

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

A HABITAÇÃO ENQUANTO MERCADORIA –
ANÁLISE DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO - 2014

Samanta Fernanda Sáez Wenckstern

São Paulo
Janeiro de 2016

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

A HABITAÇÃO ENQUANTO MERCADORIA –
ANÁLISE DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO - 2014

Monografia apresentada ao Curso de Geografia do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Bacharel em Geografia. Orientada pela Professora Doutora Isabel Aparecida Pinto Alvarez.

Samanta Fernanda Sáez Wenckstern

São Paulo
Janeiro de 2016

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

A HABITAÇÃO ENQUANTO MERCADORIA –
ANÁLISE DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO - 2014

Samanta Fernanda Sáez Wenckstern

Aprovado em _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof.^a Dr.^a Isabel Aparecida Pinto Alvarez

Avaliador 1

Avaliador 2

Agradecimentos

Gostaria de primeiramente agradecer à minha mãe, que sempre se esforçou e me incentivou a estudar e dar o melhor de mim, mesmo com tantas dificuldades pelas quais uma família de imigrantes como a minha teve de passar. Junto com ela, minhas irmãs Sabrina e Tábita, sendo mais velhas do que eu abriram muitas portas e deixaram as coisas mais fáceis para mim, se tornando exemplos de mulheres fortes e corajosas. Essas mulheres foram parte essencial da minha construção enquanto pessoa e reflexo do que sou hoje.

Agradeço minha orientadora Isabel Alvarez por ter tanta paciência com todas minhas dificuldades de horário e dedicação devido ao ritmo da minha vida. Suas palavras, orientações e atenção foram fundamentais para minhas reflexões e formação enquanto geógrafa.

Junto com ela agradeço a todos os professores do departamento de geografia que foram essenciais para minha formação acadêmica e crítica.

Mas acredito que a universidade e a nossa formação não se dá apenas dentro da sala de aula. Por isso agradeço profundamente a diversos colegas que foram essenciais na minha vida universitária. Amigas e amigos com os quais tive diversas discussões, sejam entre aulas, em festas, no movimento estudantil, entre outros tantos espaços que a Universidade nos proporciona. Talita A, Clariana, Carol, Talita B, Sibebe, Rubens, Rafael, João Victor, Túlio, Tiago, Aline Klein e Bruna Zapata são algumas dessas pessoas que me ajudaram a construir minha formação.

Por último agradeço meu companheiro, Bruno, por todo seu amor, respeito, paciência, ajuda e cuidado que ele tem comigo em nossa vida conjunta.

Resumo

O novo Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014) foi sancionado no dia 31 de julho de 2014 pelo prefeito Fernando Haddad (PT) e entra em vigor até o ano de 2024. O Plano Diretor é um instrumento legal para regulamentar o uso do solo urbano e as políticas públicas que vão gerir a cidade. As atividades são distribuídas de acordo com o zoneamento disposto no instrumento e deve orientar as ações tanto do Estado como das empreiteiras e construtoras na cidade. Toda a elaboração da nova Lei foi fomentada por um profundo debate acompanhado pela mídia e por movimentos sociais que disputaram suas pautas nas audiências públicas e outros momentos de discussão popular. O objetivo deste trabalho é compreender e analisar as políticas habitacionais propostas pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. A análise teve como pano de fundo uma compreensão de mundo materialista histórica dialética. A análise do instrumento legal é acompanhada de uma análise do planejamento em si, suas ideologias e pressupostos teóricos, buscamos entendê-lo como uma prática social. A discussão e crítica central ao PDE será sobre como, apesar dos avanços encontrados no PDE de 2014 em relação ao seu anterior, a visão da habitação como mercadoria continua sendo elemento preponderante.

Palavras-Chaves: Plano Diretor Estratégico; Planejamento; urbano; habitação.

Resumen

El nuevo Plan Director Estratégico del Municipio de San Pablo (Ley N ° 16.050 / 2014) fue sancionada el 31 de julio 2014 por el alcalde Fernando Haddad (PT) y entrará en vigor hasta el año 2024. El Plan Director es un instrumento jurídico para regular el uso del suelo urbano y las políticas públicas que se encargarán de la ciudad. Las actividades se distribuyen de acuerdo con las disposiciones de zonificación del instrumento y deben guiar las acciones del estado, de empresas y constructores de la ciudad. Todo el desarrollo de la nueva ley fue impulsada por un debate profundo acompañado por los medios de comunicación y movimientos sociales que jugaron sus agendas en las audiencias públicas y otros momentos de la discusión popular. El objetivo de este estudio es comprender y analizar las políticas de vivienda propuestos por el Plan Director Estratégico del Municipio de San Pablo. La analisis tuvo como plan de fondo una comprensión de mundo materialista histórica dialéctica. La análisis del instrumento jurídico se acompaña de un análisis de la planificación en sí, sus ideologías y supuestos teóricos, tratamos de entenderlo como una práctica social. La discusión central y crítica de la PDE será acerca de cómo, a pesar de los avances que se encuentran en el PDE de 2014 en relación con su anterior, la visión de la vivienda como una mercancía sigue siendo el elemento predominante.

Palabras clave: Plan Director Estratégico; Planificación; urbano; la vivienda.

Lista de tabelas

Tabela 1. Áreas por tipos de ZEIS.....	46
--	----

Lista de mapas

Mapa 1. Mapa de Localização da ZEIS 1.....	47
Mapa 2. Mapa de Localização: ZEIS 2, 3, 4 e 5.....	48

Sumário

Introdução.....	6
Capítulo 1 - O Planejamento enquanto racionalidade técnica.....	10
Capítulo 1.1 – O Plano Diretor.....	17
Capítulo 2 – O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.....	27
Capítulo 3 – As Zonas Especiais de Interesse Social e o acesso à moradia....	40
Capítulo 3.1 – O déficit habitacional e a transformação da moradia em mercadoria.....	49
Considerações Finais.....	52
Bibliografia.....	55

Introdução

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), aprovado em 2014 regulamenta as políticas públicas e as ações dos agentes do setor imobiliário que atuam no espaço urbano. Este mecanismo de lei, revisto de dez em dez anos, é fundamental para pensarmos a ação do planejamento e sua força como produtora do espaço urbano. A leitura do PDE nos permitiu refletir sobre diversas de suas contradições intrínsecas, algumas das quais apresentamos neste trabalho no intuito de demonstrar os limites de um plano jurídico na regulação da cidade e na melhoria das condições de vida da população mais pobre. Outras contradições estão presentes na própria natureza do planejamento devido seu objetivo de regulamentar e agir sobre um espaço social determinado, porém não conseguimos nos aprofundar de forma a esgotar o assunto, pois, entendemos a pesquisa como um caminho aberto, onde diversas possibilidades surgem. Cabe a este trabalho então, ser uma forma de diálogo e aproximação com o estudo e não um trabalho conclusivo ou uma crítica definitiva do planejamento enquanto política de regulamentação do Estado.

Para explicitar tais contradições, buscamos analisar o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, apresentando seus principais objetivos e o das Zonas Especiais de Interesse Social, traçando um paralelo entre suas principais características em comparação ao Plano Diretor em vigor até 2013. Nossos resultados se configuram muito mais como questionamentos do que como dados estatísticos ou conclusões fechadas. Ao apontarmos tais questionamentos, conseguimos articular diversas categorias apreendidas durante a graduação e, quando articuladas, propiciam um olhar da geografia sobre a realidade estudada, portanto, este trabalho de conclusão de curso permite um amadurecimento do olhar geográfico através da articulação e reflexão crítica do espaço e sua realidade urbana.

Neste trabalho, uma categoria central delimita e nos ajuda em todo o percurso teórico, a categoria “produção do espaço” trazida pelo filósofo francês Henri Lefebvre, que potencializa nossa análise na medida em que dá sentido social ao espaço, saindo do pressuposto da “*organização do espaço*”, que compreende o espaço como algo dado, neutro, passível de uma organização,

onde sua dimensão estratégica é escondida, dissimulada numa ideologia que o entende como palco de ação e não como uma produção social. Tal noção da categoria “espaço” perpetua-se tanto na ciência geográfica como em outras ciências ideológicas e estratégicas que embasam e permitem ao Estado uma ação planejadora, racionalista e técnica. A organização do espaço, de forma consciente ou não, entende o espaço como bidimensional, uma folha branca na prancheta, pronto para receber e ser base de ações (de classe) e reformas cuja aparência dirá ser positiva para a população. Assim, este trabalho irá compreender o espaço como uma produção social. Compreender a dimensão da “produção do espaço” nos exige encontrar alguns pressupostos teóricos que nos permitam tal análise, no sentido, de entender as determinações sociais de tal produção.

A produção do espaço, é uma categoria de análise que busca entender o espaço como elemento estratégico da reprodução de um modo de produção. Portanto, se compreendemos o espaço como produto de uma relação social necessitamos entender quais os pressupostos que regem essa produção social. Sob o modo de produção capitalista, o espaço será um espaço determinado pelas contradições de tal modo de produção, o espaço passa a ser estratégico para controle e tensionamento da luta de classes em nossa sociedade, ou seja, o espaço passa a ser motivo de disputa social.

A segunda metade do século XX será fundamental para a formação desta teoria. Henri Lefebvre e outros marxistas, se perguntam como é possível, mesmo com suas crises cíclicas, a reprodução ampliada do capitalismo no mundo. Diversas respostas surgem, porém é Lefebvre que discute o espaço como estratégico para a reprodução do capital, pois nessa sociedade as determinações da mercadoria também estão imbricadas nesta produção.

O espaço como mercadoria possui um valor de troca e um valor de uso, valor de troca e valor de uso estes que se realizam dialeticamente, ou seja, um existe na medida em que realiza o outro. Como valor de uso, o espaço aparece como necessário para uma relação social, as relações sociais de troca (sejam de mercadorias ou outras trocas sociais) necessitam do espaço para se realizar. Como valor de troca, o capital busca sua dominação, através da generalização da propriedade privada: o espaço é dividido, separado em lotes e comercializado como uma mercadoria, o mercado imobiliário, empreiteiras,

incorporadoras buscam vender o espaço e conseguir se apropriar de uma mais-valia potencializada na exploração do trabalhador.

Aqui mais uma contradição se abre, e é nesse sentido que este trabalho se forja, se existe uma tensão entre o valor de uso e o valor de troca do espaço como mercadoria, tal contradição espacial irá se manifestar de diferentes formas, uma delas é a luta entre um espaço urbano público, de uso social e um espaço urbano privado, transformado e dominado pela propriedade privada.

Dito isso, o Plano Diretor ganha novo sentido. Sua dimensão estratégica é revelada, na medida em que ele regulamenta essa disputa entre movimentos sociais, “usadores”, sujeitos que buscam de forma consciente ou não, a realização de uma vida e uma resistência através da disputa e da conquista deste espaço, (para exemplificar podemos citar os movimentos sociais de moradia, a luta pelo transporte, a ocupação de parques públicos para um lazer não determinado (mas mediado) pelo consumo) e, de outro lado, os capitalistas e agentes do capital que buscam comercializar o espaço, cindi-lo, transformá-lo potencialmente em lucros ou rendas. O capitalismo em sua fase financeira, precisará das operações urbanas e do mercado imobiliário para garantir sua reprodução ampliada. Nesse sentido, entendemos que um estudo crítico do Plano Diretor se faz necessário para ampliar o debate sobre o papel do planejamento na produção do espaço. Trata-se aqui muito mais de uma aproximação do tema do que contribuir com conclusões fechadas.

Para realizar esta reflexão, estruturamos o trabalho da seguinte forma: primeiramente, buscamos traçar uma análise dos pressupostos teóricos do planejamento e sua racionalidade técnica. Entendendo suas contradições, disputas e fundamentos enquanto ciência e prática estratégica, totalmente permeadas por ideologias e objetivos, tais objetivos muitas vezes não são transparentes aos olhos exigindo assim um esforço teórico para sua compreensão. O segundo capítulo busca entender os objetivos do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, também questionando seus objetivos e tentando trazer os interditos, trazendo à tona contradições e incoerências do Plano. Buscamos entender os conteúdos da habitação e do espaço mercadoria em nossa sociedade e quais as disputas políticas em torno deste tema.

