



## **Planejando contra moradores de ZEIS no centro de São Paulo**

### **Autores:**

Felipe Villela de Miranda - FAUUSP - flipvillela@gmail.com

Raquel Rolnik - FAUUSP - raquelrolnik@usp.br

Regina Dulce Lins - FAUUSP - reginalins.br@gmail.com

Renato Abramowicz Santos - FAUUSP - renato.abramo@hotmail.com

### **Resumo:**

A disputa sobre princípios e objetivos do planejamento urbano passa por novo episódio na cidade de São Paulo com a Parceria Público-Privada (PPP) Habitacional na área central. A proposta do governo do estado implementada em convênio com a prefeitura remove moradores de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), oferece alternativas de atendimento desconectadas das necessidades dos atingidos pelas obras, e fragiliza direitos sociais com a flexibilização de normas urbanísticas. Mesmo assim, a PPP incorpora o discurso de promoção de moradia social em área central, demanda histórica de movimentos sociais. Baseado em pesquisa de campo iniciada em maio de 2017, este artigo relata como propostas de “requalificação urbana” são implementadas na “Cracolândia”, e apresenta aspectos da insegurança habitacional e da transitoriedade permanente dos atingidos por múltiplos processos de despossessão, para mostrar como o poder público contribui para a reprodução da precariedade dos moradores de ZEIS.



# PLANEJANDO CONTRA MORADORES DE ZEIS NO CENTRO DE SÃO PAULO

## INTRODUÇÃO

Com discurso de promoção de moradia em área central, Parceria Público-Privada (PPP) Habitacional promovida pelo governo do estado de São Paulo remove moradores de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Em 2018, ao menos 370 famílias estiveram ameaçadas pelas obras de conjunto habitacional onde não poderão morar, enquanto outras 200 famílias foram efetivamente removidas para a construção de um hospital, ambas implementadas por meio de PPPs. As intervenções acontecem no trecho de Campos Elíseos conhecido como Cracolândia em função da cena aberta de consumo de *crack* e outras drogas que ocupa os espaços públicos, um território popular que também concentra moradias precárias de aluguel. Contraditoriamente, os instrumentos urbanísticos indutores da função social da propriedade que poderiam ser usados para proporcionar moradias adequadas, com segurança na posse e condições dignas, são usados para implementar políticas que induzem demolições e deslocamentos forçados, transformando em atingida a população local que deveria ser beneficiada. Esta contradição entre a demanda histórica de movimentos por moradia de interesse social em área central e políticas urbanas que removem é mais um episódio na disputa sobre princípios e objetivos do planejamento urbano, só que desta vez com um ingrediente mais perverso, já que a justificativa para remoção e despossessão é, justamente, a promoção de habitação em área central.

Quando “áreas especiais” começaram a ser incluídas no planejamento da cidade de Recife, nos anos 1980, a ideia era criar mecanismos para elaborar e implementar projetos de urbanização e regularização fundiária adequados às necessidades habitacionais de áreas precárias, e com a participação direta dos moradores em todas as etapas. A expectativa era que as “áreas especiais” fossem um meio para garantir direito à moradia a partir do reconhecimento da posse dos ocupantes e da destinação de áreas vazias bem localizadas para programas de construção de moradia popular. Nos anos 1990, a partir da experiência de Diadema, município na Região Metropolitana de São Paulo, a noção de “áreas especiais” de interesse social foi ampliada para constituir um instrumento de reserva fundiária para promoção de habitação social em áreas urbanas já providas de infraestrutura. Em 1999, o governo federal reviu a lei de parcelamento, reduzindo a exigência de infraestrutura em loteamentos em Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS) para reduzir os custos de intervenções em assentamentos precários e da produção de unidades habitacionais<sup>1</sup>. Desde o início, então, ao mesmo tempo em que as zonas de interesse social serviram como instrumento para reconhecer direitos dos moradores, ampliar acesso à terra urbanizada bem localizada, prover habitações onde o mercado formal não oferecia unidades de baixo custo, e

<sup>1</sup> A Lei 6.766/1979 foi alterada pela Lei 9.785/1999.

criar instâncias participativas para elaboração de normas a partir das situações existentes nos assentamentos, também eram uma forma de flexibilizar parâmetros urbanísticos (ROLNIK, SANTORO, 2013).

Em 2001, o Estatuto da Cidade difundiu ZEIS pelo Brasil<sup>2</sup>. Na década seguinte, o instrumento foi usado principalmente para reconhecer e consolidar assentamentos informais ao invés de proporcionar “suporte fundiário” para empreendimentos de habitação de interesse social (ROLNIK, SANTORO, 2013, p.4). Poucos municípios, por exemplo, detalharam seus planos diretores para que o instrumento fosse autoaplicável, isto é, sem necessidade de edição de lei específica para viabilizar a sua implementação (OLIVEIRA, BIASOTTO, 2011). No caso de São Paulo, as ZEIS apareceram pela primeira vez no Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002<sup>3</sup>, e foram regulamentadas em 2004 com a Lei de Uso e Ocupação do Solo<sup>4</sup>. Apenas 5% do total de áreas demarcadas como ZEIS estavam localizadas na região central da cidade, concentradas principalmente na prefeitura regional da Sé (GATTI, 2015). As primeiras ZEIS em Campos Elíseos e Santa Ifigênia foram demarcadas nessa época em áreas com forte presença de moradias precárias de aluguel e ocupações de edifícios abandonados. Em 2014, a revisão do PDE delimitou mais áreas de ZEIS e criou uma nova categoria destinada à produção de moradia para população com renda mais alta do que a chamada habitação de interesse social<sup>5</sup>.

Os tipos de ZEIS definem diferentes parâmetros para empreendimentos habitacionais. As ZEIS 1 e 2 abrangem áreas periféricas, sendo a primeira indicada para favelas e loteamentos irregulares e a segunda categoria para terrenos não edificados ou subutilizados. As ZEIS 4 indicam terrenos não edificados para reassentamento de famílias que ocupam áreas de mananciais, de proteção permanente ou expostas a risco ambiental. As ZEIS 3 e 5, que mais interessam neste artigo, estabelecem perímetros em áreas centrais. O tipo 3 abrange localidades com forte presença de cortiços, imóveis não utilizados, subutilizados ou deteriorados, como é o caso em Campos Elíseos e Santa Ifigênia, enquanto o tipo 5 marca terrenos vazios. Nas ZEIS 3, a questão principal é a requalificação de moradias precárias e a produção de novas unidades de moradia popular para demanda local e de outras áreas da cidade. Diferente da ZEIS 1, por exemplo, onde a principal preocupação é regularização urbanística e fundiária. Empreendimentos em ZEIS 3 devem reservar no mínimo 60% da área construída para moradias para pessoas com renda familiar de zero até três salários mínimos, a chamada Habitação de Interesse Social (HIS) Faixa 1, e no máximo 20% das moradias para quem tem renda familiar de seis até dez salários mínimos, chamada Habitação de Mercado Popular (HMP). O restante do empreendimento em ZEIS 3 pode ser aproveitado com atividades não residenciais ou HIS Faixa 2, com renda familiar de mais de três e menos de seis salários mínimos. Nas ZEIS 5, os índices favorecem a produção de unidades HMP, que podem ocupar até 60% do empreendimento. A quantidade de unidades de interesse social, seja faixa 1 ou 2, cai para 40%, enquanto outros 40% da área construída também podem ser para usos não residenciais, o que reduziria a proporção ocupada por HMP.

---

<sup>2</sup> Lei 10.257/2001.

<sup>3</sup> Lei 13.430/2002.

