



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input checked="" type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

A (des)articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

The (dis)articulation of urban planning instruments from the perspective of housing solutions: removing, relocating or compensating in Água Espraiada Consortied Urban Operation

La (des) articulación de los instrumentos de planificación urbana desde la perspectiva de soluciones de vivienda: quitar, reubicar o indemnizar en la Operación Urbana Água Espraiada

SANTORO, Paula Freire (1);

MACEDO, Sara Messaggi (2)

(1) Professora Doutora, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, FAUUSP, São Paulo, SP, Brasil; email: paulasantoro@usp.br

(2) Pós-graduanda, Programa de Pós-graduação Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, FAUUSP, São Paulo, SP, Brasil; email: sarammacedo@gmail.com

A (des)articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

The (dis)articulation of urban planning instruments from the perspective of housing solutions: removing, relocating or compensating in Água Espraiada Consortied Urban Operation

La (des) articulación de los instrumentos de planificación urbana desde la perspectiva de soluciones de vivienda: quitar, reubicar o indemnizar la Operación Urbana Água Espraiada

RESUMO

Um dos grandes desafios para o planejamento das cidades brasileiras é disponibilizar terra acessível para as famílias que compõe as necessidades habitacionais. Houve mudanças na direção de urbanizar os assentamentos precários e de delimitar Zonas Especiais de Interesse Social, no entanto, assentamentos precários em áreas mais centrais e valorizadas comumente são removidos, relocados ou indenizados, como mostram os casos da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, sem que se eliminem as ameaças à permanência da população na mesma área. Poucos recursos das Operações Urbanas são utilizados em moradia popular e terminam por selecionar os que podem pagar financiamentos, reproduzindo políticas habitacionais estruturadas sob a lógica do mercado imobiliário, e não sob a lógica da redução das necessidades habitacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Operação Urbana Consorciada, ZEIS, habitação de interesse social, indenização

ABSTRACT

One of the major challenges for Brazilian urban planning is to produce affordable and well located land for families that make up housing needs. There have been changes toward urbanizing slums and delimit Special Zones of Social Interest, however, slums that are located in most central and valuable areas are usually removed, relocated or compensated, as shown in the cases of the Urban Operation Água Espraiada without the elimination of the threats to continue to live in the same area. Just a few resources of São Paulo's Urban Operations are used in social housing, and they end up selecting those who can afford financing new units, reproducing housing policies structured under the housing market logic, and not by the housing needs logic.

KEY-WORDS: Urban Operations, Social Housing Special Zones, social housing, compensation

RESUMEN

Uno de los principales retos para la planificación de las ciudades brasileñas es proporcionar tierra asequible para las familias que conforman las necesidades de vivienda. Se han producido cambios hacia la urbanización de los barrios marginales y su delimitación de Zonas Especiales de Interés Social, sin embargo, los barrios marginales en la mayoría de las áreas centrales y valiosas són comúnmente desalojados, reubicados o compensados, como se muestra en los casos de la Operación Urbana Água Espraiada sin eliminarse las amenazas para que sigan viviendo en la misma zona. Los recursos utilizados en la vivienda de interés social en las Operaciones Urbanas de São Paulo son pocos y acaban por seleccionar aquellos que pueden pagar la financiación de nuevas unidades producidas, reproduciendo las políticas de vivienda estructuradas bajo la lógica del mercado de la vivienda, y no por la lógica la reducción de las necesidades de vivienda.

PALABRAS-CLAVE: Operaciones Urbanas, Zonas Especiales de Vivienda de interés Social, vivienda de interés social, indemnización

1 DA URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS À CONCEPÇÃO DE ZEIS

Desde os anos 1980 no Brasil há o reconhecimento da luta dos assentamentos precários pela sua integração urbana, que transformou a ação pública sobre estes espaços, criando uma nova forma de intervir com objetivo de qualificar o ambiente urbano e reconhecer o direito à terra e à moradia, garantindo a segurança de posse aos ocupantes e a permanência em áreas mais valorizadas.

O instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS foi concebido neste contexto, inicialmente voltado para o reconhecimento da luta dos moradores dos assentamentos precários e sua integração na cidade. Após sua inclusão nos planos diretores pós Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01), foi muito disseminado, embora o instrumento tenha sido utilizado muito mais para reconhecer a existência de assentamentos informais e viabilizar sua consolidação (“ZEIS de regularização”) que para ampliar a oferta de terras para produção de habitação de interesse social – HIS (“ZEIS de vazios”) (Rolnik & Santoro, 2013).

De um instrumento de luta pelo reconhecimento da posse, uma nova concepção de ZEIS como instrumento de política fundiária, centrada na demarcação de “ZEIS de vazios”, foi formulada a partir da leitura crítica do processo de urbanização brasileiro (Kowarick, 1980; Maricato, 1996) e da leitura da incidência da regulação urbanística sobre o processo de exclusão socioterritorial (Rolnik, 1997).

2 ZEIS COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO HABITACIONAL

Embora disseminada no país, as ZEIS não podem ser consideradas um instrumento de inclusão habitacional nos moldes dos disseminados na literatura internacional (Rolnik & Santoro, 2013). Calavita & Mallach (2010) definem políticas habitacionais inclusivas [*inclusionary housing policies*] como programas, regulações ou leis que incentivam ou requerem de incorporadores privados para fazerem habitação de interesse social como parte de seus empreendimentos, ou incorporando em seu próprio empreendimento, ou construindo em um outro lugar, ou contribuindo com recurso ou terra para a produção de habitação de interesse social acessível aos que não conseguem obtê-la via mercado.

