

Este trabalho, intitulado "A política e as políticas da Cota de Solidariedade em São Paulo, em comparação à lei SRU em Paris", foi orientado pelo professor Eduardo Marques, no Departamento de Ciência Política, desenvolvido no Centro de Estudos da Metrópole, e financiado pela Fapesp.

Colocando rapidamente o motivo base para essa comparação, a Lei SRU - que é um acrônimo para Solidariedade e Renovação Urbana - foi uma das inspirações para a Cota de Solidariedade. Já se tem uma literatura sobre a Cota, que provém sobretudo da Arquitetura e Urbanismo, mas nessa pesquisa eu gostaria de sair de uma "fracassomania" de efetividade do instrumento para, na verdade, compreendê-lo como uma política pública a ser implementada, que mobiliza o interesse de diferentes atores e também os molda.

A Cota de Solidariedade é um instrumento incluído na Revisão do Plano Diretor de 2014, em que empreendimentos de mais de 20 mil m<sup>2</sup> precisam destinar 10% da área construída para Habitação de Interesse Social (HIS). O que acontece aqui é uma lei que se destina basicamente às incorporadoras, que serão responsáveis por esses empreendimentos. Se a incorporadora não quiser construir HIS - o que mais tem acontecido - ela pode doar 10% do valor do terreno para a Prefeitura, que destina o dinheiro ao FUNDURB em uma conta segregada. A forma como o FUNDURB será utilizado pelo poder público já é uma outra questão - que depende, diga-se de passagem, da discricionariedade da gestão - como outras pesquisas do CEM já mostraram.

Já a Lei SRU é uma lei nacional que se aplica a todos os municípios franceses - salvo algumas exceções já previstas em lei - e que determina que se deve atingir 25% de estoque de habitação social em cada município. Se não construir, tem que pagar para o Estado. O que observei foi um recorte específico dessa lei: a forma como ela foi implementada em Paris.

De todo modo, a nível local esses dois instrumentos querem tentar produzir habitação social em áreas mais bem localizadas da cidade e reduzir o déficit habitacional. Em Paris, ainda, tentando promover uma "mistura social" de classes no mesmo bairro e prédio.

Passando rapidamente pelos objetivos, o que eu quis fazer então foi (1) observar qual o papel público e privado e quem é responsável por implementar esses instrumentos e mobilizá-los de acordo com seus interesses; (2) entender como o nível local da implementação se assemelha e se diferencia, tratando-se de duas metrópoles e (3) pensar o que permite que Paris construa um número muito mais significativo de habitação social do que São Paulo, em uma cidade muito mais densa.

A pesquisa foi realizada a partir de sistematização de dados disponíveis, análise de documentos, 30 entrevistas semi-estruturadas e uma pesquisa de campo de três meses em Paris, a partir de um estágio de pesquisa BEPE/Fapesp, na Sciences Po, orientado pelo professor Tommaso Vitale da Escola Urbana.

Dentre os resultados da pesquisa, gostaria de destacar dois pontos: em primeiro lugar, sobre os atores locais e instituições responsáveis por implementar essas políticas públicas.

Em São Paulo, a implementação da política fica a cargo dos incorporadores, que são um capital do urbano, isto é, têm uma forma de valorização específica no espaço da cidade, a partir do próprio empreendimento que vão construir, principalmente quanto à localização. O setor público atua, assim, regulando a política pública através das secretarias da prefeitura - por meio de alvarás, certificados de conclusão, por aí vai.

Por outro lado, observo em Paris uma espécie de ator "híbrido" entre Estado e incorporadoras, que não existe em São Paulo - chamo-o de "híbrido" justamente por causa da comparação. São os *bailleurs sociaux*, empresas de habitação social públicas ou privadas, donos dos terrenos que estão sob a aplicação da lei. Os incorporadores têm tido um papel recente na habitação social, menos em Paris do que na França no geral, mas os setores sempre foram muito mais separados, ao contrário do que a gente tem observado em São Paulo com a delegação de capacidades estatais de implementação de habitação para o setor privado.

De todo modo, as duas cidades têm um planejamento regulatório: seguem leis de zoneamento e atores locais não podem construir em qualquer parte. De todo modo, o planejamento depende de uma certa discricionariedade na interpretação da lei, o que leva ao "cálculo" do incorporador e escolhas arbitrárias, além de nos permitir afirmar, ainda, que não é apenas no Brasil em que vemos uma informalidade na aprovação de um empreendimento. Mas, é importante dizer que Paris tem um plano municipal de habitação, ainda é ausente em São Paulo.

