

# | 689 | HABITAÇÃO SOCIAL E REQUALIFICAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS APÓS DEZ ANOS DAS ZEIS 3 DE SÃO PAULO

*Patricia Rodrigues Samora, Marcia Saeko Hirata*

## **Resumo**

Habitação social associada aos processos de renovação urbana em antigas centralidades conforma um objeto de reflexão urbanística há décadas. No Brasil, isto ocorre mais enfaticamente a partir dos anos 1990, principalmente em suas principais capitais por meio de políticas de incentivo. Até mesmo empresários, interessados na revalorização destas áreas, incorporam a habitação como necessária às suas estratégias de negócio. Na cidade de São Paulo, a habitação social nos distritos centrais foi prevista no seu Plano Diretor em 2002 por meio de um instrumento urbanístico, a Zona Especial de Interesse Social de tipo 3, porém poucos foram os resultados obtidos desde 2002. Dez anos após a delimitação das ZEIS, este artigo retrata a experiência recente na cidade, a partir da análise de três casos considerando o atual momento de retomada da valorização imobiliária no contexto do capitalismo financeiro. O objeto é refletir sobre os desafios e potencialidades para o ideal de constituição de cidades com justiça social e urbana a partir da produção de habitação social com qualidade nas centralidades consolidadas.

**Palavras-chave:** Zonas Especiais de Interesse Social; Habitação social; Requalificação de áreas centrais; Projetos urbanos; Plano diretor estratégico.

## **A habitação social na região central da cidade de São Paulo**

A habitação social em áreas centrais integra o debate propositivo em torno do enfrentamento do déficit habitacional, considerando a qualidade urbana e ambiental integral com justiça social. Envolve um contexto amplo, ligado a temas como desigualdade social, crescimento populacional urbano, valorização imobiliária, sustentabilidade.

Na cidade de São Paulo, o tema ganhou relevância na década de 1990 com a confluência de interesses de grupos sociais diversos em torno do que então se denominava “revitalização urbana” da área central que se encontrava “degradada e abandonada”. Grandes e pequenos proprietários particulares preocupavam-se com a desvalorização dos imóveis; urbanistas, com a perda da memória e da qualidade urbana; entidades de Direitos Humanos, principalmente do Direito à Moradia, com a população em situação de rua e moradores dos cortiços.

Desde a década de 1950, este centro atrai população de baixa renda, que encontrou moradia acessível numa região com concentração de empregos e equipamentos públicos, em comparação aos bairros mais afastados. Afinal, a partir da década de 1930, a elite iniciou seu deslocamento sucessivo para o chamado “vetor sudoeste” da cidade, arrebanhando

investimentos públicos e privados e abandonando um parque construído consolidado à espera de futura valorização (Villaça, 1998).

A partir da década de 1970, houve uma série de intervenções urbanas para reversão desse quadro, principalmente na década de 1990, com investimentos expressivos por parte do Estado, segundo a estratégia das “âncoras culturais”, em que edifícios de valor histórico são transformados em museus e casas de espetáculo (José, 2007). No entanto, somente nos últimos anos é que se efetivou a reversão do abandono.

Conforme Bonduki (1998), a Lei do Inquilinato de 1942 desestimulou a produção de moradia para locação no centro, o que levou à ocupação periférica da cidade. Isto, somado à desvalorização imobiliária crescente do centro, mudou o perfil de ocupação da região. Antigos e novos cortiços se tornaram a opção de permanência para parte das famílias pobres.

Propostas mais efetivas de política habitacional foram iniciadas na gestão municipal do período 1989-1992, mas somente dois projetos pilotos se concretizaram, o Casarão da Celso Garcia e o Conjunto Madre de Deus (Diogo, 2004), restando os demais paralisados ou retomados somente na gestão 2000-2004. Tais experiências, contudo, trouxeram à pauta o direito à moradia bem localizada como condição essencial para concretizar a justiça social no urbano.

A partir daí, ampliou-se a produção habitacional na antiga centralidade, apesar de pouco expressiva. O governo federal produziu 709 unidades de 1999 a 2005, pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal (CEF). A Prefeitura implantou o Programa de Locação Social, de 2000 a 2004 (Instituto Polis, 2010). A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) produziu mais de mil unidades no período 2000-2010.

A atuação da sociedade, que pressionou a implantação destas políticas, deve ser destacada: movimentos sociais de moradia passaram a ocupar sistematicamente os edifícios abandonados a partir da década de 1990, como forma de reivindicação do direito à moradia digna.

Hoje, este tipo de produção pública perdeu fôlego na cidade, que voltou seu foco para projetos de urbanização de assentamentos precários. Se, por um momento, mostrou-se viável a produção de habitação social no centro, no atual quadro de valorização imobiliária regredimos ao argumento da inviabilidade desta modalidade devido ao alto preço imóveis. No entanto, diante dos avanços normativos trazidos pelo Estatuto da Cidade e consolidados no Plano Diretor de 2002, era de se esperar que as ações de governo fossem mais enfáticas para

fazer valer o objetivo de uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território (São Paulo, 2002).

Um dos instrumentos disponíveis para o cumprimento deste objetivo é o zoneamento específico para a produção de habitações populares em áreas centrais, as Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3).

