



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

PROJETOS URBANOS E A QUESTÃO HABITACIONAL NOS DISTRITOS CENTRAIS: ENTRE
DISCURSOS E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO

Júlia de Araújo Ximenes (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da) - julioximenes@usp.br
Formada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestranda em Planejamento Urbano e Regional na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAU-USP)

Projetos urbanos e a questão habitacional nos distritos centrais:

Entre discursos e estratégias de enfrentamento

INTRODUÇÃO

Durante a década de 70 iniciou-se o processo de deslocamento das classes dominantes do centro em direção ao setor Sudoeste da cidade de São Paulo, impulsionado pela difusão do automóvel e pela produção de novas frentes imobiliárias (VILLAÇA, 1998). O deslocamento das elites, associado às políticas públicas de mobilidade e a Lei de Zoneamento de 1971, acarretou a popularização do centro tradicional e provocou mudanças nas suas dinâmicas econômicas (NAKANO ET AL, 2004). A expansão para o vetor Sudoeste conformou novas centralidades e consolidou o esvaziamento simbólico e físico do Centro Velho e do Centro Novo (ROLNIK ET AL, 2002).

Nas décadas de 1980 a 2000, os distritos centrais passaram por um processo de perda populacional e baixa dinâmica imobiliária (SANTORO E COSTA, 2019). Estima-se que tenham perdido por volta de 210 mil habitantes durante esse período, levando ao esvaziamento de 38 mil imóveis (Nobre, 2009a apud NOBRE, 2019). O abandono dos distritos centrais se agravou com a concentração de investimentos públicos no vetor sudoeste (NOBRE, 2010).

Apesar do abandono pelas elites, o centro continuou tendo grande relevância metropolitana, com boa acessibilidade pela convergência das linhas de transporte público e ampla oferta de emprego (NOBRE, 2010). A área central oferece 446.605 empregos formais, o que corresponde a 1,8 empregos por habitante, em comparação a média de 0,4 empregos por habitante no Município de São Paulo (IBGE, 2010).

O processo de popularização e perda populacional do centro levou à diversas propostas de reestruturação urbana desde a década de 90, que variaram de caráter de acordo com a gestão municipal, mas mantiveram o desejo da valorização dos distritos centrais. A questão habitacional foi mobilizada diversas vezes como justificativa da reestruturação urbana, na busca pela legitimação das propostas. Os distritos centrais são palco de forte disputa por moradia e contam com a atuação ativa de movimentos sociais. A partir da metade da década de 90, os movimentos de moradia passaram a reivindicar a utilização dos imóveis abandonados, afirmando seu lugar na área central da cidade (KARÁ JOSÉ, 2010).

O presente trabalho tem como objetivo investigar três projetos de reestruturação urbana propostos para os distritos centrais desde a década de 90 – a Operação Urbana Centro, o Projeto Nova Luz e o Projeto de Intervenção Urbana Setor Central. Buscamos identificar as justificativas dos projetos, o alcance e os limites das estratégias mobilizadas para o enfrentamento da questão habitacional, a que atores pretendem atender e que racionalidades revelam.

