos pudessem ser utilizados em HIS;
- (iv) Podem ser uma reação às políticas estatais, cujas tipologias e processos segregatórios foram muito criticados (especialmente muitos trabalhos abordam as questões raciais nos EUA);
- (v) Se misturadas em áreas com diversidade de rendas familiares (*mix-income communities*) há ganhos por externalidades pela proximidade com faixas mais altas;
- (vi) Raramente recuperação de mais-valias fundiárias é tida como uma alternativa para cobrir custos, como o da provisão de terra e moradia popular;
- (vii) Amplia a escala de atendimento, não se apoiando apenas na provisão de habitação pelo Estado.

Os críticos aos instrumentos argumentam que as políticas habitacionais inclusivas:

- (i) São uma forma de provisão de habitação pelo mercado, algumas vezes substituindo por completo a provisão pública e os interesses do Estado;
- (ii) Resolvem os problemas habitacionais gerados pela condição do mercado através do emprego de mais regras de mercado;
- (iii) Funcionam quando o mercado é eficiente, em contextos de mercado fraco, não há provisão de habitação de interesse social;
- (iv) Devem ser acompanhados de políticas de subsídio, mas quando são subsídios à demanda, inflam os preços da terra;
- (v) Distorcem o sistema habitacional para a produção de proprietários no lugar de inquilinos (locação social), políticas que garantem a permanência da população que é pressionada a vender em contextos de preços da terra altos;
- (vi) Num contexto de bolha imobiliária (ex. Espanha), esta política colaborou para o estímulo da produção imobiliária e a entrada de HIS no mercado, com grandes vantagens na captura de mais-valia fundiária, mas sem garantir o direito à moradia.

Logicamente que os argumentos dialogam com contextos específicos e este texto procurará trazer novos argumentos frente ao contexto latinoamericano com ênfase no caso de São

Paulo, no Brasil, em diálogo menos aprofundado com Bogotá, na Colômbia, talvez duas das cidades que mais têm avançado na utilização de instrumentos de gestão urbana que se aproximam com o que a literatura internacional denominou políticas habitacionais inclusivas.

6. Políticas habitacionais inclusivas no Brasil, em São Paulo

O recente debate em torno da revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2014, trouxe à tona novamente a discussão sobre instrumentos habitacionais inclusivos. O tema da habitação tem sido sempre mais presente do que o debate sobre os *commons* – geralmente associados a espaços públicos para cultura, lazer, entre outros de interesse de todos os cidadãos (Harvey, 2014) – e isso se traduz em um maior debate e regulação para obter habitação social a partir da atividade imobiliária e do desenvolvimento urbano.

O novo Plano ampliou o debate da definição das ZEIS para propostas de instrumentos de regulação da reestruturação urbana para a obtenção de terra e recursos para promover habitação de interesse social, como a Cota de Solidariedade; ou os percentuais obrigatórios de recursos para a habitação de interesse social no âmbito dos projetos de renovação urbana. Além disso, combinou ZEIS com instrumentos que pressionam para o cumprimento da função social da propriedade.

6.1. Habitação de interesse social nas Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo

Desde a década de 1990 São Paulo já possui Operações Urbanas ou outros instrumentos de reestruturação urbana que poderiam promover projetos de habitação de interesse social, mas pouco foi feito.

O instrumento da Operação Urbana poderia ser um dos melhores instrumentos para promover habitação de interesse social. No entanto, Santoro & Macedo (2014) mostraram que, embora as Operações Urbanas Consorciadas de São Paulo sejam instrumentos tidos como de recuperação da valorização da terra, onde teoricamente, haveria espaço para recuperar recursos para promover habitação de interesse social: (i) a maior parte dos recursos obtidos através deste instrumento não vai para políticas habitacionais; (ii) que o mercado não têm produzido HIS em grande parte das ZEIS demarcadas dentro destes perímetros; (iii) que as habitações de boa qualidade feitas nas ZEIS selecionadas são poucas e não atendem nem a totalidade das famílias removidas; e, ainda, (iv) que a solução habitacional adotada, ora relocação, ora indenização, pode não ser adequada ou isonômica e não vir a garantir a permanência da população nestas zonas.