Por último, traçamos uma análise comparativa entre a distribuição das Zonas Especiais de Interesse Social em relação ao último PDE fazendo o mesmo exercício de tentar compreender quais as transformações e seus significados no novo PDE. Nossas considerações finais apontam para novas possibilidades abertas durante o trabalho e qual a importância dele para conclusão da formação em geografia.

Capítulo 1. O Planejamento enquanto racionalidade técnica.

Neste primeiro capítulo, buscaremos encontrar os fundamentos do planejamento e discutir as principais mudanças estruturais nos Planos Diretores.

Atualmente, o planejamento urbano assume destaque nas políticas públicas, pois, cada vez mais, as grandes cidades ocupam um lugar central para o crescimento econômico e para a reprodução do capitalismo. Os empreendimentos imobiliários, devido a sua ligação com o capital financeiro, ganham centralidade na reprodução econômica, e os grandes negócios buscarão realizar-se através destes empreendimentos nos diversos espaços das metrópoles. Os agentes econômicos tendem a se pactuar com o Estado que, através do planejamento e do urbanismo, empenhará esforços para garantir a reprodução ampliada do Capital. Trata-se da articulação entre o econômico e o político na produção do espaço. Para compreendermos o Planejamento precisamos buscar quais os seus fundamentos históricos e teóricos que o autorizam perante a população e o permitem realizar diversas transformações nos espaços urbanos.

As metrópoles aparecem à população como caóticas, cujos problemas, ditos “urbanos”, se manifestariam como trânsito, ineficiências dos serviços públicos e crescimento dos serviços privados e, por fim, os problemas de moradia. A questão do déficit habitacional, que é grande nas metrópoles de países periféricos, desta forma, parece ser resolvida apenas com a distribuição e construção de novas moradias e seria sanada, assim, pelo planejamento. Porém, não se percebe que o próprio planejamento é gerador e também reprodutor de uma série de contradições devido ao seu objetivo estratégico de reprodução do capital.

Para nos embasarmos, buscaremos os fundamentos do planejamento e suas transformações até nossos dias. A revolução industrial, mais do que uma revolução técnica, promoveu um crescimento acelerado das grandes cidades, e, conforme a população do campo era atraída para cidade devido aos empregos oferecidos pelas indústrias, o crescimento populacional gerou uma expansão do tecido urbano. Conforme as cidades iam se espalhando, os problemas urbanos apareceram cada vez mais. A habitação dedicada à classe

operária se situava frequentemente próxima às áreas das fábricas e não tinham condições mínimas de salubridade. Não era raro ver famílias onde viviam todos em um mesmo cômodo, sem janela ou ventilação, o que propiciava a proliferação de doenças entre outras consequências para a saúde e bem-estar de seus moradores. Cada vez mais, as cidades cresciam e uma massa de trabalhadores ia se formando nas áreas extremas das cidades. Engels, ao analisar a cidade de Londres, centro do capital industrial, se assusta com suas condições, porém se vê impressionado com as novas formas que surgiram após a industrialização inglesa. Ele escreve:

“O que é verdadeiro para Londres também é para Manchester, Birmingham e Leeds – é verdadeiro para todas as grandes cidades. Em todas as partes, indiferença bárbara e grosseiro egoísmo de um lado e, de outro, miséria indescritível; em todas as partes, a guerra social: a casa de cada um em estado de sítio; por todos os lados, pilhagem recíproca sob a proteção da lei(...). Na escala em que, nessa guerra social, as armas de combate são o capital, a propriedade direta ou indireta dos meios de subsistência e dos meios de produção.”

(ENGELS, 2010, p. 69).

Conforme as cidades cresciam, mais evidentes ficavam as diferenças entre as classes sociais e os problemas gerados pela industrialização. A classe trabalhadora vivia em grande miséria e as cidades estavam crescendo de maneira acelerada. É neste contexto que irão surgir as primeiras políticas urbanas para regular a vida nas grandes cidades. Como já dissemos, a industrialização significou muito mais que uma revolução técnica, ela se tornou uma revolução social e, dialeticamente, permitiu a formação de algo novo, o urbano surge como crise de uma cidade regida pela indústria. A cidade do capitalismo industrial gerou o urbano, cuja consequência serão novos conteúdos à vida das cidades e novas tensões para o modo de produção capitalista.

É neste contexto que começamos a observar um pensamento e uma política voltada para gestão das cidades. Como a situação era insustentável até para a reprodução biológica da classe trabalhadora, o Estado age para melhorar as condições de vida das metrópoles industriais. O planejamento como vemos hoje surge como conhecimento científico e prática política no século XX. A Carta de Atenas publicada no ano de 1933 serviu de base para a construção do planejamento moderno e pretendeu, com isso, dividir o espaço urbano em áreas de lazer, trabalho e moradia.

“O urbanismo não questiona a necessidade das soluções que preconiza. Tem a pretensão de uma universalidade científica: segundo as palavras de um de seus representantes Le Corbusier, ele reivindica “o ponto de vista do verdadeiro” (...). Pois o urbanismo quer resolver um problema (o planejamento da cidade maquinista) que foi colocado antes de sua criação, a partir das primeiras décadas do século XIX, quando a sociedade industrial começava a tomar consciência de si e a questionar suas realizações”.

(CHOAY, 2003, p. 3)

O planejamento se construiu em cima de uma racionalidade, que pressupõe o domínio sobre o espaço, portanto, sobre a prática social e, através de instrumentos teóricos e metodológicos, acredita ser possível organizar e distribuir atividades e ações ao longo do espaço urbano. Portanto, existe a ideia de organização e instrumentalização dos espaços da cidade. A cidade passa a ser vista como um organismo vivo que deve ser organizado e setorizado para um melhor funcionamento das atividades e serviços necessários à manutenção da própria cidade. Fala-se que os lugares de moradia deveriam ser próximos aos postos de trabalho e seriam necessárias também áreas de lazer pela cidade, tanto para a classe trabalhadora como para a burguesia. Desta forma, a criação e a manutenção das áreas verdes também aparecem como necessárias à qualidade de vida das cidades. A Carta de Atenas, desta forma, surge como um instrumento que baseará o

pensamento acerca do urbano, ao distribuir e repartir o espaço de acordo com funções, e nos apresenta os princípios da atividade do planejamento.

O planejamento passa a ser entendido como ciência, exigindo um corpo teórico-científico, e também um corpo de ação, ao passo que busca uma aplicabilidade, se considerando como ciência aplicada. A arquitetura, como prática social será a porta de entrada para o planejamento deixar de ser um setor da política, um instrumento utilizado para a manutenção e a reprodução de uma hierarquia espacial, para se transformar em uma ciência parcelar, mais autonomizada.

“Várias disciplinas, profissões, órgãos públicos, conceitos, definições, compêndios, matérias em faculdades de arquitetura e urbanismo, livros e pesquisas proliferam no bojo desse novo campo do “saber” e da “boa técnica” que virão, segundo a ideologia dominante, ser mobilizados para atacar os “problemas urbanos”

(VILLAÇA, 2004, p. 228)

Cabe então decifrar qual o lugar do planejamento tanto no desenvolvimento das ciências como da vida cotidiana da população. O primeiro ponto é compreender qual o objeto de estudo e de ação do planejamento, quando este, estando ligado à arquitetura, irá discorrer e atuar sobre o espaço. O espaço urbano, o espaço da cidade será concebido, construído e modificado pela ação do Estado. Lefebvre ao buscar compreender os agentes atuantes do planejamento e do urbanismo escreve:

“O arquiteto produtor do espaço (mas nunca sozinho) opera um espaço específico. E, de início, ele tem diante de si, sob seus olhos, sua prancheta, sua folha em branco. (...) O arquiteto a utiliza para seus planos, palavra a ser tomada em toda a sua força: superfície plana.”

(LEFEBVRE, 2008, p. 143).

Somente a ideia de um espaço destituído de conteúdo social, um espaço vazio e bidimensional é que permite ao planejador elaborar e executar projetos de “requalificação” e transformação do espaço. Aqui, o espaço é tido como neutro, visto como um papel em branco, cujos conteúdos sociais são esquecidos para que seja possível a sua transformação. Não se revela aquilo que está oculto, que é a intenção das modificações espaciais, voltadas para a manutenção da reprodução do espaço. É na reprodução do espaço urbano que o capitalismo enquanto modo de produção encontra um de seus momentos de sua reprodução, não sua reprodução apenas no âmbito econômico, mas sim no âmbito da reprodução das relações sociais de produção.

“O Pensamento dos tecnocratas oscila entre a representação de um espaço vazio, quase geométrico, tão-somente ocupado pelos conceitos, pelas lógicas e estratégias no nível racional mais elevado, e a representação de um espaço finalmente pleno, ocupado pelos resultados dessas lógicas e estratégias. ”

(LEFEBVRE, 2008, p. 139)

No século XX, o espaço ganha importância na sociedade capitalista. A experiência da reforma de Paris promovida pelo Barão de Haussmann no século XIX, esclarece o viés estratégico do espaço, como falado acima. O espaço da sociedade capitalista precisa, então, ser aberto à circulação, de mercadorias e de trabalhadores, já que esta é, agora, uma de suas características. A fluidez do espaço é agora imprescindível para a realização das relações capitalistas de produção, contrapondo-se com o quadro visto na cidade medieval; antes, o espaço da cidade do encontro e da troca, bem como demonstrado pela Comuna de Paris, era facilmente dominado pelo corpo, quando bastavam poucas pessoas para ocupá-lo. No capitalismo, a relação se inverte: o espaço é quem domina o corpo e se transforma em lugar de passagem. No capitalismo as pessoas passam por este espaço extremamente abstrato e produto da lógica da reprodução do capital.

“No curso desse período, a atividade produtiva (o trabalho) deixa de se confundir com a reprodução da vida social; ela se desprende, mas para se tornar a presa da abstração: trabalho social abstrato, espaço abstrato. Esse espaço assume a sequência do tempo histórico (...). Esse espaço formal e quantificado nega as diferenças, as que provêm da natureza e do tempo (histórico).”

(LEFEBVRE, 2006, p. 43)

Esse espaço abstrato, a partir do qual o planejamento é estruturado, é meio de reprodução de relações sociais, muito permeadas pelo conteúdo abstrato da forma da mercadoria. Como nos diz Carlos (2008), a população deixa de se reconhecer no espaço e o estranhamento causado pela abstração das relações de produção capitalistas gera um distanciamento entre os usuários do espaço e seu espaço em si. Este estranhamento é tanto a ponto do indivíduo não se reconhecer ou se identificar com o espaço da metrópole, chegando a casos extremos observados na ação do Estado na remoção de famílias visando a promoção de projetos urbanísticos na cidade.

Para Carlos (2008), o espaço é meio, condição e produto de uma relação social. O espaço é condição, pois não há na história uma sociedade que não tenha se desenvolvido criando um espaço a sua maneira, com os conteúdos das relações sociais de determinado modo de produção, uma vez que as relações sociais se dão em determinado tempo e determinado espaço. Logo, o espaço é condição para realização de um modo de produção. Como meio, o espaço ganha conteúdo estratégico para a reprodução desta sociedade. Tendo em vista que a reprodução do capital se dá em diversas esferas da sociedade, e uma delas é seu espaço, a reprodução do espaço urbano ganhará lugar central na reprodução ampliada do capital em sua fase financeira. Os projetos urbanísticos são, assim, fundamentais para o mercado imobiliário conseguir realizar o valor e conseguir sua reprodução ampliada. Por fim, o espaço também é produto, pois ganha os conteúdos do modo de produção capitalista. Uma sociedade ao se desenvolver produz seu espaço e, como nos alerta Carlos (2008), é na produção do espaço urbano que reside um dos momentos da reprodução ampliada do capital.