### **A ZEIS 3 no planejamento urbano da cidade de São Paulo**

Segundo o Plano Diretor Estratégico de 2002, em seu artigo 171, as ZEIS são:

“... porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP definidos nos incisos XIII e XIV do artigo 146 desta lei, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.” (São Paulo, 2002)

A ZEIS 3 compreende:

“áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora”. (São Paulo, 2002)

Como forma de incentivo à produção de moradia para baixa renda, o Coeficiente de Aproveitamento (CA) Básico, que para toda a cidade varia entre 1 e 2, nestas áreas foi estabelecido como 4 sem pagamento de outorga onerosa.

Idealizadas para promover a habitação de interesse social bem localizada e enfrentar as situações de inadequação habitacional na região central, as ZEIS 3 tiveram um desempenho praticamente inócuo no âmbito do déficit habitacional municipal desde sua implantação em 2002. Isto se deve ao fato de que, para funcionarem em sua plenitude, as ZEIS dependem da liderança do governo local para receberem planos de urbanização próprios, elaborados de forma

participativa por um Conselho Gestor que reúna representantes do próprio governo, dos moradores e dos proprietários.

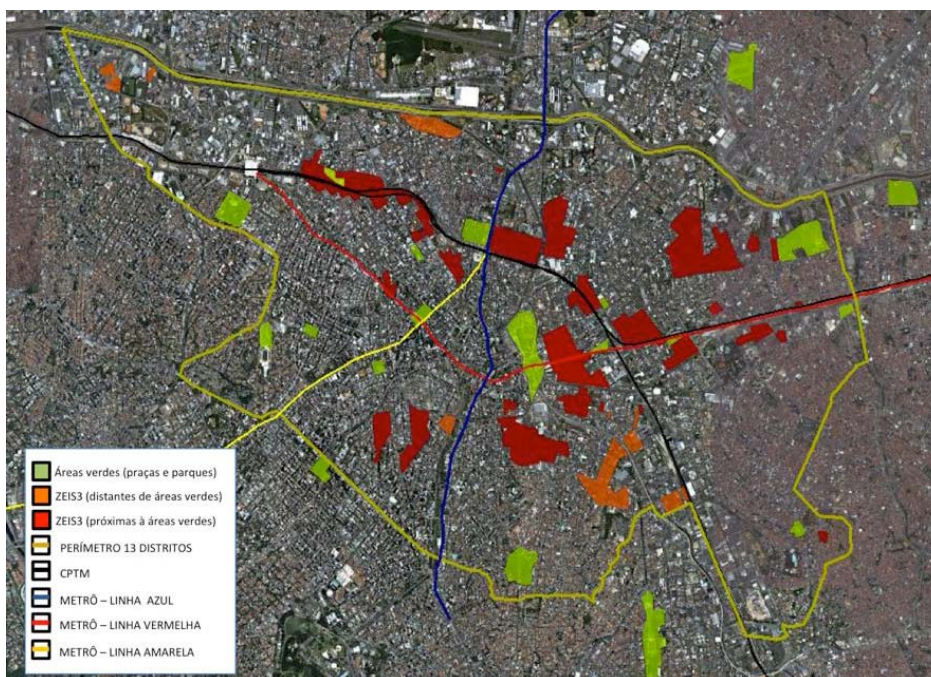
A retomada da ocupação dos distritos centrais de São Paulo, cuja população cresceu 16% conforme o último Censo de 2010, em parte é consequência da participação de três agentes distintos: o movimento social por moradia, que promove ocupações de edifícios ociosos e já trouxe mais de 10 mil famílias para a área central (Instituto Polis, 2009), o mercado imobiliário, que vem intensificando sua produção nestes distritos e, finalmente, o poder público, sobretudo a CDHU.

A demanda por moradia social na área central continua alta. Porém, ao não investir neste segmento, a prefeitura não atua para a produção voltada às famílias mais pobres, moradoras dos inúmeros cortiços, mas sim aplica duas medidas: notifica os proprietários de imóveis onde há cortiços e encaminha seus moradores para atendimento junto à CDHU, via carta de crédito. Porém, ao analisar os dados quanto ao atendimento dos moradores de cortiços lacrados na região do projeto “Nova Luz”, Gatti (2011) constata que apenas 12% das famílias têm conseguido se manter na região, ao passo que 42% encontraram moradia apenas em áreas distantes. É o elevado índice de famílias que não recebem atendimento algum: de 94 removidas neste caso, 61 não receberam nenhuma alternativa habitacional, representando 65% do universo desalojado.