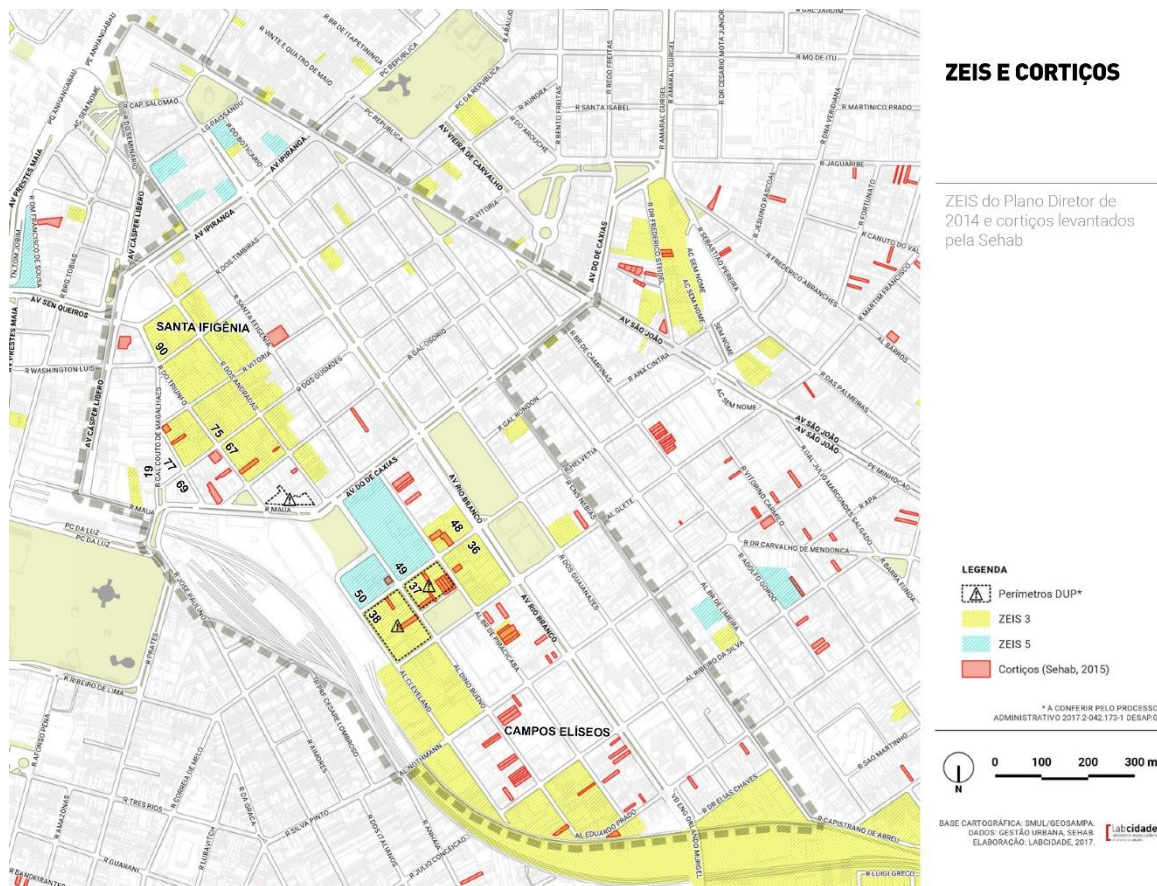
<sup>4</sup> Lei 13.885/2004.

<sup>5</sup> Lei 16.050/2014.



Após a revisão do PDE em 2014, os primeiros terrenos comprometidos com a PPP Habitacional em Campos Elíseos, que haviam sido desocupados e demolidos entre 2010 e 2013, foram marcados como ZEIS 5 na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo<sup>6</sup>. Essa alteração na legislação diminuiu a exigência de HIS em terrenos da PPP Habitacional. O PDE de 2014 já não previa percentual mínimo de unidades habitacionais para famílias com renda menor do que um salário mínimo em empreendimentos em ZEIS, e tampouco exigia diversidade de formas de acesso à moradia nesses empreendimentos. Por isso, na PPP Habitacional não há previsão de atendimento para quem está na base da Faixa 1, e todas as moradias são destinadas para compra por meio de crédito subsidiado. Não têm lugar na PPP, então, os moradores de ZEIS mais pobres e em situações que não demandam a aquisição de moradia própria. Essa é uma das contradições da produção de moradia em área central que tem como opção única a compra de apartamentos.

Figura 01: Mapa de ZEIS e cortiços em Campos Elíseos e Santa Ifigênia



Fonte da imagem: MENDONÇA et al, 2017.

A PPP Habitacional, promovida pelo governo do estado e implementada em convênio com a prefeitura, começou a sair do papel em 2014, quando a construtora Canopus assinou contrato para produzir 3.683 apartamentos destinados a compradores com renda mensal entre um e dez salários mínimos, que comprovem trabalho formal no centro mas não morem nessa região – critérios que excluem a maior parte dos moradores ameaçados de remoção na ZEIS 3 de Campos Elíseos, especificamente nas quadras 37 e 38 (numeração correspondente

<sup>6</sup> Lei 16.402/2016.



ao cadastro fiscal da cidade). Desde o início do processo de elaboração dessa PPP, os perímetros de intervenção propostos coincidem com ZEIS 3 ou 5 nos 13 distritos do centro expandido da cidade<sup>7</sup>. Entre as vantagens oferecidas pelas ZEIS para a PPP, destaca-se a legislação permissiva com potencial construtivo 4, o maior da cidade, desobrigação de pagamento de outorga onerosa do direito de construir e ocupação de até 70% do lote (SECRETARIA DA HABITAÇÃO, 2012). Segundo o Instituto Urbem, organização sem fins lucrativos selecionada para desenvolver a modelagem da PPP, outras vantagens das ZEIS são o baixo valor dos imóveis e o estoque de imóveis subutilizados (URBEM, 2012).

Como as ZEIS indicam áreas para intervenção do poder público, também servem para justificar decretos de desapropriação por utilidade pública (DUP) ou por interesse social (DIS). Ainda em 2013, durante o processo de elaboração da PPP, por exemplo, o governador emitiu um DIS atingindo imóveis em diversas ZEIS que estavam sendo consideradas para intervenção com o intuito de requisitar terrenos para construir os novos prédios. O processo de remoção nas quadras 37 e 38 em Campos Elíseos, provocado pela PPP Habitacional, também começou com um DUP emitido pelo prefeito dois dias antes de uma operação policial articulada com fiscais da prefeitura, que interditaram edifícios residenciais e estabelecimentos comerciais na vizinhança. Antes disso, em 2005, a maior e mais ampla proposta de intervenção na região conhecida como Cracolândia também teve início com um DUP que atingiu uma ZEIS 3. Era o Projeto de Concessão Urbanística Nova Luz.

No caso do Nova Luz, além da ZEIS, outros instrumentos indutores da função social da propriedade foram utilizados, só que não com o objetivo de atender necessidades habitacionais. A intenção seria forçar o aproveitamento de imóveis abandonados ou precários, mesmo que isso significasse a remoção de ocupantes sem-teto. É que o conceito de função social da propriedade teria sido incorporado à legislação urbana para combater a especulação imobiliária, um processo de retenção de imóveis que subutiliza a infraestrutura urbana instalada (FARIA, 2013). O modelo de especulação mais reconhecido na década de 1970, quando as cidades brasileiras experimentaram crescimento vertiginoso, foi a produção de novas unidades residenciais separadas da área consolidada por vazios urbanos. A infraestrutura estendida até a periferia, que viabilizava a ocupação das franjas da cidade, aumentava o preço do solo no caminho, valorizando o vazio urbano. Nos anos 1980, a mobilização pela Reforma Urbana defendeu que combater esta forma de especulação com a terra seria uma maneira de intensificar o uso da infraestrutura, economizando recursos públicos (FARIA, 2013). Na justificativa da PPP Habitacional para priorizar empreendimentos em ZEIS 3 e 5 também aparece a ideia de “racionalizar” o uso da infraestrutura instalada (principalmente a de transportes) aumentando a densidade residencial das regiões providas de emprego e serviços, conforme o modelo de “cidade compacta” (URBEM, 2012).

O lançamento da PPP Habitacional em 2014 coincidiu com o cancelamento do projeto para construção do Complexo Cultural Luz, em Campos Elíseos. O teatro de ópera e dança, projetado por arquitetos do circuito internacional de obras espetaculares, seria mais uma grande obra da série de equipamentos culturais nos quais o governo do estado investiu desde a década de 1990, como a Pinacoteca do Estado e a Sala São Paulo, espaço para concertos

---

<sup>7</sup> O centro expandido é composto pelos distritos Sé, República, Santa Cecília, Barra Funda, Bom Retiro, Pari, Brás, Mooca, Belém, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação.



musicais instalado junto à estação Júlio Prestes restaurada. Nos terrenos desapropriados e demolidos pela Secretaria de Cultura, o governo do estado decidiu cancelar a construção do teatro de ópera propondo então o Complexo Júlio Prestes, conjunto habitacional da PPP que pode ser considerado um marco do fim das tentativas de “requalificação” de espaços “degradados e desvalorizados” na área central por meio de museus e atividades semelhantes. A proposta da PPP Habitacional é usar a “oferta de habitação como elemento integrador da renovação urbana” (SECRETARIA DA HABITAÇÃO, 2012, p.2). A principal contradição na justificativa oficial da PPP Habitacional, no entanto, é tentar promover uma “requalificação” urbana sem apresentar respostas para a insegurança habitacional enfrentada pelos moradores mais pobres da área central, inclusive para aqueles deslocados pela própria construção da PPP. Outra contradição apareceu no processo de implementação da PPP, que ignorou a obrigatoriedade de participação social da população atingida em ZEIS até o poder público ser obrigado por ação judicial a constituir Conselhos Gestores.

Para mostrar a desconexão entre as propostas do poder público para a área central e a realidade dos atingidos por grandes obras, este artigo relata como políticas habitacionais e projetos de renovação urbana foram implementados, apresentando aspectos da precariedade habitacional na região que está em processo de remoção. Com isso pretende-se mostrar as contribuições do governo do estado e da prefeitura para a reprodução da condição de “transitoriedade permanente” que permeia a trajetória de atingidos por múltiplos processos de despossessão (ROLNIK, 2015).