Buscando a sua sobrevivência, o capitalismo exige que sua reprodução seja sempre de forma ampliada, e, para tal, ele expande a lógica da mercadoria para todas as relações sociais. Tudo no capitalismo se transforma em mercadoria e com o espaço não é diferente. A mercadoria espaço possui um valor de uso e um valor de troca. Para os habitantes, sua moradia é lugar de uso, ele a vive enquanto o seu lugar, de se reproduzir como indivíduo; o valor de uso se mostra também nas relações familiares de vizinhança, do habitar, desde a sua casa até a cidade como extensão da residência. Porém, contraditoriamente, a moradia, no capitalismo também é uma mercadoria e, por isto, expressa o valor de troca, indissociável do valor de uso. Para os corretores, construtores e investidores, a habitação é vista como negócio, o que significa que a lógica que move seus interesses na construção destas edificações é o da ampliação de seus investimentos, na forma de lucro ou renda.

A propriedade privada generalizada transforma o espaço em mercadoria, passível de ser fragmentado e comercializado seguindo a lógica do mercado imobiliário e do capital financeiro. O habitar, antes definido pelo uso, tinha um sentido poético, em que o indivíduo habitava o espaço urbano e a cidade era vista como extensão da casa, ou seja, o espaço público era extensão do espaço privado (LEFEBVRE, 2006). O capitalismo para conseguir se reproduzir no espaço urbano, transforma o habitar em habitat, quando a moradia entra na lógica da reprodução ampliada do capital, o mundo da mercadoria irá transformar e mediar todas as relações sociais de formação do sujeito. O corpo passa a ser controlado, o espaço da habitação deixa de ser lugar de reprodução poética do indivíduo e passa a ser o lugar apenas da reprodução biológica da classe trabalhadora.

“Nesse sentido, ao mesmo tempo em que representa uma determinada forma do processo de produção e reprodução de um sistema específico, a cidade também é uma forma de apropriação do espaço urbano produzido. Como materialização do trabalho social, instrumento na criação de mais-valia é condição e meio para que se instituem relações sociais diversas. Como tal, apresenta

um modo determinado de apropriação que se expressa através do uso do solo. (...). No caso da sociedade capitalista estará determinado pelo processo de troca que se efetua no mercado, visto que todo produto capitalista só pode ser realizado a partir do processo de apropriação, no caso específico via propriedade privada.”

(CARLOS, 2008, p. 85)

O Planejamento ao requalificar o espaço, tende a não levar em conta a vida cotidiana da população, as relações de bairro, de vizinhança. Quando uma rua está dentro de um projeto de requalificação ou de operação urbana, certamente será destruída e a população expulsa do local. O espaço tido como vazio, como passível de destruição e construção é o fundamento do planejamento. No plano do discurso isso muda de figura, como visto no texto do Plano Diretor, em que a população sempre será levada em consideração em casos como estes. Mas, na prática, vemos remoções, casos de incêndios em periferias, segregação e valorização do espaço, que atingem muito a população local, que é a primeira a sentir os efeitos dessas transformações.

Ao abrirmos o jornal ou assistirmos os noticiários sempre nos deparamos com diversas remoções, desapropriações e todos com o aval do Estado e da forte presença da polícia militar. O caso mais marcante dos últimos tempos talvez tenha sido o caso da remoção do bairro do “Pinheirinho” na cidade de São José dos Campos onde cerca de 9 mil moradores foram expulsos de maneira violenta e no lugar do antigo bairro produto de uma ocupação urbana que já resistia há 9 anos, uma grande área foi destinada a especulação. A área pertencia a Naji Nahas que possui enormes dívidas com o Estado, porém a lógica da propriedade privada se manteve e a população foi violentamente expulsa. Toda essa ação foi autorizada e promovida pelo Estado com o aval da Polícia Militar do Estado e da Justiça que ficou do lado dos agentes econômicos e não da população. Assim, o planejamento buscará regular e dominar o espaço, para isso ele conta não só com o princípio de um espaço vazio, prévio, e não um espaço produzido por relações sociais como apontamos aqui.

1.1 O Plano diretor

Para dominar o espaço urbano, o Estado, no Brasil irá se valer dos Planos Diretores. Estes são instrumentos legais¹¹ que irão regular o uso do espaço urbano num período de dez anos. Ao longo do século XX, mesmo com os discursos levantados pelos Planos Diretores, pode-se ver o quanto as políticas de ordem do urbano seguem um sentido contrário, contradizendo, inclusive, aquilo já garantido na legislação. Mais que regular as políticas da cidade, o Plano dá diretrizes ao crescimento do espaço urbano, porém, depende de diversos outros fatores econômicos e políticos para seu seguimento.

“Esvaziado de seu conteúdo e reduzido ao discurso, alteram-se os conceitos de “plano” e “planejamento”. O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado como atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que, eventualmente procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las”. (VILLAÇA, 2004, p. 222)

Por mais que a atual prefeitura de São Paulo tente mascarar o que Villaça aponta, quando os momentos de crise do capital se acirram, é possível ver como os objetivos do Plano são deixados de lado para uma política voltada para reprodução ampliada e crescimento econômico. Por serem, cada vez mais, atividade intelectual instrumentalizada na formação de políticas públicas para as cidades, os planos diretores são permeados por uma *ideologia*.

“Descolando-se da realidade e adquirindo autonomia, as ideias contidas nos planos passam a ser portadoras da ideologia dominante sobre os problemas que atingem as maiorias urbanas” (VILLAÇA, 2004, p. 222).

¹¹ O Estatuto da Cidade (lei 10.257 de 10 de julho de 2001) regulamenta o capítulo a política urbana da Constituição brasileira. O Estatuto criou uma série de instrumentos para que a cidade pudesse buscar seu desenvolvimento urbano, sendo o principal os Planos diretores.

O Plano diretor traçará além das diretrizes e os planos de habitação, transporte etc., fará também o *zoneamento* da cidade. Por zoneamento, entende-se:

“Instrumento utilizado nos planos diretores, através do qual a cidade é dividida em áreas sobre as quais incidem diretrizes diferenciadas para o uso e a ocupação do solo, especialmente os índices urbanísticos. O zoneamento urbano atua, principalmente, por meio do controle de dois elementos principais: o uso e o porte (ou tamanho) dos lotes e das edificações. Através disso, supõe-se que o resultado final alcançado através das ações individuais esteja de acordo com os objetivos do município, que incluem proporcionalidade entre a ocupação e a infraestrutura, a necessidade de proteção de áreas frágeis e/ou de interesse cultural, a harmonia do ponto de vista volumétrico, etc.”

(Ministério das Cidades)

Esse zoneamento é um dos elementos mais importantes dos Planos Diretores, pois dará a tônica do crescimento da cidade e mostrará, de certa forma, quais os principais interesses do município para os próximos anos. Neste momento é bom fazer um apontamento que permeia o trabalho, mesmo que de forma não declarada. Lefebvre (1991) aponta uma contradição fundamental do mundo urbano, a contradição entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Para o filósofo, uma sociedade regida pela propriedade privada e pelo lucro não pode promover um crescimento econômico ao mesmo tempo em que promove desenvolvimento social.

“Temos a nossa frente um duplo processo ou, se preferir, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois “aspectos” desse processo, inseparáveis, tem uma unidade, e, no entanto, o processo é conflitante”.

(LEFEBVRE, 1991, p. 9)

Todas as políticas públicas voltadas para as cidades, todos os planos que compõem o Plano Diretor, serão permeados por essa contradição, entre o estimular o crescimento econômico e promover o desenvolvimento social. Numa sociedade dominada pelo pensamento da lógica formal, produz-se a ideia de que é possível harmonizar o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Porém, ao traçarmos uma análise mais profunda, o que vemos é uma tentativa de, ao promover o crescimento econômico, melhorar as condições sociais que permitam potencializar esse crescimento, ou seja, ao passo que a prefeitura promove a construção de moradias populares a baixo custo, incentiva tanto uma população de baixa renda a comprar essas moradias (potencializando o valor de troca da habitação) como fortalecer e recuperar os capitais investidos pelo mercado imobiliário que estariam ociosos, ou seja, poderia se sobreacumular gerando uma nova crise econômica. O Plano Diretor, dominado por uma ideologia burguesa, tenta amenizar os problemas sociais através de concessões a classe trabalhadora pauperizada e ao mesmo tempo tenta salvar o capital financeiro investido no mercado imobiliário.

“(...) o planejamento urbano no Brasil, tem sido fundamentalmente discurso, cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbana se os interesses dominantes na produção do espaço urbano.”

(VILLAÇA, 2004, p. 222)

Sabemos que Villaça, tenta traçar uma história do Planejamento Urbano no Brasil e não diz, especificamente, sobre o atual Plano Diretor de São Paulo. Porém, ao nos debruçarmos sobre o Plano, o que vemos é uma ideologia mais mascarada, mas esmaecida por um discurso social. Ou seja, mesmo com alguns avanços em relação a forma como as últimas gestões municipais desenvolveram as políticas do Plano Diretor, a ideologia da burguesia ainda é o que determina os investimentos e prioridades da cidade de São Paulo.

“É ilusório também imaginar que algum plano das últimas décadas tenha implantado “concepções de cidade” ou “pressupostos urbanísticos”, “estratégias” ou “políticas públicas” isso seria aceitar o discurso, leva-lo a sério, toma-lo por verdadeiro e acreditar que os planos foram elaborados com a real intensão de atingirem os objetivos que anunciam.”

(VILLAÇA, 2004, p. 223)

Até a Década de 1930, os planos eram de embelezamento e muito voltados para as paisagens urbanas, conforme os problemas urbanos vão deixando cada vez mais evidente as contradições sociais contidas no espaço urbano, novos planos surgem e o que se vê é uma tentativa cada vez maior de proporcionar uma idealização do ato de se planejar a cidade. Tal discurso, permitiu várias intervenções na cidade, podemos citar o Plano Radiocêntrico de avenidas de Prestes Maia, mas o mais interessante é perceber que os discursos dos planos diretores vão sendo cada vez mais fortalecidos. Uma fé cega no Planejamento, como diria Carlos (2009) é criada e não se percebe que conforme os planos municipais são executados, mais “caótica” é a cidade. A ideia dominante do Plano Diretor como promotor de mudanças sociais permanecerá no ideário social e político mascarará sempre os interesses de classe.

“Desenvolveu-se a ideia dominante de que os problemas urbanos derivam da falta de planejamento de nossas cidades. A ideia de “caos urbano” tornou-se um lugar comum, e sua causa era a falta de planejamento (...). Essa autonomização dos planos, seu descolamento da realidade, se insere na produção de um enorme arsenal de ideias sobre a cidade e sobre o planejamento urbano que se alimentam de si próprias, pois não tem nenhuma vinculação com a realidade. ‘É o planejamento urbano enquanto ideologia que dominará”.

(VILLAÇA, 2004, p. 227)

Vale ressaltar, que mais que um “descolamento da realidade”, o que os Planos Diretores buscaram foi realizar estratégias de classe e interesses dominantes, seja de embelezamento ou de criação de infraestrutura para realizar a economia e o lucro da burguesia paulistana. O discurso “dos problemas urbanos” embasa novas ações do Estado, este aliado ao capital. Isso é facilmente perceptível quando analisamos projetos de operações urbanas em áreas degradadas ou abandonadas pelo capital afim de recuperar os ciclos de acumulação local. O projeto do “arco do futuro” que foi profundamente alterado no Plano Diretor, demonstra um desses objetivos, de integrar áreas afastadas e pouco interessantes ao capital a áreas de forte circulação de investimentos.

Nos anos 80 e 90, Villaça aponta para as transformações que redirecionaram o Plano Diretor, devido aos fracassos do passado. Os municípios entendem que é preciso transformar os Planos, a partir deste momento o discurso deixa de ser mais técnico e se torna mais político. Será necessária uma série de mecanismos que garantam a participação popular na formulação do documento. Obviamente, só depois de muita luta e reivindicação que a população passou a ser ouvida. O Estatuto da Cidade prevê que o Plano Diretor deve ser realizado em bases participativas, através de “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (Lei 10.257 de 10 de julho de 2001).

Outro ponto importante é que alguns assuntos do escopo de gestão da Prefeitura serão mais aprofundados e tratados nos planos. O uso e a ocupação do solo será a tônica dos Planos e, em torno disso, vários mecanismos são criados, como o “IPTU progressivo”, “outorga onerosa”, “Zonas de Interesse Social”, entre outros pontos.

“Os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades, são uma questão política e não técnica. São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos”.