Se não investiu nas ZEIS 3, a prefeitura pouco avançou no programa Renova Centro. Lançado em fevereiro de 2010, o programa prevê a compra e reforma de edifícios vazios localizados em diversos pontos da área central. A partir da seleção inicial de 53 edifícios, posteriormente ampliada para 60 imóveis, a prefeitura pretendia produzir 2500 unidades habitacionais para serem financiadas a famílias de baixa renda. Até agora, apenas 4 estão em fase de obras, sendo que um deles deve ser destinado a abrigar artistas pobres que trabalham na região. Quanto aos demais, 13 estão em desenvolvimento de projeto, 26 em fase de desapropriação e 20 em estudo de viabilidade técnica (Zanchetta, Burgarelli, 2012). Os edifícios selecionados também não foram apresentados ao público pela prefeitura, não sendo possível avaliar quantos estariam em ZEIS 3. Recentemente, um destes imóveis, o hotel Lord Palace, foi ocupado, numa ação simultânea em 11 edifícios na área central. Segundo os ocupantes, o edifício está em bom estado de conservação e funcionando adequadamente (É um luxo, 2012), o que nos leva a perguntar por que ainda não foi destinado à habitação social, conforme prometido há 3 anos.

Com base em uma pesquisa<sup>1</sup>, analisamos três das ZEIS 3 estabelecidas (figura 1), para refletir sobre as possibilidades e limites do uso deste instrumento como alternativa real viabilizar habitação nos distritos centrais de São Paulo, associada à prática de recuperação urbana deste território. A C-017 foi a primeira área a receber empreendimentos habitacionais sob as normas da ZEIS 3 e a C-016 está em projeto, inserido na polêmica proposta “Nova Luz”. Já a ZEIS 3 C-028 não conta com projeto público definido, mas já sofre os efeitos da valorização imobiliária e possui terrenos públicos disputados pelo Movimento de Moradia.

Figura 1: Mapa de localização das ZEIS



Fonte: Elaborado a partir dos Planos Diretores Regionais dos Distritos de Sé e República (2005) e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (2010) sobre foto do Google Earth (2011).

### A ZEIS 3 C-017

Esta ZEIS localiza-se na Rua 25 de Janeiro, bairro da Luz, sendo o único caso de utilização do instrumento que se concretizou em unidades habitacionais concluídas desde 2006. No entanto, as unidades foram oferecidas a preços de mercado, deixando de atender aos

<sup>1</sup> Pesquisa CAPES PNPd “Edificação e desenho urbano com adensamento e qualidade ambiental: habitação de interesse social na recuperação de áreas urbanas degradadas” na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. As autoras do artigo integram a equipe como bolsistas de pós doutorado do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB).

objetivos da ZEIS quanto à destinação de 40% das unidades para HIS, ou seja, famílias com renda de 0 a 6 salários mínimos (Silva 2007).

Ela foi viabilizada no contexto do Programa Morar no Centro (2000-2004) e que, entre outras propostas, definiu alguns Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIHs), sendo um deles este da Luz. Este era uma proposta desenvolvida junto à população local para um conjunto de terrenos vazios de um único proprietário, a Cúria Metropolitana, que aceitou vender parte da área para habitação social.

Após 2004, o programa foi cancelado e as negociações passaram a se dar entre o proprietário, a construtora e a Caixa Econômica Federal, sem intermediação da Prefeitura. Isto resultou em três conjuntos separados, um deles somente para HMP, com 270 unidades. Os outros dois para HIS com 403 unidades de 1 e 2 dormitórios. Apesar de se caracterizarem construtivamente como HIS, tiveram preço de venda acessível somente para famílias que recebiam mais de 6 salários mínimos, sem oposição por parte do agente financiador nem controle da municipalidade que é, em última instância, quem deveria fiscalizar o correto destino das ZEIS (Silva, 2007).

Quanto à inserção urbana do conjunto, a sua forma é de condomínio vertical, com torres isoladas em 3 conjuntos independentes, sem cuidado com a inserção urbana local. A utilização de 20% para outros usos que não o habitacional foi descartada, pois, apesar da área total de mais de 44 mil m<sup>2</sup>, seu único proprietário optou pela destinação monofuncional, eximido de apresentar um Plano Urbanístico que garantisse maior qualidade urbana bem como a participação da população local.

### **A ZEIS 3 C-016**

Também no bairro da Luz, é a segunda ZEIS que deve passar por intervenções urbanas e a primeira a ser objeto de um Plano Urbanístico (PUZEIS), conforme exigência do PDE 2002. Porém, insere-se no polêmico projeto “Nova Luz”, anunciado pela primeira vez em 2005, utilizando ineditamente o instrumento da Concessão Urbanística previsto no PDE 2002. A ZEIS ocupa cerca de 30% do perímetro do projeto, mas sua relevância em grande: graças a ela, o governo foi obrigado a elaborar um plano urbano, em associação a um Conselho Gestor, do qual participam paritariamente membros do governo e da sociedade civil.

A confluência destas duas instâncias de projeto, o “Nova Luz” e o PUZEIS, não poderia deixar de gerar conflitos de interesse. O primeiro, de acordo com o poder público

municipal, quer transformar a região em um novo bairro construído com referências internacionais de Nova York, São Francisco, Barcelona, pautando-se pela valorização imobiliária (Riggi, 2007). O segundo visa cumprir o objetivo determinado pelo Plano Diretor de ampliar a oferta de moradia social no centro, acessível às famílias mais pobres.