## TERRITÓRIO POPULAR ESTIGMATIZADO

“Pessoal do grupo, tenta localizar a Defensoria Pública. Tá tendo bomba de gás aqui. Tão quebrando tudo aqui na Cracolândia”. “Tem uma senhora aqui que foi atropelada, tá machucada, tá com problema de respiração”. “Tá cheio de polícia, tem GCM [Guarda Civil Metropolitana] agora. A gente tá precisando de apoio aqui, porque um hotel tá sendo fechado com família dentro, gente doente que chegou do hospital”. “Quando a gente vê esse tipo de coisa, a gente quer ir pra cima. O pessoal se revolta com o modo como tá sendo tratado. Não os usuários, mas os moradores também”. Esses são trechos de áudios trocados em um grupo de *Whatsapp* para articulação da resistência contra remoções, entre novembro de 2017 e março de 2018. Todas as situações narradas aconteceram na ZEIS 3 de Campos Elíseos, nas imediações da rua Helvetia, entre a alameda Cleveland e a avenida Rio Branco<sup>8</sup>.

O “hotel” mencionado no áudio é uma das formas de morar relativamente barata e sem todas as exigências praticadas no mercado formal para firmar um contrato de aluguel. Outras formas comuns na região são “pensões”, “ocupações” e “invasões”, sendo que um mesmo imóvel pode ser categorizado de modo diferente por moradores, proprietários ou agentes do poder público dependendo da situação. Por um lado, é graças a habitações desse tipo que pessoas com renda instável, trabalho informal e sem documentos conseguem viver em uma área que concentra oportunidades de trabalho, serviços públicos, infraestrutura urbana e transporte. Por outro, precisam enfrentar a precariedade de construções com infraestrutura improvisada, superlotadas e com cômodos privados demasiado pequenos ou

---

<sup>8</sup> Os áudios citados e imagens de operações policiais na área aparecem em vídeo feito para denunciar a violência contra moradores da Luz. Disponível em (acessado em 10/10/2018): <https://www.youtube.com/watch?v=x5LpymQ4Grl>



sem janelas, enquanto também lidam com a insegurança de acordos individuais de aluguel acertados diretamente com o gerente do espaço (no caso de hotéis e pensões). Na linguagem do planejamento urbano, habitações coletivas com essas características são chamadas de “cortiço”. No entanto, essa categoria costuma ser rejeitada pelos moradores, como mostra o comentário do morador de um “hotel” em Campos Elíseos sobre a declaração do prefeito na televisão de que a Cracolândia havia acabado após uma operação policial: “Ele falou que aqui só tem *cortiço*. Não é *cortiço*. Nas *pensões* têm trabalhador, não traficante”.

Desde a década de 1990, parte da área central de São Paulo é conhecida como “Cracolândia”. Em 1997, por exemplo, a polícia montou uma base na esquina das ruas dos Gusmões e do Triunfo especialmente para conduzir supostos usuários de drogas apreendidos pela cavalaria policial durante a Operação Centro (AGÊNCIA FOLHA, 1997). Em 1999, o Departamento do Controle e Uso de Imóveis (Contru) da prefeitura interditou 39 imóveis apontados pela Polícia Civil como depósito do tráfico e abrigo para usuários de droga (IZIDORO, 2000). Nesse mesmo período, a Pinacoteca do Estado foi reformada, a estação ferroviária Júlio Prestes restaurada e foi inaugurada a Sala São Paulo, para espetáculos de música clássica. Nos anos seguintes, até 2006, a estação da Luz foi restaurada e foram inaugurados o Museu da Língua Portuguesa e a Estação Pinacoteca. Apesar da tentativa de mudar o perfil da região por meio de empreendimentos culturais feitos pelo governo do estado, interdições de imóveis pela prefeitura e operações policiais violentas, a presença da cena aberta de consumo de *crack* e outras drogas permanece e o volume de drogas apreendidas na região cresceu 385% entre 1999 e 2012<sup>9</sup>.

Segundo contagem do governo do estado, aproximadamente 1.860 pessoas formavam o *fluxo*<sup>10</sup> nas ruas de Campos Elíseos, em 2017, um aumento de 160% em relação ao ano anterior (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017). Esse estudo também incluiu 136 entrevistas com usuários de drogas. Desses, pouco mais de 67% disseram estar em situação de rua, aproximadamente 10% viviam em hotéis e 4% em pensões. Quase 55% disseram não ter nenhuma renda e 15% ter renda mensal de até um salário mínimo. Outras características dessa população aparecem na pesquisa de avaliação do programa municipal De Braços Abertos<sup>11</sup>, que entrevistou 80 participantes em 2015. Desses, 68% se autodenominavam pretos ou pardos. Para efeito de comparação, 37% da população da cidade de São Paulo se declarou assim no censo de 2010 do IBGE. A pesquisa também mostrou que 66% passaram pela prisão e 25% pelo sistema socioeducativo quando adolescentes (RUI et al, 2016).

Na chamada Cracolândia não vivem apenas usuários de drogas, mas uma população heterogênea de “refugiados urbanos”, aqueles destituídos de trabalho, moradia e meios de vida, atingidos por múltiplos processos de despossessão (TELLES, 2017, p.5). Mesmo assim, o “estigma territorial” que marca este “território psicotrópico” contamina todos os moradores e tem efeitos também nas políticas públicas, porque serve de justificativa para o poder público

<sup>9</sup> Se compararmos dados de apreensão de drogas durante seis meses em 1999 e em 2012. Nesse último ano, a Operação Sufoco fez 94.656 abordagens, 542 prisões em flagrante por tráfico, 135 prisões de foragidos da justiça e apreendeu 66 kg de drogas (IZIDORO, 2000; MACIEL, CRUZ, 2012).

<sup>10</sup> “Fluxo” é como os frequentadores chamam a reunião na rua para comprar, vender e usar *crack* e outras drogas.

<sup>11</sup> Único programa que colocou moradia em primeiro lugar no processo de tratamento da dependência química. Implementado no início de 2014 pela prefeitura e extinto no primeiro semestre de 2018, o programa oferecia trabalho remunerado, acompanhamento em saúde mental, além de vagas em hotéis, como estratégias de redução de danos no uso de drogas.

aplicar medidas excepcionais (WACQUANT, 2007; FERNANDES, PINTO, 2004). Produzida como margem em sua relação com o Estado, a região se torna um campo de experimentação de modos de ordenar e legislar, incluindo planejamento urbano e formas de gerir populações (DAS POOLE, 2009). Como a estratégia que a prefeitura e o governo do estado começaram a experimentar a partir de 2005: múltiplas desapropriações, interdições e demolições associadas a intervenções com uso de violência.

## POLÍTICAS QUE REMOVEM EM ZEIS 3

Em março de 2005, a Operação Limpa afastou usuários de drogas e pessoas em situação de rua das imediações da estação da Luz e da rua Santa Ifigênia, polo de comércio de eletroeletrônicos, região então conhecida como Cracolândia. Em setembro, o prefeito emitiu DUP atingindo 105 mil metros quadrados, enquanto o *fluxo* se reestabelecia muito perto dali, em Campos Elíseos<sup>12</sup>. Era o início do Projeto Nova Luz<sup>13</sup>. Em 2007, novo decreto mais do que dobrou o perímetro de imóveis passíveis de desapropriação por utilidade pública<sup>14</sup>. Com isso, mesmo antes de terminada a fase de elaboração, o Nova Luz induziu a demolição completa das quadras 69, 77 e 90, além de imóveis nas quadras 19, 67 e 75 (GATTI, 2015). Até 2018, as quadras 69 e 77 permaneciam baldias, na quadra 90 foi construída a Escola Técnica Estadual (ETEC) Santa Ifigênia do Centro Paula Souza, na quadra 19 foi construída uma sede da GCM, e na 67 e 75 estavam inicialmente previstos dois empreendimentos residenciais da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), mas os terrenos acabaram cedidos à PPP Habitacional. As quadras 90, 67 e 75 fazem parte da ZEIS 3 de Santa Ifigênia. Pela dimensão da transformação e falta de transparência e de diálogo, a população local se mobilizou para barrá-lo. O projeto foi engavetado em 2013, pela resistência dos moradores e comerciantes, pela mudança da gestão municipal e por ação civil pública movida pela Defensoria Pública, órgão estimulado por membros do Conselho Gestor que denunciaram a falta de participação social na elaboração do projeto (GATTI, 2015).

---

<sup>12</sup> Decreto 46.291/2005.