Nesta direção, Santoro & Macedo (2014) recuperam recente apresentação da Prefeitura que mostrou que os investimentos em moradia popular não alcançaram nem 10% dos recursos

das Operações Urbanas Consorciadas em vigor: Faria Lima alcançou 8%, Águas Espraiadas 7%, Água Branca 0%. Embora estas já tenham completado mais de 10 anos, os investimentos aconteceram bem recentemente.

6.2. Novos instrumentos para promoção de HIS no PDE de São Paulo de 2014

O Plano aprovado em 2014 prevê uma ampliação de recursos financeiros para produção de habitação de interesse social nas áreas a serem reestruturadas. Estas devem elaborar um Plano de Intervenção Urbana - PIU, cujo conteúdo mínimo não prevê a obrigatoriedade de garantir percentuais de terra para produção de habitação de interesse social, nem tampouco recursos, mas afirma que este deve atender às necessidades habitacionais e sociais da população de baixa renda residente na área, afetada ou não pelas intervenções previstas no plano.

Mas cada PIU, para ser implementado, deve estar combinado com um dos instrumentos urbanísticos de gestão e financiamento previstos no Plano Diretor. É apenas nos casos dos PIUs estarem combinados como Operações Urbanas Consorciadas - OUCs ou Áreas de Intervenção Urbanística - AIUs há exigência de que no mínimo 25% dos recursos arrecadados sejam destinados para HIS, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes. Isso quer dizer que, se estiver combinado com outros instrumentos – como Concessão Urbanística, Áreas de Estruturação Local - AEL ou Fundos de Investimento Imobiliário – esta obrigatoriedade de reserva de recursos para HIS não se aplica. Ao se criar alternativas, permite que o mercado não produza os objetivos que a regulação urbanística prevê, em uma regulação ineficaz.

Nas áreas de reestruturação urbana, portanto, não há definição de percentual obrigatório de terreno para habitação de interesse social, nem de área construída, mas a exigência de um percentual de recursos, em alguns casos. Enquanto a crítica esteve atenta às Operações Urbanas, deixou-se passar vários instrumentos sem regular. Ainda, como o Plano Diretor define que as áreas a serem reestruturadas estão contidas na Macroárea de Estruturação Metropolitana, não há previsão destes instrumentos para áreas de expansão urbana, portanto não há percentuais obrigatórios nestes casos.

Ainda em relação ao percentual de recursos, além das áreas de PIUs, há uma previsão de que 30% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB – fundo obtido com a venda de potencial construtivo em toda a área urbanizada da cidade, com exceção das que possuem PIU – devem ser utilizados “preferencialmente” nas “ZEIS de vazios” do tipo ZEIS 3. Ao restringir a poucas áreas de ZEIS 3, estaria escolhendo terrenos específicos, dispensando outras áreas igualmente bem localizadas, marcadas como ZEIS

de vazios fora de áreas centrais (ZEIS 2), que poderiam ampliar a oferta de terras para este fim, colaborando com oferta de terras a preços mais baixos.

Ainda assim os recursos carimbados ampliam a verba para habitação de interesse social na cidade. A previsão de receita do FUNDURB para 2015 é de R\$ 509 milhões, resultando nesse caso, em R\$ 152,7 milhões para HIS, o equivalente a construção de 1300 a 1500 unidades ao ano (Gabinete Vereador Nabil Bonduki, 2014).

6.3. A promessa que não se cumpriu: a Cota de Solidariedade

A Cota de Solidariedade, prevista no Plano Diretor de São Paulo de 2014, estabelece que a cada novo grande empreendimento, plano ou projeto urbano, sejam produzidas habitações de interesse social pelo empreendedor, ou doados terrenos ou recursos para o poder público produzir HIS. A grande inovação foi a incorporação de um instrumento que produziria habitação no momento e no lugar onde acontece o desenvolvimento urbano, associado ao seu licenciamento.

A ideia inicial era apenas exigir a produção de novas unidades habitacionais de interesse social em empreendimentos com mais de 10 mil m² de área, sendo que no mínimo 10% da área construída total deveria ser destinada à produção de HIS para famílias com renda de até seis salários mínimos (HIS 1 e 2). Essa proposta foi modificada no processo de discussão da lei na Câmara de Vereadores e a exigência passou a ser feita para empreendimentos com 20 mil m² (e não 10 mil) de área construída computável (e não total) para famílias com renda de até seis (e não três) salários mínimos.

