

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CLERILEI APARECIDA BIER**

**EID BADR**

**JULIA MAURMANN XIMENES**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direitos sociais e políticas públicas[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;  
Coordenadores: Clerilei Aparecida Bier, Eid Badr, Julia Maurmann Ximenes – Florianópolis:  
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-053-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito sociais. 3. Políticas públicas. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

---



## XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

### DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

#### **Apresentação**

O nosso trabalho consistiu em acolher por meio dos critérios de avaliação científica quinze estudos apresentados, do total de trinta e cinco, no Grupo de Trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na cidade de Aracaju SE. Admitidos à apresentação após escolha por avaliadores dentre diversos outros artigos submetidos, os estudos também passaram pelo crivo do mencionado Grupo de Trabalho, em intensos debates entre os autores, outros participantes do evento e os coordenadores deste livro. As questões fundamentais relativas aos direitos sociais e as correspondentes políticas públicas, como a normatização, judicialização e os deveres do Estado, nas suas diversas esferas de poder, aparecem fortemente vinculados naquelas reflexões, e, por conseguinte, nos estudos aqui organizados.

Com efeito, registramos o nosso agradecimento à Diretoria do CONPEDI e à Universidade Federal da Sergipe que possibilitaram as condições ideais para reflexão sobre os relevantes temas mencionados, que ora resultam na presente publicação com as mais relevantes conclusões sobre os debates e pesquisas realizadas.

A relevância dos eventos nacionais e suas correspondentes publicações, sem falar na sua experiência de internacionalização, confirmam o fato de que o CONPEDI se constitui no fórum mais importante da pós-graduação stricto sensu em Direito no Brasil.

A presente obra agrupa os artigos científicos apresentados em três eixos temáticos.

O primeiro eixo temático aglutina pesquisas que dialogam com questões mais conceituais sobre os direitos sociais, sua fundamentalidade, efetivação e seus desdobramentos em políticas públicas específicas. Assim, questões sobre a efetivação do direito ao trabalho digno, a responsabilidade dos gestores públicos, ações formativas e a situação de imigrantes no Brasil.

O segundo eixo temático aborda dois direitos sociais específicos: o direito à saúde e o direito à moradia. No primeiro predominam pesquisas sobre o papel do Poder Judiciário na sua efetivação, uma discussão que aborda ainda questões orçamentárias e de planejamento, e a

ponderação de princípios . No tocante à moradia, pesquisas sobre o lazer, função social da propriedade, e as possibilidades de efetivação do direito à moradia para populações de baixa renda, permeando ainda discussões sobre a municipalidade e políticas públicas habitacionais.

No último eixo temático, o direito à educação e à assistência social, bem como temas correlatos ao debate sobre a inclusão social. Assim, análises sobre os custos da efetivação do direito à educação, sobre políticas públicas específicas como PROUNI, educação ambiental e Programa Banda Larga. Importante salientar que o debate permeou o papel da qualidade da educação para a emancipação dos sujeitos de direitos e assim o exercício da plena cidadania. Neste sentido pesquisas sobre o papel das ações afirmativas e dos impactos do Estatuto da Igualdade Racial. E para finalizar, o debate sobre educação afirma a responsabilidade do Estado com a inclusão social, e neste sentido pesquisadores apresentaram reflexões sobre as políticas de assistência social.

Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC/CONPEDI

Prof. Dr. Eid Badr - UEA/ OAB/ CONPEDI

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP/CONPEDI

## **COTA DE SOLIDARIEDADE: INSTRUMENTO VIÁVEL PARA A MORADIA SOCIAL ADEQUADA?**

### **INCLUSIONARY HOUSING: VIABLE INSTRUMENT FOR SOCIAL AND ADEQUATE HOUSING?**

**Natália Sales de Oliveira**

#### **Resumo**

A moradia digna e adequada é um direito fundamental e humano, é um dos elementos essenciais para se ver garantido o direito à cidade. A concepção de moradia adequada adotada envolve localização com infraestrutura, acessibilidade, segurança, dentre outros; porém em uma realidade em que tais características encarecem o preço da terra, a exclusão da camada de menor renda é inevitável. Assim, conciliar produção de moradia adequada e social com o mercado imobiliário passa a ser um grande desafio que, para ser enfrentado, precisará da intervenção pública. Os grandes programas de moradia no país falharam neste papel; portanto, pensar em outras formas de possibilitar moradia social adequada é elementar. Esta é uma necessidade também em outras grandes cidades no mundo, em função da crescente mercantilização das cidades e de uma gestão empreendedora que reforçam a especulação imobiliária e aumento do preço da terra. Em razão disso, a cota de solidariedade, recentemente adotada em São Paulo, surge como uma alternativa.

**Palavras-chave:** Moradia social adequada, Empreendedorismo urbano, Plano diretor estratégico de São Paulo, Cota de solidariedade.

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

Dignified and adequate housing is a human and fundamental right, it is one of the essential elements to guarantee the right to the city. The concept of adequate housing involves location and infrastructure, accessibility, among others; but in a reality in which such characteristics put land price up, the exclusion of the lower-income population is inevitable. Therefore, to conciliate production of adequate and social housing with the real estate market becomes a great challenge; which, to be faced, will need public intervention. The biggest housing programs in this country have failed in their role; for such reason, to think about other ways of enabling adequate social housing is elementary. That need involves other big cities in the world, due to the crescent commercialization of the cities and to an entrepreneurial administration, that reinforces real estate speculation and the rising of land price. Because of this, inclusionary housing, recently adopted in São Paulo, presents itself as an alternative.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Adequate social housing, Urban entrepreneurialism, São Paulo master plan, Inclusionary housing.

## 1 Introdução

A moradia é um direito social previsto constitucionalmente e garantido também pelo Estatuto da Cidade, complementando os vários elementos que compõem a cidade sustentável. Neste artigo, defende-se que moradia não é apenas a estrutura física da casa, mas abrange muito mais que isso, como o acompanhamento de uma política urbana.

A moradia não se limita à existência de um teto para viver, mas é aquela que garante segurança na posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural. Uma moradia digna e adequada é aquela cuja estrutura é segura, que tem acesso a energia elétrica e a saneamento básico, por exemplo; é também aquela cuja localização dá acesso à infraestrutura, como meios de transporte, boas escolas, polos de emprego e complexos de cultura e lazer. Para tanto, políticas de moradia devem vir acompanhadas de uma política urbana capaz de aliar todos os requisitos acima mencionados, introduzindo as benesses urbanísticas necessárias.

