

O Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha: avanços e controvérsias a superar

Ana Paula Soares Carvalho

Mariana Werneck

Orlando Santos Junior

Na última sexta-feira, 24 de julho, membros do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS) se reuniram para a apresentação de uma versão preliminar do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (PHIS Porto), realizada pelo presidente da CDURP, Alberto Silva. Segundo o decreto municipal 40.140, de 18 de maio de 2015, é o CGFMHIS o responsável pela aprovação do Plano. (Acesse o texto no link: <http://portomaravilha.com.br/materias/plano-de-habitacao/PHISPORTO-LinhasdeAcao-Preliminar.pdf>).

De fato, o documento buscou incorporar as propostas formuladas ao longo das reuniões temáticas de discussão do PHIS Porto. Além disso, a pré-proposta apresenta avanços enquanto instrumento de política habitacional para o município do Rio de Janeiro, no que diz respeito tanto à promoção do direito à moradia quanto às diretrizes estipuladas pelo Estatuto das Cidades. Ainda assim, há lacunas importantes, e algumas soluções são controversas.

O CGFMHIS também aprovou a realização de uma Conferência Municipal para a apreciação e discussão do PHIS Porto. Com data confirmada para os dias 14 e 15 de agosto, a Conferência não era prevista inicialmente, e surgiu como proposta de movimentos sociais e entidades da sociedade civil durante as reuniões temáticas. Sua realização é um passo fundamental para garantir um processo de elaboração participativo, com um programa de ações alinhado às reais necessidades da população local e da cidade.

Diretrizes, Programas e Metas do PHIS Porto

O texto preliminar apresenta quatro diretrizes específicas, sobre as quais se baseiam as metas, assim como os programas e ações prioritários do PHIS Porto. Primeiramente, adota-se como diretriz o critério de territorialidade como prioridade para a organização da demanda, o que significa dizer que o Plano atenderá prioritariamente a

população diretamente afetada pela operação urbana, que já residia na área quando o projeto de revitalização foi anunciado.

Em segundo lugar, determina-se um maior subsídio para a construção de moradias para as faixas 1 (até três salários mínimos) e 2 (de quatro a seis salários mínimos) do programa Minha Casa, Minha Vida. A iniciativa é justificada pelos maiores custos de construção na área central, tanto pelo preço dos terrenos como pelas características construtivas dos empreendimentos, que serão de pequeno e médio porte. Correlaciona-se a esta a terceira diretriz, a qual estabelece a flexibilidade no tamanho e nas características das unidades e empreendimentos, dado que grande parte do território contido na operação urbana é área de preservação. Por fim, designa-se a provisão de subsídios e/ou de financiamento para a produção de unidades destinadas para o Programa de Locação Social.

O plano de ação desta versão preliminar é composto por seis programas: (i) Programa de Produção Habitacional; (ii) Programa de Melhorias Habitacionais; (iii) Programa de Locação Social; (iv) Programa de Regularização Fundiária; (v) Programa de Provisão de Equipamentos Comunitários; e (vi) Programa de Inclusão Sócio-Produtiva. Alguns deles não estavam previstos inicialmente, e sua inclusão reflete as reivindicações, demandas e propostas formuladas durante as rodadas de discussão do PHIS Porto, caso do Programa de Provisão de Equipamentos Comunitários.

As metas estabelecidas também respondem, em certa medida, às críticas travadas durante as audiências públicas. Contra um diagnóstico inicial que apontava para a provisão de 3.000 novas unidades habitacionais, o Plano compromete-se a produzir ao menos 5.000 unidades de habitação de interesse social (HIS). Outras 1.000 unidades residenciais e 250 espaços comerciais serão disponibilizados pelo Programa de Locação Social, enquanto cerca de 2.500 imóveis de proprietários de baixa renda serão atendidos pelo Programa de Melhorias Habitacionais.

As metas definidas ainda incluem a elaboração e implementação dos programas de urbanização para as duas áreas de especial interesse social (AEIS) existentes, do Morro da Providência e da Pedra Lisa – uma exigência do Plano Diretor para AEIS que, no entanto, não foi cumprida. Duas outras AEIS estão previstas, e com elas seus planos de urbanização, nas áreas de favela de São Diogo e Moreira Pinto. Finalmente, constitui meta do PHIS Porto o provimento de equipamentos de educação e saúde, em consonância com o crescimento da população.