(VILLAÇA, 2004, p. 236)

As políticas urbanas também passarão a ter destaque, não só o uso do solo através do zoneamento, mas todas as políticas de habitação, de transporte entre outros assuntos de interesse e fundamentais para o desenvolvimento e as prioridades de cada grupo político à frente da Prefeitura. Vale ressaltar que conforme o Plano ganha esse conteúdo político ele continua, ainda, mascarando seu valor ideológico, logo, caberá as prefeituras elegerem quais os pontos que serão mais desenvolvidos em seus mandatos e os pontos que serão esquecidos. Caberá aos movimentos sociais exigirem que suas reivindicações sejam levadas em consideração pela gestão do momento.

Dentre os pontos levantados pela prefeitura, e disputada pelos movimentos sociais, as discussões em torno do mercado imobiliário ganham centralidade uma vez que é nele que uma boa parcela do capital financeiro é investido e grandes lucros são gerados e a prefeitura poderá se beneficiar.

“No setor imobiliário, o governo municipal tem excepcionais condições de interferir, não tanto na produção, mas, particularmente, na distribuição e na riqueza nele gerada. É precisamente nessa direção que as forças progressistas têm procurado orientar o plano diretor, instrumentalizando-o no sentido de fazer com que o poder público capte parte da valorização imobiliária da qual ele e a sociedade como um todo são os principais criadores”

(VILLAÇA, 2004, p. 237)

É importante salientar a impossibilidade prática da Prefeitura se levantar contra os interesses do mercado imobiliário, pois, como já salientamos, o mercado imobiliário ganha importância nos projetos municipais de requalificação urbana e caberá a Prefeitura realizar uma mediação entre os interesses econômicos e sociais, ora estando mais do lado dos interesses econômicos, ora estando mais do lado dos interesses do conjunto da sociedade. O discurso dos meios justificarem os fins é o que impera. Ter os agentes do capital financeiro e do mercado imobiliário é fundamental para uma estabilidade e uma governabilidade. Não é à toa que as maiores doações para a campanha

política da última disputa pela Prefeitura de São Paulo foram de valores muito próximos aos candidatos que lideraram as eleições, doações estas feitas, muitas vezes, pela mesma empresa, o que demonstra o apoio político destes com o prefeito Fernando Haddad do Partido dos Trabalhadores, atual prefeito de São Paulo.

Ao longo deste capítulo buscamos compreender os fundamentos do Plano Diretor e suas transformações ao longo das últimas décadas, porém há um ponto que ainda não foi revelado: a noção de “Estratégico”. Quando dizemos “estratégia”, a primeira noção que emerge em nossa cabeça é a noção de fim. As teorias políticas clássicas e modernas já diferenciaram a noção de tática, como a conquista paulatina que nos levaria a conquistar o objetivo final, ou seja, a estratégia. Para um documento legislativo de cunho político esse seria o principal sentido do conceito. Porém, não é, necessariamente, nestes termos que o “estratégico” compõem o título do Plano Diretor.

“Uma visão importada das grandes cidades do mundo desenvolvido, segundo a qual a cidade deve ser gerenciada como uma empresa. Esse modelo do urbanismo internacional foi gerado no bojo do avanço liberal da era Reagan/Teatcher e apropriou-se de nomes da gestão empresarial, como “planejamento estratégico””.
(FERREIRA, 2005, p. 186)

O estratégico aqui, remete a lógica da empresa, se o planejamento modernista via a cidade como uma grande maquinaria fordista, com espaços e setores distribuídos, hoje a cidade é vista como uma empresa, com departamentos, hierarquias, que precisa competir à altura do mercado financeiro, entregando sua principal mercadoria aos negócios. Essa mercadoria, obviamente, é seu espaço.

“O planejamento urbano modernista e funcionalista, tão útil no ciclo econômico anterior para organizar as cidades nos moldes da economia fordista e da sociedade de consumo de massa que se criava a partir do pós-guerra,

foi aos poucos rechaçado por sua pouca flexibilidade e seu forte caráter estatal regulador, dando espaço para um “gerenciamento” das cidades supostamente mais ágil para enfrentar os problemas da obsolescência urbana – ou, em outras palavras, mais eficaz para integrar as cidades à lógica da economia financeirizada.”

(FERREIRA, 2005, p. 187)

A cidade vista como negócio, precisa se adequar a lógica do novo momento da acumulação capitalista. Os espaços precisam ser vendidos e negociados no mercado financeiro, os grandes projetos de requalificação urbana muitas vezes justificados pelos grandes eventos ou pela “cultura” entregam grandes parcelas da cidade para serem devastadas e reconstruídas garantindo a produção do valor do capital investido no mercado imobiliário. Evidentemente que para justificar tais operações nas cidades, contrapartidas são criadas, sejam áreas de moradia popular nos espaços criados ou novos espaços dedicados ao lazer, porém, é preciso salientar que mesmo que algumas habitações sejam dadas como contrapartida social e vendidas a preços mais moderados, nada garante que a especulação gerada pelos empreendimentos valorizem em muito a área, promovendo, indiretamente, uma expulsão desta população das áreas centrais da cidade. Os anos de 1990 será o período de metamorfoses e conflitos entre essa política neoliberal a ser implantada nos planos diretores municipais. Porém ocorreram grandes experiências principalmente no campo da habitação na prefeitura de cidades como Santo André, Diadema.

“Assim por um lado, na década de 1990 chegaram ao poder municipal governos de alinhamento progressista e fortemente amparados pelos movimentos populares que promoveram importantes avanços nas políticas sociais, inclusive nos campos habitacional e urbano. Ancorando-se na nova Constituição (...) que travavam a função social da propriedade urbana, Recife, Santo André, Porto Alegre, Diadema, Belo Horizonte e São Paulo, entre outras, passaram a ser referência de vanguarda na

implantação de mecanismos de democratização da gestão da cidade e de políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população mais pobre.”

(FERREIRA, 2005, p. 191)

Porém, a necessidade da modernização das cidades e a possibilidade deste projeto ser via capital privado era constantemente posto à prova. O neoliberalismo propagava a ideia do estado mínimo e de investimentos na cidade virem via empresas privadas e o capital financeiro pressionava para os projetos ditos de renovação urbana. As prefeituras para se manter no poder podiam escolher entre políticas habitacionais que muitas vezes geravam pouca visibilidades e grandes projetos que deixariam a sua marca na cidade. Mais uma vez a governabilidade também estava em questão, o público e o privado mais uma vez tinham a possibilidade de se aliar contra as políticas sociais.

“Por outro lado, porém, no bojo do pensamento neoliberal, o apelo ao “urbanismo de mercado” e do planejamento estratégico apresentava aos governantes que decidissem promover a aproximação público-privada na condução de projetos de “renovação” urbana calçados no interesse do capital uma tentadora oportunidade de deixar “marcas” de modernização nas cidades. Paulatinamente, esse modelo urbano e sua receita de parcerias com o setor privado na busca de investimentos encontraram nesse cenário um ambiente propício a sua expansão – ainda mais num país em que o mercado imobiliário sempre teve, por assim dizer, vida bastante fácil”.

(FERREIRA, 2005, p. 191)

Após a saída de diversos destes governos das prefeituras a lógica do mercado e do planejamento “estratégico” se instalou e dominou ideologicamente os planos diretores municipais. Atualmente, dificilmente algum plano é um rígido contraponto aos interesses do capital financeiro e do mercado imobiliário. O

que vemos são conquistas de movimentos sociais nas instâncias de aprovação dos Planos Diretores. A lógica do “estratégico”, junto da parceria público-privado imposta nos exige uma série de reflexões sobre quais os reais interesses do Estado e quais soluções aparecem como problemas e conflitos da produção do espaço urbano.

Capítulo 2. O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

Neste capítulo buscaremos compreender o conteúdo do plano municipal de habitação proposto pelo Plano Diretor Estratégico.

O Estatuto da Cidade prevê o Plano Diretor como um instrumento básico da política urbana do Município, que estabelece diretrizes para a ocupação e intervenções do município. Antes da vigência do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor era obrigatório para municípios cuja população superasse 20 mil habitantes. Agora, também é exigido para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e cidades integrantes de áreas especiais de interesse turístico e também para as cidades que possuem em seus limites atividades com significativo impacto ambiental.

O Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo aprovado em 30 de julho de 2014 regula o uso do espaço urbano, determinando quais atividades socioeconômicas são possíveis em cada área da cidade. O zoneamento tem por objetivo estabelecer quais os princípios para o desenvolvimento social e crescimento econômico, que guiarão as ações estatais e de agentes privados que interfiram no espaço urbano. Para se chegar a isso, o zoneamento também pretende distribuir e regulamentar as funções e as atividades exercidas em cada lugar da metrópole. O primeiro artigo deste documento apresenta a definição de *Desenvolvimento Urbano* para a cidade:

“§ 1º A Política de Desenvolvimento Urbano é o conjunto de planos e ações que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar e a qualidade de vida de seus habitantes.”

(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 1)

Quando apresentado o “conjunto de plano e ações” o documento já sinaliza o sentido e a ideia do planejamento como instrumento de regulação de um presente e também de um futuro. O planejamento almeja organizar e regular o movimento da sociedade, controlando, assim, o seu desenvolvimento e crescimento. Aqui já podemos apontar a noção de uma racionalidade que se acredita capaz de, através de uma lógica, organizar e controlar a realidade social e as ações futuras na cidade. O Plano ainda tenta prever como será a execução e implementação destas ações, sem considerar as questões políticas, sociais e conjunturais do momento em que a ação ocorrerá.

A seguir apresentamos a definição de função social da cidade:

“1º Função Social da Cidade compreende o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer. “

(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 2)

Outro conceito importante é o de Função Social da Propriedade Urbana:

“§ 2º Função Social da Propriedade Urbana é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência de ordenação territorial estabelecidos pela legislação, em especial atendendo aos coeficientes mínimos de utilização determinados nos Quadros 2 e 2A desta lei.”

(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 3)

A função social da Propriedade Urbana pretende em um primeiro momento garantir à sociedade a sua reprodução, se relacionando de maneira digna com a própria ideia da propriedade privada, é uma diretriz que permeia o Estatuto da Cidade e conseqüentemente os Planos Diretores. Mais especificamente, pretender assegurar a reprodução da vida dos habitantes da cidade ao mesmo tempo da reprodução da propriedade urbana.

A partir destas ideias podemos já anunciar os limites do documento: seria possível pensar a função social da cidade, uma política de desenvolvimento urbano sob a égide da propriedade privada? Seria possível pensarmos uma função social da propriedade e a propriedade como um direito a todos os cidadãos? Este trabalho caminha na direção de problematizar tais questões sem encerrá-las, mas sim, traçando primeiras aproximações sobre o tema. Para isso, iremos nos debruçar sobre como os assuntos relacionados à habitação aparece no Plano Diretor e quais as perguntas e reflexões são possíveis estabelecer.

A Habitação é ponto central do PDE e gerou uma série de discussões entre os movimentos sociais, a população em geral, setores diretamente interessados, tais como grupos sociais e empresas do ramo imobiliário. A habitação aparece como um dos elementos fundamentais e mais críticos na cidade na atualidade, sendo um tema delicado na discussão de seus termos. O espaço urbano não consegue mais abarcar toda a população de maneira digna, e o movimento por moradia vê no PDE um dos momentos da luta pelo acesso à moradia digna, dentro dos limites do espaço urbano. No decorrer de seu texto, o PDE apresentará alguns objetivos específicos e algumas proposições acerca do tema da habitação. Dentre os quais, cabe comentar:

“Art. 291. Os programas, ações e investimentos, públicos e privados, na Habitação devem ser orientados para os seguintes objetivos: I - assegurar o direito à moradia digna como direito social; II - reduzir o déficit habitacional; III - reduzir as moradias inadequadas; IV - reduzir os impactos

de assentamentos precários sobre áreas de proteção ambiental.”