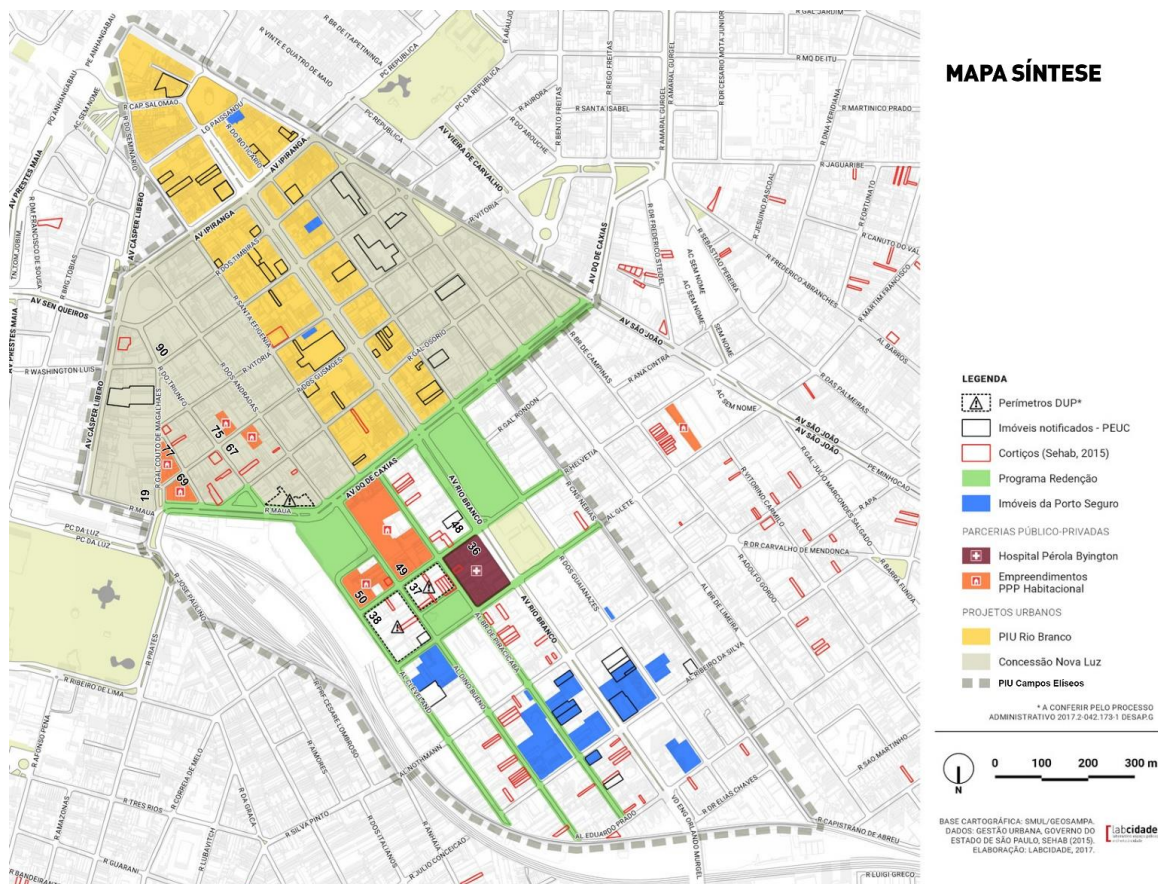
<sup>13</sup> O projeto incluía incentivos fiscais para atrair empresas (Lei 14.096/2005) e a execução de um grande plano de urbanização – com desapropriações e demolições de imóveis na região concedida à iniciativa privada – para transformar o bairro da Santa Ifigênia (SOUZA, 2011; GATTI, 2015).

<sup>14</sup> Decreto 48.349/2007.





Figura 02: Mapa síntese das propostas de intervenção na Cracolândia



Fonte da imagem: MENDONÇA et al, 2017.

Ainda durante o processo de elaboração do Nova Luz, o prefeito recorreu a instrumentos indutores da função social da propriedade para começar a transformar a região. Em junho de 2010, a Câmara municipal aprovou lei que instituiu os instrumentos de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU Progressivo no Tempo, e a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública<sup>15</sup>. A lei indica que os instrumentos devem ser aplicados inicialmente em ZEIS 2 e 3 e no perímetro da Operação Urbana Centro (OUC)<sup>16</sup>. Quatro meses depois, o prefeito emitiu decreto definindo como seria o procedimento de notificação dos proprietários de imóveis considerados não edificadas, não utilizados ou subutilizados, que começou a acontecer em maio de 2011, quando foi publicada lista de imóveis a serem notificados caso o proprietário não comprovasse uso do bem<sup>17</sup>. Entre os 1.053 endereços indicados, 936 endereços estavam em ZEIS 2 ou 3 e 117 no perímetro da OUC (FARIA, 2013). O efeito apareceu em novembro de 2011, quando reportagem de jornal citou hotéis ocupados por sem-teto na área central que estavam sendo esvaziados para serem

<sup>15</sup> Lei 15.234/2010.

<sup>16</sup> Instituída em 1997, a OUC incentivava qualquer produção habitacional no seu perímetro isentando o incorporador de pagar pelo direito de construir empreendimentos residenciais. O objetivo era inverter o processo de perda de população enfrentado pela área central no período 1990-2000 (GATTI, SANTORO, 2018).

<sup>17</sup> Conforme o decreto 51.920/2010, os proprietários notificados teriam dois meses para provar que os imóveis estavam em uso. Caso contrário, teriam um ano para apresentar projeto de construção ou ocupação adequada, dois anos para iniciar as obras e cinco anos para concluir o empreendimento. Depois disso, o IPTU (imposto municipal) subiria regularmente por cinco anos. Caso permanesse abandonado, o imóvel ficaria sujeito a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

reformados, e as novas quitinetes entrariam no mercado formal de aluguel (BURGARELLI, 2011). A regulamentação dos instrumentos não definia como a função social dos imóveis notificados deveria ser cumprida, podendo ser habitação para qualquer faixa de renda ou o negócio que o proprietário considerasse mais lucrativo. O objetivo principal era combater imóveis vazios ou usados de modo informal.

Assim como o Nova Luz, a PPP Habitacional chegou na Cracolândia acompanhada de operação policial. Entre os dias 21 e 23 de maio de 2017, moradores das quadras 37 e 38 em Campos Elíseos foram surpreendidos por policiais, tratores, operários com tijolos e fiscais da prefeitura. Primeiro policiais dispersaram o *fluxo* e revistaram habitações. Depois, um trator entrou em um lote na alameda Dino Bueno para destruir o que restava ali – um antigo hotel que começou a ser demolido cinco anos antes, durante outra operação policial, cuja fachada preservada como patrimônio histórico é o único registro do edifício. Quando a máquina da prefeitura acertou a viga de concreto de uma pensão vizinha, pedaços da parede e do telhado soterraram dez camas, ferindo três pessoas. Além dessa demolição, hotéis, pensões, bares e brechós foram emparedados. A ação foi tão rápida que na esquina da rua Helvetia com alameda Dino Bueno uma das janelas no segundo pavimento da pensão lacrada foi abandonada aberta com roupas penduradas no varal.

Figura 03: Mapa das quadras sob intervenção 2017-2018



Fonte da imagem: MENDONÇA et al, 2017.

Os moradores ainda não sabiam naquele momento que a operação era parte de um processo de remoção que havia começado dois dias antes, quando o prefeito decretou que as quadras 37 e 38 eram de utilidade pública, liberando a desapropriação dos imóveis<sup>18</sup>. O objetivo da prefeitura era remover todas as 371 famílias moradoras e os comerciantes destas quadras, demolir 629 unidades residenciais (sendo 351 ocupadas e 278 vazias) e 42 unidades não residenciais, e entregar os 64 lotes livres para o governo do estado, conforme números

<sup>18</sup> Decreto 57.697/2017.





apresentados pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)<sup>19</sup>. Os terrenos seriam incorporados ao Complexo Júlio Prestes (SEHAB, 2018), conjunto habitacional que já estava em construção na mesma esquina da rua Helvetia com alameda Dino Bueno, mas ocupando a quadra 49, onde a antiga rodoviária da cidade foi demolida em 2010 junto com edifícios residenciais e comerciais, e a quadra 50, parte da ZEIS 3 esvaziada em 2013. Cinco torres do complexo já foram construídas na quadra 49, totalizando 914 unidades habitacionais de interesse social<sup>20</sup>. Na quadra 50, está prevista a construção de três prédios que somam 144 HIS e 72 HMP. Se as quadras 37 e 38 forem realmente ocupadas pela PPP Habitacional, o Complexo Júlio Prestes pode chegar a 1.811 unidades habitacionais com os cinco prédios onde a prefeitura estima seja possível construir 681 apartamentos (sendo 573 HIS e 108 HMP) (SEHAB, 2018).