Por fim, as entrevistas chamaram a atenção para a *continuidade e vontade política* de Paris quanto ao Estado - em 20 anos de prefeitura majoritária de esquerda -, enquanto que ainda não se concretizou um progressivismo incremental nas políticas públicas de habitação social em São Paulo. Muda o governo e a política se desfaz, sem ficar latente como é o caso de outras políticas em São Paulo.

Sobre o acesso à terra, em São Paulo - no caso desse instrumento - a terra é sempre privada, delegando essas capacidades estatais para esse setor, como comentei. Isso não quer dizer que o Estado é ausente, afinal, ele regula a produção. Mas difere, por exemplo, de terrenos de habitação social em São Paulo geridos pelo Estado, como as agências públicas

municipais (COHAB) ou estaduais (CDHU). Em Paris, os *bailleurs* não são o Estado, e mesmo assim gerem uma boa parte desse tipo de terra na cidade, além de também terem boas relações com a prefeitura, como é o caso da Paris Habitat. E mais: ao invés de vender e terminar a relação ali, como é o caso de São Paulo, em Paris a terra vai sempre ser gerida por essas empresas, porque elas nunca deixam de ser as donas do terreno, uma vez que a política pública se faz através de aluguel social, ao invés da casa própria.

Em Paris a lei também é aplicada junto a outros instrumentos, como o "direito de preempção": a Prefeitura compra terras de privados para montar um estoque de habitação, enquanto São Paulo se vale da outorga onerosa, que é uma contrapartida financeira paga pelo incorporador à Prefeitura (torna-se isento quando constrói HIS, como um incentivo).

Ainda quanto à terra, também precisamos pontuar a questão da localização: se torna um pouco óbvio que os terrenos em SP não serão tão bem localizados por causa da obrigação de 20 mil m<sup>2</sup>, que não é simples de se encontrar em áreas centrais. Ou, às vezes, são estabelecimentos comerciais, como é o caso de um deles que entra na Cota, mas, pelo seu formato, prefere doar ao FUNDURB.

Em Paris as habitações também estão concentradas em certas áreas mais do que em outras - alguns distritos têm prefeitos locais muito mais resistentes à habitação. De todo modo, estão localizadas em áreas com boas mobilidades relativas, mas que ainda podem ocupar espaços mais centrais na cidade. Historicamente, como mostra o estudo do Eduardo sobre empreendimentos do Minha Casa Minha Vida, empreendimentos para famílias "Faixa 1" ainda são distantes de serviços essenciais como saúde e educação.

Em 2022, Paris atingiu a marca de 264 854 unidades habitacionais (23,3% em janeiro de 2022), somando os números desde 2001. E em São Paulo, de 2014 a 2020, foram 1987 unidades habitacionais - de forma geral, as duas cidades têm atingido camadas "médias".

É possível perceber, então, que se o instrumento em Paris tem regulado propriamente a terra, em São Paulo ele está mais ligado ao potencial construtivo de um empreendimento. Uma das entrevistadas em São Paulo comentou que é um grande problema: aqui, ainda temos lidado mais com a regularização fundiária (sem excluir sua importância) do que promover a criação de um plano de habitação que possa abarcar diferentes estruturas habitacionais, não apoiando-se apenas nas diretrizes do Plano Diretor.

Por fim, chegando às considerações finais, a partir de uma literatura de instrumentos de políticas públicas, não é possível dizer que o instrumento falhou. Algum efeito a política pública sempre produz: no caso de São Paulo, ela tem mostrado que a Cota é talvez mais um instrumento de política urbana, isto é, que tenta regular incorporadores na cidade, do que de

produção de política habitacional (porque nem o Estado produz e nem os incorporadores têm demonstrado tanto interesse em utilizá-la a seu favor). De todo modo, um instrumento como esse inicia um tipo de discussão dentro da própria Prefeitura sobre como melhor alocar essa política pública e, do lado dos incorporadores, acende uma discussão de produção de HIS na cidade.

O que se mostra, no entanto, é que a Cota de Solidariedade em especial não tem um efeito sobre a política, ao contrário de Paris, em que a lei SRU é capaz de servir como base do discurso para a produção/renovação de habitação, mesmo que a terra disponível seja escassa. Vemos, assim, como observando a estrutura urbana e política sobre a qual esses instrumentos agem, produzem-se efeitos muitos diferentes, mesmo que com objetivos iniciais semelhantes.