(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 173)

Primeiramente devemos analisar a expressão “déficit habitacional” apresentada no Plano. Um ponto positivo deste documento que deve ser comentado é assumir a existência de uma carência de habitação para a população mais pobre. Essa afirmação expõe o quadro da moradia na cidade, apontando mesmo que indiretamente as suas dificuldades de ser acessada, dado o seu custo atual, e as condições que se encontram hoje em dia na cidade. Revela também as condições espaciais, uma vez que grande parte das moradias estão localizadas em uma área mais periférica da cidade, exigindo grande tempo de deslocamento de seus moradores às áreas mais centrais, onde estão localizadas as ofertas de emprego para a população. Também problematiza a condição destas casas e da estrutura urbana presente, como por exemplo, a rede de serviços básicos como saneamento básico e acesso a energia elétrica. O termo “inadequado” indicará não somente a construção da moradia, mas levará em consideração também o seu entorno.

Entretanto, devemos problematizar a ideia de déficit tal como se encontra no Plano Diretor. Tal como está colocado, fica-se a impressão de que é possível saná-la, como uma questão passível de ser rearranjada por meio de planos específicos e do planejamento urbano estratégico. Mas, em uma sociedade onde a habitação é tratada como mercadoria e circula no mercado pela ação de grandes incorporadoras, deve-se falar em combater não o déficit habitacional, e sim a raiz do que transforma a habitação em propriedade privada comercializada e mediada pelo capital. Isso significa dizer que não é criando novas oportunidades e novas unidades de moradia que se resolve a questão habitacional. Este déficit só pode ser resolvido se transformado radicalmente o acesso da população à moradia, ou seja, cindindo a ideia de propriedade privada à ideia de moradia.

Outro ponto a ser comentado é a diminuição das moradias “inadequadas”, também proposto no trecho acima destacado. Não é explicitada a forma como essa diminuição se daria, se seria realizada no mesmo lugar, e qual parcela da

população seria atingida por essas medidas. Significa dizer que essas ditas melhorias não afirmam quem pode ser beneficiado e que as melhorias mencionadas poderiam não se dar no mesmo bairro, realocando os moradores para outras regiões da cidade. A remoção forçada ainda é vista como possibilidade. Por essa medida, da simples transferência dos moradores de seus bairros para outros, pode-se falar de consequências como a destruição da identidade com o espaço do bairro e das relações sociais ali construídas ao longo do tempo em que habitou naquela área. Pode-se apontar a localização dessas novas unidades de moradia como em um movimento da própria reprodução do espaço urbano, fala-se da maior concentração dessas habitações em áreas da periferia, mais distantes do centro da cidade, mais distantes dos antigos bairros destes moradores, causando o sentimento de estranhamento.

“Nesse contexto, as práticas urbanas são invadidas/paralisadas, ou mesmo cooptadas, por relações conflituosas que geram, contraditoriamente, estranhamento e identidade, como decorrência da destruição dos referenciais individuais e coletivos que produzem a fragmentação do espaço (realizando plenamente a propriedade privada do solo urbano) e com ele, da identidade, enquanto perda da memória social, uma vez que os elementos conhecidos e reconhecidos, impressos na paisagem da metrópole, se esfumam no processo de construção incessante de novas formas urbanas.”

(CARLOS, 2007, p. 13)

Mais adiante no Plano Diretor, no item IX das diretrizes da Habitação Social do PDE, temos:

“IX - promover soluções habitacionais adequadas e definitivas para a população de baixa renda que forem realocadas dos seus locais de moradia em razão da

necessidade de recuperação e proteção ambiental, da existência de riscos geológicos e hidrológicos e da execução de obras públicas, preferencialmente no mesmo distrito ou na mesma Subprefeitura, com a participação das famílias no processo de decisão;”

(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 174)

Não se questiona quais os motivos que fundam as desapropriações ou quais as medidas adotadas para se evitar previamente a ocupação destas determinadas áreas, apenas expõem-se as diferentes necessidades da remoção seja por questões ambientais, seja com o intuito de requalificação nas operações urbana. O objetivo quinto tratado no Plano também irá nesse sentido. Ao determinar que as remoções só ocorrerão quando forem ‘indispensáveis’, questiona-se quais os critérios para a sua realização e quais as circunstâncias para a legitimação de uma remoção, uma vez que estas não estão especificadas no Plano Diretor. Nele, apenas estão garantidas as remoções, que seriam feitas seguindo a democracia e procedimentos isonômicos.

Nas ações prioritárias na Habitação do PDE destacamos os pontos V e VI:

“Art. 293. As ações prioritárias na Habitação são:

(...)

V - adotar mecanismos de financiamento a longo prazo e investimentos com recursos orçamentários não reembolsáveis, distribuir subsídios diretos, pessoais, intransferíveis e temporários na aquisição ou locação social de Habitações de Interesse Social e declaração de concessão de uso especial para fins de moradia, visando aos objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social;

VI - implementar política de aquisição de terras urbanas adequadas e bem localizadas destinadas à provisão de novas Habitações de Interesse Social; “

(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 174)

Existe no Plano Diretor Estratégico um avanço com uma valorização do aspecto social da habitação, tendo em vista a habitação como uma mercadoria cara, os subsídios passam a ser essenciais para garantir que determinada faixa social tenha acesso a ela. Porém o Plano Diretor não rompe com a visão da habitação enquanto propriedade privada, legitimando a ideia do morar e da moradia como uma mercadoria, retirando seu conteúdo, enquanto um direito social de todo o indivíduo, colocando-o a mercê do mercado imobiliário. Pode-se perceber que o foco está na criação de estratégias para a venda e compra da moradia enquanto propriedade privada, que são necessárias, mas não se propõem estratégias que desvinculem ou possibilite o acesso a terra para além de sua aquisição como mercadoria. Os incentivos a aquisição de terras urbanas não são suficientes para resolver a questão da habitação na cidade de São Paulo e nem mesmo para fora dela. O Plano não parece questionar a forma de se acessar a moradia, pela aquisição e seus mecanismos, só firma que terá como objetivo facilitar a compra para uma população de baixa renda por meio de incentivos e medidas de financiamentos. Novamente, entendemos que a questão da habitação necessita ser separada da lógica de aquisição, compra e venda de terras urbanas.

Mais adiante, ainda nas ações prioritárias destacamos os itens VIII e IX:

“VIII - criar sistema de monitoramento e avaliação da política pública habitacional;

IX - estabelecer critérios e procedimentos para a distribuição das novas Habitações de Interesse Social, considerando as necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis;”

(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 175)

As ações destacadas acima visam estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação da política pública habitacional. Através de ações planejadas que vão

desde um cadastramento da situação habitacional de cada subprefeitura, apresentando custos de produção incluindo compras de terras e custos com infraestrutura e “urbanização”. Um levantamento da quantidade de terras disponíveis e bem localizadas para construção de habitação popular e criando estratégias para aquisição e construção destas moradias. Este objetivo também aponta para a criação de programas para solucionar problemas habitacionais em áreas degradadas que não necessariamente necessitam de remoção ou requalificação. Todas as metas estabelecidas com previsão de serem alcançadas até 2028, devem contemplar gestão participativa e viabilizar a autogestão na produção habitacional de interesse social, além de incluir propostas específicas para a locação social, intervindo nos cortiços. O plano afirma que caso seja necessário, a remoção só poderá ser feita caso haja uma solução habitacional e definitiva para a família, sendo fundamental sua participação no processo de decisão. Os vazios urbanos devem ser prioridade para a construção de moradia popular, os edifícios vazios ou subutilizados também aparecem como prioridade para formação das moradias populares. Tais edifícios principalmente no centro da cidade devem ser destinados à moradia popular, e nesse sentido vemos alguns avanços nesta gestão da prefeitura em relação às anteriores. O Estatuto da Cidade prevê a advertência expressa ao proprietário de imóvel ocioso. Se depois de cinco anos contados da data em que foi notificado para pagar o IPTU progressivo, o proprietário não cumprir a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o seu imóvel, isso dará direito ao município de desapropriar o bem “com pagamentos em títulos da dívida pública”. Mas para a lei sair do papel, deve-se começar com a notificação ao proprietário, algo pouco feito nas últimas gestões de São Paulo. A gestão atual tem avançado neste tema. Ao todo, 170 proprietários já receberam o aviso e outros 700 casos estão em fase de análise pela administração pública. Este é um passo importante para diminuir em parte o déficit habitacional e frear em parte a especulação imobiliária, principalmente na região central da cidade.

O Plano prevê a articulação do plano municipal de habitação, dos outros planos orçamentários e plurianuais, articulando assim, receita e a gestão dos programas habitacionais do município. O Plano pretende se articular com outros programas de habitação das esferas estadual e federal, firmando,

também, parcerias com outros órgãos do governo e também com a iniciativa privada.

O próximo ponto que gostaríamos de ressaltar no Plano são as formações e caracterizações das Zonas Especiais de Interesse Social. Algumas áreas da cidade terão sua regulamentação definida por lei, como é o caso das Zonas de Interesse Social e Ambiental. As ZEIS são a base territorial das ações da prefeitura e das contrapartidas sociais dos empreendimentos imobiliários. Os principais investimentos serão destinados a essas áreas. As Zonas aparecem pela primeira vez na década de 80 em Recife e Diadema e Santo André (naquela época como o nome de AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social)), e depois foi oficializada pelo Estatuto da Cidade. Nas ZEIS aplicam-se regras de uso e ocupação do solo de áreas já ocupadas ou não pela população de mais baixa renda. Nas áreas já ocupadas, o Plano prevê a urbanização e regularização dos terrenos, através da posse das parcelas para a população ali instalada. Com a legalização, pensa-se o acesso ao direito a moradia e permite o Estado fazer intervenções de infraestrutura e melhoramento das condições básicas a vida. Assim, a população mais pobre teria maiores garantias de morar na cidade e melhor se relacionar com ela.

Abaixo temos a definição destas áreas:

“Art. 44. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), demarcadas nos Mapas 4 e 4A, 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.”

(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 38)

A partir da definição conceitual de ZEIS o Plano irá elencar e identificar cada zona determinando sua tipologia e caracterizando as ações que ali poderão ser executadas, em que, tanto os investimentos privados quanto os públicos, deverão seguir os padrões estabelecidos de cada zoneamento estabelecido. Segundo o Art 45. as ZEIS se classificam em cinco categorias. São elas:

“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;”
(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 39)

A ZEIS 1 serão as áreas com favelas (aglomerados subnormais) sem infraestrutura e sem regularização fundiária. Pode-se comentar que é de objetivo deste tipo de zona manter a população no local através de regularização fundiária e urbanística. Porém, como já dito anteriormente, pensar a regularização fundiária e urbanística não é suficiente para manter a população no lugar onde tem relações já estruturadas. Tal regularização viria acompanhada com investimentos em infraestrutura, o que de maneira geral estimula um crescimento econômico e uma valorização da região. Uma vez regulamentada a propriedade nada impede que tal população não consiga se manter e seja expulsa, novamente, para zonas mais periféricas e mais precárias da cidade. Salientamos a necessidade de regularização fundiária e urbanística destas áreas, e nesse sentido é um avanço o Plano Diretor se voltar para este tema. Na medida que não é possível impedir a valorização do espaço, o poder público deve buscar mecanismos para garantir que a população mais pauperizada não seja expulsa. A pouca reflexão sobre essa questão na elaboração do Plano é uma debilidade.

Continuemos a analisar as ZEIS:

“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;”

(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 39)

Cabe aqui destacar o esforço do Plano em dedicar áreas vazias da cidade para destino à habitação social. Tanto os investimentos públicos como privados são permitidos nessas áreas, o que significa dizer, que o lucro e a reprodução ampliada do capital do setor industrial deverão estar garantidos, mesmo com os investimentos em moradia popular.

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;

(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 39)

Podemos localizar essa tipologia de ZEIS próximos ao centro do município, região com imóveis ociosos, ocupados por moradia popular e cortiços. Estabelecer nessas regiões ZEIS com estas características fundantes é fundamental, porém não consegue garantir que a população não sofra com um processo de valorização da área e uma expulsão subsequente. A questão do emprego é fundamental e é um dos únicos momentos do Plano trazido como forma de fixação da população para além da posse da moradia. A oferta de emprego próximo a área central é um dos aspectos interessantes e que atraem a população de baixa renda e sem habitação para os centros e áreas degradadas. Mais uma vez abre-se para o investimento privado atuar nestas áreas. Apesar de um dos objetivos principais do PDE ser a aproximação entre moradia e local de trabalho, a parceria entre setores público e privado não é questionada no Plano, pelo contrário, é incentivada e pensada como

mecanismo de desenvolvimento social, como uma alternativa viável, contradizendo a possibilidade real de realizar seus próprios objetivos.