Com objetivos tão díspares, o Conselho Gestor, que deveria discutir um projeto de habitação social para a ZEIS, tornou-se um dos principais espaços de manifestação contra o projeto “Nova Luz”, dele participando não só moradores, mas também comerciantes e movimentos sociais de moradia. Nestes debates, os representantes da sociedade civil buscam garantir a permanência das famílias de baixa renda na região, afetadas pelo aumento nos valores de locação a partir da inauguração da nova estação de transporte metropolitano, que liga o centro antigo a uma das áreas mais valorizadas da cidade, a Av. Faria Lima, da inauguração de uma nova escola técnica e do incremento generalizado dos preços imobiliários em toda a cidade.

Como resultado, no projeto “Nova Luz” esta ZEIS servirá para receber os moradores removidos dos imóveis afetados pela concessão urbanística. Serve, assim, para mitigar os efeitos de um projeto que pretende liberar áreas para atuação do mercado e não para inserir-se como parte da solução de enfrentamento do déficit habitacional (Hirata; Samora, 2011).

O que este conflito demonstra é a diferença de escalas de interesses sobre a propriedade privada. De um lado, há a Concessão Urbanística, que passa para um ente privado o pressuposto público de desapropriação de inúmeros pequenos proprietários, característicos de uma antiga centralidade. Permite a transferência de domínio da propriedade, dos proprietários originais para os grandes negócios financeiros internacionais, que têm afluido significativamente ao Brasil nos últimos anos. Mesmo os grandes comerciantes do principal centro latinoamericano de eletrônicos, a região da Santa Ifigênia, não foram considerados. A Concessão serve para flexibilizar a base de acumulação da atual fase de financeirização do capitalismo para a garantia da escala dos negócios globalizados.

O PUZEIS levanta ainda outra questão. Assim como há planos urbanístico em intervenção em favelas, as ZEIS 3 carecem deste instrumento, pois inserem a habitação em regiões onde há um acúmulo de história, afetando tanto usos locais, na escala do bairro, quanto a centralidade em si, na escala da cidade. Deixar estas questões no âmbito dos proprietários individuais dispersa, a cada novo projeto, os conflitos, perdendo-se a oportunidade de avançar na promoção da qualidade urbanística e no estabelecimento de uma cultura de planejamento participativo.

## A ZEIS C-028

Diferentemente dos exemplos anteriores, esta área não foi alvo de nenhum projeto urbano relevante. Abrange parte da Várzea do Glicério e do Cambuci, situada a menos de um quilômetro do marco zero da cidade, com características que se repetem em outras ZEIS 3 da cidade: presença de grandes e antigas áreas industriais com algum nível de contaminação do solo, pontos de alagamento periódico, incidência de cortiços, população com alta vulnerabilidade social, disponibilidade de áreas com potencial de adensamento e com algum interesse histórico urbano.

Até 2004, a área estava praticamente congelada em termos de novos empreendimentos imobiliários, enquanto outras áreas da cidade apresentavam mercado imobiliário aquecido. Com a saturação destes bairros e a iminência de novos projetos urbanos, logo se tornou “a bola da vez”. Assim, diante da aprovação do Plano Regional Estratégico (PRE) de 2004, houve uma corrida pela aprovação de novos empreendimentos nesta ZEIS, enquanto que, em seu entorno, edifícios novos seguem continuamente alterando a paisagem. Não fosse a ZEIS, os inúmeros conjuntos de casas térreas e assobradadas já teriam se transformado em edifícios condominiais verticalizados, destinados à classe média.

A dinâmica destes empreendimentos, lançados de forma fragmentada, mostram a importância de uma visão urbana integrada diante da lógica da produção de mercado. Isto mesmo no caso de dois terrenos públicos, cedidos a grupos privados, alvo de projetos. Um deles será um empreendimento para classe média, adjacente à ZEIS 3 C-028, cujo terreno foi permutado recentemente pelo governo municipal. O outro foi destinado à habitação social após pressão de um grupo do movimento de moradia, que interveio num processo de leilão para reivindicar a destinação específica da área para habitação social por inserir-se em uma ZEIS <sup>2</sup>.

A área permutada é lindeira ao viaduto de ligação Leste-Oeste da cidade, sob a qual está uma reconhecida cooperativa de catadores de materiais recicláveis. O grupo se mantém ali precariamente, sem conseguir a cessão de uso para instalar-se definitivamente, ou o incentivo para utilização de um dos inúmeros terrenos vazios e abandonados do entorno. Trata-se de uma reivindicação de anos desta e de outras cooperativas que conseguiram recursos do governo federal para a construção de galpões e obtenção de equipamentos, devendo o município ceder áreas em contrapartida. Considerando que se trata de uma região de grande potencial para a

---

<sup>2</sup> Trata-se de um terreno do INSS, que foi um dos primeiros exemplos de penalização por IPTU progressivo efetuada pela prefeitura em 2011.



implantação de uma política pública de reciclagem, de acordo com os termos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, é digno de nota o desinteresse da municipalidade nesta oportunidade de requalificação urbana mais ampla incluindo as parcelas sociais mais vulneráveis.