Políticas sociais de moradia aliadas ao cumprimento da função social da propriedade serão essenciais para se cumprir o direito à moradia adequada, um dos núcleos essenciais para a garantia do direito à cidade. Estabelecidas estas bases, a pesquisa se desenvolve ao apontar a necessidade de se aliar moradia adequada e social para, assim, atingir a camada da população de menor renda; e analisar a dificuldade de se promover a moradia social e adequada sob a lógica do mercado imobiliário. Em razão disso, defende-se que a intervenção pública através de políticas públicas de moradia bem articuladas juntamente com a regulação do mercado imobiliário passa a ser essencial. Em seguida, será apresentada a cota de solidariedade, instrumento possivelmente capaz de cumprir esta árdua tarefa.

Por fim, será discutido se o instrumento da cota de solidariedade possibilita o alcance da moradia adequada no contexto brasileiro, tendo em vista sua aplicação pelo Plano Diretor de São Paulo.

Nessa esteira, o objetivo deste artigo é apontar a necessidade de novas políticas públicas de moradia social e adequada em função da inexistência de políticas eficazes nesse sentido e, ainda, em razão da realidade do mercado imobiliário, o qual não atende a população

vulnerável socioeconomicamente. Para tanto, a estratégia metodológica utilizada foi a da pesquisa qualitativa, fazendo-se uso do método de análise de conteúdo, que permite o estudo de textos teóricos e legais, os quais permitiram concluir pela necessidade de alternativas de políticas públicas na área da moradia e pela viabilidade ou não do instrumento apresentado.

## **2 O direito à moradia digna e adequada e o direito à cidade**

Em 1933 foi divulgada a Carta de Atenas, um manifesto urbanístico resultado do quarto Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. Esta carta apresenta a organização da cidade a partir de quatro funções básicas, quais sejam trabalhar, habitar, circular e cultivo do corpo e do espírito (recreação). Esta concepção está baseada no ideal de funcionalismo, na cidade funcional. A vida urbana, então, foi reduzida a estas quatro funções básicas, ignorando condições específicas do local, tanto em termos físico-ambientais quanto em socioculturais.

Apesar dessa limitação, a Carta apresenta um conceito fundamental. Em sua segunda parte, que trata sobre Habitação, já se criticava o estado deplorável de moradias, normalmente encortçadas, reservadas à população mais pobre e situadas em zonas menos favorecidas; mencionava-se o dever de construir habitações saudáveis, areadas e ensolaradas. A moradia era então uma função da cidade, mas já não se limitava à existência de uma estrutura física para residência, mas na necessidade de se criar habitações que evitassem mal estar e doenças advindas da falta de luz solar e circulação de ar; já se defendia que morar significava mais do que uma estrutura física, mas também um abrigo que traga bem estar. O mínimo habitacional exigido naquele momento envolvia a necessidade de construir residências onde os trabalhadores pudessem permanecer saudáveis; embora deste ideal tenha surgido um padrão construtivo e até mesmo homogeneização, a questão a ser discutida aqui é que se inseriu um mínimo social quando se tratou de moradia.

Logicamente, o contexto urbano hoje se alterou e a delimitação de quais são as funções da cidade também, porém um legado foi importante: perceber um mínimo social habitacional, ou seja, uma habitação que se adeque às necessidades da atual vida urbana, trazendo qualidade de vida aos moradores. Esta qualidade será provida pelo que se denomina hoje de moradia digna e adequada.

Embora sejam várias as definições do que seja a moradia digna e adequada, foi aqui adotado o definido pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em seu artigo 11 (Decreto 591/1992) aliado ao Comentário nº 4 do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Conforme este último documento, a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças. Deve haver,

também, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; economicidade (custo da moradia não deve ameaçar ou comprometer o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes); habitabilidade (garantia de segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde); acessibilidade (necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados devem ser levadas em conta); localização (não há adequação se a moradia for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas) e respeito com a expressão da identidade cultural dos habitantes (UNITED NATIONS, 1991).

Como bem demonstrado, a moradia não se resumiu a um teto, mas a uma série de elementos fundamentais para que esse direito fosse completo. Assim entendido, o direito à moradia é capaz de prover aos cidadãos qualidade de vida e direito à cidade.

Esse entendimento é estendido a todos os cidadãos, incluindo, e talvez até principalmente, a população mais vulnerável socioeconomicamente; passa a ser um desafio, então, conciliar moradia adequada e social nas cidades. Isso porque o preço da terra urbana varia conforme a localização em que esta se encontra e a disponibilidade de benesses urbanísticas em seu entorno; os locais mais assemelhados a núcleos urbanos, ou seja, com maior infraestrutura e/ou próximos a polos de emprego, cultura, lazer e de educação possuem um preço mais elevado em razão dessas características, já a periferia é o local distante dos núcleos e com menor infraestrutura, portanto apresentam menor preço da terra. Dessa forma, a população com menor poder aquisitivo, que não consegue arcar com o preço da terra em uma área devidamente urbanizada e bem localizada terá de residir em locais mais distantes dos núcleos, com menor ou pouquíssima infraestrutura, distantes dos centros empregatícios, culturais, etc., ou seja, onde não existe moradia adequada.

O censo demográfico de 2010 apresentou dados sobre a presença de melhorias urbanas no entorno dos domicílios e demonstrou, claramente, a relação entre áreas menos urbanizadas, a população que lá reside e seu poder aquisitivo. Essa pesquisa do IBGE, intitulada *Características Urbanísticas em torno dos domicílios*, procurou saber se as ruas avaliadas têm nome, se há iluminação pública, arborização, pavimentação, calçadas, guias, rampas de acesso a cadeirantes, bueiros ou bocas de lobo, a existência de esgoto a céu aberto e lixo acumulado nas ruas.

A análise dos resultados foi cruzada com perfil demográfico e econômico dos moradores residentes em domicílios em distintas áreas urbanas do País, ou seja, com informações da renda dos moradores. No que se refere ao rendimento nominal mensal domiciliar per capita, observou-se que quanto maior a renda, maior a presença de melhorias no entorno; a ocorrência de domicílios com mais de dois salários mínimos<sup>1</sup> de rendimento nominal mensal domiciliar per capita apresentava elevada proporção de iluminação pública (98,6%), pavimentação (94,0%), meio-fio/guia (91,3%), calçada (87,4%), arborização (78,5%), identificação do logradouro (76,9%), bueiro/boca de lobo (58,5%) e de rampa para cadeirante (12,2%) e baixa proporção de esgoto a céu aberto (3,8%) e lixo acumulado nas vias públicas (2,6%) em suas faces de quadra. Na classe de rendimento de até ¼ de salário mínimo per capita, verificou-se que os domicílios estavam localizados em faces de quadra que apresentavam 91,6% de iluminação pública, 61,7% de pavimentação, 56,8% de arborização, 55,7% de meio fio/guia, 38,6% de identificação do logradouro, 45,4% de calçada, 20,0% de bueiro/boca de lobo e 1,0% de rampa para cadeirante. A incidência de domicílios com esgoto a céu aberto e lixo acumulado nos logradouros era da ordem de 24,9% e 8,2%, respectivamente.