Conforme o aditivo ao convênio firmado entre governo do estado e prefeitura para construção dos apartamentos via PPP Habitacional, o município deve entregar os terrenos das quadras 37 e 38 “completamente limpos e em condições de início de obras e serviços”. O documento assinado em março de 2018 adiciona essas duas quadras de Campos Elíseos ao conjunto de terrenos disponibilizados pela prefeitura, que já incluía lotes na ZEIS 3 de Santa Ifigênia (nas quadras 69 e 75), na zona oeste da cidade (no perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Branca, quadras A e B) e outro na rua São Caetano, na área central. Neste último endereço foi inaugurado em dezembro de 2016 o primeiro empreendimento da PPP Habitacional, com 126 HIS. A PPP tem mais um empreendimento pronto, um prédio com 91 HIS na alameda Glete, entregue em janeiro de 2018.

Todos os empreendimentos da PPP Habitacional foram feitos em terrenos públicos. A captação desses terrenos foi uma exigência da Unidade de Parcerias Público-Privadas (UPPP), empresa da Secretaria de Economia e Planejamento do estado que faz parte do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Paulista (CGPPP), para aprovar a modelagem da PPP Habitacional e autorizar a publicação do edital de chamamento de empresas. A demanda da UPPP era que o município liberasse estoque construtivo no centro expandido e que o governo do estado emitisse decreto de desapropriação por interesse social, o que o governo do estado fez em junho de 2013<sup>21</sup> (MENDONÇA, 2017). As quadras 37 e 38 em Campos Elíseos foram incluídas nesse decreto, mas não chegaram a ser desapropriadas naquele momento. Em 2017, voltaram a ser ameaçadas de demolição pela PPP Habitacional.

Esse processo fez parte dos quase quatro anos de idas e vindas até a publicação do edital de concessão administrativa de empreendimentos habitacionais. Inicialmente, a PPP Habitacional faria 50 mil habitações no estado de São Paulo, com foco prioritário no centro da capital, em áreas de risco e no litoral. A ideia foi aprovada em 2011 pelo CGPPP (MENDONÇA, 2017). No mesmo ano, foi criada a Agência Casa Paulista, ligada à Secretaria da Habitação, para produzir moradia exclusivamente por meio de contratos de parceria com empresas privadas. Até então, a única entidade pública estadual com atribuição de prover habitação popular era a CDHU. Em 2012, foi lançado chamamento público para Manifestação de Interesse Privado (MIP), convidando empresas a apresentarem plano completo para a PPP a

<sup>19</sup> Os números de imóveis e pessoas atingidos são aproximados já que o processo ainda está em curso.

<sup>20</sup> Dos 917 apartamentos, 347 estavam habitados e 567 estariam assinando contrato em novembro de 2018 (AMÂNCIO, 2018).

<sup>21</sup> Decreto 59.273/2013.



partir das diretrizes da Agência Casa Paulista. Uma das diretrizes, por exemplo, era aproveitar a legislação permissiva em ZEIS (SECRETARIA DA HABITAÇÃO, 2012). A proposta do Instituto URBEM foi a mais aproveitada pela Casa Paulista (URBEM, 2012). Em 2014, finalmente o edital foi lançado (SECRETARIA DA HABITAÇÃO, 2014), mas apenas o Lote 1 recebeu proposta, justamente aquele com perímetros de intervenção em Campos Elíseos e adjacências. Levantamento de lançamentos residenciais e empreendimentos que consumiram outorga onerosa entre 2000 e 2016 mostra um vetor de expansão da Santa Cecília, vizinhança mais valorizada, em direção a Campos Elíseos (MENDONÇA et al, 2017). Outro sinal do crescente interesse imobiliário na área é a expansão da seguradora Porto Seguro para terrenos cada vez mais próximos do *fluxo* nas quadras 37 e 38.

O contrato assinado com a construtora Canopus Holding S/A prevê a construção de 3.683 unidades habitacionais (sendo 2.260 HIS e 1.423 HMP), a gestão dos condomínios e a exploração de áreas comerciais nos prédios por 20 anos. Esta concessão da administração dos condomínios é o que faz o contrato ser uma PPP e não uma contratação direta de obra (MENDONÇA, 2017).

Os terrenos públicos, no entanto, são mais do que simples localização para os empreendimentos da PPP Habitacional. Toda PPP no Estado de São Paulo é garantida pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP). Entre os recursos da CPP estão, por exemplo, terrenos da Secretaria da Fazenda e do Departamento de Estradas e Rodagem (DER) inseridos no perímetro da Operação Urbana Águas Espraiadas, na zona sudoeste da cidade de São Paulo (MENDONÇA, 2017). Isso significa que o contrato de PPP para construção de um hospital estadual na cidade de São José dos Campos, por exemplo, é garantido por um ativo imobiliário-financeiro da CPP na cidade de São Paulo, terreno eventualmente ocupado de maneira informal para moradia<sup>22</sup>. Pouco importa para a CPP o destino dos moradores que vivem nos terrenos públicos, desde que deixem o lugar quando o ativo precisar ser mobilizado para garantir uma operação financeira. Mas o processo de captura da terra pelo complexo imobiliário financeiro também pode destruir modos e meios de vida populares de forma ainda mais explícita, como no caso de Campos Elíseos. A “eliminação de usos e formas de ocupação (...) em poder de setores sociais incapazes” de utilizar a terra como ativo financeiro faz parte, portanto, dos planos da PPP Habitacional (ROLNIK, 2015, p.227).

A operação de maio de 2017 em Campos Elíseos só parou quando a Defensoria Pública Estadual entrou com ação exigindo a suspensão de qualquer remoção compulsória de pessoas, bloqueio e demolição de edificações até que os atingidos fossem cadastrados para receber atendimento em saúde, assistência social e habitação<sup>23</sup>. Outra ação do MP, acompanhada de pressão de moradores, comerciantes, movimentos de moradia, entidades e coletivos atuantes na área, obrigou a SEHAB a iniciar o processo de constituição do Conselho Gestor de ZEIS<sup>24</sup>. Em julho de 2017, então, aconteceu a eleição do segundo Conselho Gestor

---

<sup>22</sup> Em 2013, moradores das localidades Gabriel de Lara, Bernardino de Campos, João Alvares Soares e Arizona conseguiram evitar, com ajuda da Defensoria Pública, o leilão das terras do DER que ocupam. Em 2016, sem regularização fundiária, os moradores ainda não tinham segurança na posse de suas casas (OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES, 2016).

<sup>23</sup> A ação da Defensoria Pública foi deferida pelo Tribunal de Justiça do estado conforme consta na sentença do processo nº 1022440-18.2017.8.26.0053.

<sup>24</sup> Processo nº 1024495-39.2017.8.26.0053.

de ZEIS 3 já feito na cidade. O primeiro conselho foi instituído em 2011 por pressão de associações de moradores e de comerciantes de toda a área atingida pelo Nova Luz.

Diferente do conselho no perímetro do Nova Luz, que abrangia toda a ZEIS, em Campos Elíseos o conselho representaria apenas duas quadras das nove abrangidas pela ZEIS 3. A justificativa da SEHAB para restringir o Conselho Gestor era que apenas as quadras 37 e 38 estavam nos planos da intervenção. No entanto, já em maio de 2017 a prefeitura elaborava o Projeto Redenção, proposta intersetorial que incluía ações para tratamento de usuários de drogas e ações urbanísticas para transformar a Cracolândia. O projeto previa intervenções em espaços públicos, tanto temporárias (como instalação de mobiliário urbano) quanto permanentes (como a construção de novas passagens para pedestres na linha férrea que separa Campos Elíseos do Bom Retiro), e intervenções nas quadras 37 e 38 articuladas com as obras da PPP Habitacional. Como medida de longo prazo, o Redenção também considerava o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Campos Elíseos, cujo perímetro alcança Santa Ifigênia. Criado no PDE de 2014 e regulamentado por decreto em 2016<sup>25</sup>, PIU é um processo de intervenção urbana a ser desenvolvido em áreas subutilizadas ou com potencial de transformação, por meio da determinação de um perímetro onde desapropriações por interesse público, PPPs, aplicação de instrumentos urbanísticos e outras ações passam a ser excepcionalmente permitidas. O Redenção não fez tudo o que pretendia e o PIU Campos Elíseos não foi implementado. Mesmo assim, a intervenção do poder público logo atingiria mais quadras do que o que fora noticiado até então. Dois dias antes da eleição do Conselho Gestor das quadras 37 e 38, notificações de “desocupação voluntária”, algumas com prazos entre 30 e 60 dias, foram distribuídas na quadra 36 a pedido do governo do estado.