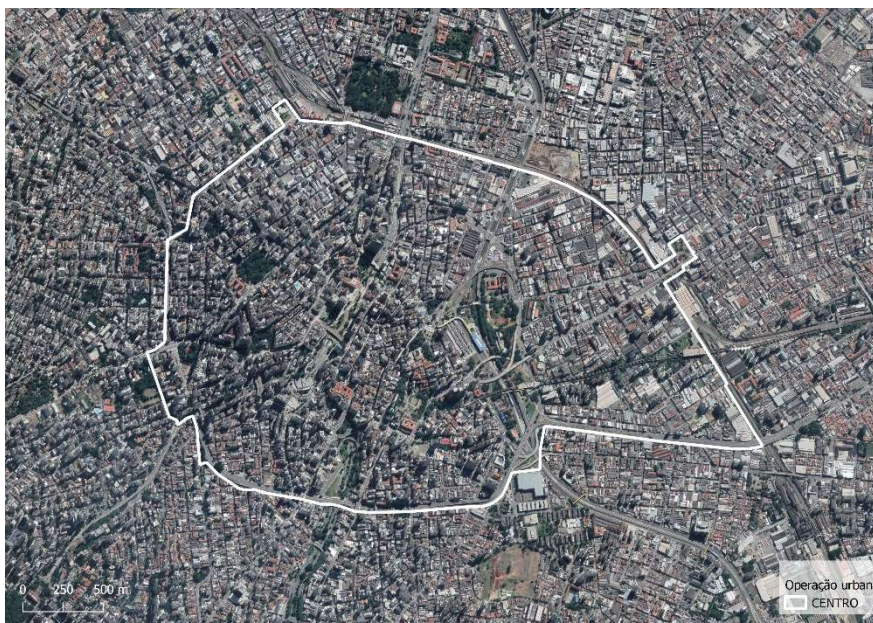
A OPERAÇÃO URBANA CENTRO

A operação urbana se consolidou enquanto instrumento urbanístico em São Paulo em 1990, quando a Lei Orgânica do Município a incorporou como forma de “obter recursos junto à iniciativa privada para a construção de obras e equipamentos” (São Paulo, 1990, p. 22, apud NOBRE, 2019). Este foi aplicado pela primeira vez em 1991 durante a gestão da prefeita Luiza Erundina, com a Operação Urbana Anhagabaú (Lei 11.090/91). A OU Anhagabaú foi impulsionada pela busca por recursos para viabilizar as obras do Vale, que havia sido objeto de concurso de projeto em 1982, e pela tentativa de recuperar o investimento público realizado. A operação urbana trazia como justificativa, para além da implantação das obras, a preservação do patrimônio histórico e a utilização dos imóveis subutilizados.

A OU Anhagabaú teve o prazo de vigência de três anos, nos quais houve insuficiente obtenção de recursos, devido ao desinteresse do mercado imobiliário em um cenário conturbado de crise econômica (NOBRE, 2019). No entanto, a experiência consolidou o uso do instrumento e definiu regras de funcionamento. A aplicação do instrumento das operações urbanas, mesmo em um governo progressista, foi um indicativo de como o discurso neoliberal e as parcerias público-privadas estavam se inserindo na política urbana paulistana (NOBRE, 2019).

Em 1997, durante o mandato de Celso Pitta (1997-2000), a área central voltou a ser objeto de uma operação urbana após anos de tramitação na Câmara dos Deputados (LOURO E SILVA; CAMPOS, 2006). A Operação Urbana Centro (OUC) tinha como objetivo reverter o processo de esvaziamento populacional e transferência do centro simbólico para o vetor sudoeste da cidade, buscando atrair as elites e estimular a produção imobiliária. O abandono da área central e o processo de desinvestimento pelo qual passou gerou a sua degradação física e o esvaziamento de imóveis. Segundo Nobre (2010), em 1998 o número de metros quadradas de Área Bruta Locável (ABL) vazia no centro chegou a aproximadamente 600 mil.

A Operação Urbana Centro foi a quarta operação urbana em São Paulo e abarcou uma área mais abrangente que a Anhagabaú, englobando os centros Velho e Novo, e parte dos bairros do Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia, o que corresponde a uma área de cerca de 663 hectares. A OU Centro compreende áreas com elevado valor histórico, com edificações com diferentes níveis de tombamento.



Perímetro da Operação Urbana Centro

Fonte: Elaboração própria, 2020.

A OU Centro se baseou na flexibilização do potencial construtivo, na possibilidade de regularização de edificações em desacordo com o Código da Obras e Edificações e na transferência do potencial construtivo dos imóveis tombados para outras áreas da cidade sob o compromisso de restauro das edificações. O mecanismo de Transferência de Potencial Construtivo (TPC) foi fruto de discordância e disputa no âmbito jurídico, tendo sido suspenso em 1999 através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo Ministério Público Estadual, o que foi revertido em 2005 (MONDANTON, 2009). A OU Centro deixou a cargo do poder público a responsabilidade pelas transformações urbanísticas da área central, sem definir contrapartidas para a iniciativa privada (LOURO E SILVA; CAMPOS, 2006).

A lei da Operação Urbana Centro (Lei 12.349/97) traz como principais objetivos:

Art. 2º A Operação Urbana Centro tem por objetivos específicos:

I - Implementar obras de melhoria urbana na área delimitada pelo perímetro da Operação Urbana Centro;

II - **Melhorar, na área objeto da Operação Urbana Centro, a qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e usuários permanentes, promovendo a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infraestrutura e da sua qualidade ambiental;**

III - incentivar o aproveitamento adequado dos imóveis, considerada a infraestrutura instalada;

IV - Incentivar a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano;

V - Ampliar e articular os espaços de uso público;

VI - **Iniciar um processo de melhoria das condições urbanas e da qualidade de vida da área central da cidade, especialmente dos moradores de habitações subnormais;**

VII - Reforçar a diversificação de usos na área central da cidade, incentivando o uso habitacional e atividades culturais e de lazer;

VIII - Melhorar as condições de acessibilidade à área central da cidade;

IX - Incentivar a vitalidade cultural e a animação da área central da cidade;

X – Incentivar a localização de órgãos da administração pública dos três níveis de governo na área central da cidade.