Desta forma, enquanto na faixa de renda per capita de até um quarto do salário mínimo menos da metade das ruas têm calçadas e apenas 20% possuem bueiros e bocas de lobo, na faixa de renda superior a dois salários mínimos per capita esses mesmos itens estão presentes em 85% das ruas onde estes domicílios estão localizados. Importante destacar que devido à necessidade de coletar informações por face de quadra<sup>2</sup>, assim como as dificuldades logísticas e o alto custo, foram excluídos da pré-coleta os setores onde não se dispunha de um aruamento regular (setores rurais e assentamento irregulares/aglomerados subnormais), o que poderia alterar significativamente os números relacionados às melhorias urbanas relacionadas à renda.

Esta pesquisa apenas exemplifica que a determinação da moradia pelo mercado imobiliário se pautará na relação da renda com a infraestrutura urbana do entorno. Os agentes que comandam este mercado estabelecem preços diferenciados por metro quadrado nas áreas

---

<sup>1</sup> Foi usado o valor que vigorava no mês de referência, qual seja, quinhentos e dez reais.

<sup>2</sup>Quadra é um trecho retangular bem definido com quarteirões fechados ou abertos, limitado por ruas e/ou estradas. Em alguns locais, a quadra é também chamada de quarteirão. Cada um dos lados da quadra é entendido como face de quadra.

da cidade em função das condições do meio ambiente, se natural ou construído; posição da zona da cidade em relação a ligação com transporte público; urbanização do entorno (infraestrutura urbanística como iluminação, saneamento, acesso a água canalizada, asfalto nas ruas etc.); acesso a centros de emprego, consumo, cultura, etc. Os preços estão vinculados à localização de determinada terra urbana e a benesses urbanísticas que ela dispõe, quando se tem uma localização com maior infraestrutura e melhorias urbanas, o preço da terra tende a ser mais elevado; o pensamento contrário também se aplica.

Neste caso restaria às pessoas com menor poder aquisitivo residir em locais cujo preço da terra é equivalente à sua renda e que correspondem a isolamentos urbanos, muito distantes do núcleo urbano, com baixa infraestrutura e poucos acessos às benesses urbanísticas, acabando por acarretar em intensas viagens pendulares e menor qualidade de vida. Ocorre que o conceito de moradia adequada envolve localização com infraestrutura, acessibilidade, habitabilidade, adequação cultural, dentre outros acima comentados, os quais não são disponíveis para população de menor renda, por esta não ter condições de arcar com o preço da terra em localizações onde tudo isso é oferecido. Assim, conciliar produção de moradia adequada com o mercado imobiliário passa a ser um grande desafio. Dessa forma, a provisão deste direito precisará se aliar ao conceito de moradia acessível ou de interesse social, para atender aos setores mais vulneráveis socioeconomicamente.

Ao entrar nesta discussão, a intervenção estatal passa a ser crucial, pois a produção de moradia digna e adequada pelo mercado imobiliário tende a atender somente a população com rendimentos suficientes para tal, os outros setores sociais não são atraentes para este mercado por não serem tão rentáveis. As políticas públicas de moradia devem ser implementadas para que esta demanda normalmente não atingida pelo mercado tenha, também, seus direitos contemplados. Assim, a adequada articulação de políticas públicas de moradia aliadas à regulação do mercado imobiliário serão essenciais para se efetivar o direito aqui contemplado.

O Brasil, ao longo de sua história, já promoveu políticas públicas de habitação, porém os maiores programas habitacionais de nível nacional no país foram relacionados ao financiamento de moradia, à lógica empresarial e não regulação do mercado imobiliário. É o que se pode observar do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) até então desenvolvido

durante o governo militar e gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e do atual Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Quanto ao primeiro, foi adotado um modelo liberal de provisão habitacional, o que corroborou com maior segregação residencial conforme os rendimentos da população; tais políticas foram guiadas por uma linha empresarial com um esquema de autofinanciamento das instituições de promoção habitacional; a ideia era criar uma forma de financiar a produção capitalista de moradia através da lógica do mercado imobiliário e não criar subsídios para a produção de moradia para a população de rendas mais baixas. Além de não atender à população de baixa renda, as moradias construídas eram precárias, homogêneas e distantes dos centros urbanos, com pouca infraestrutura, estendendo horizontalmente a cidade, causando em depreação ambiental e não cumprimento dos requisitos de moradia adequada. (BOTELHO, 2007).

Quanto ao segundo, criado em resposta à crise de 2008 - a crise dos *subprime* que se iniciou nos Estados Unidos e rapidamente se expandiu para o resto do mundo em função dos títulos tóxicos comercializados pelos bancos norte-americanos – reproduziu o erro do BNH ao se fixar na produção de unidades habitacionais prontas, atendendo primordialmente a construção civil e ao não adotar o conjunto de estratégias que o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social – PlanHab<sup>3</sup> julgou indispensável, como o financiamento e subsídios de localização (valor adicional para projetos em áreas mais centrais e consolidadas; o PMCMV estabeleceu teto único por região para o valor da unidade, acabando por determinar a localização periférica dos projetos) e as estratégias urbano-fundiárias (o programa acabou por aumentar a demanda por glebas, gerando especulação imobiliária e tendendo a gerar a transferência do subsídio para esta especulação). O desenho adotado pelo programa foi fortemente ancorado na participação do setor privado, seguindo, mais uma vez, uma lógica empresarial (BONDUKI, 2014).