Além disso, foram criadas alternativas à produção de HIS no próprio local do empreendimento, tornando-se possível: (i) produzir HIS em terrenos nas áreas já consolidadas da cidade na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, com exceção dos setores ainda não infraestruturados; (ii) doar terreno de valor equivalente a 10% do valor da área total do empreendimento, calculado com base no Cadastro de Valor de Terreno, valor que corresponde a cerca de 80% do valor de mercado, segundo SMDU, na mesma Macrozona citada acima e com as mesmas exceções; ou ainda, (iii) depositar no FUNDURB mesmo valor descrito acima, que “prioritariamente” deve ser utilizado na compra de terreno ou subsídio à produção de HIS, “preferencialmente” em ZEIS 3. Ou seja, para o dono do empreendimento, será melhor a opção de pagar para o FUNDURB valor correspondente a 80% do valor de mercado de seu terreno, do que produzir HIS no mesmo local do seu empreendimento, com raras exceções.

Para além da criação de alternativas que inviabilizaram a concepção inicial da Cota de Solidariedade, muito se ganhou, depois se perdeu, entre os debates dos substitutivos na Câmara de Vereadores. Vejamos: (i) inicialmente, a área com HIS seria doada para o poder

público (isso não foi aprovado); (ii) foi retirado artigo que previa a aplicação do instrumento em casos nos quais grandes empreendimentos são divididos em vários pequenos, o que considerava o impacto cumulativo dos mesmos.

Se alguém esperava que com estas estratégias de obtenção de recursos para compra de terrenos (recursos dos fundos da Outorga Onerosa, das Operações Urbanas e das Áreas de Intervenção Urbanística, da Cota de Solidariedade) e de doação de terrenos para o poder público (Cota de Solidariedade) o município viabilizaria os terrenos para construção de HIS, as possibilidades alternativas aos instrumentos poderão matar estas estratégias. Estas são reflexos da desigualdade na correlação de forças pelos que lutam pela rentabilidade contra os que lutam pelo direito à moradia, que centraram sua ação na demarcação das ZEIS.

7. Percentuais obrigatórios de terra e unidades para habitação de interesse social na Colômbia

Em relação aos percentuais obrigatórios de terra e unidades destinados à habitação de interesse social, a Ley 388 define que os Planos de Ordenamento Territoriais - POT (equivalentes aos Planos Diretores Municipais) devem determinar percentuais de terra que serão destinados ao desenvolvimento de programas de habitação de interesse social em solos de expansão urbana e os Planos Parciais em solo de renovação urbana. Incorpora assim duas possibilidades de reestruturação urbana, sobre áreas mais periféricas e sobre áreas centrais. Ainda, um decreto federal criou percentuais de doações de áreas públicas nos projetos de parcelamento do solo que irão produzir habitação de interesse social, nestes casos tem que produzir habitação com reserva de espaço para lazer e equipamentos públicos.

Os percentuais obrigatórios no caso de novos parcelamentos em área de expansão na Colômbia se parecem com os percentuais obrigatórios para área de lazer e equipamentos públicos previstos na lei federal brasileira que trata do parcelamento do solo, a Lei 6.766/79. Nos mesmos moldes, seria proposto também um percentual para HIS, nos moldes que se vinha discutindo no âmbito do Projeto de Lei que pretendia alterar a Lei de Parcelamento brasileira (PL 3.057/2000).

Como já mencionado, os percentuais obrigatórios, para serem construídos, também podem acontecer através da Declaração de Interesse Prioritário, no caso da qualificação de uso do solo para *vivienda de interés prioritário*.

7.1. Percentuais obrigatórios: o caso de Bogotá

O POT de Bogotá de 2000 (revisado em 2003) criou dois tipos de habitação:

(i) *vivienda de interés prioritário - VIP* seria uma versão equivalente de habitação de interesse social – HIS no Brasil, voltada para rendas mais baixas e com metragem de área não menor que 42m². Na última revisão do POT de Bogotá atingiu famílias com renda até 1,6 salários mínimos (em 2011, equivalente a 270 dólares), e antes ia até 2 s.m.;

(ii) *vivienda de interés social - VIS*, uma versão equivalente à habitação de interesse social 2 – HIS 2 no Brasil, com área não menor que 55m². Esta tipologia está associada a financiamentos imobiliários e créditos à demanda.