A presença de antigas áreas industriais é uma característica comum das ZEIS 3. São grandes áreas, com um único proprietário, em geral com problemas de contaminação do solo, situação que, no caso do Glicério, é agravada em função das enchentes que espalham os contaminantes. A falta de atuação do Estado sobre este tipo de terreno tem ocupado as páginas da mídia, pois grandes conjuntos residenciais e comerciais têm sido interditados para averiguação da sua periculosidade quanto ao uso intenso. Hoje, tais áreas dispõem de boa infraestrutura urbana e não podem ficar subutilizadas ou precariamente utilizadas em uma cidade com sérios problemas urbanos que demandam áreas bem localizadas.

Na ZEIS 3 C-028, a existência de um terreno da Eletropaulo exemplifica as situações a serem enfrentadas por uma política urbana para ZEIS 3. Trata-se de um grande terreno isolado do entorno por extensos e altos muros, com parte significativa sem uso ou subutilizado, solo contaminado e galpões que a comunidade tem demonstrado interesse em transformá-los para usos culturais, mas que está em vias de ser destinado à construção de um novo condomínio residencial privado. Por sua dimensão murada na Rua dos Lavapés, é apontado pelos moradores como uma barreira urbana significativa e que exige solução. Seu uso, se adequado, é decisivo para deflagrar um processo de recuperação urbana do bairro. Porém, se direcionado para uso habitacional sem nenhuma contrapartida ao entorno, seguindo a lógica do modelo de mercado, pode tornar-se um quisto de negação do urbano.

A isto se somam as últimas intervenções do poder público em área adjacente, o Parque D. Pedro II, que junto à Luz e Vale do Anhangabaú, é um dos focos da atuação urbana do poder público, inclusive com a anulação de uma ZEIS 3 pontual, onde se localizava o Edifício São Vito. Junto ao vizinho Edifício Mercúrio, foram demolidas 768 moradias para famílias de baixa renda, sendo que 400 delas recentemente tiveram cancelados o atendimento provisório de um auxílio ao aluguel, sem qualquer outra forma de atendimento adequado. O interesse é de transformação da área em um centro gastronômico associado ao vizinho Mercado Municipal. Considerando-se as inúmeras ZEIS 3 próximas a este projeto, salta aos olhos a forma fragmentada de pensar as intervenções públicas de recuperação urbana da área central.

## **Potencialidades e limitações do instrumento da ZEIS na área central de São Paulo**

### **O papel da ZEIS 3 e as características da produção habitacional na área central**

Como vimos, as ZEIS 3 constituem um instrumento idealizado com dois objetivos claramente distintos e complementares. O primeiro deles é a reversão de situações de precariedade habitacional que abundam na região central da cidade, com seus inúmeros cortiços e ocupações organizadas de edifícios. Em comum, estas formas de moradia padecem de problemas como elevados índices de densidade populacional, infraestrutura inadequada e insalubridade ambiental. O segundo objetivo é oriundo do reconhecimento da existência de um estoque construído vazio ou subutilizado que pode ser adaptado para fins de moradia. Este objetivo se alia ao primeiro, à medida que somente a oferta habitacional bem localizada será capaz de concorrer com os cortiços, que atraem moradores por oferecer acessibilidade ao centro e viabilidade de locação, mesmo que em detrimento da qualidade habitacional. Ao mesmo tempo, a ocupação de áreas bem localizadas por moradia social também tende a ter uma influência positiva em problemas como mobilidade urbana e ocupação desordenada das franjas da cidade, por promover o aumento da densidade populacional em bairros com infraestrutura instalada, oferta de empregos e taxas de ocupação populacional inferiores àquelas verificadas na década de 1970.

O mecanismo proposto no PDE de 2002 no que tange à destinação da ZEIS 3 foi consolidado pela lei que regulamenta os Planos Regionais Estratégicos, de 2004. Nesta, consta que, nos perímetros demarcados, os lotes maiores que 500 m<sup>2</sup> que forem objeto de construção ou reforma devem ter seu uso destinado a Habitação de Interesse Social (HIS), Habitação de Mercado Popular (HMP) e usos compatíveis com o habitacional, na proporção de, no mínimo, 40%, para HIS, 40% para HMP ou HIS e 20% para outros usos, inclusive HMP. Na prática portanto, é possível que os novos empreendimentos apresentem, no total de áreas computáveis, 40% destinado à HIS e 60% à HMP.

Empreendimentos tanto públicos como privados seguem sendo implantados na área central, e mesmo em ZEIS, onde gozam de maior coeficiente de aproveitamento, com as mesmas características de outras regiões da cidade: torres isoladas no lote, cercadas por vagas para estacionamento em veículos, quando populares, e seguindo o modelo de condomínio clube com espaços de lazer no térreo, quando voltados para renda média e alta. Uma análise mais

detalhada<sup>3</sup> da produção tanto pública como privada de habitação na região central de São Paulo, compreendendo o período entre 2001 e 2010, revela quais são suas características principais: 90% desta produção são de edifício com mais de 10 pavimentos e cerca de 40% possuem mais de uma torre por empreendimento. Com relação aos estacionamentos, 44% dos empreendimentos lançados possuíam vagas descobertas no térreo. Apesar de 90% dos empreendimentos serem compostos de edifícios com mais de 11 pavimentos, a densidade populacional líquida não é tão elevada, 75% tem até 3.000 hab/ha, dos quais 52% até 2.000 hab/ha. E nenhum empreendimento estudado chegou ao coeficiente de aproveitamento 4, conforme permitido nas ZEIS 3.