Por fim, coube ao mercado a promoção dos empreendimentos imobiliários elaborados de acordo com as exigências técnicas mínimas do PMCMV, principalmente no que se refere ao cálculo do valor da unidade habitacional, de forma a se enquadrar no perfil financiado e, ao mesmo tempo, garantir maior taxa de lucro possível aos projetos das

---

<sup>3</sup> Foi responsável por consolidar princípios gerais e metas para ação do Governo em um lapso temporal de doze anos com o objetivo de reduzir o déficit habitacional (BONDUKI, 2014).

empresas (ARAGÃO; ARAÚJO e CARDOSO, 2011). Como a intenção da empresa é adquirir lucro no empreendimento e como os preços finais da habitação estão predeterminados por um teto, os ganhos com o empreendimento virão com a redução do preço da terra e com a redução dos custos da construção. Quanto ao primeiro, para ser alcançado, é necessário um estoque de terras ou transformação do solo rural em urbano, por exemplo. Quanto ao segundo, será preciso diminuir perdas, ampliar a escala, aumentar produtividade e usar novas tecnologias, todos esses podem ser aplicados simultaneamente; assim, pode-se diminuir custos gerais ao adotar materiais mais baratos para construção e ampliar escala do empreendimento ao trabalhar com terrenos maiores, o que será possível em locais distantes dos núcleos, já que estes possuem seus territórios já muito adensados (Aragão *et al*, 2011).

A oferta de terra urbanizada nos núcleos urbanos é baixa, o que contribui para especulação imobiliária e o aumento dos preços da terra nessas localidades. Assim, realizar o empreendimento em locais onde o preço da terra é menor (longe dos núcleos urbanos, ou seja, na periferia<sup>4</sup>) e fazê-lo com o menor custo possível viabilizará atender todas as faixas exigidas pelo Programa<sup>5</sup>, em especial a faixa um, que tem menor rendimento.

Dessa forma, os empreendimentos, particularmente aqueles voltados para as classes de menor renda, são construídos fora do município polo ou então dentro do município, mas em áreas periféricas (Aragão *et al*, 2011). O Rio de Janeiro, por exemplo, apresenta maior parte das unidades habitacionais aprovadas na metrópole, porém a maioria das unidades destinadas à faixa um se encontram na zona oeste da cidade, principalmente nos bairros de Santa Cruz, Campo Grande e Guaratiba (Aragão *et al*, 2011); esta região é a que apresenta menor IDH (índice de desenvolvimento humano) do município<sup>6</sup>; é uma área com menor infraestrutura e menor urbanização, além de estar longe dos principais polos de emprego do município (quais sejam centro e zona sul) e atualmente possuir poucos acessos à mobilidade<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Sendo que um dos fatores que influi no preço da terra é sua dotação ou não de infraestrutura, dentre eles, a urbanização.

<sup>5</sup> Faixa 1 - Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00. Faixa 2 - Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 3.275,00. Faixa 3 - Famílias com renda mensal bruta acima de R\$ 3.275,00 até R\$ 5 mil. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida> >. Acesso em: 12.11.2014.

<sup>6</sup> Fonte: Instituto Rio. Disponível em: < [http://www.instituto.org.br/sobre\\_a\\_zona\\_oeste](http://www.instituto.org.br/sobre_a_zona_oeste) >. Acesso em 12 nov. 2014.

<sup>7</sup> Atualmente, estão sendo construídas linhas de BRT's (Bus Rapid Transit) que ligará a região com o restante da cidade.

Além das críticas acima, é importante destacar que tem prevalecido no Programa a forma condomínio, o que é prejudicial, sobretudo para a população da faixa um - com menor renda, com menor escolaridade, com vínculos de trabalho mais precários, fortemente dependentes de programas sociais e de transferência de renda. Esta população, além do financiamento da moradia, precisa arcar com os valores condominiais e as tarifas de eletricidade e água, ônus significativo para sua capacidade financeira.

Por fim, com este vínculo com o setor privado, a política de moradia para o setor mais vulnerável, qual seja a faixa um, tem se restringido a disponibilidade de construção do mínimo exigido de casas e em locais periféricos. Isso porque as construções existentes nos núcleos urbanos ou em suas proximidades tendem a ser destinadas às outras faixas de renda, pois são nestes locais onde o preço da terra é maior; logo, para que os investimentos sejam rentáveis ao setor privado as construções em áreas bem localizadas são destinadas às faixas de maior rendimento.

Dessa forma, restam às faixas de menor rendimento as moradias construídas em locais mais afastados dos núcleos urbanos, onde ainda não se tem alta quantidade de infraestrutura, distante dos principais polos de emprego, dos complexos culturais, de boas escolas, dentre outros. Nestes casos, não se fala em moradia adequada, pois não se tem vários daqueles elementos acima mencionados, determinados pelo Comentário número 4. Aliás, até mesmo a segurança dessas pessoas está em risco, como evidenciado e noticiado recentemente em imóveis do Programa que estariam sendo invadidos por milicianos e com a expulsão dos moradores<sup>8</sup>.

Em razão dos motivos acima mencionados, nota-se que políticas públicas de moradia social cunhadas em uma lógica empresarial e que não fomentem regulação do mercado imobiliário serão incapazes de garantir o direito à moradia digna e adequada para a parcela mais vulnerável socioeconomicamente da sociedade. Embora possa oferecer condições para que esta parcela adquira um imóvel, a moradia oferecida estará aquém do considerado adequado.

---

<sup>8</sup> Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/milicia-domina-condominios-do-programa-minha-casa-minha-vida-no-rio> >. Acesso em 10 nov. 2014

Porém, como pode o Poder Público intervir no mercado imobiliário e articular uma política pública de moradia social em cidades cada vez mais sob a influência do capital? Para percorrer este caminho, primeiro será abordada a gestão empreendedora das cidades e, posteriormente, a indicação do instrumento de cota de solidariedade como possibilidade de concretizar esta difícil tarefa.

### **3 Cota de solidariedade: uma alternativa?**

Como visto, a parca produção de moradia de interesse social não se dá somente em função da má articulação de políticas públicas de moradia, mas também em razão da grande influência do mercado imobiliário na produção de habitações. Esta última situação se solidificou após uma alteração na gestão das cidades em função de mudanças no sistema econômico, político e até cultural; com esta modificação, uma maior mercantilização das cidades foi possível e sua gestão passou a sofrer fortes influências da lógica empresarial em razão do empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005). Este fenômeno foi produto da sensível mudança na governança global a partir, especialmente, dos anos de 1970, quando a abordagem administrativista de ação estatal foi substituída pelo empreendedorismo; a primeira abordagem se caracterizou por um Estado forte e centralizado, com capacidade financeira de arcar com os custos dos direitos sociais, embasado em ideais keynesianos; era o Estado de bem estar social com regime fordista de produção; porém, com a recessão das economias dos países em 1973, em função das crises do petróleo, aliada à declinante capacidade dos Estados Nação em controlar fluxos financeiros de empresas multinacionais e à transição do regime fordista keynesiano para o de acumulação flexível, a antiga abordagem se tornou obsoleta e inadequada para a nova configuração global.