Avanços para a política habitacional do Rio

O PHIS Porto pode contribuir decisivamente para a política habitacional de todo o município do Rio de Janeiro. Isso porque ali está prevista a utilização de instrumentos urbanísticos ainda inéditos na cidade. É o caso da implantação de AEIS para áreas com predominância de terrenos e edificações vazios ou subutilizados.

Prevista no Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/2001, art. 4º) e pelo atual Plano Diretor do Rio de Janeiro (Lei Complementar 111/2011, art. 250), as AEIS para áreas vazias – um importante instrumento para reservar áreas dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos para habitação para as classes de baixa renda – nunca foram instituídas no território do Rio de Janeiro. O PHIS Porto prevê a sua instituição em imóveis da União acordados entre a SPU e a CDURP; e em terrenos vazios ou com dívidas tributárias, estudados pelo programa Novas Alternativas, ambos voltados para a produção de HIS; e em imóveis e terrenos de interesse da CDURP para permuta ou compra, para integrar o Programa de Locação Social.

Outra novidade é a Cota Solidária de Habitação de Interesse Social na Área Central, à semelhança da cota de solidariedade adotada pelo Plano Diretor de 2014 da cidade de São Paulo. O instrumento carioca, que ainda necessita de aprovação na Câmara de Vereadores, obriga aos empreendimentos residenciais, executados em toda a cidade e com mais de 300 unidades, a construção de 20% do total produzido em terrenos do município selecionados pela própria Prefeitura, sempre na área central. A cota solidária ainda se aplicaria aos novos empreendimentos comerciais, localizados na Área de Planejamento 1 (AP1) e que tenham área total edificável (ATE) superior a 20.000 m².

O Programa de Locação Social do PHIS Porto também pode vir a se constituir em uma experiência piloto capaz de produzir efeitos de longo prazo positivos. A instituição de um parque público de imóveis, onde os moradores têm o direito de posse mediante o pagamento de uma taxa subsidiada, permite ao poder público interferir no mercado de preços de aluguel, assim como desestimula a revenda das unidades para famílias com maior poder aquisitivo – dinâmicas velhas conhecidas de áreas que são objeto de projetos de revitalização, como o Porto Maravilha. Voltado para estudantes e famílias com renda mensal de até oito salários mínimos que habitem ou trabalhem na região, como também para agentes sociais e culturais, micro e pequenos empresários da

região, o programa contribui ainda para uma cidade mais integrada e um centro com maior número de habitantes.

Lacunas, Controvérsias a superar

Apesar dos avanços, o PHIS Porto contém lacunas relevantes, como a ausência de um cronograma com a definição das ações, prazos de execução e fontes de recursos. Enquanto os diferentes programas carecem de ações detalhadas, as fontes de recursos ainda são definidas genericamente como Tesouro Municipal, Tesouro Federal (com especial destaque para o MCMV), contrapartidas privadas oriundas das obrigações de empreendimentos imobiliários e recursos oriundos da Operação Urbana Porto Maravilha, sem a determinação do montante e da destinação de cada uma dessas fontes.

O modelo de participação social e monitoramento da execução do PHIS Porto – cujos mecanismos de participação se resumem às reuniões do Conselho Local de Segurança Pública, com Segmentos Sociais elencados pela CDURP, fóruns e debates, além de um plano de comunicação – também é bastante frágil. Em seu lugar, é preciso estabelecer uma esfera pública dedicada ao acompanhamento do PHIS Porto e de sua implementação, como um grupo de trabalho associado ao CGFMHIS, garantindo a participação da população e de organizações sociais em todo o processo.

O grande foco de controvérsia, todavia, ainda é a produção habitacional, como foi ao longo das reuniões. Segundo o documento, a definição das metas visou atender à demanda imediata, representada pela população originalmente residente no perímetro da operação urbana, permitindo ainda a oferta de moradia para parte da população de baixa renda que trabalha no centro da cidade do Rio de Janeiro. A prioridade pela demanda imediata é legítima e justificada, mas insuficiente para responder ao incremento populacional previsto para a região, que deve saltar para 100 mil habitantes nos próximos dez anos.

Mesmo a meta de 5.000 unidades habitacionais apresenta um desequilíbrio no PHIS Porto, uma vez que o levantamento fundiário realizado para o documento permite apenas a provisão de 3.721 unidades. E nem todas estão localizadas dentro do perímetro da operação urbana: 1.786 unidades habitacionais, quase 50%, estão localizadas nas Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) do Corredor Cultural, Cruz Vermelha, Catumbi e Cidade Nova. É o que comprova tabela retirada da versão preliminar do Plano.