Quanto ao gabarito, a comparação entre os lançamentos privados e os da CDHU, entre 2001 e 2010, indica que, também na produção pública, não se tem utilizado o CA igual a 4, mas por razões distintas dos empreendedores privados. Os empreendimentos populares privados apresentam CA = 2, em média, com poucos exemplos superando este índice, enquanto a produção da CDHU possui gabarito sensivelmente mais baixo, quando comparada com a produção privada: a maior parte (44%) dos empreendimentos da companhia possuem até 5 pavimentos, seguido de uma faixa (34%) que possui entre 5 e 10 pavimentos e somente 22% tem mais de 11 andares, chegando ao máximo de 16 pavimentos. Contudo, enquanto nos empreendimentos de HIS o CA é baixo para manter a tipologia de edifício de até 4 pavimentos, acessíveis por escada e sem elevador, ou, no máximo 8 pavimentos para se utilizar um número menor de elevadores, conforme a legislação municipal, no caso dos empreendimentos privados o CA é baixo pela opção de se utilizar uma taxa de ocupação do terreno também baixa, porém com verticalização, para produzir vagas de estacionamento no térreo dos edifícios, agregando valor às unidades habitacionais, em detrimento da forma urbana resultante, de torre isolada no lote cercada de automóveis. Estes dados sugerem que os entraves para a produção de empreendimentos em terrenos da área central, fruto de parcelamentos antigos e com formatos irregulares de lotes, não estão sendo empecilhos à produção de torres, como ocorre em qualquer bairro da cidade.

Após a experiência da ZEIS 3 C-017 não se teve mais produção habitacional na área central liderada pelo poder público, com exceção da produção da CDHU. Após o PDE de 2002, portanto, o destaque foi dado à habitação de mercado. Esta, de acordo com o Plano Diretor, corresponde a unidades com até 2 sanitários, 1 vaga de garagem e área útil de no máximo 70m<sup>2</sup>,

---

<sup>3</sup> Trabalho da pesquisadora Lucia Zanin Shimbo efetuado em 2010-2011, no âmbito da já citada pesquisa Capes PNPd.

podendo ser de promoção pública ou privada, destinada a famílias com renda igual ou inferior a 16 salários mínimos ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica. No período entre 2001 e 2010, foram lançadas 10.317 unidades com até 1 vaga de garagem, 70m<sup>2</sup> de área útil e preço máximo de R\$ 4.000/m<sup>2</sup> na área central. Deste total, 3.567 unidades (compreendidas em 14 empreendimentos) estavam localizadas em áreas de Zonas Especiais de Interesse Social (maioria em ZEIS 3), ou seja, 35% do total. A maior concentração de lançamentos em ZEIS 3 ocorreu entre 2006 e 2010, quando foram ofertadas 2.673 unidades, correspondendo a 56% do total do período. Os distritos onde houve aumento da população residente, conforme Tabela 1, são também aqueles em que houve aumento do número de unidades lançadas.

Cabe aqui uma observação quanto à renda familiar baseada em salários mínimos, índice este que vem recuperando valor acima da inflação na última década. Quando o Plano Diretor foi aprovado em 2002, o salário mínimo equivalia a R\$200,00 e, portanto, a renda familiar máxima para atendimento pelos empreendimentos de HIS, estipulada em 5 salários mínimos, era de R\$1.000,00. Da mesma forma, a renda familiar máxima para ser enquadrada em um empreendimento de HMP, definida em até 16 salários mínimos era de R\$3.200,00. Atualmente, considerando-se que o salário mínimo paulista que está em R\$690,00, estes valores mais que triplicaram, passando a atingir R\$3.450,00 para HIS e R\$11.040,00 para HMP. Como consequência, o princípio das ZEIS foi distorcido pois, ao colocar na mesma modalidade de atendimento famílias que recebam entre os limites mínimos e máximos na habitação para o mercado popular, claramente o subsídio habitacional e locacional - por estar em ZEIS - irá para famílias com renda mais alta, que não compõem os grupos mais significativos do déficit habitacional.

### **Planos de Urbanização da ZEIS e modelos urbanos para a área central**

A omissão da Prefeitura de São Paulo em capitanear os PUZEIS reflete seu desinteresse em se utilizar dos mecanismos da ZEIS para promover a habitação social no centro. Com exceção da ZEIS 3 C-016, do projeto “Nova Luz”, nenhum outro plano foi elaborado, tampouco foram formados Conselhos Gestores para desenvolvê-los. Vale lembrar que o Conselho Gestor da ZEIS 3 C-016 só foi instituído após pressão dos movimentos sociais, uma vez que a Prefeitura delegou o desenvolvimento do PUZEIS ao consórcio responsável pelo projeto “Nova Luz”. Na primeira audiência pública do projeto, a prefeitura, após inúmeras manifestações, foi obrigada a rever sua estratégia.