Estas políticas sinalizavam uma mudança na política habitacional ocorrida em vários países: de Estado de bem-estar social que produzia moradia popular em escala, para programas habitacionais nos quais os governos financiavam a produção privada da habitação.

As “ZEIS de vazios” no Brasil poderiam ter hoje um lugar estratégico numa mudança como esta: indicariam o lugar onde o mercado deveria produzir habitação de interesse social, distanciando-se de ser um norteador de uma ação pública. Mas hoje, para facilitar ainda mais a produção via mercado, a estratégia dos municípios tem sido criar regras para HIS que podem ser utilizadas em qualquer área da cidade, esquecendo-se da lógica da boa localização. Além disso, há uma seleção das famílias atendidas, e as que não podem pagar financiamentos, terminam afastadas do atendimento habitacional. Estes dois aspectos já põem em cheque a eficácia do instrumento da ZEIS frente à lógica neoliberal instalada.

Alguns autores enxergam as *inclusionary housing policies* como uma reação às políticas neoliberais – que envolvem privatização, liberalização e desregulação –, quando na realidade consistem na instauração de políticas que dialogam com a central, neoliberal. Mas o que faz estes autores acreditarem nesta forma de provisão de HIS é o fato de que geralmente estão

articuladas as outras políticas que permitem o acesso dos mais pobres às moradias construídas pelo mercado, como políticas de locação social, articulada com banco de imóveis, voltadas às famílias de mais baixa renda, etc.

Segundo Calavita & Mallach (2010) *inclusionary housing policies* consistem em: fazer habitação de interesse social como uma condição para aprovação do empreendimento; ou a obtenção de um retorno exigido a partir da possibilidade de utilização de direitos de construir, ou viabilizado através da garantia de um percentual de imóveis do empreendimento para aluguel social ou venda a preços que permitam que esta população possa comprar ou alugar, geralmente uma porcentagem entre 10 e 20% dos imóveis produzidos, destinada a famílias sem condições de adquirir moradia via mercado. Ou mesmo, o empreendedor pode contribuir para um fundo específico ou doar um pedaço de terra para um banco de terras públicas, ou uma empresa incorporadora municipal ou cooperativada.

Estas políticas partem de pressupostos de que custos de produção de habitação refletem, dentre outros, o que é permitido pelas leis de uso e ocupação do solo e que é possível compensar os custos de fazer HIS com incentivos urbanísticos que viabilizem o negócio imobiliário.

Este aspecto de “compensação” aos proprietários foi fortemente incorporado nas leis urbanísticas de São Paulo – o Plano Diretor Estratégico (Lei 13.430/02) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei 13.885/04). Havia uma pressão por parte do mercado imobiliário pela adoção nas ZEIS de parâmetros que possibilitassem tipologias habitacionais de interesse de faixas maiores de renda e usos mistos, além da isenção da Outorga Onerosa do Direito de Construir, colaborando para “fechar a conta”. Posteriormente ainda houve a extensão de grande parte destes benefícios para fora das áreas de ZEIS (Decretos 44.667/04 e 54.074/13).

Viabilizou-se o negócio imobiliário, enquanto a questão da terra foi novamente postergada, bem como a noção de recuperação da valorização da terra, distanciando-se da urbanização de assentamentos precários e de políticas como locação social ou banco de imóveis públicos. Este texto pretende com esta introdução, portanto, argumentar sobre a não eficácia deste instrumento frente à lógica neoliberal instalada, cujo estudo de caso de São Paulo ajudará a ilustrar.

3 SOLUÇÕES HABITACIONAIS NAS OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO

As Operações Urbanas Consorciadas de São Paulo são instrumentos tidos como de recuperação da valorização da terra, onde teoricamente, há espaço para recuperar recursos para promover habitação de interesse social. Há também, nestes espaços, ocupações precárias, geralmente marcadas como ZEIS. No entanto, a maior parte dos recursos obtidos através deste instrumento não vai para políticas habitacionais; o mercado não tem produzido HIS em grande parte das ZEIS demarcadas dentro destes perímetros; as habitações de boa qualidade feitas nas ZEIS selecionadas são poucas e não atendem nem a totalidade das famílias removidas; e, ainda, a solução habitacional adotada, ora relocação, ora indenização, pode não ser adequada e não vir a garantir a permanência da população nestas zonas.

Recente apresentação da Prefeitura de São Paulo mostrou que os investimentos em habitação de interesse social não alcançaram 10% dos recursos das OUCs em vigor: Faria Lima alcançou 8%, Água Espraiada 7%, Água Branca 0%. E ainda, como veremos, embora estas Operações já

tenham completado mais de 10 anos, estes investimentos aconteceram apenas bem recentemente (ver Quadro 1).

Quadro 1 – Habitação de Interesse Social em Operações Urbanas em São Paulo

Operações Urbanas Consorciadas	Número de moradias (construídas ou em construção)	Moradias planejadas	Recursos financeiros envolvidos			
			Aluguel social	Desapropriação	Executado	Planejado
Faria Lima	807	1167	R\$ 7.410.329	R\$ 7.810.807	R\$ 181.000.313	R\$ 163.000.000
Água Espraiada	534	4000		R\$ 155.454.195	R\$ 124.294.012	
TOTAL	1341	5167	R\$ 7.410.329	R\$ 163.265.002	R\$ 305.294.325	R\$ 163.000.000
Total gasto					R\$ 475.969.657	

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2013.