A quadra 36 faz parte da ZEIS de Campos Elíseos desde 2002. Em 2013, o governador emitiu DUP sobre a quadra como parte do processo para construir ali, em esquema de PPP, a nova sede do hospital estadual Pérola Byington, referência na saúde da mulher<sup>26</sup>. Mais uma vez por exigência do MP, e pela mobilização de moradores, comerciantes e coletivos com atuação na área, um Conselho Gestor de ZEIS foi instituído. A eleição aconteceu em um sábado de abril de 2018, quando os moradores depositaram o voto na urna e receberam quatro caixas de papelão para empacotar a mudança. A remoção começou no dia seguinte. Os caminhões de mudança pagos pela Secretaria da Saúde do estado visitaram a quadra seguidas vezes até que em junho o último imóvel atingido pelo projeto foi esvaziado, lacrado e demolido. Aproximadamente 200 famílias foram removidas. Destas, 192 foram cadastradas pela CDHU para receber algum tipo de atendimento habitacional, conforme dados apresentados aos conselheiros gestores. O terceiro Conselho Gestor de ZEIS 3 da cidade e o segundo de Campos Elíseos acabou se tornando, então, o primeiro sem território, já que tudo foi demolido antes que os moradores pudessem opinar no projeto de intervenção.

Os ex-moradores da quadra 36 não puderam exercer o seu direito de participar de todas as etapas do processo de intervenção e também não tiveram chance de permanecer vivendo no local. Entre os removidos, sabe-se para onde metade se mudou. Aproximadamente 60% foram para ocupações e pensões na região central, 14% para favelas (como a Favela do Moinho, a mais próxima, e outras na Zona Norte e Zona Sul de São Paulo)

---

<sup>25</sup> Decreto 56.901/2016.

<sup>26</sup> Decreto 59.217/2013.



e 4% mudaram para habitações nas quadras 37 e 38, conforme dados levantados pelo Fórum Aberto Mundaréu da Luz – articulação de entidades e moradores para resistir às remoções em Campos Elíseos (LABCIDADE, 2018).

O Observatório de Remoções, grupo de pesquisa-ação que participa do Fórum do Mundaréu da Luz e do Conselho Gestor das quadras 37-38 como representante no segmento “Universidades/Instituições de Arquitetura e Urbanismo”, acompanha os processos de remoção em Campos Elíseos desde maio de 2017. Entre nossos interlocutores no campo, identificamos pelo menos uma família removida de uma ocupação de moradia na quadra 36, onde morou por quase dois anos, que foi viver na ocupação do edifício Wilton Paes de Almeida. Não completou três semanas no novo endereço no largo do Paissandu, também na área central da cidade, quando um incêndio consumiu todo o prédio de mais de 20 andares, deixando oito pessoas mortas e 169 famílias desabrigadas. A família removida da quadra 36 sobreviveu, mas passou mais de um mês acampada no largo junto de outras famílias atingidas pelo incêndio.

A mesma família já havia perdido o teto em um incêndio na Favela do Moinho, em 2011. Desde então, está inscrita no programa municipal de auxílio aluguel oferecido para atingidos por desastres (como deslizamentos de terra e incêndios), por obras públicas e outras situações emergenciais, enquanto aguardam solução definitiva de moradia. Foi com os R\$ 400,00 mensais desse auxílio aluguel que viveram pelo menos sete anos com insegurança habitacional. Entre as 28.696 pessoas que recebiam auxílio aluguel em maio de 2018, havia famílias cadastradas desde 2008<sup>27</sup>. Com este valor só é possível encontrar moradias em condições extremamente precárias em São Paulo, como barracos de favelas pouco urbanizadas, ocupações ou cômodos de aluguel.

## CONTRADIÇÕES ENTRE POLÍTICAS HABITACIONAIS E NECESSIDADES DOS MORADORES DE ZEIS 3

O aluguel mensal de um quarto sem banheiro ou cozinha com uma janela custava R\$ 400,00 em um hotel na rua Helvetia, em novembro de 2017. Este foi o valor mais barato para uma habitação privativa encontrado pelo Fórum Aberto Mundaréu da Luz no levantamento socioeconômico feito em três edifícios com moradias de aluguel nas quadras 36 e 37. As informações levantadas a partir da aplicação de 33 questionários, com questões semelhantes às da ficha de cadastro na Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab), também indicam que o aluguel mais caro custava R\$ 900,00, em um apartamento com sala, cozinha, quarto e banheiro separados, mas com janela apenas nos dois últimos cômodos.

A renda familiar de 66% dos entrevistados estava entre um e três salários mínimos, 33% ganhavam menos de um salário mínimo (R\$ 938,00 na época), e em apenas um caso a família ganhava mais do que três salários mínimos por mês. Considerando os valores de aluguel, 48% dos moradores gastavam mais de 2/3 da renda com moradia. Quase 60% dos entrevistados estavam desempregados e 30% recebiam algum tipo de auxílio estatal, como

---

<sup>27</sup> Conforme lista da prefeitura no portal HabitaSAMPA. Disponível em (consultado em 03/05/2018): <http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/atendimentos-realizados/programa-acoes-de-habitacao/>



Bolsa Família, Bolsa Escola ou pensão do INSS. Os trabalhos mais comuns eram faxina e serviços gerais, turismo<sup>28</sup>, comércio ambulante e carregador em depósitos, e aproximadamente 75% não eram trabalhadores formalizados.

Quem improvisasse uma cozinha no quarto também poderia complementar a renda vendendo refeições prontas na vizinhança, as “marmitas”. Esse era o caso de Rosana<sup>29</sup>, por exemplo, que também era faxineira, fazia bicos como porteira em pensões e hotéis nas redondezas e recebia pensão por doença. Ela se mudou para o edifício onde foi entrevistada para viver em uma habitação com um quarto, onde ficava a única janela, sala/cozinha e banheiro. A situação dela mudou quando o gerente da pensão decidiu alugar seu quarto para outra pessoa. Rosana, então, perdeu um cômodo e a única janela. Para viver assim, pagava R\$ 700,00 mensais, o que equivalia a aproximadamente R\$ 70,00 por metro quadrado. Muito mais do que o preço médio em Pinheiros, bairro nobre na região sudoeste da cidade, que custava R\$ 54,29 por metro quadrado, em outubro de 2017<sup>30</sup>. Rosana disse ter ido viver ali pela proximidade com a unidade de saúde onde trata doença incurável.

Os serviços de saúde disponíveis na região foram mencionados por 15% dos entrevistados como a razão que os atraiu para Campos Elíseos. As razões mais citadas foram proximidade com familiares e amigos (27%), oferta de moradias de baixo custo (24%) e trabalho (18%). Já os principais motivos que precipitaram a última mudança de endereço foram a necessidade de se aproximar de oportunidades de emprego (40%), remoção (18%), valor excessivo do aluguel (12%) e conflitos familiares (9%), sendo que 21% dos entrevistados preferiram não responder a essa pergunta. Sobre o tempo de moradia no local onde foram entrevistados, 73% disseram viver ali há mais de dois anos, 9% há mais de dez e 18% estavam há menos de um ano.

Rosana viveu naquela pensão por três anos até ser despejada violentamente pelo gerente do negócio, que repassou o imóvel. Em fevereiro de 2018, uma reforma destruiu as habitações no térreo, incluindo a de Rosana, para fazer um bar com sinuca, e nos pavimentos superiores os quartos passaram a ser alugados por R\$ 5,00 a hora. Ela disse que recebeu a notícia da venda em um dia pela manhã e mudou-se na madrugada do dia seguinte para outra pensão na mesma rua, mas em outra quadra. O novo quarto com cozinha e banheiro estava em condições melhores de conservação, apesar de não ter janelas, e o aluguel custava R\$ 900,00. Em abril de 2018, um oficial de justiça trouxe a confirmação do que os ex-moradores já suspeitavam: o proprietário legal não era o homem que cobrava os aluguéis, ele não tinha autorização para explorar o imóvel e o edifício estava em processo de desapropriação<sup>31</sup>.

Deslocar-se pela vizinhança em virtude de múltiplas remoções é uma trajetória comum. Pedro, por exemplo, vivia na quadra 48 quando seu prédio foi um dos primeiros a serem demolidos para dar lugar, segundo ele, a um grande projeto. Na mesma época, o projeto do Complexo Cultural Luz iniciava a desocupação dos imóveis recém desapropriados. Ele atravessou a rua para viver na quadra 49, colado na antiga rodoviária, onde permaneceu

<sup>28</sup> Venda de passagens e transporte de encomendas foram os serviços classificados como “turismo” pelos entrevistados.

<sup>29</sup> Como as remoções em Campos Elíseos ainda estavam em curso quando este texto foi escrito e as propostas de atendimento habitacional seguiam indefinidas, usamos nomes fictícios para preservar nossos interlocutores e evitar possíveis retaliações.

<sup>30</sup> Valor do metro quadrado para aluguel formal em Pinheiros levantado DMI-VivaReal.