Como o próprio exemplo do projeto para a ZEIS 3 C-016 mostra, a elaboração de planos para áreas que envolvam um perímetro mais amplo que o lote permite diferentes arranjos urbanos para além do empobrecido “condomínio - clube com torres”, arranjos estes que podem tirar partido das características urbanas e sociais da área central, ao invés de ignorá-las. A ausência do PUZEIS impede que projetos urbanos integrados sejam feitos de acordo com as características locais de infraestrutura e densidade construtiva e populacional. A breve comparação entre as ZEIS 3 C-016 e C-028 demonstra o quão diverso é este território, que exige ser tratado de forma específica consoante cada caso.

Um dos itens mais polêmicos nas discussões do conselho gestor da Nova Luz e nas audiências públicas se refere aos critérios para determinação dos imóveis a serem recuperados ou substituídos. O plano proposto demarcou como sujeitos à concessão urbanística cerca de 1/3 dos atuais imóveis. Foram preservadas na proposta urbana final apenas as edificações que tivessem as seguintes características: imóveis com significativo número de UHs; imóveis protegidos pelo patrimônio histórico ou com “arquitetura singular”; lotes com  $CA > \text{ou} = 4$ ; imóveis com altura maior de 10 metros (apenas na Rua Santa Ifigênia); imóveis com área construída maior que 2.000,00 m<sup>2</sup> (Consortio Concremat engenharia, Cia. City, Aecom Technology Corporation e Fundação Getúlio Vargas, 2011).

Esta classificação, ponto de partida para a intervenção urbana, será a responsável por acarretar profundo impacto nas atividades e usos existentes, uma vez que, com exceção da tentativa de preservar uso habitacional “significativo”, apenas as características físicas das edificações foram objeto de avaliação. O objetivo, segundo os autores do projeto, era selecionar quais lotes têm potencial de receber maior adensamento construtivo e desapropriá-los para receber novas edificações. No entanto, os critérios para a seleção dos lotes, exigindo, por exemplo, um  $CA > \text{ou} = 4$ , acarretam uma ampla remoção. Muitos bairros centrais da cidade, como, por exemplo, a região da ZEIS 3 C-028, seriam devastados caso fossem alvos de critérios semelhantes, proporcionando uma área de intervenção muito maior do que a região do projeto Nova Luz. Isto posto, seria a região da Luz, com seu uso intenso e uma das mais densas na área central, a mais indicada para sofrer tamanho impacto urbano?

Um exercício semelhante aplicado à ZEIS 3 C-028, como estudo de caso, foi feito a partir de critérios distintos para escolha de lotes adensáveis, mais conservadores do que os do projeto “Nova Luz”, a saber: lotes vazios ou com uso de estacionamentos; lotes com  $CA = \text{ou} < 2$ , não tombados e sem arquitetura significativa. Foram preservados os lotes que, mesmo com

CA < 2, apresentassem uso intenso e aqueles que, uma vez demolidos, descaracterizassem sobremaneira a forma urbana local. Como resultado, mesmo partindo de premissas mais conservadoras, a proporção de área a ser removida nesta ZEIS é semelhante à da ZEIS 3. Tais premissas, se aplicadas na região da Luz, seriam praticamente inócuas, uma vez que ali o uso do solo é bem mais intenso que no Glicério.

Uma vez superada a etapa de seleção dos imóveis passíveis de intervenção, o desafio seguinte é determinar qual o nível de adensamento construtivo máximo, que mantenha adequado o nível de adensamento populacional resultante. Se, por um lado, ampliar a oferta habitacional é importante, por outro é essencial que esta não seja comprometida pelo adensamento populacional excessivo, que rebaixa a qualidade do ambiente urbano e interfere nos usos tradicionais desta centralidade urbana. No caso da ZEIS 3 C-016, até mesmo empresários do setor imobiliário criticam a concentração das unidades de HIS apenas no perímetro da ZEIS, o que eles consideram “guetos de baixa renda”, em vez de ser pulverizada em toda a área do “Nova Luz” (Tavares; Zanchetta; Brancatelli, 2009).

É no âmbito do PUZEIS que questões como a densidade populacional, os usos existentes e propostos e a qualidade urbana, a inserção social de grupos marginalizados e o acesso à cidade poderiam ser discutidas, levando a modelos urbanos físicos e socialmente mais adequados. A falta de oportunidades para se debater outros PUZEIS impede o avanço da cultura de planejamento participativo em contraposição ao modo vigente de produção da cidade no qual predominam os interesses do mercado imobiliário.

## **Conclusões**

Nenhum dos exemplos citados neste artigo consegue dar respostas plenas quanto ao que poderiam ser os resultados do uso eficiente da ZEIS 3. No caso da C-017, o empreendimento resultante não cumpriu os objetivos previstos, ao contrário. Utilizou as regras de incentivo deste zoneamento visando interesses e lucros privados, refletindo a omissão dos agentes públicos quanto à legislação e planejamento da cidade. Já a ZEIS C-016 tem por mérito resgatar o papel da participação popular, fundamental para revelar elementos da dinâmica local que não foram objeto da proposta inicial do governo, tais como pontos históricos considerados patrimônios imateriais pelos moradores, projetos sociais de relevância para a comunidade, e até ocupações de edifícios abandonados por movimentos de moradia. Neste caso, a sociedade civil manifestou-

se pela consideração da população moradora de rua, catadores de recicláveis, dependentes químicos, trabalhadores informais de baixa renda e os moradores de cortiços e edifícios abandonados, que não foram objeto da proposta inicial da Prefeitura. A atuação do conselho foi crucial para que o poder público reformulasse suas propostas e desse maior consistência a elas, ao incluir aqueles que, sem a atuação das políticas públicas, dificilmente terão acesso à moradia digna.