No caso dos planos parciais, o Plano de Ordenamento Territorial de Bogotá adotou percentuais obrigatórios diferentes para cada área obrigada a fazer planos parciais de expansão urbana: Ciudad Norte, área mais rica da cidade, deve fazer 20% de VIS e 15% de VIP; enquanto que Ciudad Sur e Ciudad Occidental devem fazer 50% de VIP e 30% de VIS. Ainda, qualquer solo urbano deve fazer 20% de VIS, sem obrigatoriedade de VIP (os percentuais são aplicados sobre a área útil de cada plano parcial, descontando áreas de infraestrutura viária, redes de serviços públicos e áreas de conservação e proteção ambiental). Os planos parciais devem estabelecer quando e em quais etapas serão construídas. Vê-se que houve um aumento considerável de percentual de moradia popular onde já existem famílias pobres concentradas, e ocupação irregular, em comparação com a área mais valorizada, onde o percentual é de apenas 15%.

Uma revisão do Plano de Bogotá mais atual iniciou a discussão sobre a possibilidade – além dos percentuais obrigatórios de terreno útil em áreas de expansão urbana ou de reestruturação urbana, previstos no plano anterior e indicados pela Lei 388/97 –, de que todo e qualquer empreendimento devesse ceder 30% dos terrenos para VIP. O debate avançou e produziu uma normativa muito parecida com o caso da Cota de Solidariedade em São Paulo: todo e qualquer empreendimento deverá ceder 20% dos terrenos para *vivienda de interés prioritário* (era 30%) no mesmo terreno, ou trasladado para outro lugar da cidade ou mediante um pagamento em dinheiro (criando outras alternativas). Ou seja, também Bogotá criou alternativas, dificultando a aplicação do instrumento com seus objetivos iniciais.

7.2. Macroprojetos

Os Macroprojetos estavam previstos na Lei colombiana 388/97, mas apenas em 2011 ganharam uma roupagem específica, os *Macroproyectos de interés social nacional* (Lei 1.469/11) que correspondem a um conjunto de decisões administrativas de planejamento, financiamento e gestão do solo para executar uma operação de grande escala que contribua para o desenvolvimento territorial de determinados municípios ou regiões para a produção de habitação de interesse social. São de iniciativa do governo nacional sobre territórios que podem envolver mais de um município. Recentemente o Brasil aprovou o Estatuto da

Metrópole que também possibilita de realizar operações urbanas intermunicipais, em uma aproximação evidente com este instrumento.

O instrumento foi questionado e teve sua primeira versão considerada inconstitucional e anulada, sob o argumento de que feria a autonomia municipal, introduzindo mudanças nos POTs e impondo condições aos municípios. Inclusive, a lei previa parâmetros por vezes mais permissivos que os municípios (Maldonado, 2008).

Desde 2011 foram poucos os casos implementados. Ao menos dois casos já foram documentados na literatura, um deles, Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, com previsão de 8.500 moradias, no município de Pedreira (iniciado em 2004), além de outro em Bogotá. Ambos projetos ainda não foram concluídos, em áreas periféricas, com previsão de produção de moradia popular em grande escala, reproduzindo padrões de localização que concentram os mais pobres nas áreas mais longínquas, com uma escala grande de produção de unidades.

8. Considerações finais

No caso dos instrumentos de reserva de terra, o diálogo da experiência brasileira com a colombiana mostra como a primeira é muito tradicional, ainda utiliza o zoneamento como matriz, enquanto que a última está vinculada diretamente com o cumprimento da função social da propriedade e, sem esta, não existe. Ainda, o caso colombiano traz a necessidade de planos de desenvolvimento, com menor recorte temporal que um plano de ordenamento territorial (equivalente ao nosso plano diretor ao trabalhar em escala municipal) funcionando como um plano de uma gestão pública que, necessariamente, associa metas às transformações do território. Todavia, estas são evoluções mais normativas que práticas, uma vez que a cidade de Bogotá, escolhida para este diálogo, teve inúmeras dificuldades de gestão e de disputas jurídicas – disputas estas que estão intimamente ligadas ao fato do instrumento estar articulado com os que pressionam pelo cumprimento da função social da propriedade, tem que provoca uma emergência de resistências à sua aplicação – e terminou por não utilizar o instrumento.