<sup>31</sup> Como aparece na “cientificação de eventuais ocupantes” enviada pelo Tribunal de Justiça do estado.



até seu prédio ser demolido. A última construção naquela quadra foi derrubada em 2012 a pedido da Secretaria de Cultura do estado, quando Pedro já estava na quadra 50. Em 2013, os tratores o alcançaram no lugar que nos planos da Secretaria da Cultura foi denominado “Quadrilátero Helvetia”<sup>32</sup>. Para lá deveria ser transferido o quartel do corpo de bombeiros que havia sobrado na quadra da rodoviária, o que nunca chegou a acontecer. Removido pela terceira vez, Pedro atravessou a rua e se mudou para a quadra 38. Em junho de 2017, ele estava cadastrado na lista da prefeitura que o removeria pela quarta vez na mesma vizinhança, dessa vez com a justificativa de que o Complexo Júlio Prestes da PPP Habitacional seria expandido. “Ou seja, onde eu estou indo eles estão indo, onde estou eles estão. Então tem que ir para longe daqui. Daqui a pouco está tudo no chão. E você tem que ir, e você tem que ir. E o problema está indo atrás de você”, como ele avaliou a situação de insegurança habitacional que enfrenta há oito anos.

Pedro representa uma das 278 famílias pré-cadastradas pela SEHAB nas quadras 37 e 38. Desse total, 190 foram efetivamente cadastradas para receber algum tipo de atendimento habitacional, mas o número ainda pode cair conforme avança o processo de enquadramento nos programas habitacionais, segundo informações levantadas por conselheiros gestores da ZEIS. A prefeitura ofereceu três opções para os atingidos pelas obras. Primeiro, atendimento habitacional provisório (auxílio aluguel) começando a partir da remoção até encaminhamento para habitação definitiva. Depois, haveria duas possibilidades de atendimento definitivo. Uma é aquisição de unidade habitacional na PPP Habitacional com financiamento subsidiado. Para assumir o financiamento, o comprador tem que ter crédito aprovado pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e atender aos critérios da PPP, como comprovação de trabalho formal na área central e renda mensal de pelo menos um salário mínimo. Caso um interessado seja aprovado pelo banco mas não consiga pagar o valor mínimo das prestações exigido pela PPP Habitacional, a SEHAB promete aportar recursos adicionais à CAIXA. Os que não puderem ou não quiserem entrar no financiamento serão “submetidos a exame de mérito” pela SEHAB para avaliar se serão encaminhados para um programa de locação social (SEHAB, 2018, p. 34). Para ser enquadrado nessa segunda opção de atendimento habitacional definitivo, no entanto, dadas as definições atuais do programa de locação social, é preciso ter mais de 60 anos, estar em situação de rua, ser portador de necessidades especiais ou morador de área de risco ou insalubre. Como o número de unidades disponíveis atualmente para locação social é muito pequeno, a prefeitura pretende construir novos prédios, apesar de não estar claro onde ou quando (SEHAB, 2018).

Os removidos pela obra do hospital estadual na quadra 36 receberam opções de atendimento semelhantes viabilizadas pela CDHU, do governo do estado. Dados não oficiais que circulam no Conselho Gestor de ZEIS indicam que o pré-cadastro da CDHU alcançou aproximadamente 192 famílias. Dessas, 124 estão recebendo auxílio moradia, programa estadual equivalente ao auxílio aluguel e com o mesmo valor de R\$ 400,00, que começou a ser pago logo antes das remoções e deve continuar até o encaminhamento para moradia

---

<sup>32</sup> Conforme informações do termo de adesão que a CDHU assinou com os moradores de ocupações removidos de quadra na ZEIS 3 de Campos Elíseos, em setembro de 2013.

definitiva<sup>33</sup>, e duas famílias já receberam carta de crédito para adquirir um imóvel. Estes números não consideram proprietários dos imóveis demolidos, que devem receber indenização pela desapropriação e não têm direito a qualquer atendimento habitacional.

Apesar de todos os removidos de moradias de aluguel e ocupações enfrentarem situações semelhantes de insegurança habitacional, apenas alguns conseguiriam atendimento. Para definir quem entre os atingidos teria acesso aos subsídios, a CDHU pediu comprovações de vínculo com a área. No caso do galpão ocupado na avenida Rio Branco, por exemplo, onde aproximadamente 70 famílias pagavam contribuição mensal de R\$ 100,00 para viver em barracos de madeira, coube aos coordenadores do grupo indicar quem realmente vivia no lugar e quem havia chegado pouco antes da remoção apenas para ter o nome incluído no cadastro de atendimento habitacional. Um homem que não tinha boa relação com os coordenadores foi excluído do atendimento, mas permaneceu no galpão até as portas serem emparedadas. Mudou-se para outra ocupação vizinha onde permaneceu por quase dois meses, até o prédio ser lacrado e demolido. A opção apresentada para ele pelo poder público foi uma vaga em albergue para pessoas em situação de rua. Ele se recusou e preferiu mudar para outra ocupação em Campos Elíseos, mas fora das quadras sob intervenção.

A distinção entre “merecedores” e “não merecedores” (BAKER, 2017, p.151), entre categorias de “cidadania variada” (ZHANG, 2017, p.105) ou o estabelecimento de “*cut-off-dates*” (ROLNIK, 2015, p.182) são características dos modos discricionários de gestão dos moradores de territórios populares e das políticas que deveriam atendê-los. Esses territórios aparecem no planejamento urbano como “zonas de indeterminação” entre legal/ilegal, formal/informal, tolerado/não tolerado (ROLNIK, 2015, p.174), e são alvos preferenciais de políticas experimentais como a PPP Habitacional, a Concessão Urbanística Nova Luz, e outras ainda mais recentes (e indefinidas) como os PIUs Campos Elíseos, Terminal Princesa Isabel, Rio Branco e Setor Central. Junto com a flexibilização das normas urbanísticas previstas nessas propostas acontece a flexibilização dos direitos dos atingidos, reforçando a condição de “instabilidade, irresolução e temporariedade” com a qual têm que lidar (ROLNIK, 2015, p.184). Esses são os mecanismos que constituem a condição de “transitoriedade permanente” dos atingidos por essas políticas e por outras tragédias em territórios populares (ROLNIK, 2015, p.174), gente que experimenta insegurança habitacional como norma e não exceção (BRICKEL et al, 2015).

As políticas direcionadas para a Cracolândia, isto é, para a ZEIS 3 de Campos Elíseos, reforçam que aquela é uma área a ser destruída e eliminada. Por isso os critérios para acessar um apartamento na PPP Habitacional não tem qualquer relação com uma leitura da situação dos moradores de ZEIS removidos pelas obras. Quem vive nas pensões ali ou está em situação de rua não recebe o mesmo apoio social oferecido pelo governo do estado para os consumidores da PPP Habitacional. Esses moradores de ZEIS não são dignos de remorso quando agredidos e o estigma do lugar colabora para autorizar a insensibilidade da sociedade diante da precariedade em que vivem (BUTLER, 2006). A precariedade, no entanto, não é uma condição humana individual ou que exista por si mesma. É sempre uma experiência relacional

---

<sup>33</sup> Conforme descrito no temo de adesão celebrado entre a CDHU e “o morador que adere ao programa de reassentamento de indivíduos e famílias vulneráveis assentados irregularmente nas áreas atingidas por obras de implantação do hospital Pérola Byington – quadra 36”, em abril de 2018.

e portanto produzida, se configurando também como modo de governo e gestão de populações (LOREY, 2011). A precariedade, então, pode ser mais bem entendida como experiência do que como um objeto empírico bem delimitado e estável. Mais do que uma condição objetiva decorrente de um aluguel informal extorsivo, por exemplo, a precariedade está relacionada à instabilidade e à insegurança que atingem diferentes aspectos da vida (NEILSON, ROSSITER, 2008), e que podem ser agravadas por políticas e projetos de intervenção urbana desestabilizadores como os que descrevemos neste artigo. O caso de Campos Elíseos demonstra como a precariedade é distribuída de maneira desigual pelo poder público, inclusive por meio de políticas habitacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Outras políticas para a área são possíveis, como mostra o projeto social e urbanístico Campos Elíseos Vivo (CEV)<sup>34</sup>. Elaborado entre 2017 e 2018 por integrantes do Fórum Aberto Mundaréu da Luz e dos conselhos gestores de ZEIS das quadras 36, 37 e 38, o projeto estima que seja possível construir 3.500 unidades habitacionais na região aproveitando apenas imóveis notificados pelo PEUC. Sem demolições em massa, o projeto valoriza a história e a memória de quem mora e trabalha na região, oferecendo atendimentos habitacionais diversificados e definitivos que garantam segurança na posse e condições dignas de moradia.