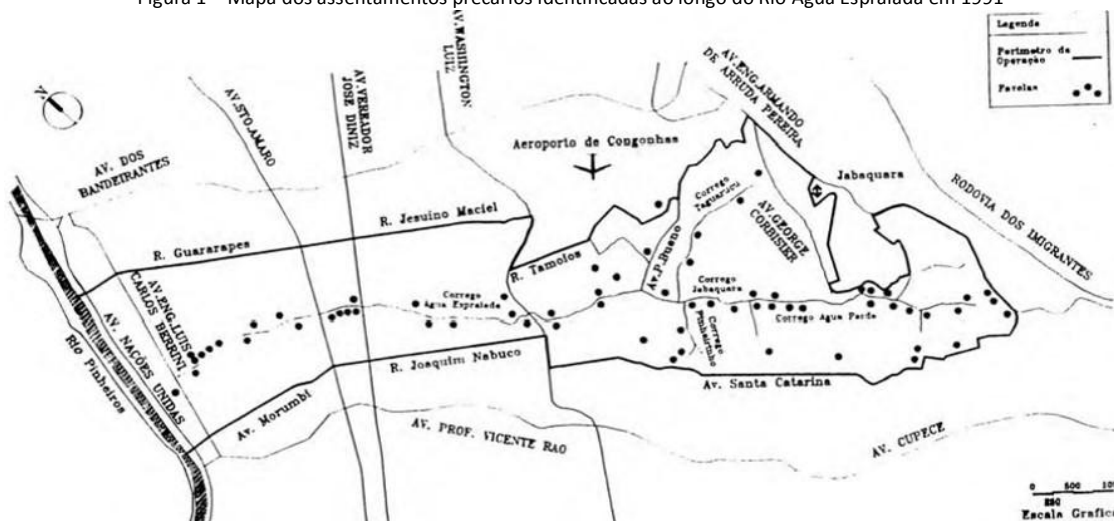
4 O CASO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA

A **Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE)** desde sua concepção identificou a existência de uma considerável população de baixa renda em ocupações precárias.

Vários anos antes da aprovação desta Operação Urbana, em 1984, o Departamento Estadual de Rodagem – DER havia planejado construir um mini anel rodoviário e para isso, começou a desapropriação de algumas propriedades ao longo do Rio Água Espraiada. Como o projeto não foi para a frente, a situação legal das propriedades ficou frágil e até hoje, alguns processos estão em curso, interminados, criando instabilidade jurídica.

O primeiro estudo para a Operação considerou abrir uma avenida ao longo do Rio e identificou 6.481 famílias em moradias precárias em 1987, em um perímetro menor que o atual. O Estudo de Impacto Ambiental referente à OU começou em 1987 e foi formalizado em 1991, considerando a existência de 6.500 famílias em assentamentos informais que deveriam ter uma solução habitacional (ver Figura 1). O estudo estimava que 23% do recurso obtido com a venda de potencial construtivo seria utilizado para produzir solução habitacional para estas famílias, incluindo recursos obtidos com o financiamento das moradias.

Figura 1 – Mapa dos assentamentos precários identificadas ao longo do Rio Água Espreiada em 1991



Fonte: Castro, 2006.

Em 1994, o Prefeito Paulo Maluf (1993-1996) iniciou a abertura da Av. Águas Espreiadas, canalizando o Rio e removendo uma parte considerável dos assentamentos precários que ocupavam suas bordas. Fix (2001) fez um resumo das soluções habitacionais adotadas: cerca de 15% das famílias removidas e relocadas em um conjunto habitacional novo no Jaguaré, a 10 km do local; 5% foram para a Zona Leste, a 30 km do local; e a maioria recebeu um pagamento para voltarem para suas cidades de origem. Nenhuma destas soluções utilizou recursos do Fundo da Operação, ainda não aprovada como lei.

Somente em 2001, com a revisão da Lei da Operação (Lei Municipal 13.260/01) após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) que foram incluídos 24 perímetros de ZEIS reconhecendo assentamentos informais e permitindo que os recursos obtidos com a venda de potencial construtivo pudessem financiar projetos habitacionais.