Consolidação do Levantamento Fundiário, apontando a disponibilidade de imóveis para atendimento da demanda

AÇÃO A CURTO PRAZO (2016 ENTREGA 2020)				
Próprios Municipais				
APAC	Imóveis	Empreendimentos	Unidades Habitacionais	Unidades Comerciais
SAGAS	45	34	542	9
Corredor Cultural	3	3	16	2
Catumbi	8	10	82	3
Cidade Nova	19	19	196	19
Total	75	66	836	33
AÇÃO A MÉDIO PRAZO (2018 ENTREGA 2022)				
Imóveis sem cadastro imobiliários, Próprios Federais e Estaduais				
APAC	Imóveis	Empreendimentos	Unidades Habitacionais	Unidades Comerciais
SAGAS	49	25	443	37
Corredor Cultural	11	10	128	16
Total	60	35	571	53
AÇÃO A LONGO PRAZO (2021 ENTREGA 2022)				
Imóveis Particulares				
APAC	Imóveis	Empreendimentos	Unidades Habitacionais	Unidades Comerciais
SAGAS	72	47	950	65
Corredor Cultural	21	9	225	17
Cruz Vermelha	35	22	785	36
Cidade Nova	17	14	354	23
Total	145	92	2.314	141
Total Geral	280	193	3.721	227

Fonte: PHIS Porto (versão preliminar), p. 18.

As 1.935 unidades habitacionais restantes estão contidas na APAC dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, a APAC SAGAS. O número de HIS localizadas dentro da operação urbana fica, portanto, abaixo da indicação de 3.000 unidades previstas inicialmente pelo diagnóstico. Nenhuma delas está localizada nos setores de maior potencial construtivo, que continuam reservados aos interesses do mercado.

O PHIS Porto corre então o risco de promover justamente o oposto daquilo que deveria incentivar: em vez de garantir a permanência das famílias, de perfil marcadamente popular, que hoje vivem na região, atraindo também mais pessoas das camadas de baixa renda para compor os 70 mil novos residentes do Porto Maravilha, o Plano as dispersará por toda a região central. Enquanto isso, já se observa a construção de torres comerciais e residenciais de alto padrão, como também o aumento dos aluguéis nos bairros, o que pode ainda ser agravado pela conversão, por meio de operações de compra e venda, de habitações populares em habitações destinadas às classes médias e altas.

Dispersar em lugar de adensar é uma política perigosa que pode vir a impulsionar as dinâmicas de elitização e gentrificação da zona portuária no longo prazo, alavancadas pela revitalização com a atuação do mercado imobiliário. Se assim se mantiver, o PHIS Porto ameaça os avanços que ele mesmo propõe.

Enquanto isso, a atuação do mercado imobiliário, alavancada pela revitalização, pode vir a impulsionar a elitização e gentrificação da zona portuária no longo prazo – seja pela construção de residências de alto padrão, seja pela conversão, por meio de operações de compra e venda, de habitações populares em habitações destinadas às classes médias e altas. fazendo com que os investimentos públicos realizados na região sejam apropriados pelas camadas historicamente mais privilegiadas. Os avanços presentes no PHIS Porto são, então, ameaçados.

Recomendações

De modo a assegurar a promoção do direito à moradia e do direito à cidade, parece fundamental estabelecer:

- (1) Toda produção habitacional do PHIS Porto, incluindo seu parque de imóveis destinados ao Programa de Locação Social, dentro dos limites da operação urbana – garantindo também a destinação dos imóveis identificados na área central para a produção de HIS, sem, no entanto, incluí-los nas metas da operação urbana Porto Maravilha;
- (2) A ampliação da meta de produção habitacional atual, que responde prioritariamente à demanda imediata. Nesse sentido, mesmo sem se definir uma meta concreta, sugere-se a adoção de uma diretriz que preveja a promoção da produção de habitação de interesse social, a ser efetivada por meio do monitoramento da produção habitacional total na área portuária e da definição de um percentual de produção de habitação social em relação a produção habitacional total para região portuária. A cota solidária também deve estar vinculada a esse objetivo;
- (3) Uma estrutura de participação institucionalizada, capaz de proporcionar a participação de moradores e de organizações da sociedade civil em todo o processo de implementação do PHIS Porto;
- (4) Um cronograma com a definição das ações, prazos de execução e fontes de recursos para os diferentes programas que compõem o Plano.