No atual contexto da acumulação capitalista baseada nos negócios imobiliários, as ZEIS 3 e o Conselho Gestor mostram-se ser, concretamente, um instrumento de intermediação importante para que não se perca os objetivos de justiça social e urbana previstos no Plano Diretor. A demarcação de territórios como ZEIS 3 antes do momento de valorização imobiliária, criou o que urbanistas consideram fundamental e que o mercado já tem como prática: o banco de terras. A reserva de terrenos para o controle do uso do território, no entanto, pode se dar segundo interesses que, no embate pela forma de apropriação da cidade, podem ser públicos ou privados.

Com isto não estamos propondo limitar a gestão pública do território, no que se refere à demanda do déficit habitacional, somente nas ZEIS. Mas apenas salientar que, como essência de uma efetiva qualidade urbana, este instrumento deve ser apropriado estrategicamente no planejamento urbano da cidade para enfrentamento concreto da questão fundiária e habitacional.

## Referencias

Bonduki, N., 1998. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria.* São Paulo: Estúdio Nobel.

Consortio CONCREMAT Engenharia, CIA. CITY, AECOM Technology Corporation e Fundação Getúlio Vargas. 2011. *Nova Luz. EIA-Rima - Estudo de Impacto Ambiental - Relatório de Impacto Ambiental.* Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/eia\\_rimaeva/index.php?p=31876](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/eia_rimaeva/index.php?p=31876). [Acesso em 01 set. 2011].

Diogo, E. C.C. 2004. *Habitação social no contexto da reabilitação urbana na Área Central de São Paulo.* São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Dissertação (mestrado).

'É um luxo', afirma sem-teto, sobre antigo hotel invadido em SP, 2012. *Folha de São Paulo* [Online], São Paulo 30 out. 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1177513-e-um-luxo-afirma-sem-teto-sobre-antigo-hotel-invadido-em-sp.shtml>. [Acesso em: 15 nov. 2012].

Gatti, S. 2011. *O projeto "Nova Luz" e o programa de cortiços no centro de São Paulo*. [Online] Disponível em: [http://www.lefthandrotation.com/museodesplazados/download/ARTIGO\\_SimoneGatti\\_2011.pdf](http://www.lefthandrotation.com/museodesplazados/download/ARTIGO_SimoneGatti_2011.pdf). [Acesso em 10 out. 2012].

Hirata, M.S.; Samora, P.R., 2011. "Nova Luz", velhos interesses no urbano. *Revista Forum* [Online] São Paulo 18 out. 2011. Disponível em: [http://www.revistaforum.net.br/conteudo/detalhe\\_noticia.php?codNoticia=9537](http://www.revistaforum.net.br/conteudo/detalhe_noticia.php?codNoticia=9537). Acesso em 10 out. 2012.

Instituto Polis, 2010. *Moradia é central*. Inclusão, acesso e direito à cidade. [Online]. Disponível em: <http://www.moradiacentral.org.br/index.php?mpg=08.05.04>. [Acesso em: 10 out. 2012].

Jose, B. K., 2007. *Políticas culturais e negócios urbanos: a instrumentalização da cultura na revitalização do centro de São Paulo 1975-2000*, São Paulo, FAPESP/Annablume.

Riggi, C., 2007. Antiga cracolândia vai ao chão em outubro. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 03 set. 2007.

São Paulo, 2002. Lei Nº 13.430, de 13 de Setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico [Online]. Disponível em: [http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimentourbano/plano\\_diretor/integra/formato\\_do\\_arquivo.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimentourbano/plano_diretor/integra/formato_do_arquivo.pdf). [Acesso em 10 out. 2012].

Silva, H.M.B., 2007. *Oportunidades e limites para produção de habitação social no centro de São Paulo*. Relatório de Pesquisa [Online]. São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva\\_oportlimites\\_prodhabsocial.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva_oportlimites_prodhabsocial.pdf). [Acesso em 10 out. 2012].

Tavares, B.; Zanchetta, D.; Brancatelli, R., 2009. Mercado Imobiliário abandona revitalização da Nova Luz. *Estado de São Paulo*. São Paulo 29 out. 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,mercado-imobiliario-abandona-revitalizacao-da-nova-luz,457958,0.htm>. [Acesso em: 10 nov 2012].



Villaça, F., 1998. O espaço intraurbano no Brasil. São Paulo: Estúdio Nobel.

Zanchetta, D.; Burgarelli, R., 2012. Após 3 anos, só 7 prédios foram reformados no centro de SP. *Estado de São Paulo* [Online]. São Paulo, 12 nov. 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,apos-3-anos-so-7-predios-foram-reformados-no-centro-de-sp,959438,0.htm>. [Acesso em 12 nov. 2012].

### **Agradecimentos**

As autoras agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo apoio financeiro dado à pesquisa que subsidia o presente artigo.