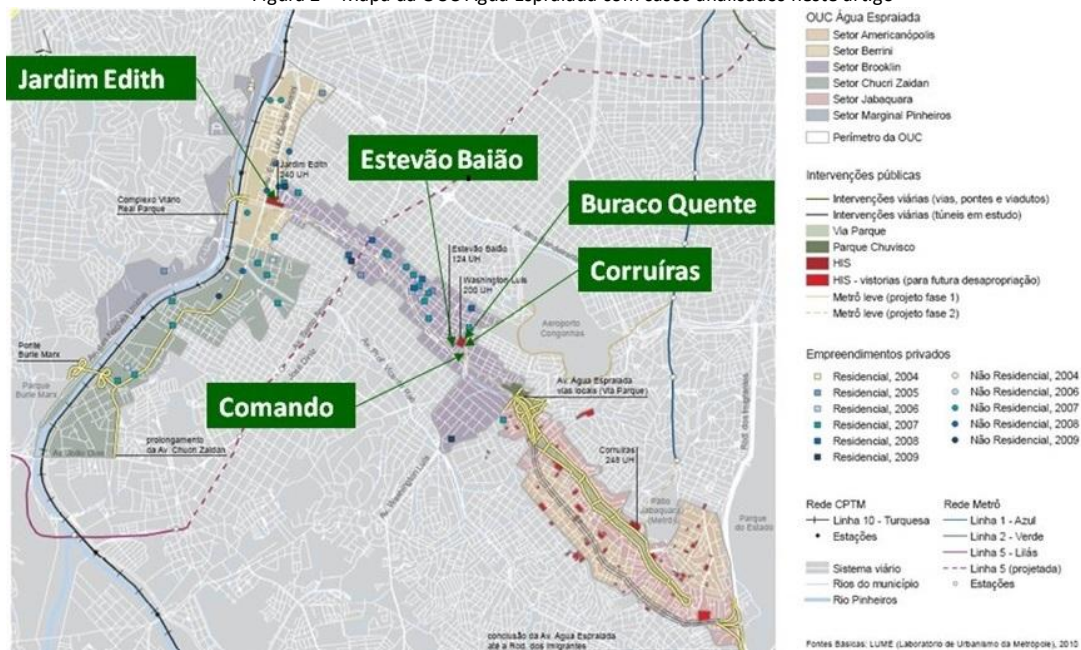
Dez anos depois, em 2011, foram incluídos na Operação os projetos de ampliação da Av. Roberto Marinho, Túnel e Parque Linear contemplados com uma alteração parcial da lei (Lei nº 15.416/11). O EIA/RIMA destes projetos, de 2009, apontou que, para estas obras da avenida, túnel e parque seriam desapropriados 8.194 imóveis, destes 1.104 formais e 7.090 imóveis informais de 14 núcleos, a totalidade de assentamentos precários existentes na área diretamente afetada pelo empreendimento. Seriam eles: Alba (700 imóveis), Americanópolis (50), Babilônia (650), Beira Rio (540), Fonte São Bento (250), Guian Corruíras (600), Henrique Mindlin (750), Imigrantes I (236), Muzambinho (300), Rocinha Paulistana (814), Taquaritiba (1.000), Vietnã (1.200). A maior parte dos imóveis com ocupação precária a serem desapropriados está localizada no projeto do parque linear, 6.040 imóveis. Algumas destas áreas estão demarcadas como ZEIS, e não receberão nova solução habitacional sob o argumento de que é possível prever em ZEIS a destinação para áreas verdes e equipamentos sociais (Lei nº 13.885/40, art. 139, § 1º, II). Adicionalmente foi acrescido um parágrafo à lei que obriga a destinação de, no mínimo, 10% da receita obtida com os CEPACs na construção de HIS, e a Prefeitura informou ter gasto apenas 7% (Lei 15.416/11, art. 2º).

Atualmente a OUCAE já tem projetos ou obras iniciadas em quatro áreas – Jardim Edith (252 HIS + área institucional), Corruíras (241 HIS), Washington Luis (200 HIS), Rua Estevão Baião (124 HIS) – totalizando 817 unidades habitacionais, como mostra a apresentação feita ao Grupo de

Gestão da OUC em 22 de setembro de 2011. Além disso, segundo a mesma apresentação, foram indicadas 47 áreas para desapropriação visando implantação de HIS, o que totalizaria 115 mil m² e, em tese, o potencial de atendimento de 6,5 mil unidades habitacionais no Setor Jabaquara e Americanópolis. Esta opção transfere a população moradora das regiões mais valorizadas da Operação Urbana para áreas menos valorizadas, ainda no âmbito desta enorme Operação Urbana, sem dar conta de atender totalmente a população afetada, desconsiderando a população que já foi retirada, quando da abertura da Av. Águas Espraiadas. Por outro lado, a ação pública parecia conseguir, aos poucos, utilizar os recursos para o tema da habitação, com altos custos (com a inclusão de túnel e parque no projeto). No entanto, não se tem notícia desta desapropriação na nova gestão e sabe-se que os recursos não ainda foram utilizados.

Embora tenha havido o reconhecimento destas áreas ao demarcá-las como ZEIS, a remoção foi um processo utilizado, visando posterior relocação ou indenização, como será observado nos casos a seguir (ver Figura 2).

Figura 2 – Mapa da OUC Água Espraiada com casos analisados neste artigo



Fonte do mapa da OUC: Maleronka, 2010, p.136. Elaboração da autora a partir de informações da Emurb e do Grupo da Operação Urbana até o ano de 2009, para o LUME (Laboratório de Urbanismo da Metrópole), 2010.

INTERVENÇÕES DA PREFEITURA - JARDIM EDITH, CORRUÍRAS E ESTEVÃO BAIÃO

O **Jardim Edith** está localizado na esquina da Av. Águas Espraiadas e Luís Carlos Berrini, uma região de escritórios das mais valorizadas de São Paulo. A expectativa de implantar usos mais rentáveis nesta esquina valorizada pressionou por muitos anos até a remoção das famílias.