No caso dos instrumentos que exigem um percentual obrigatório de produção de habitação de interesse social, ambas as experiências brasileiras e colombianas sinalizam para a dificuldade da incorporação destes percentuais sobre áreas mais bem localizadas, destacando o tabu que existe em relação ao tema “boa localização” e a lógica resistência do mercado, corroborada pela legislação que traduz % de terra por % de recursos, o que não é de jeito algum a mesma coisa, como bem nos aponta a literatura (Villaça, 1998). Esta resistência se traduz na criação de alternativas às regras que impõem boas localizações por recursos, com argumentações relativas ao aumento da quantidade a ser produzida.

Mas o artigo procurou mostrar que há um laboratório latinoamericano em curso, ao menos nos dois países estudados, de novas iniciativas de regulação urbanística que objetivam a promoção de habitação de interesse social, seja através de reserva de terra no zoneamento, seja através da definição de percentuais obrigatórios para garantir terra e recursos para promoção de moradia popular em áreas mais centrais, já infraestruturadas.

No entanto, as alterações na regulação permitindo alternativas mais interessantes ao mercado imobiliário e menos ao interesse público – como a possibilidade de que as moradias sejam destinadas a famílias com faixas de renda mais altas, de que o empreendedor possa doar terreno, ou fazer as habitações em lugares distantes dos empreendimentos onde o preço da terra é menor, entre outros – reproduzem a lógica de localização dos empreendimentos de habitação de interesse social nas áreas mais periféricas, tornando inócuo o objetivo das políticas habitacionais inclusivas estudadas, que consiste em fazê-los em áreas mais centrais, já infraestruturadas, bem servidas de equipamentos sociais, serviços públicos e de oferta de empregos.

O modelo de cidade segregada, gentrificadora, permanece como ameaça às políticas inclusivas. E as políticas associadas aos instrumentos urbanísticos, centradas em um modelo único, o da casa própria, completam a possibilidade de gentrificação pelo mercado, sem a promoção de políticas alternativas que venham a evitar a gentrificação pelo mercado, como por exemplo, a locação social articulada a um banco de imóveis públicos.

Embora o debate pareça endereçar a pontos relevantes para a construção de novas políticas, o contexto de falta de regulação sobre o mercado imobiliário, ou mesmo, de adequação da regulação em prol destes interesses, somado à correlação de forças, pendendo para o lado do mercado, não têm permitido a regulação deste, consequentemente, deixando cair em descrédito iniciativas de políticas sociais inclusivas.

O artigo procura mostrar que as políticas habitacionais inclusivas, embora tenham alcançado algumas conquistas em alguns casos, genericamente parecem ter sido apropriados pela lógica do mercado, transferindo o centro destas políticas do desafio de garantir o direito à cidade para a garantia de rentabilidade imposta pelas lógicas do mercado imobiliário, inclusive considerando suas novas configurações financeirizadas.

9. Referências bibliográficas

- CALDAS, N. M. P. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP. São Paulo, 2009.
- CALAVITA, N.; MALLACH, A. *Inclusionary housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture*. USA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

CYMBALISTA, R.; TSUKUMO, I. L. Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (orgs.). *Revisitando o Instituto da Desapropriação*. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2009, pp. 85-118.

FARIA, J. R. V. de. Função social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. In: *Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR*, Recife-PE, maio 2013.

GATTI, S. Em busca de uma construção democrática no Projeto Nova Luz. In: *Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR*, Recife-PE, maio 2013.

HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, n. 1, 1989. p. 3-17.

_____. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

MALDONADO, M. M.; PINILLA, J. F.; VITTA, J. F.; VALENCIA, N. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios em el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

MALDONADO, M. M. La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *ACE*, Barcelona, ano III, n.7, junio, 2008.

_____. Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social: la experiencia de Bogotá. In: SALAZAR, Clara Eugenia (coord.). *I-regular: suelo y mercado en América Latina*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2012, pp. 159-212.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. *Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*. Quito, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2014. (cd-rom)

SANTORO, P. F.; MACEDO, S. M. A (des)articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Água Espreada. In: *III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, 2014.

SANTORO, P. F.; BORRELLI, J. Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à Cota de Solidariedade. In: *Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR*, Belo Horizonte-MG, maio 2015.

SMITH, N. *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. London: Routledge, 1996.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

____ A *ilusão do Plano Diretor*. 2005. Disponível em <
http://www.flaviovillaca.org.br/pdf/ilusao_pd.pdf>, acesso 03/08/2015.