“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, exclusivamente nas Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e de Controle e Recuperação Urbana e Ambiental, 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;”

(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 39)

A ZEIS IV irá regular os assentamentos precários das áreas de preservação ambiental. As áreas periféricas localizadas em mananciais são evidenciadas no Plano, tratadas também, por outro lado, como zonas de interesse para o desenvolvimento social. Ocorrerão disputas entre os setores que representam o interesse ambiental e os que representam os movimentos de moradia em torno da disputa destes espaços. A ideia é promover uma ocupação controlada e harmonizada com as zonas de preservação ambiental, e quando necessário, permite-se a retirada das populações e estas serem destinadas a outras áreas, respeitando os princípios da desocupação, conforme apresentado anteriormente. O encontro da questão ambiental com a questão de moradia se dá a partir de disputas acerca do uso e da ocupação do solo em áreas protegidas pela legislação ambiental, particularmente naquelas consideradas de risco.

“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 e de interesse social.”

(Plano Diretor Estratégico Município de São Paulo, pg. 39)

Por fim o quinto tipo são os vazios urbanos onde os agentes privados têm interesse em agir promovendo o interesse social através do mercado popular. Isso se dá porque as ZEIS 1, 2, 3 e 4 devem ter no mínimo 60% da área construída como Habitação de Interesse Social – HIS 1. Já nas ZEIS 5 o mínimo é de 40% para HIS 1 e 2. Enquanto a HIS 1 corresponde àquela destinada a família com renda igual ou inferior a 3 (seis) salários mínimos e a Habitação de Interesse Social – HIS 2, a Habitação de Mercado Popular – HMP corresponde àquela destinada à família com renda igual ou inferior a 10 (dez) salários mínimos. A manutenção dos baixos custos destes empreendimentos de moradia popular garante o acesso da população de baixa renda ao mercado imobiliário. Ao mesmo tempo, em tais áreas o capital pode circular livremente, pela também garantia da realização do capital imobiliário e especulativo nas áreas centrais.

No anexo apresentamos os mapas das ZEIS, para a visualização de sua distribuição na cidade. Destacando o aumento de 23% das áreas de ZEIS em relação ao último Plano (2004), é interessante pensar como o zoneamento distribui essas parcelas e tenta organizar e controlar o crescimento da cidade. O Plano não consegue chegar a raiz dos fenômenos que geram a desigualdade social e tenta, através da organização do espaço, controlar o crescimento e a produção dessas desigualdades. Os investimentos em infraestrutura sempre serão acompanhados pela valorização no espaço, que, por sua vez irá promover um aumento nos preços não só da habitação, mas no custo de vida de maneira geral da população. Assim, em alguns casos não conseguirá se manter e se reproduzir mesmo tendo a moradia garantida; o acesso à moradia surge, então, não como uma medida que pretende

questionar o modelo de habitação na cidade, mas sim como um ponto que se incorpora e se volta para a própria especulação do espaço urbano.

Agora com uma maior clareza de alguns dos mecanismos adotados pelo Plano Diretor para combater o déficit habitacional e dominando os conteúdos relacionados a moradia que o plano apresenta, pode-se fazermos uma análise mais aprofundada da lógica por trás do planejamento urbano e quais seus limites, como veremos nos capítulos seguintes.

Capítulo 3. As Zonas Especiais de Interesse Social e o acesso à moradia.

Neste capítulo faremos uma análise das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, traçando relações entre o Plano Diretor Estratégico aprovado no ano de 2002 e o novo Plano Diretor aprovado em 2014. Também buscaremos discutir a noção de “déficit habitacional” e como a moradia passa a ser entendida como direito, porém mediado pela forma da mercadoria.

As Zonas Especiais de Interesse Sociais – ZEIS são porções do território dos municípios, estabelecidas pelo Plano Diretor, destinadas à construção de moradia popular ou de interesse social e recuperações de áreas degradadas, através da ocupação de imóveis abandonados ou ocupação de áreas vazias. Nas ZEIS poderão ser construídos não apenas moradias, mas também equipamentos destinados ao uso público e institucional. As ZEIS também terão como objetivo regulamentar e recuperar moradias irregulares como ocupações e favelas.

As ZEIS surgem a partir dos anos 80 em cidades como Diadema, através do zoneamento de áreas outrora vazias ou com pouca utilização e que deveriam ser destinadas à construção de moradia popular. Segundo Faria (2015), esses instrumentos surgem no momento de disseminação dos Planos Diretores e da incorporação de um discurso “reformista” aos Planos. Esse reformismo foi impulsionado pela nova Constituição e buscava cumprir a função social da propriedade e amenizar as desigualdades urbanas. Teoricamente, o uso da propriedade iria romper com a lógica de especulação e de reservas de terrenos promovidas pelo mercado imobiliário, como aponta Malvese (2015). Com a aprovação do Estatuto da Cidade no ano de 2001 e a obrigatoriedade dos

munícipios de redigirem seus Planos, os instrumentos de democratização e destinação de criação de moradia popular se pautou nesse modelo das ZEIS.

“No município de Diadema, a partir de meados de 1980, o instrumento das ZEIS de vazios foi criado, por meio da indicação de *Áreas de Provisão*, adjacentes ou não às áreas ocupadas por moradia precária, que tinham por objetivo possibilitar o desadensamento e a remoção de áreas de risco para áreas vazias, nas intervenções para urbanização de favelas. Lobo Jr. caracteriza este período como a *“pré-história das AEIS”*, no sentido em que elas surgem e são aplicadas, ainda sem a regulamentação formal (legal) de seus parâmetros, e sem, inclusive, terem surgido como um instrumento pronto, a ser aplicado no município (LOBO JR. 2013). Pelo contrário, nasceu da necessidade de provimento e reserva de terras nas intervenções e para *“ampliação da oferta de terras para habitação, por meio do incentivo à produção de moradias populares.* (DENALDI apud LOBO JR., p. 63).”

(MALVESE, 2015, p. 7)

Através desse instrumento, o Estado busca promover entre outros objetivos o direito à moradia, sanar o déficit habitacional, estimular a regulamentação fundiária e urbanizar áreas do município com déficit de infraestrutura. A realização do projeto proposto na ZEIS levaria o direito à habitação e promoveria o direito à cidade, porém, como veremos, não é o que ocorreu nas últimas gestões municipais. Atualmente temos a definição de cinco ZEIS no Município de São Paulo, como já apresentamos anteriormente.

Neste capítulo, ao debatermos as ZEIS, utilizaremos dois termos, um deles será a “aplicação” de legislação de ZEIS, que significa dizer que o Estado promoveu determinada ação através deste instrumento legal. Já quando utilizarmos o termo “realização” das ZEIS, buscaremos verificar se o resultado do plano corroborou com o significado e o propósito da ZEIS. É necessário deixar isso claro, pois compreendemos que um instrumento legal por si só não

garante nenhum direito real à sociedade, já que muitas ações pautadas nessa legislação podem ter promovido um resultado contrário ao objetivo primeiro da ZEIS.

As ZEIS, como afirma Santoro (2015), está no bojo de políticas habitacionais inclusivas, cujo objetivo é tornar a terra urbana mais acessível para que a população mais carente tenha acesso à moradia. A acessibilidade da terra urbana e da moradia é garantida pelo Estado que ao delimitar uma área como ZEIS garante (teoricamente) que esta área não será dominada pelos agentes do mercado imobiliário que buscam a valorização e especulação do terreno. Com a reserva de terrenos para moradia popular e social, historicamente, o próprio Estado é quem realizaria a construção da moradia através do investimento direto, ou seja, ele arcaria com a construção dessas moradias. A cidade de São Paulo tem alguns exemplos bem-sucedidos: durante a gestão da prefeita Luiza Erundina no período de 1989 a 1993, a Prefeitura comprava o material e os próprios futuros moradores, através de mutirão, realizavam a construção da moradia. Veremos que essa prática do Estado de produzir a moradia vai deixar de ser aplicada e o Estado, através da aplicação da ZEIS, irá mediar a aquisição dos imóveis e deixará a função de produção para o mercado imobiliário.

O Plano Diretor Estratégico de 2002 apresentava quatro tipos de ZEIS. A ZEIS 1, dedicada principalmente a recuperação urbanística em áreas de favelas e ocupações irregulares; a ZEIS 2, dedicada a ocupação de terrenos e glebas vazias viabilizando a construção de moradias e equipamentos socioculturais públicos; a ZEIS 3, pensada para ocupação de áreas subutilizadas já com infraestrutura urbana, como é o caso das regiões centrais, focando a recuperação de moradias já existentes e de mecanismos que promovam o emprego e fixação da moradia popular naquela região e, por fim, a ZEIS 4 que visava construir moradia em áreas de manancial para população cuja casa se encontrava em área de proteção ou risco ambiental. Segundo Santoro (2015):

“Os trabalhos da SEHAB resultaram, quando da conclusão do PDE de 2002, na gravação de 710 perímetros de ZEIS2, em quatro modalidades diferentes: duas que são áreas ocupadas por famílias de baixa renda

onde há interesse de urbanizar e regularizar, ZEIS 1 mais central e ZEIS 4 em área de mananciais; e duas sobre áreas não utilizadas, subutilizadas ou não edificadas, ZEIS 3, mais centrais, e ZEIS 2, menos infraestruturadas que a ZEIS 3. Segundo Caldas (2009), tais perímetros somaram, ao todo, um montante correspondente à 8,23% da área do município, envolvendo majoritariamente áreas ocupadas – 7,23% de ZEIS1; 0,44% de ZEIS 2; 0,34% de ZEIS 3 e 0,22% de ZEIS 4 (Sempla/PMSP *apud* Caldas, 2009)”
(SANTORO, P. e JULIA, B, 2015, p. 6)

No plano de 2002 a renda da população atendida pela política das ZEIS não poderia ser superior a 10 salários mínimos. Naquele momento julgou-se considerar famílias de até 10 salários como família de baixa renda devido ao baixo valor do salário mínimo da época. O Plano aprovado em 2013 equaliza a renda mínima para 0 a 3 salários mínimos, mantendo o padrão do programa Minha Casa, Minha Vida, do governo Federal.

Segundo Santoro (2015), os Governos municipais que sucederam a aprovação do Plano, priorizaram as ações de recuperação da região central da cidade, priorizando, portanto, a aplicação da ZEIS de categoria 3; para tanto, isso pode haver duas explicações plausíveis. A primeira vai em direção de associar a ocupação do centro para promover o crescimento econômico da região que estava sobre operação e requalificação urbana. Com os projetos de recuperação do centro consolidados e expandidos, era necessária uma política que promovesse a ocupação residencial da região para justificar os empreendimentos da Prefeitura e dos agentes privados interessados na requalificação proposta pelo projeto. Assim o discurso das operações urbanas seria ratificado e ganharia uma “roupagem” de social, já que uma boa parcela da população que habitaria as áreas recuperadas seria beneficiada pela política das ZEIS.

Outra possibilidade seria o custo de construção de novas moradias em outras áreas; na região central os custos iriam para recuperação e reforma das residências já existentes, os custos com desapropriação de imóveis e reforma

dos prédios potencialmente seriam menores do que a viabilização de material e mão de obra para a construção de novas casas, já que o município deveria arcar com os custos da compra do terreno.

Com o surgimento do programa federal “Minha Casa, Minha Vida” uma nova possibilidade se abre, institucionalmente e no cotidiano da gestão pública: as parcerias entre o Estado e os agentes imobiliários privados. Se compararmos os dois Planos Diretores, veremos sempre a presença dos agentes privados para a promoção de moradia. Como comentado anteriormente, o Plano Diretor de 2014 reafirma o papel do Estado como mediador, passando a tarefa da construção das moradias para o capital privado das empreiteiras.