A área fazia parte de uma sequência de núcleos identificados como precários desde o estudo para o projeto do anel viário do DER, finalizado em 1991 e foi incluída como ZEIS em 2001, quando a lei da Operação foi revista. Mesmo assim as famílias foram removidas pela Prefeitura, no âmbito da construção da “Ponte Estaiada” sobre o Rio Pinheiros.

Uma Ação Civil Pública foi movida pela Defensoria Pública e Ministério Público Estadual contra a municipalidade exigindo que esta promovesse a construção de um projeto de habitação de interesse social no mesmo lugar que o núcleo ocupado precariamente durante anos, argumentando que a área estava demarcada como uma ZEIS. A decisão judicial que ordenou a construção das habitações no local valeu-se da justificativa de tratar-se de uma ZEIS, e o acordo com a Prefeitura permitiu que, em dezembro de 2010 fosse iniciada a construção de 252 unidades de HIS, cujas obras foram concluídas em 2013.

O projeto foi elaborado por bons escritórios de arquitetura de São Paulo, com um programa muito interessante de uso misto que envolve duas glebas com terreno praticamente público, com uma Unidade Básica de Saúde, uma creche e um restaurante-escola, além das torres com apartamentos.

Apenas parte das famílias pôde ser enquadrada nas formas de financiamento do programa habitacional ofertado, estas voltaram a morar nos novos apartamentos, enfrentando as pressões do mercado que pagaria preços altos por esta localização¹. Não se tem notícia do destino das famílias que não se enquadraram e não puderam pagar o financiamento.

Na mesma operação, dois projetos de habitação de interesse social – **Estevão Baião** e **Corruíras** – não exigiram remoção e utilizaram os recursos da Operação Urbana, como já apontado na descrição geral da OUC. Os projetos estão sendo feitos em terrenos próximos às comunidades afetadas. No caso do **Corruíras**, a Comunidade Minas Gerais ocupava o terreno vizinho ao conjunto, literalmente na mesma calçada, que pode acompanhar de perto o projeto.

INTERVENÇÕES DO ESTADO – BURACO QUENTE, COMANDO E DER

Uma outra experiência de política habitacional, na mesma Operação, aconteceu com a solução para os assentamentos precários denominados Comando, Buraco Quente e DER. Não havia projeto prevendo intervenção nestas ocupações, até que em 2012 foi iniciada a construção do primeiro trecho de 7,7 km de extensão da Linha 17 – Ouro, conhecida como “Monotrilho”, (com extensão total de 17,7 km de vias elevadas), referente à conexão da Estação Morumbi da Linha 9 - Esmeralda da CPTM com o Aeroporto de Congonhas e com a rede metro-ferroviária.

A linha estava prevista no Plano Integrado de Transportes Urbanos elaborado nos anos 2000, foi adiantada para a Copa do Mundo de Futebol (prevista para junho de 2014), porém em novembro de 2011 o Governador retirou-a da lista de obras do “legado da Copa”, postergando sua entrega.

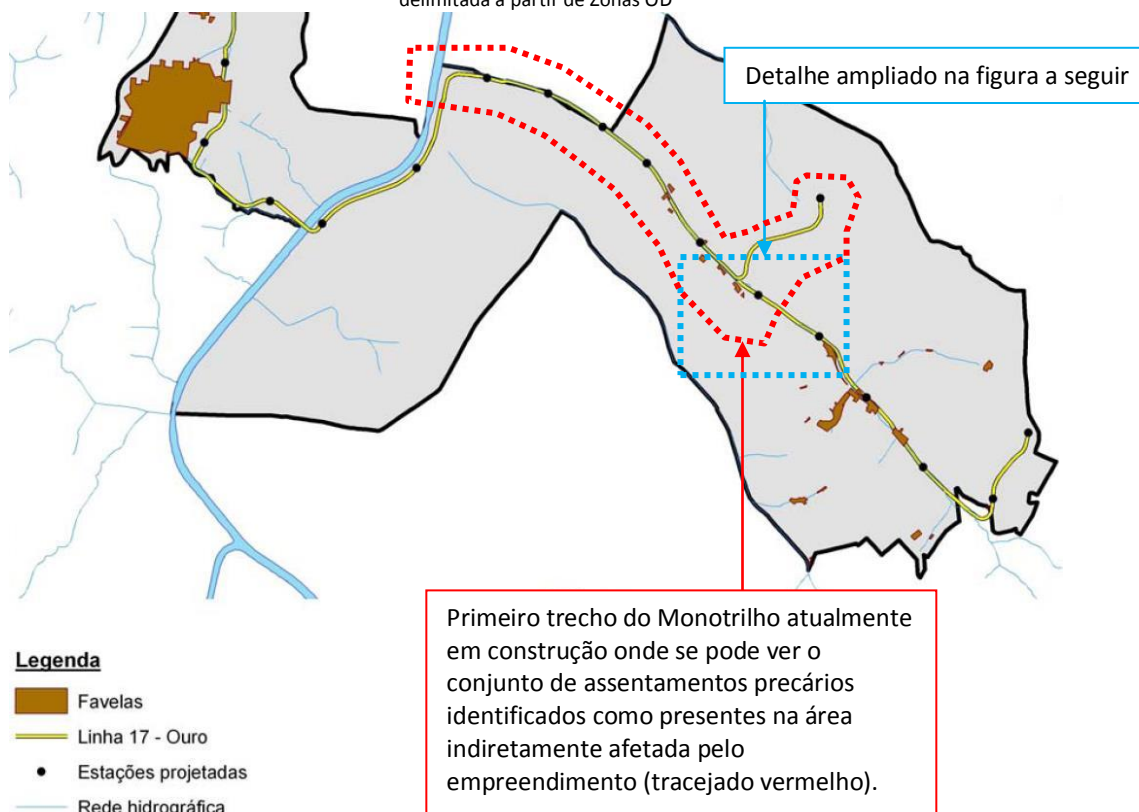
Curiosamente, esta “transformação estrutural” promovida pela instalação do Monotrilho não estava prevista na OUCAE, tampouco em sua revisão, refletindo a falta de articulação dos instrumentos de planejamento. Em função disso, o seu processo de requalificação urbana está sendo financiado com o orçamento do Estado e, mesmo sem estar previsto em lei no quadro de obras da Operação, o fundo da Operação tem colocado recursos da ordem de R\$ 360