O Estado teve de mudar suas funções para responder à crise econômica acima citada e as novas formas de produção e acumulação de capital que surgiam. Além disso, ele teve de solucionar, também, sua própria crise administrativa, financeira e política. As políticas econômicas até então vigentes, embasadas em ideias keynesianas, o aparelho estatal de oferta de bens e serviços e o sistema de bem-estar social foram identificados como os principais elementos que ofereciam pesado ônus à situação financeira dos Estados; o tamanho do aparelho estatal foi visto como excessivo e os suportes estatais ao compromisso social foram atenuados em razão de o poder público não mais ter arcabouço financeiro para arcar com eles e a capacidade do Estado em regular a economia enfraqueceu. Não mais se tratava de um Estado Nacional forte e centralizado, pois o desenvolvimento capitalista passou a ser mais globalizado, com maior interdependência da economia mundial.

Esta mudança de paradigma trouxe consigo um fato interessante: maior visibilidade para as cidades. Essa visibilidade se formou em razão da maior associação do setor privado

com os poderes públicos locais; exemplos disso são a própria noção de parceria público-privada que se intensificou a partir de então e a ocorrência mais frequente de acordos das empresas diretamente com os poderes locais, facilitando melhor controle dos custos que elas precisariam arcar. Esse maior protagonismo das cidades aliado à associação com a iniciativa privada foram essenciais para atrair investimentos para as localidades, afinal o poder público, em todas as instâncias, não mais tinha recursos financeiros para arcar, sozinho e completamente, com seus compromissos sociais. Assim, para atrair parcerias e investimentos, as cidades passaram a competir entre si, disputando qual delas receberia determinado benefício financeiro oriundo do setor privado; com o intuito de melhor competir foram criando estratégias para se tornarem cada vez mais atraentes ao capital, tais como investimento em infraestrutura, em qualidade e quantidade de mão de obra e custos da oferta destas com o oferecimento de subsídios, como renúncias fiscais, crédito barato e flexibilização dos custos com a mão de obra. As cidades também passaram a exercer sua atratividade em relação à divisão espacial de consumo; paulatinamente, a atração exercida pelas localidades deixa de ser tão somente em função do turismo, mas passa a ser também em razão do consumo; locais como shopping centers e restaurantes exóticos, por exemplo, denotam a imagem de uma cidade inovadora, divertida e segura para consumir.

Esta nova forma de gestão urbana permitiu que o capital financeiro fosse capaz de modelar o espaço urbano, pois o setor privado concentra seus investimentos em áreas mais rentáveis, ou seja, que possibilitarão o lucro. Ocorre que investimentos em políticas públicas voltadas para a população mais vulnerável socioeconomicamente não apresentam tal rentabilidade; portanto, questões sociais importantes acabam por ser marginalizadas e fortes estímulos para que as ações do poder público se concentrem nas áreas mais rentáveis se intensificam. Esses fatores permitiram o cenário de cidades ainda mais excludentes, com especulação mais imobiliária, altos preços da terra, espaços cada vez mais privatizados, enfim, formas que permitam capitalizar o espaço e rentabilizar os investimentos. Uma nova maneira de vivenciar a cidade tomou forma com atividades de diversão realizadas em ambiente de consumo, como ocorre nos shopping centers, e com a falta de prestígio por determinada camada da população e pela degradação de espaços verdes para alcançar a rentabilidade empresarial. Assim, situações como diminuição dos espaços públicos, aumento

da segregação socioespacial e elevação do preço da terra foram estimuladas com essa forma capitalista de gestão e produção do espaço.

A questão se agrava quando se observa que o poder público não tem forças para frear esta ação capitalista nos pontos socialmente importantes; como dito acima, a intervenção estatal pode se organizar de modo a estimular este fato ao agir com, por exemplo, fraca regulação do setor imobiliário, com a desatualização de impostos da terra urbana (o IPTU no caso brasileiro), não aplicação de instrumentos urbanísticos disponíveis legalmente para atenuar a ação empreendedora (como os disponíveis no Estatuto da Cidade - Parcelamento ou edificação compulsórios e IPTU progressivo no tempo, por exemplo, e que não são empregados em grande parte das cidades brasileiras) e práticas ativas de remoções para facilitar os investimentos privados. Como dito, por vezes o Estado é cooptado, quando não unificado ao poder privado.

Como foi visto, o Estado não mais tem arcabouço financeiro para arcar, sozinho, com todos os compromissos sociais, como ocorria até os anos sessenta; assim, a dependência dos investimentos oriundos do setor privado é uma realidade. Este tipo de gestão urbana aparenta ser uma imposição econômica e financeira aos Estados, ou seja, uma alternativa possível para angariar recursos, porém é esta governança que afugenta recursos para políticas públicas voltadas, em especial para os setores mais vulneráveis da sociedade, desestimulando investimentos em transporte público, em espaços públicos, em políticas de moradia adequada, enfim, em propostas que concretizem o direito à cidade.

Esse fenômeno é observado em inúmeros países no mundo, tanto nos desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento. No Brasil, essa realidade se consolidou a partir do início dos anos 1990, quando o Estado adotou um modelo neoliberal de gestão, trazendo uma redefinição do papel do governo local: como agente potencializador do desenvolvimento econômico da cidade. Com esta nova função, cabia ao executivo municipal criar um novo modelo de política urbana, o qual se caracterizou pela adoção de uma postura empreendedora, estratégica e empresarial (SANTOS, 2006).

Estes fatores juntos trouxeram um efeito importante sobre a terra urbana: a de que ela é um capital a ser valorizado. Ao conceber a terra não só como valor de uso, mas também como valor de troca, a influência do mercado imobiliário nesta será marcante; impactos na

especulação imobiliária e no preço da terra são claros, fortalecendo o encarecimento da terra urbanizada e bem localizada, ajudando a reforçar um padrão periférico de urbanização (padrão núcleo-periferia).

Este tipo de gestão das cidades entra em conflito com a moradia social e adequada. Isso porque os locais onde há acesso a infraestrutura urbana, cultura, transportes, boa educação etc. se encontram nos núcleos urbanos, onde a terra é mais cara; para que houvesse moradia para população de baixa renda nestes locais seria necessário investimento do poder público para subsidiar tal moradia. Ocorre que o poder público não mais tem condições de arcar com todos os seus compromissos sociais e depende de formas de parceria com a iniciativa privada, a qual tem ações especulativas e procuram lucratividade em seus investimentos. Naturalmente, a moradia adequada em áreas bem localizadas para camadas sociais com rendimentos muito baixos não configura uma faixa rentável para os investidores.