A parceria entre o público e o privado garantirá tanto uma expansão quantitativa considerável da produção de moradias, como uma expansão também dos lucros e da reprodução ampliada dos capitais investidos no mercado imobiliário, já que o município subsidiará parte substancial da construção dos empreendimentos e o restante ficará a cargo do beneficiário da moradia popular. Desta forma, os rendimentos dos agentes privados serão garantidos.

Tanto no Plano de Habitação, como nos textos de regulamentação das ZEIS, o mercado imobiliário sempre aparecerá como parceiro do governo municipal na promoção de moradias populares. Essa “parceria” mascara os processos de valorização do solo urbano, culminando no aumento do padrão de vida de determinadas áreas, como o alto custo do terreno. A moradia popular se transforma num novo nicho do mercado imobiliário. Muitas empreiteiras se especializam na construção de moradias de padrão popular e mesmo assim conseguem garantir seus padrões de lucratividade, isso devido ao capital financeiro e os subsídios do governo nas esferas federais, estaduais e municipais.

Outra novidade trazida no Plano Diretor de 2014 é a “cota de solidariedade”, esse novo instrumento exige dos empreendimentos imobiliários de alto padrão a doação de unidades habitacionais para ser destinada aos programas habitacionais ou o mercado doação de terrenos para a prefeitura dedicar a construção de habitação popular. O instrumento é interessante na medida em que busca inserir a população mais pauperizada em áreas valorizadas na

cidade, caso os empreiteiros optem pela “doação” de algumas unidades habitacionais para a moradia popular².

As empreiteiras preferem ceder terrenos para a Prefeitura. Obviamente, estes terrenos ficam nas áreas menos valorizadas do Município, ou seja, nas áreas mais periféricas, onde o preço do terreno é mais barato. Isso não só contribui para um espraiamento maior do tecido urbano da cidade, mas também, para uma maior segregação sócioespacial já que as regiões mais centrais providas de equipamentos urbanos são destinadas aos empreendimentos de alto padrão e a periferia com os empreendimentos de moradia popular e de interesse social. Ocorre também que muitas vezes os próprios empreiteiros que doaram os terrenos serão os que construirão as novas moradias, expandindo assim seus lucros e rendimentos.

Essa intensificação das ZEIS permitiu não somente a construção de novas moradias, mas também a construção de uma série de equipamentos urbanos em áreas irregulares.

Essa expansão das ZEIS gerou um crescimento de cerca de 23% de área destinada a moradia de interesse social entre um plano e outro, como afirma Santoro (2015). Segundo o site oficial da prefeitura há um crescimento considerável de áreas destinadas à habitação popular, alguns casos o crescimento chega a 100%. Isso não significa dizer que toda a área seja destinada a construção de moradias. Como já foi observado, nas gestões anteriores, a ocupação por ZEIS em áreas de periferia se dava com a construção de equipamentos de infraestrutura como, por exemplo, os Centros de Educação Unificado – CEU, ou seja, o crescimento de 23% das áreas destinadas às ZEIS não garante uma maior política habitacional de cunho popular no município de São Paulo. Abaixo segue tabela elaborada no ano de 2014, onde é possível comparar em porcentagem a área destinada a cada tipo de ZEIS na cidade de São Paulo. Obviamente não apresenta o grau de

² Vale ressaltar que na redação da lei não há nenhuma menção da criação de algum mecanismo cujo objetivo seria fixar famílias com baixo poder aquisitivo em áreas mais valorizadas. Sabemos que a fixação de uma família em determinado lugar da cidade não se define apenas pela propriedade. É preciso garantir que esta família consiga se desenvolver socialmente no novo lugar de moradia.

aplicação ou realização de moradias em áreas de ZEIS, mas é possível ter uma noção do aumento de áreas³

Tabela 1 – Áreas por tipo de ZEIS

Tipo de Zeis	PDE 2002 (lei 13.430/2002) e PRE (Lei 13.885/2004) (km ²)	PDE 2014 (lei 16.050/2014) (km ²)	PDE 2014 subtraindo PDE 2002	Crescimento %
ZEIS 1	122,24	144,73	22,49	18,4
ZEIS 2	7,76	16,26	8,50	109,6
ZEIS 3	5,92	8,37	2,45	41,4
ZEIS 4	3,57	4,47	0,90	25,3
ZEIS 5	-	6,76		
Total Zeis 2, 3, 4 e 5	17,24	35,86	18,62	
Total Zeis 1, 2, 3, 4 e 5	139,48	180,59	41,11	

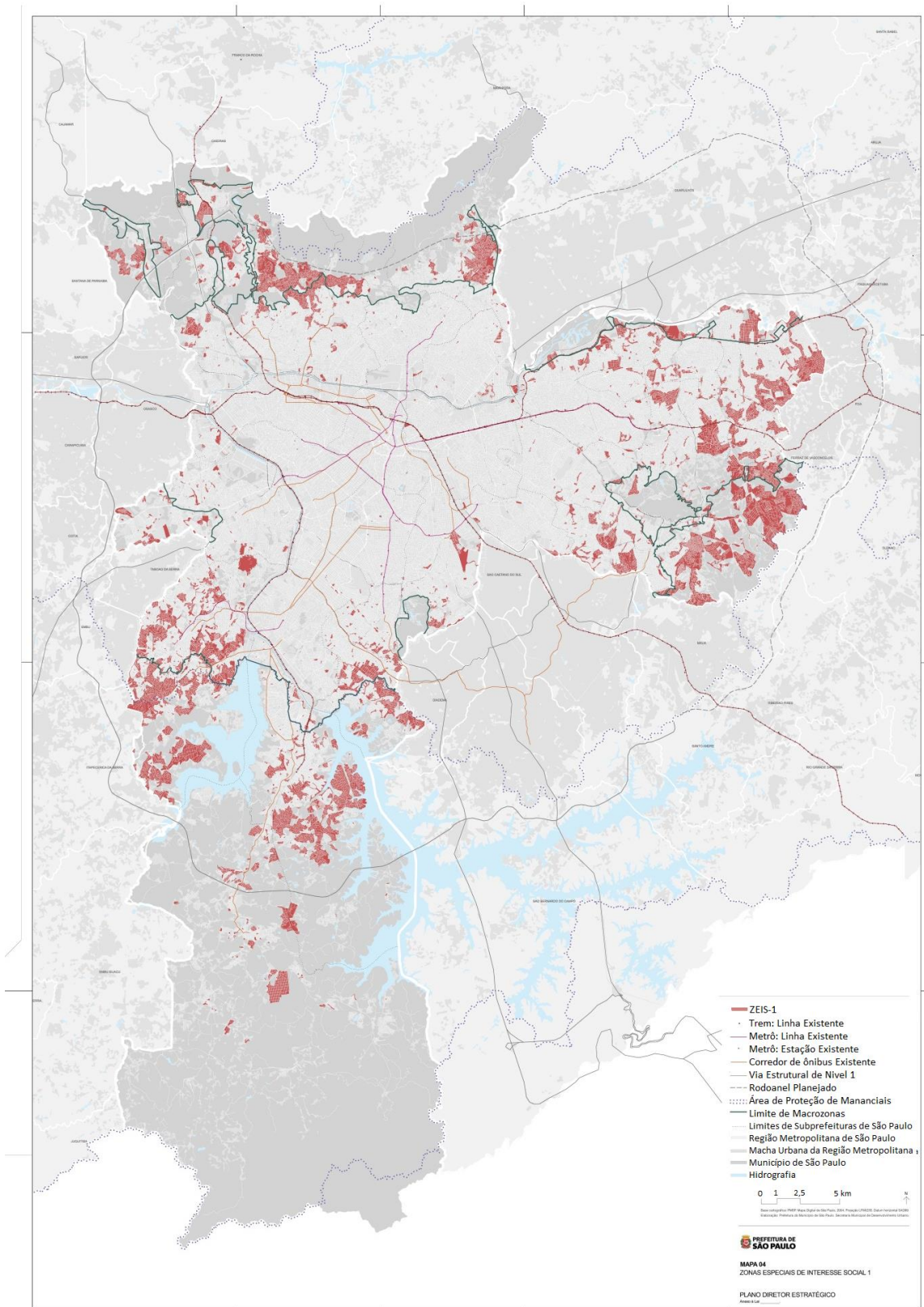
Fonte: Gabinete do Vereador Nabil Bonduki, Câmara de Vereadores, 2014.

Abaixo, o mapa apresentado no texto do Plano Diretor Estratégico em 2014 mostrando as áreas do município identificadas como ZEIS:

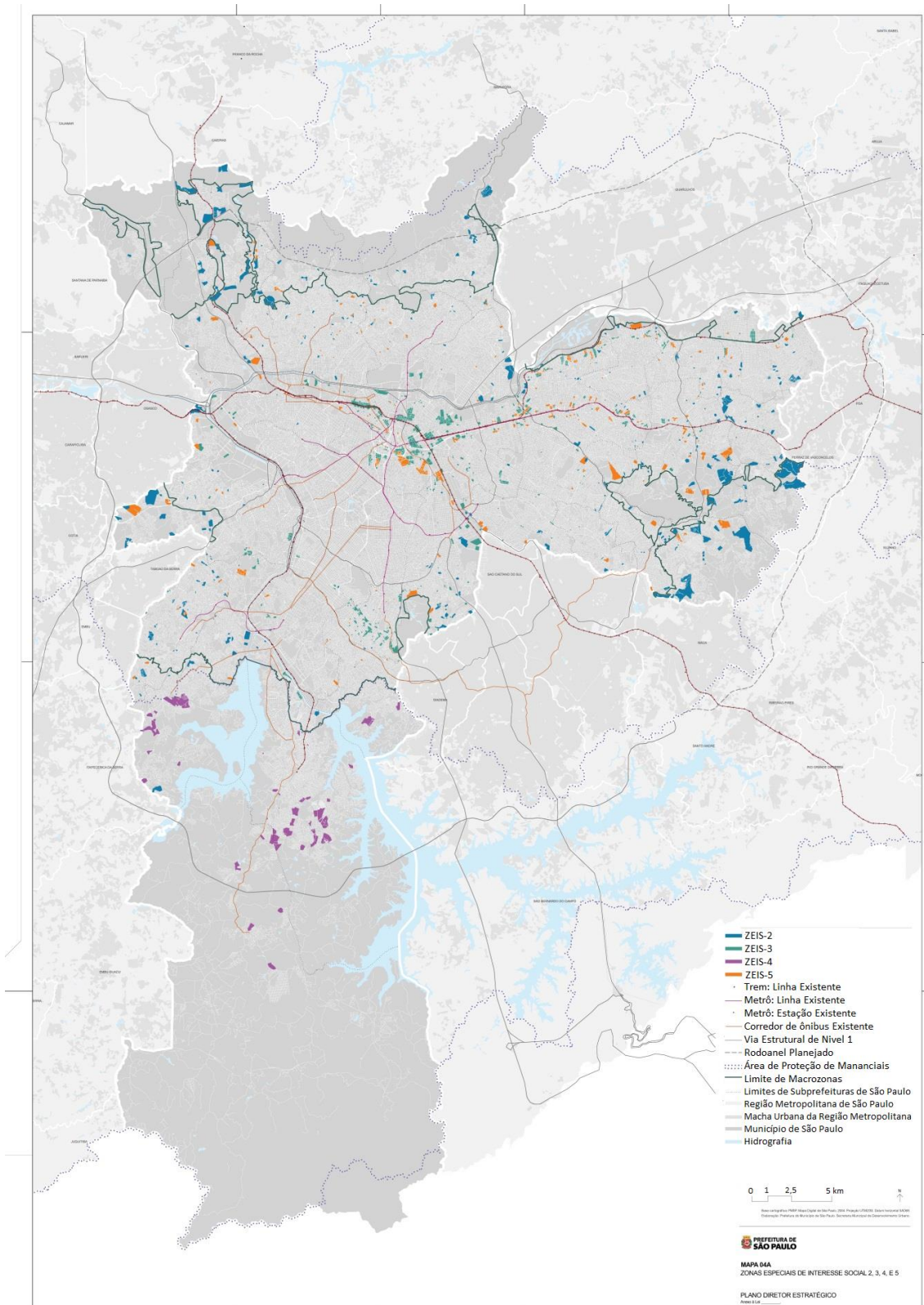
³ Tabela retirada do texto de Paulo Santoro e Julia Borrelli intitulado “Contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento Imobiliário ou das ZEIS à cota de solidariedade”, publicado no ano de 2015.