¹ Ver notícia “Morador tenta vender apartamento recebido de programa social em SP”, disponível em <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/03/morador-tenta-vender-apartamento-recebido-de-programa-social-em-sp.html>, acesso 20/03/2014.

milhões², promovendo em tese uma articulação mínima com a recuperação da valorização da terra.

Em janeiro de 2012 foi firmado convênio entre Metrô e CDHU para atendimento das famílias vulneráveis atingidas pelas obras nos núcleos do Buraco Quente, Comando, “DER” e algumas moradias esparsas. O convênio tratou, portanto, apenas de parte das áreas apontadas como assentamentos precários presentes na Área de Indiretamente Afetada do Monotrilho, que totalizavam 32 núcleos em 2010 com uma área de aproximadamente 1 milhão de m² (EIA/RIMA, 2010, p. 379)³. O primeiro trecho a ser construído possuía grande parte dos núcleos, com exceção dos que compõe o Complexo Paraisópolis e os mais próximos do Jabaquara (ver figura 3 e 4)⁴.

Figura 3 – Localização de assentamentos precários inseridos na Área Indiretamente Afetada em 2010/ Área de influência delimitada a partir de Zonas OD



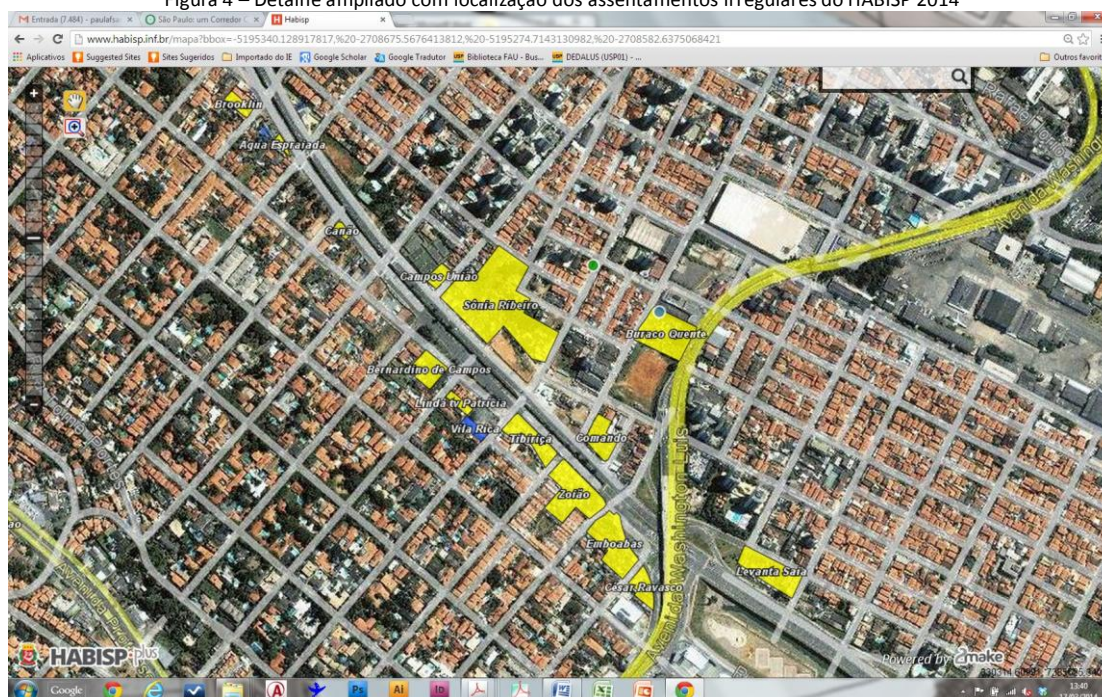
Fonte: EIA/RIMA Monotrilho, Cartograma 6.4.3.10-2, 2010, p. 378.

² Ver resumo da movimentação até 30/04/2014, disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/oua_e/ouc_agua_espraiada_resumo_financeiro_abril_2014.pdf, acesso 23/06/2014.

³ Cerca de ¾ desta metragem total corresponde ao Complexo Paraisópolis. Fonte: METRÔ – Gestão Ambiental. EIA-RIMA – Linha 17 – Ouro – Ligação do Aeroporto de Congonhas à Rede Metroferroviária. Agosto 2010. O RIMA, disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/RIMA_1281542337.pdf, acesso 17 de outubro de 2012.