Esta dificuldade não se configura somente no Brasil ou em países em desenvolvimento, mas em todas as grandes cidades do mundo. Isso porque o empreendedorismo urbano e a mercantilização das cidades são realidade em várias cidades nesse mundo globalizado e com um mercado financeiro internacional. Em razão dessa dificuldade, a cota de solidariedade surgiu como um instrumento viável.

Em termos gerais, a cota de solidariedade é a intervenção do poder público para se construir moradia social em empreendimentos. Este instrumento é, em síntese, um programa ou política pública que promove incentivos a empreendedores do mercado imobiliário para que incorporem moradias sociais como parte dos empreendimentos, construindo-as no mesmo empreendimento, em outra localidade ou, ainda, contribuindo com dinheiro ou terra para que o poder público as construa; em troca, o poder público local dá incentivos, normalmente acréscimo de área de construção. Seria a forma de envolver o setor privado neste compromisso, tendo em vista que o poder público não conseguiria, sozinho, construir tantas habitações acessíveis para suprir o déficit habitacional para moradia adequada.

De forma genérica, portanto, ela seria uma forma de regular o mercado sem desestimular o investimento; em uma realidade em que o empreendedorismo urbano se apresenta como meio de se adquirir recursos financeiros necessários ao poder público, regular

o mercado imobiliário, resguardando o direito à cidade e, concomitantemente, trazendo capital para promover a infraestrutura urbana é uma combinação necessária.

A cota de solidariedade tem sido empregada em inúmeras cidades do mundo e uma das condições para que ganhasse esta notoriedade foi o consenso neoliberal, caracterizado pela privatização, desregulamentação e diminuição do tamanho do Estado; após este fato, uma nova concepção de Estado emergiu, na qual este passou a intervir menos e a não ser o protagonista em todas as políticas sociais; na produção de moradia, teve de diminuir drasticamente seu envolvimento direto (construção de conjuntos habitacionais e fornecimento de recursos financeiros para isso); o estímulo a este instrumento, então, é fruto da aproximação descentralizada, pragmática e multisetorial do Estado na provisão de moradia social (CALAVITA; MALLACH, 2010). Outras condições que incentivaram este instrumento são os atuais reflexos do modelo dominante de produção de moradia dos anos cinquenta e sessenta; em razão da quase inexistência de terras baratas em locais centrais, os conjuntos habitacionais eram construídos em periferias, em locais em que serviços públicos eram pobremente oferecidos; os resultados disso foram a segregação socioespacial, marginalização, guetização e, em alguns casos, altos índices de violência urbana, como ocorreu em 2005 nos *grand ensembles*<sup>9</sup> ao redor de Paris.

Por fim, a cota de solidariedade tem sido avaliada como um mecanismo potencialmente capaz de viabilizar a recuperação de mais valia; como atualmente o mercado estipula maiores preços da terra em locais altamente urbanizados, os empreendedores obtêm grande lucro em função de uma característica que não construíram, afinal a infraestrutura urbana disponível no local se deu em razão de investimentos públicos. Assim, exigir que haja habitação de interesse social nestas áreas é uma forma de o poder público recuperar a mais valia que existe em função da valorização da terra urbanizada; além disso, esta exigência irá aumentar o custo do empreendimento a ser realizado no local, obrigando os empreendedores a diminuir o valor estipulado para a terra, para assim manter o preço final do imóvel em um valor compatível com o interesse dos compradores (CALAVITA *et al*, 2010).

Dessa forma, em qualquer lugar onde se deem investimentos haverá a aplicação do instrumento, aumentando-se a disponibilidade de moradias em locais bem estruturados e a

---

<sup>9</sup>São os conjuntos habitacionais construídos para abrigar grande número de pessoas são reconhecidos pelo padrão homogêneo dos edifícios.

preços acessíveis para determinada camada da população e atendendo ao conceito de moradia social adequada. Há, então, a articulação de uma política de moradia voltada para a população de baixos rendimentos e, ainda, regulação do mercado imobiliário, mantendo o preço da terra em valores acessíveis.

No Brasil, este instrumento foi trazido pela primeira vez pelo Plano Diretor de São Paulo (Lei 16.050/2014), como forma de cumprimento da função social da propriedade, para possibilitar o direito à moradia adequada e trilhar caminho para o direito à cidade. Ela ainda não foi aplicada, pelo fato de a lei ter entrado em vigor em primeiro de agosto de 2014 e os projetos protocolados e aprovados pela administração municipal antes da sanção do Plano permanecerem inalterados; somente os projetos protocolados após a sanção estarão submetidos às novas regras, logo ainda não se sabe qual será a atitude das construtoras.

Este Plano aposta em uma modificação na forma de gerir e usar a cidade, questionando seu caráter mercantilista na acessibilidade a lazer, serviços, cultura, moradia adequada etc.; a ideia é possibilitar acesso de todas as pessoas à cidade.

A cota de solidariedade foi uma das formas escolhidas pelo Plano para controlar a especulação imobiliária, uma das grandes razões do aparte espacial, e criar mecanismos de contrapartida social para cada nova construção de empreendimentos de grande porte. A proposta então é que o próprio promotor de empreendimentos imóveis construa a Habitação de Interesse Social - HIS, doe terrenos para tanto ou, ainda, doe recursos ao Município para que este as produza:

Art. 111. Fica estabelecida como exigência para o certificado de conclusão de empreendimentos imobiliários de grande porte ou implantação de planos e projetos urbanísticos a Cota de Solidariedade, que consiste na produção de Habitação de Interesse Social pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao Município para fins de produção de Habitação de Interesse Social e equipamentos públicos sociais complementares à moradia.

Parágrafo único. A doação prevista no “caput” não exige a necessidade de destinação de áreas ao Município nos termos da legislação de parcelamento do solo.

Art. 112. Os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados) ficam obrigados a destinar 10% (dez por cento) da área construída computável para Habitação de Interesse Social, voltada a atender famílias com renda até 6 (seis) salários mínimos, de acordo com regulamentação definida nesta lei.

§ 1º A área construída destinada à Habitação de Interesse Social no empreendimento referido no “caput” desse artigo será considerada não computável.