Mapa de Localização da ZEIS

1



Mapa de Localização: ZEIS 2, 3, 4 e 5



Analisando os mapas, podemos verificar que as ZEIS 1, 2 e 4 se localizam principalmente nas áreas periféricas da cidade, enquanto as ZEIS 3 e 5 se localizam em áreas periféricas da cidade, mas também em áreas centrais. Isso se dá devido à característica de cada ZEIS.

3.1 O Déficit Habitacional e a transformação da moradia em mercadoria.

Neste ponto buscaremos compreender as origens do déficit habitacional da cidade de São Paulo, refletindo sobre essa noção e de como a moradia deixou de ser um direito generalizado para se tornar um direito mediado pela forma da mercadoria. Conforme aponta Santoro (2015) o Plano Diretor apresenta os seguintes números para eliminar o déficit habitacional na cidade: 230 mil novas moradias, 890 mil moradias para ser regulamentadas ou reformadas e 13 mil pessoas situação de rua. Nosso objetivo não é questionar esses números, mas questionar a ideia da possibilidade de se suprir o déficit habitacional a partir de construção de novas habitações o que parece óbvio num primeiro momento.

Para compreender essa questão devemos primeiramente entender que a terra urbana é uma mercadoria e, portanto, é vendida no mercado e possui um valor de uso e um valor de troca. O valor de uso determina sua função para o sujeito e o valor de troca é adquirido num mercado de terra urbana. Segundo Rodrigues (1994),

“A terra é uma mercadoria que tem preço, que é vendida no mercado, e que não é reproduzível, ou seja, tem um preço que independe de sua produção.”

(RODRIGUES, 1994, p. 17).

Essa é uma das primeiras premissas para nossa reflexão, entender a terra como mercadoria nos leva a compreender a apropriação privada na terra urbana mediada pelo mercado e pelo valor de troca. Portanto, a terra está submetida às flutuações e especulações do mercado imobiliário e a sua posse é mediada pelo dinheiro. A propriedade privada prende a terra à lógica do mercado e faz com que não seja possível todos terem direito à moradia. A casa desde a sua construção até a venda também é considerada mercadoria e está submetida às regras da especulação imobiliária e do mercado financeiro. Como

afirma Carlos (2008), o parcelamento do espaço urbano através da propriedade privada, faz com que a cidade passe a ser produzida de forma social e apropriada de forma individual. Essa ideia nos leva a pensar a impossibilidade de se pensar o direito a cidade e o direito à moradia a toda a população enquanto o acesso à terra ser mediado pela propriedade privada.

A partir dessa realidade, o Estado busca garantir acesso à propriedade privada através de financiamentos, programas habitacionais e leis que busquem democratizar o acesso à propriedade. Porém, ao longo dos anos, vemos que mesmo com as políticas habitacionais, desde os BNH (Banco Nacional de Habitação) até o atual Plano Diretor de 2014 – com propostas de expansão das ZEIS e de criação da Cota de Solidariedade, o Déficit Habitacional não é eliminado.

A ineficácia dos programas habitacionais não reside somente na pouca distribuição das moradias, ou pela chegada de novos moradores advindos de outros municípios do Brasil. Ela se deve ao fato de não se questionar e combater a propriedade privada da terra e o seu acesso via mercado imobiliário. A propriedade privada é a raiz do processo de segregação socioespacial que gera a pobreza, gerando a raridade do espaço urbano. Não é possível abrigar todos os cidadãos de maneira digna em áreas dotadas de infraestrutura urbana e de serviços ou atividades econômicas que garantem o emprego próximo a moradia. A partir do momento que se faz necessário a compra da propriedade para se conquistar a moradia se retira o direito à propriedade a parcela da população mais pauperizada. Nesse contexto surgem os movimentos sociais urbanos cujo objetivo é sociabilizar a propriedade para se garantir o acesso à moradia urbana a todos. Devido a isso o principal método de luta é a ocupação de edifícios desocupados, que servem apenas à especulação imobiliária.

O Plano Diretor estratégico em vigência no município, em nenhum momento questiona a propriedade ou acesso privado a ela. Muito pelo contrário. Ao atrelar a aquisição de moradias via programas de financiamento e a cota de solidariedade, deixam os cidadãos sem outra possibilidade que não se integrar ao mercado imobiliário, mesmo com os benefícios dos programas habitacionais que, teoricamente, tirariam a especulação dos imóveis e garantiriam um preço mais justo a nova casa.

Para se resolver o problema habitacional na cidade é preciso descolar a discussão do plano jurídico, onde ela se encontra no Plano Diretor Estratégico e leva-la para análise da reprodução das relações sociais de produção e a crítica ao modo capitalista de produção. O Plano Diretor nada mais é do que um instrumento jurídico que em nada garante a democratização da propriedade e o acesso à moradia. Consciente disso, os Movimentos Sociais entendem a disputa por um Plano Diretor tendencialmente mais justo como um momento da luta social. Não se resumindo apenas a regulamentação do acesso à moradia ser garantido pela Lei, é preciso que a prática e luta social rompa com a lógica capitalista de produção que transforma o habitar em mercadoria. Uma análise rígida do assim dito “déficit habitacional” deve localizar tanto o problema como a sua solução, na lógica de reprodução social e sua impossibilidade de resolução, pois, resolver o déficit habitacional vai além da distribuição de casas e de políticas de garantia de permanência desta população no local. É preciso romper com a lógica da propriedade privada e do mercado imobiliário regido pelo capital financeiro, e o Plano Diretor em vigência, não promove muitos avanços neste sentido, já que traz para as políticas habitacionais o mercado imobiliário financeiro como parceiro.

Considerações Finais

O Trabalho de Geografia Individual (TGI) nos permite refletir sobre determinado tema amadurecendo e dando espaço para nosso olhar geográfico se manifestar. Buscamos nesse trabalho, realizar um esforço para se debruçar em torno do Plano Diretor Municipal, entendendo suas complexidades a partir de sua aplicação e elaboração.

O trabalho científico se torna fundamental na medida em que é preciso um tempo para formação e reflexão de um pensamento crítico, numa divisão do trabalho cabe, somente à Universidade essa função? Não, porém cabe à Universidade exercer essa função, num momento onde o produtivismo e o capital invadem a Universidade através de tempos e momentos do fazer científico.

Ao analisarmos o documento legal, traçamos uma análise de entender os limites críticos do planejamento e da ação do Estado sobre o espaço urbano, espaço esse, como condição, meio e produto de uma relação social. Ao partimos deste princípio questionamos a essência do Planejamento e seus pressupostos ideológicos que entendem o espaço como um plano bidimensional, coisificado e passível de se transformar em mercadoria rara, numa sociedade que transformou seu espaço em mercadoria.

A reprodução do espaço urbano, dentro da lógica capitalista, aparece como estratégica e fundamental para a reprodução do modo de produção, isso através do mercado imobiliário e da generalização da mercadoria pra diversos momentos da vida, incluindo para os espaços de convivência e de encontro presentes em nossa cidade. Portanto, o Plano Diretor ganhou um novo sentido, não só seu sentido de regulador das ações das entidades públicas e privadas, mas também como instrumento ideológico e político de uma classe social, classe social que domina o Estado a partir de um pacto entre Estado e Capital, tal pacto, tal relação, se revelou na medida em que aprofundamos nossa pesquisa e entendemos os objetivos essenciais do Plano.

Obviamente, tal processo não se dá de forma homogênea, sem criar resistências, durante todo o desenrolar da aprovação do Plano, podemos acompanhar diversas disputas com movimentos sociais, partidos políticos e

órgãos de representação da sociedade. Isso nos leva, a considerar o processo de construção e aprovação do PDE como um momento da luta de classes.

Dedicamos o primeiro capítulo à análise do planejamento e suas ideologias e pressupostos teóricos, buscamos entendê-lo como uma prática social, pois possui um corpo teórico e prático, ao mesmo tempo, possui uma ideologia que muitas vezes não aparece de forma clara no desenvolvimento de suas ações. Para parecer como necessário, a ideologia mostra a cidade como algo caótico, necessitado e passível uma organização.

Entretanto, a ação planejadora não busca a raiz deste “caos” a irracionalidade urbana, presente na vida cotidiana se manifesta de diversas formas, ganhando conteúdo de “problema urbano”. O que o Planejamento Urbano atual e tais problemas urbanos tem em comum? Ambos são produtos da propriedade privada e de um modo de produção extremamente violento com a classe trabalhadora e seus membros mais pauperizados.

O segundo capítulo nos ajudou a compreender o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, focando na questão de habitação. Ao mesmo tempo que o PDE apresenta alguns avanços, como uma operação desde a Prefeitura em notificar dezenas de proprietários de imóveis ociosos e a “cota de solidariedade”, buscamos explicitar como a habitação aparece no PDE como mercadoria. Vemos que o PDE incorpora a parceria entre o público e o privado como principal alavanca para se atingir as metas propostas.

Ao estabelecer tal parceria, a Prefeitura garante ao setor imobiliário uma nova parcela do mercado, que é o setor de baixa renda e moradia popular.

Ao fazer a comparação das Zonas Especiais de Interesse social entre os dois últimos planos, nos foi possível constatar uma expansão considerável das ZEIS e ao mesmo tempo pensar como essa expansão das ZEIS pode não necessariamente significar uma maior ampliação do direito à moradia.

Por fim, buscamos defender com esta pesquisa, uma possibilidade de se compreender as ideologias nos campos cegos da ação do Estado e deslocar a discussão do direito a cidade do direito à moradia, de um plano jurídico mas para um plano das relações sociais neste modo de produção. Isso nos permitiu revelar os limites do PDE enquanto instrumento jurídico, nos permitindo encontrar a origem das desigualdades sócioespaciais. Tal origem está na propriedade privada que se materializa em propriedade da terra urbana. Logo

se quisermos conquistar um direito a cidade em sua forma plena, devemos compreender o PDE apenas como um momento da luta, pois, a luta maior tem que ir no sentido de destruir a propriedade privada e as relações capitalistas de produção que condenam milhares de pessoas às ruas sem ter um lar ou uma moradia digna para desenvolver a vida em sua forma mais plena.

Bibliografia:

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.
- CARLOS, A. F. A. A 'ilusão' da transparência do espaço e a fé cega no planejamento urbano: os desafios de uma geografia urbana crítica. Revista Cidades, São Paulo, 6(10), 2009.
- CARLOS, A. F. A. A Reprodução do Espaço Urbano. EDUSP, São Paulo, 2008.
- CARLOS, A. F. A. A O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade, FFLCH, São Paulo, 2007.
- CHOAY, F. O urbanismo. São Paulo, Editora Perspectiva, 2003.
- DAMIANI, Amelia Luisa . A Urbanização Crítica na Metrópole de São Paulo, a partir de fundamentos da Geografia Urbana. Revista da ANPEGE, v. 5, 2009.
- ENGELS, F. "A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra". São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- FARIA, J. R. V "Planejamento urbano politizado e ideologia: o papel dos planos diretores participativos no discurso da reforma urbana.". Anais do XVI ANANPUR, Belo Horizonte, 2015.
- FERREIRA, J. S. W. A Cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil, UNESP/SESC, Bauru, São Paulo, 2005.
- LEFEBVRE, H. A Produção do Espaço. Editora UFMG, 2006.
- LEFEBVRE, H., "A Revolução Urbana". Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008
- LEFEBVRE, H. O Direito à Cidade. Editora Moraes, 1991.
- MALVESE, S. T. Zonas especiais de interesse social, zeis de vazios, na região do grande abc". Anais do XVI ANANPUR, Belo Horizonte, 2015.
- PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MÚNICIO DE SÃO PAULO, Prefeitura Municipal da Cidade de São Paulo, 2014.
- SANTORO, P. F. "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". Anais do XVI ANANPUR, Belo Horizonte, 2015.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: Deák, C e Schiffer,.S. R (org), O processo de urbanização do Brasil. São Paulo, Fupam/Edusp, 2004