⁴ Acredita-se que o novo trecho do Monotrilho será anunciado ainda esse ano, e as soluções habitacionais serão as mesmas, no caso afetará uma parcela do Complexo Paraisópolis (estimativa - 200 famílias).

Figura 4 – Detalhe ampliado com localização dos assentamentos irregulares do HABISP 2014



Fonte: HABISP, acesso 13/03/2014.

Isto mostra uma desarticulação da implantação do transporte com a política urbana. As desapropriações restringiram-se às medidas necessárias para liberar a frente de obras – das estações, onde se apoiam pilares, trajetos de acesso –, e não enfrentaram o seu impacto para além do construtivo, reconhecido pelo EIA-RIMA, que não apresentou propostas de medidas mitigadoras para estas ocupações. A desarticulação também se dá na esfera da Operação que, não prevê transporte coletivo como uma das suas obras, embora invista seus recursos no empreendimento.

Seriam aproximadamente 500 famílias as ocupantes das áreas desapropriadas pelo Metrô para a construção do Monotrilho. A CDHU iniciou em fevereiro de 2012 o trabalho com as famílias moradoras ofertando duas alternativas:

(i) a primeira modalidade de solução habitacional⁵ foi a relocação das famílias para um período transitório, com o pagamento do auxílio-moradia no valor de R\$ 400,00 até a construção das 432 Unidades Habitacionais produzidas pela CDHU na própria área, nos

⁵ A CDHU opera atualmente três tipos de solução habitacional definitiva, são elas: (i) financiamento subsidiado de unidade habitacional – acesso à uma unidade habitacional financiada em até 25 anos, o valor a ser pago varia de acordo com a renda e durante a construção a família recebe auxílio-moradia mensalmente; (ii) carta de crédito – funciona como uma compra assistida, a CDHU negocia e paga diretamente ao proprietário do imóvel regularizado, que pode estar localizado dentro do território do Estado de São Paulo, além de dar subsídio sobre o valor financiado; e (iii) troca com regularização de lote – para fins de equacionamento de demanda, no caso de famílias que não têm desejo ou perfil para ingresso em uma unidade habitacional produzida pela CDHU, caso em que o morador é responsável por encontrar uma moradia na área de intervenção (interna) ou fora (externa) cuja família ocupante concorde em ser mutuária de uma unidade construída pela CDHU. Para os convênios com outros órgãos públicos há a modalidade indenização e suas aplicações e limitações ficam submetidas ao regulamento vigente, estabelecido junto ao órgão conveniado. No projeto com o Metrô, o regulamento prevê o oferecimento de apenas unidade habitacional e indenização.

locais originalmente ocupados pelos núcleos Buraco Quente (Campo Belo AB) e Comando (Campo Belo C). As unidades a serem construídas terão 58,65 m² e acessibilidade universal. Os condomínios contarão com vagas de garagem e áreas comuns contendo churrasqueiras, salão de festas, playground e áreas verdes e de convivência. O prazo previsto para o término da construção é de 36 meses após o início da construção, que ainda não começou.

(ii) A segunda modalidade foi a indenização em dinheiro. O valor da indenização total é composto pela soma da indenização pela benfeitoria e da indenização proporcional do “direito à moradia”, calculado com base no tempo de residência no núcleo comprovado pelo indivíduo ou família através de correspondências, notas fiscais ou outros documentos que contenham data de emissão. Para cada ano de estabilidade no local soma-se 10% do valor médio de construção de uma Unidade Habitacional CDHU em meio urbano, com um teto de 100% (ou R\$ 85.000,00). A soma dos dois valores de indenização pode chegar até R\$119.067,83, o teto do Valor Total de Indenização, que é equivalente ao valor da Unidade Habitacional somada ao valor do terreno. No caso dos inquilinos, a indenização era calculada sobre o tempo de moradia comprovado e a benfeitoria era paga ao proprietário.

Há algo de novo neste conceito de “direito à moradia” deste modelo de indenização, ao proporcionar um reconhecimento equivalente da posse da terra daqueles que não a possuem formalmente – com o pagamento do valor referente ao tempo de moradia.

De acordo com os dados cedidos pela CDHU sobre a política de concessão de indenizações, o valor médio das indenizações foi de R\$ 75 mil (grupo total), apenas das que optaram por indenização a média é de R\$ 85 mil, e se não houvesse limitador seria de R\$ 98 mil (grupo total). Considerando que a área média das habitações era de 42 m², a indenização chegou a um valor aproximado de R\$ 2.021,40 /m².

Mesmo o valor mais alto ainda seria insuficiente para custear uma solução habitacional definitiva a esses moradores no bairro do Campo Belo, onde estão, pois o valor do m² está R\$ 8.170 mil⁶, o que lhes permitiria comprar apenas 12 m². Considerando que a média das metragens das edificações arroladas era de 42 m², para adquirir uma moradia com a mesma metragem na região (o que por si só já é difícil, as metragens ofertadas são maiores), a indenização deveria estar próxima de R\$ 344 mil, a preço de mercado.

Comparativamente, a diferença entre o valor médio do m² das indenizações em áreas de ocupação irregular e regular na região de interferência das obras do Monotrilho é de cerca de 4 vezes, favorecendo aqueles que fazem parte da cidade formal, em terrenos regularizados.