§ 2º Alternativamente ao cumprimento da exigência estabelecida no “caput” deste artigo, o empreendedor poderá:

I – produzir Empreendimento de Habitação de Interesse Social com no mínimo a mesma área construída exigida no “caput” desse artigo em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana;

II – doar terreno de valor equivalente a 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno do empreendimento, calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana;

III – depositar no Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, em sua conta segregada para Habitação de Interesse Social, 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, destinado à aquisição de terreno ou subsídio para produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3.

§ 3º Atendida a exigência estabelecida no “caput”, inclusive pelas alternativas previstas no § 2º, o empreendimento poderá beneficiar-se de acréscimo de 10% (dez por cento) na área computável, obtida mediante o pagamento da outorga onerosa.

§ 4º O Executivo deverá fiscalizar a destinação das unidades, garantindo o atendimento da faixa de renda prevista no “caput” deste artigo. (...)

Como se pode ler no artigo acima, exige-se que os empreendimentos acima de vinte mil metros quadrados destinem dez por cento da área construída computável para Habitação de Interesse Social, voltada a atender famílias com renda de até seis salários mínimos; assim, o empreendedor ganha dez por cento para construção, pois a área construída destinada a HIS não será computada. Nesta situação, a HIS deverá ser construída no mesmo empreendimento.

A cota de solidariedade, então, será aplicada quando da construção de um empreendimento de grande impacto no território (no caso vinte mil metros quadrados), sendo vista, por tal razão, como forma de garantir que este grande empreendimento cumpra sua função social, resguardando a própria função social da cidade. Neste caso, supondo que se trate da construção de um *shopping center* de grande porte, prover moradia de interesse social no mesmo empreendimento pode ser útil para os futuros trabalhadores locais; ou ainda, se este empreendimento se tratar de um condomínio de alto padrão ou de classe média, ao possibilitar

HIS no mesmo local, vai proporcionar uma mistura de classes e possibilitar que pessoas com menores rendimentos tenham acesso ao mesmo tipo de infraestrutura que as classes mais abastadas.

Alternativamente, o empreendedor pode produzir Empreendimento de Habitação de Interesse Social com no mínimo a mesma área construída exigida (dez por cento) em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. Outra opção é doar terreno de valor equivalente a dez por cento do valor da área total do terreno do empreendimento, calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, para que lá seja construído a HIS. Por fim, ele pode ainda depositar no Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, em sua conta segregada para Habitação de Interesse Social, dez por cento do valor da área total do terreno calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, destinado à aquisição de terreno ou subsídio para produção de HIS por parte do poder público.

Uma primeira crítica que pode ser feita à forma como o instrumento foi regulamentado é que não há referência ao tipo de localização onde se dará o empreendimento. Normalmente, iniciativas desta monta (vinte mil metros quadrados), para que sejam viabilizadas, são realizadas em locais onde já existe um padrão de infraestrutura; porém a depender do tipo de empreendimento, algumas benesses essenciais à população da HIS podem não estar disponíveis. Pense-se, na primeira opção (construir HIS na própria construção), em um empreendimento residencial com esta metragem e construído em área bem distante dos núcleos. Nestes locais, a acessibilidade ao transporte público de massa é menor; caso se trate de um condomínio residencial de alto padrão, a conexão com o restante da cidade é realizada, primordialmente, pelo automóvel particular; a população destinada a HIS neste empreendimento poderia ser prejudicada em uma situação dessas. Seria prudente exigir localizações urbanizadas e com acesso aos meios de transporte coletivos, complexos culturais, boas escolas, etc.

Outra crítica realizada diz respeito às alternativas disponibilizadas ao empreendedor. Este deverá construir HIS no mesmo local ou na mesma macrozona de estruturação e qualificação urbana, ou seja, mais ou menos em toda a cidade consolidada; neste último caso, a HIS poderá se localizar em áreas distantes dos núcleos e com baixa infraestrutura, não

atendendo ao conceito de moradia digna e adequada. Ademais, há outra questão que deve ser ponderada, como a construção fica a cargo do empreendedor e se destina à população com menor capacidade financeira, para que o empreendimento seja rentável, o construtor pode acabar fazendo HIS com menores custos da produção, que pode incluir, caso não haja fiscalização, utilização de materiais menos confiáveis na edificação.

Ainda em relação a estas duas alternativas, o instrumento regulamentado pelo Plano não especifica a faixa a ser atendida pela HIS. No anexo do quadro um do plano constam algumas definições, dentre elas quais as faixas de HIS; a faixa um se destina a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.172,00 (dois mil, cento e setenta e dois reais) ou renda per capita de até R\$ 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais). Já a faixa dois é destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 2.172,00 (dois mil, cento e setenta e dois reais) ou 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais) per capita e igual ou inferior a R\$ 4.344,00 (quatro mil, trezentos e quarenta e quatro reais) ou R\$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais) per capita. Caso o empreendedor se decida por construir a HIS, ele poderá atender a qualquer uma das faixas, pois não se especifica a preferência por uma ou por outra (apenas diz que se atenderá famílias com renda de até seis salários mínimos); a questão é que será mais seguro e rentável para o empreendimento construir HIS para a faixa dois, focando-se no limite máximo mencionado (o que se aproxima de seis salários mínimos), já que nada obriga o empreendedor a atender famílias que recebam até três salários mínimos; assim, a população mais vulnerável seria pouco agraciada por este instrumento.

Ao fim, exige-se a destinação de dez por cento de moradias a uma faixa de pessoas com renda média e/ou alta, já que a atual população de baixa renda no país não recebe um montante acima de quatro mil reais, o que está longe de se tratar, propriamente, de habitação de interesse social. Ademais, não se prevê a forma como tais habitações serão fornecidas, se através de compra e venda ou se através de locação social; caso seja o primeiro, deve-se garantir que o preço do imóvel não siga a elevada valorização imobiliária local.

Quanto às duas alternativas restantes, pode-se, ainda, doar terreno ou depositar dez por cento do valor da área total do terreno. Neste caso, a localização também pode ser afetada; isto porque na primeira situação, embora haja a exclusão de algumas áreas, ainda pode-se doar terrenos em localidades com baixa infraestrutura urbana. Por fim, caso o empreendedor opte por não construir HIS poderá doar terreno ou depositar o equivalente a 10% do valor de

seu terreno ao Fundo de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura, que deverá utilizá-lo para construir HIS preferencialmente em Zeis 3<sup>10</sup>, entretanto, nada a obriga construir nestas localizações.