O CEV baseia sua viabilidade no marco legal urbanístico, o mesmo que é lido de forma completamente diferente pelos planos e projetos de uma política urbana mais preocupada com a rentabilidade dos investimentos privados do que com o atendimento de necessidades e demandas da região. Nessas políticas, as ZEIS servem basicamente para oferecer um potencial construtivo adicional sem a necessidade de pagamento de outorga onerosa, os Conselhos Gestores são um entrave que atrapalha o andamento dos planos, e os sujeitos que ali vivem um obstáculo a ser removido para a implementação das propostas de renovação urbana. Tendo enfrentado todo tipo de resistência contra tentativas de promover a transformação urbanística da área da Luz, Santa Ifigênia e Campos Elíseos, inclusive por parte da população moradora de ZEIS, prefeitura e governo do estado utilizam então uma nova estratégia: apropriando-se da demanda histórica por moradia na região, lançam uma PPP Habitacional no centro da cidade. Entretanto, o modelo econômico da parceria – que precisa remunerar com altas taxas de retorno o parceiro privado – limita e condiciona o projeto, ignorando as territorialidades existentes, provocando deslocamentos forçados, eliminando e demolindo o que existe para abrir frente a uma forma de produção, a uma morfologia e a grupos sociais capazes de se adaptar aos imperativos da modelagem econômica financeira e suas temporalidades. O produto desse processo é o agravamento da condição de transitoriedade permanente a que estão submetidos os moradores de territórios populares em pleno centro da cidade de São Paulo.

## REFERÊNCIAS

---

<sup>34</sup> Disponível em (acessado em 18/11/2018): <https://mundareudaluz.org/camposeliseosvivo/>.



Agência Folha. Falta de estrutura ameaça Operação Centro. 18/07/1997. Disponível em (acessado em 01/03/2018): <https://www1.folha.uol.com.br/fol/geral/ge18023.htm>

AMÂNCIO, Thiago. Prédio popular vira uma ‘fortaleza’ na cracolândia e esquece projeto original. Jornal Folha de São Paulo, 06/11/2018. Disponível em (acessado em 06/11/2018): <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/11/predio-popular-vira-uma-fortaleza-na-cracolandia-e-esquece-projeto-original.shtml?loggedpaywall>

BAKER, Alexander G. Bailiffs at the Door: Work, Power, and Resistance in Eviction Enforcement. In: BRICKELL, Katherine; ARRIGOITIA, Melisse F; VASUDEVAN, Alex (orgs). *Geographies of Forced Eviction: Dispossession, Violence, Resistance*. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 145-166.

BRICKELL, Katherine; ARRIGOITIA, Melisse F; VASUDEVAN, Alex. Geographies of Forced Eviction: Dispossession, Violence, Resistance. In: BRICKELL, Katherine; ARRIGOITIA, Melisse F; VASUDEVAN, Alex (orgs). *Geographies of Forced Eviction: Dispossession, Violence, Resistance*. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 1-23.

BURGARELLI, Rodrigo. Imposto maior para imóvel ocioso começa a mudar a cara do centro. Jornal O Estado de São Paulo, 17/11/2011. Disponível em (acesso em 03/02/2016): <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,imposto-maior-para-imovel-ocioso-comeca-a-mudar-a-cara-do-centro-imp-,799334>

BUTLER, Judith. *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*. London: Verso, 2006.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. State and Its Margins: Comparative Ethnographies. In: Das, V.; Poole, D. (orgs.). *Anthropology in the margins of the state*. School of American Research, 2009.

FARIA, José Ricardo Vargas. Função Social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. In: *Anais do XV ENANPUR*. Recife: ANPUR, 2013. 20f.

FERNANDES, Luís; PINTO, Marta. El espacio urbano como dispositivo de control social: territorios psicotrópicos y políticas de la ciudad. *Monografías Humanitas* n.5, 2004. p.147-162.

GATTI, Simone F. *Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 106 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz*. Tese (doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. SANTORO, Paula. PIU Central enfrenta necessidades habitacionais ou abre frentes para o mercado? São Paulo, LabCidade, outubro de 2018. Disponível em (acessado em 18/11/2018): <http://www.labcidade.fau.usp.br/piu-setor-central-ignora-necessidades-habitacionais-e-abre-frente-para-o-mercado-imobiliario/>



IZIDORO, Alencar. Operações mudam perfil da cracolândia. *Jornal Folha de São Paulo*, 23/02/2000. Disponível em (acessado em 01/03/2018): <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2302200004.htm>

LABCIDADE. Para onde foram as famílias removidas da quadra 36? *LabCidade*, 12/07/2018. Disponível em (acessado em 10/10/2018): <http://www.labcidade.fau.usp.br/para-onde-foram-as-familias-removidas-da-quadra-36/>

LOREY, Isabell. Governmental Precarization. In: *EIPCP European Institute for Progressive Cultural Policies*. Derieg, Aileen (trad). Disponível em (acessado em 15/09/2018): <http://eipcp.net/transversal/0811/lorey/en>

MACIEL, Camila; CRUZ, Elaine P. Consumo e acesso a drogas na Cracolândia mudou pouco após operação policial, diz pesquisa. *Agência Brasil*, 01/08/2012. Disponível em (acessado em 01/03/2018): <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-08-01/consumo-e-acesso-drogas-na-cracolandia-mudou-pouco-apos-operacao-policial-diz-pesquisa>

MENDONÇA, Pedro H. R. Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliário-financeiros. In: *Anais do XVII ENANPUR*. São Paulo: ANPUR, 2017. 18f.

\_\_\_\_\_. LIMA, Pedro; MARTIN, Isabel; BRITO, Gisele; ROLNIK, Raquel. Região da Luz em disputa: mapeamento dos processos em curso. São Paulo: LabCidade, junho de 2017. Disponível em (acessado em 05/11/2018): <http://www.labcidade.fau.usp.br/regiao-da-luz-em-disputa-mapeamento-dos-processos-em-curso/>

NEILSON, Brett; ROSSITER, Ned. Precarity as a Political Concept, or, Fordism as Exception. In: *Theory, Culture & Society*. SAGE (Los Angeles, Londres, Nova Deli e Singapura), vol. 25(7–8), 51–72, 2008.

OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES. A narrativa e a contra-narrativa – Remoções na região da Água Espraiada. *LabCidade*, 05/09/2016. Disponível em (acessado em 05/10/2018): <http://www.labcidade.fau.usp.br/a-narrativa-e-a-contra-narrativa-remocoes-na-regiao-da-agua-espraiada/>

OLIVEIRA, Fabrício L.; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: Santos JR., O. A. dos; Montandon, D. T (orgs.), *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades – IPPUR/UFRJ, 2011.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. SANTORO, Paula F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

RUI, Taniele C.; FIORE, Maurício; TÓFOLI, Luís F. Pesquisa preliminar de avaliação do Programa 'De Braços Abertos'. Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/ Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016.

SECRETARIA DA HABITAÇÃO (Governo do Estado de São Paulo). Chamamento Público n.º 004/2012. Chamamento para a apresentação, por eventuais interessados da iniciativa privada, de estudos técnicos e modelagem de projetos de Parceria Público-Privada (PPP) de Habitação de Interesse Social para a Secretaria de Estado de Habitação e sua Agência Paulista de Habitação Social – CASA PAULISTA. 2012.

\_\_\_\_\_. Concorrência Internacional n.º 001/2014. Parceria Público-Privada para Concessão Administrativa destinada à implantação de Habitações de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular na região central da cidade de São Paulo e a Prestação de Serviços de Desenvolvimento de Trabalho Social de Pré e Pós-ocupação, de Apoio à Gestão Condominial e Gestão de Carteira de Mutuários, e de Manutenção Predial. 2014.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (Governo do Estado de São Paulo). Levantamento do Perfil de Usuários de Drogas na Região da Cracolândia. 2017.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO (Prefeitura Municipal da Cidade de São Paulo). Diretrizes de intervenção: Quadras 37 e 38 – Campos Elíseos. 2018.

SOUZA, Felipe F. *A batalha pelo Centro de São Paulo – Santa Ifigênia, concessão urbanística e Nova Luz*. São Paulo: Paulo's Editora, 2011.

TELLES, Vera S. Em torno da Cracolândia Paulista: apresentação. *Ponto Urbe* [Online], 21/2017, Disponível em (consultado em 31/12/2017): <http://journals.openedition.org/pontourbe/3602>

URBEM Instituto de Urbanismo e Estudos pela MetrÓpole. Estudos Técnicos e Modelagem de Projetos de Parceria Público-Privada (PPP) de Habitação de Interesse Social (Setor D) para a Secretaria de Estado de Habitação e sua Agência Paulista de Habitação Social - Casa Paulista. 2012.

WACQUANT, Loic. Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality. *Thesis Eleven*, Number 91, November 2007. p. 66–77.

ZHANG, Yunpeng. 'It Felt Like You Were at War': State of Exception and Wounded Life in the Shanghai Expo-Induced Domicide. In: BRICKELL, Katherine; ARRIGOITIA, Melisse F; VASUDEVAN, Alex (orgs). *Geographies of Forced Eviction: Dispossession, Violence, Resistance*. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 97-120.