O valor médio da indenização (R\$ 85 mil) seria suficiente para dar entrada em uma moradia do Programa Minha Casa Minha Vida, aproveitando-se dos subsídios federais, entrando no cadastro da Prefeitura, cujo atendimento pode levar anos, uma vez que o cadastro habitacional chega perto de atingir 40 mil famílias.

Se a família quiser se adiantar e obter um imóvel que custe até R\$ 170 mil, é possível dar o valor de indenização de entrada e conseguir um financiamento, desde que a renda familiar comprovada seja maior que R\$ 3 mil, e a renda média aferida pela CDHU era de R\$

⁶ Referente ao Campo Belo. Disponível em <http://www.terra.com.br/economia/infograficos/preco-metro-quadrado-sp/>, acesso 05/03/2014.



1.084,27. E ainda, possivelmente, estes imóveis seriam distantes desta região, onde estão sendo ofertados.

Nem todas as famílias foram enquadradas como passíveis de receber uma destas soluções, das cerca de 500, 431 enquadraram-se nos critérios do Convênio (até jul/2013). Mesmo considerando a não garantia de acesso a uma solução habitacional definitiva, a solução adotada por 70% destas famílias foi o recebimento da indenização. Com a opção pela indenização, há cerca de 300 novas unidades “sobrando”.

A totalidade das intervenções foi financiada com recursos públicos do Metrô da ordem de R\$ 81 milhões de reais, custeados integralmente fora da Operação.

5 A PREDOMINÂNCIA DA LÓGICA DE MERCADO SOBRE AS NECESSIDADES HABITACIONAIS

Embora haja o reconhecimento da luta dos assentamentos precários, os casos descritos são exemplares de que a maioria das áreas precárias localizadas em contexto de utilização de instrumentos de captura de mais-valia fundiária, em um forte e ativo mercado imobiliário enfrenta desafios para a sua permanência. O último caso é exemplar de que houve uma preferência por receber indenização do que permanecer na área!

Os desafios da permanência envolvem, além dos critérios de ordem pessoal, vários relativos ao desenho da política, como: falta de confiança na qualidade e construção rápida das moradias, além da garantia de que vão recebê-las; dificuldades de se manter com os baixos valores do auxílio-moradia; possibilidades de aquisição de uma nova moradia em contextos de preços mais baixos, em lugares distantes; o pós-ocupação que envolve o desafio do pagamento das prestações, dos impostos e do condomínio; etc.

Ao se estruturar sobre a capacidade de pagamento das famílias para sua permanência na área, as políticas apresentadas não garantem que isto aconteça: não cabem todos, nem todos podem pagar, e os que podem e entram no financiamento, seguem sendo pressionados pela possibilidade de vender e obter a rentabilidade relativa a ocupar uma boa localização, e rumar novamente para os espaços periféricos, mais baratos, reforçando o velho modelo centro-periferia. A lógica do mercado distancia-se da lógica das necessidades habitacionais, ainda que diminua algumas unidades da conta final.

Parte do pensamento internacional foi assimilado pela gestão urbana, mas há um distanciamento da concepção destes instrumentos para nortear uma ação pública, que necessita mais do que produzir novas moradias, articulá-las a outras formas de propriedade e políticas – como banco de imóveis públicos, locação social, cota de solidariedade –, que permitam que os padrões urbanos e construtivos sejam ótimos também em uma política que enfoque os mais vulneráveis, não as faixas de rendas que “podem pagar”. A lógica das Parcerias Público-Privadas – fórmula que substituiu a presença do Estado no planejamento e na gestão urbana em prol da implementação dos direitos, estruturante do que Harvey (1989) chama de “empresarialismo” – parece piorar esta articulação e contribuir com a seleção dos que “podem pagar, podem ficar”.

Embora não caiba aqui um aprofundado sobre a eficácia dos instrumentos das ZEIS e OUCs frente à lógica neoliberal, o estudo de caso procurou ilustrar o quanto estes instrumentos não têm sido eficazes na garantia dos direitos à moradia e à cidade, ainda que possam ter sido



eficazes na recuperação da valorização imobiliária, em uma lógica perversa: a terra valoriza, recupera-se, mas não há mais espaço para a garantia de direitos aos mais vulneráveis, a menos que haja alguma reserva de terras e de recursos obrigatórios.

REFERÊNCIAS

- CALAVITA, N.; MALLACH, A. *Inclusionary housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture*. USA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- CASTRO, L. G. R. de. *Operações urbanas em São Paulo – interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2006.
- FIX, M. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- HARVEY, D. *From Managerialism to Entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism*. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, n. 1, 1989. p. 3-17.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.
- MALERONKA, Camila. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento Operação Urbana Consorciada à luz da experiência paulistana*. Diss. Universidade de São Paulo, 2010.
- MARICATO, E. *Metrópole na Periferia do Capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- RISEK, C. *Intervenções recentes na cidade de São Paulo: processos, agentes, resultados*. *Anais do XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Florianópolis, 2009.
- ROLNIK, R. *A cidade e a lei*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- ROLNIK, R. & SANTORO, P. F. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária*. Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, apoyo Ministerio de las Ciudades de Brasil y desarrollado durante los días 6 al 10 de mayo de 2013 en la ciudad de Quito, Ecuador. (mimeo)
- SÃO PAULO MUNICÍPIO. *Revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo – instrumentos de política urbana*. São Paulo, SMDU, abril de 2013.