Com essa configuração final, muitos urbanistas acreditaram ter sido perdida a principal função da cota: envolver o empreendedor na produção de HIS e possibilitar que áreas bem localizadas na cidade sejam acessíveis a mais pessoas. Todo o propósito desta cota era que fosse possibilitada à população, que não tinha capacidade financeira para arcar com o preço da terra em boas localizações, a oportunidade de residir nestes locais, possibilitando o direito à cidade também a elas. Entretanto, da forma como foi regulada, a cota de solidariedade pode não cumprir este papel.

---

<sup>10</sup>Artigo 45, III: “ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse publico ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social” (LEI 16.050/2014).

#### **4 Conclusão**

O direito à moradia digna e adequada é um direito humano e estendido a todas as pessoas. Assim, quando se pensa em possibilitar este direito à população mais vulnerável socioeconomicamente, enfrenta-se um grande desafio: articular moradia adequada com moradia social.

Essa articulação é um desafio quando se vive em cidades mercantilizadas, com gestão urbana estratégica e grande influência do mercado. Isso porque essa mercantilização acentua a apropriação da terra como valor de troca, fortalecendo processos de especulação imobiliária e aumento do preço em áreas urbanizadas e com grande infraestrutura. Dessa forma, a moradia adequada acaba por ser oferecida para quem tem condições financeiras de arcar com ela.

O vínculo entre renda e preço da terra é uma realidade não só no Brasil mas em outras grandes cidades do mundo; localizações com melhorias urbanas e boa infraestrutura possuem maior preço da terra e afasta a população que não tem condições de arcar com ela, restando a estas pessoas residir em locais com parca infraestrutura e menor acesso a melhorias urbanas. Em razão desse grande desafio, a intervenção do poder público, através de políticas públicas de moradia e regulação do mercado imobiliário, é essencial.

Entretanto, os maiores programas habitacionais do país aliaram o setor público com a iniciativa privada e se pautaram em uma lógica empresarial; foram programas que não conseguiram prover moradia adequada para a população da faixa mais vulnerável. Os conjuntos habitacionais eram localizados em regiões periféricas, com menor infraestrutura e pouco acesso aos meios de transportes, distantes de polos de emprego, etc. No caso do atual programa, são nestes locais onde as habitações para a faixa de famílias de menor renda se concentram. Assim, formas de contornar esta situação, regulando o mercado imobiliário e fazendo com que este também contribua com a disponibilização de moradia social sem emperrar seus investimentos passou a ser necessária. A imposição de espécies da cota de solidariedade pareceu ser uma política viável; este instrumento, de forma genérica, significa a reserva de uma determinada porcentagem para moradias sociais em determinado empreendimento, ou seja, o próprio empreendedor construirá as Habitações de Interesse Social (HIS); em troca de ganho de área para construção.

Outras cidades no mundo já utilizam desse instrumento; no contexto brasileiro, a cota foi implementada pelo novo Plano Diretor de São Paulo e ao empreendedor foram dadas três alternativas: reservar HIS no próprio empreendimento ou construir HIS em outra área na mesma macrozona; doar terreno ou doar valor correspondente ao valor do terreno. Em todas estas alternativas foram vislumbrados eventuais problemas que podem comprometer severamente a população que se beneficie das moradias acessíveis, acarretando, ao fim, em não alcance de moradia adequada.

Embora com todos os problemas apontados, é interessante notar que, de certa forma, o empreendedor ainda mantém responsabilidade, mesmo que indireta, na construção de HIS; ademais, conseguiu-se implementar este conceito na legislação da cidade mais rica do país, o que pode significar uma tendência a ser seguida. Logicamente, se isto se mostrar como tendência, modificações devem ser realizadas, para que se possa atender genuinamente a população com menor rendimento; porém, ainda que tais alterações sejam realizadas, a cota enfrentaria outro obstáculo à sua implementação: a cultura local, ou seja, a falta de costume em misturar pessoas de classes econômicas diferentes em um mesmo residencial.

Apesar de tudo isso, a cota de solidariedade é um instrumento em potencial para se possibilitar moradia social adequada, ainda mais para a realidade brasileira, pois ela articula poder público e setor privado (já que, como foi dito anteriormente, o poder público não mais tem a capacidade financeira de arcar com todos os seus compromissos sociais sozinhos), mas protegendo na medida do possível a população mais vulnerável.

## Bibliografia

ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza; CARDOSO, Adauto Lucio. **Habitação de interesse social: Política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. XIV Encontro Nacional da Anpur, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: < [http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/adauto\\_cardoso.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf) > Acesso em 16.11.2014 a.

BONDUKI, Nabil. Avanços, Limitações e Desafios da Política Habitacional do Governo Lula. Direito à habitação em oposição ao direito à cidade. In: **Direito à moradia adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Coordenadores: Fernandes, Edésio; Alfonsin, Betânia. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BOTELHO, Adriano. **O Urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo, Annablume, Fapesp, 2007.

BRASIL. Lei 16.050 de 31 de julho de 2014. “Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002”. **Diário Oficial, ano 59, número 140, São Paulo, sexta-feira, 1º de agosto de 2014**. Disponível em: <[http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav\\_cidade/index.asp?c=18&e=20140801&p=1&clipID=B9N8D6TN3UGAMeE65RHOJ8E9OF7](http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_cidade/index.asp?c=18&e=20140801&p=1&clipID=B9N8D6TN3UGAMeE65RHOJ8E9OF7) >. Acesso em 12 nov. 2014 b.

BRASIL. Lei 11.977 de 07 de julho de 2009. “Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências”. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm) >. Acesso em 15 nov. 2014 c.

CALAVITA, Nico. MALLACH, Alan. An International Perspective ofn Inclusionary Housing. In: **Inclusionary Housing in International Perspective - Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture**. Edited by Nico Calavita, and Alan Mallach. Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts, 2010.

CONGRESSO NACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA, IV, 1933, Atenas - Grécia. **Carta de Atenas**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=233>>. Acesso em 12 nov. 2014d.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICAS - IBGE. Características urbanísticas do entorno dos domicílios. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, p.1-175,

2010. Disponível em:  
<[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Entorno\\_dos\\_Domicilios/entorno.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Entorno_dos_Domicilios/entorno.pdf)>. Acesso em 18 out. 2014e.

SANTOS, Ângela Moulin Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro/UERJ, n. 1, v. 1, 2006.

UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. General Comment No. 4 – **The right to to Adequate Housing** (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 December 1991, E/1992/23. Disponível em:  
<<http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>>. Acesso em 15 nov. 2014f.