É importante destacar que o incremento populacional do centro aparece como um entre os dez objetivos da operação urbana e o atendimento ao quadro de necessidades habitacionais não é citado. A melhoria das condições de habitabilidade da área central aparece como parte de um objetivo mais amplo, o de melhorar “as condições urbanas e qualidade de vida da área central da cidade” (Art. 2 da Lei 12.349/97). Dentre as doze diretrizes urbanísticas apontadas pela lei da OU Centro, apenas uma é referente ao tema habitacional, que prevê de forma ampla “o incentivo à construção de habitações”.

A estratégia para o incremento populacional prevista pela OU Centro se baseou no aumento do potencial construtivo do uso habitacional, definindo o coeficiente de aproveitamento seis e a gratuidade do direito de construir. O incentivo é concedido a todas as faixas de renda, o que revela que a OU Centro incentivou a produção imobiliária, sem propor estratégias específicas para a provisão habitacional para as menores faixas de renda ou melhoria das condições de habitabilidade da população residente no centro. A lei aborda de forma específica o enfrentamento da questão habitacional apenas em dois momentos. O primeiro é quando se refere às atribuições da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro formada por representantes de órgãos municipais e sociedade civil, dentre as quais está listada a função de “contribuir para a estruturação de programa de ação para a solução do problema das habitações subnormais existentes na área da Operação Urbana Centro” (Art. Lei 12.349/97). A comissão executiva da OU Centro foi a primeira a contar com a participação da sociedade civil na sua gestão (Nobre, 2019). O segundo momento se refere a empreendimentos previstos em lotes com cortiços, caso em que a lei define que deve haver a provisão de habitação para os moradores por parte da iniciativa privada no perímetro da operação ou até 500 metros de distância.

Além de não prever estratégias específicas para o atendimento ao quadro de necessidades habitacionais do centro, os incentivos previstos pela lei tinham o potencial de contribuir para a expulsão de moradias e comércio populares. O estímulo ao remembramento para conformar terrenos maiores que 1.000 metros quadrados e a substituição do estoque construído poderiam acarretar a expulsão de atividades de pequeno porte e moradias populares (SILVA; SILOGO, 2007). Como a operação urbana não obteve êxito do ponto de vista imobiliário, as estratégias não tiveram impacto relevante para promover a gentrificação dos distritos centrais (SILVA; SILOGO, 2007).

Ao contrário das demais operações urbanas, a OU Centro não possui uma vinculação entre os recursos arrecadados e a execução de um programa de obras, que não foi incluído na versão final da lei (MONTANDON, 2009). Dessa forma, cabe a Comissão Executiva deliberar sobre a destinação dos recursos da operação urbana. Esta dissociação prejudica a consecução das diretrizes

propostas pelo projeto, incorrendo no risco de promover intervenções atomizadas e sem articulação.

Até hoje, as únicas duas propostas para utilização dos recursos arrecadados para o enfretamento da questão habitacional foram a previsão da realização do Censo de Cortiços e a reforma de um edifício situado à Rua 7 de Abril para a produção de 94 unidades de Habitação de Interesse Social em um imóvel desapropriado com recursos do FUNDURB. No entanto, a contratação para a execução desses serviços foi bastante morosa e encontrou entraves administrativos e jurídicos, o que postergou a sua execução (GATTI, 2019). Atualmente, os projetos ainda estão em fase de contratação e correspondem a 0% dos recursos da operação urbana aplicados em intervenções públicas (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016).

Projetos	Recursos aprovados/gastos	Ano proposta	Status	Escopo
HIS Rua Sete de Abril	8.154.622 (valor aprovado)	2004	Ainda não executado	Reforma de Edifício situado à Rua 7 de Abril, para a produção de 94 unidades HIS, em imóvel desapropriado com recursos do FUNDURB.
Termo de Referência do Censo de Cortiços	17.736 (executado)	2003	Executado	Elaboração do Termo de Referência do Censo de Cortiços
Execução Censo de Cortiços	0	2016	Em andamento	Realização do Censo de Cortiços

Fonte: Elaboração própria com dados do XXX. Disponível em:
https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCEN_caderno_GESTAO_URBANA.pdf

A OU Centro não despertou o interesse do mercado imobiliário, o que resultou em uma baixa arrecadação de recursos em comparação as demais operações urbanas em vigor no município. Até 2016, a OU Centro arrecadou 87,7 milhões de reais, o que corresponde à 0,9% do valor arrecadado por todas as operações urbanas de 1997 a 2016 (SP Urbanismo, 2016). Em 2016 apenas 23,1 milhões de reais haviam sido gastos (SP Urbanismo, 2016). Em 2018, de acordo com balanço feito por Nobre (2019), os gastos se concentraram na Praça das Artes, que consumiu 37% dos recursos gastos, seguido de desapropriações (16%) e obras e serviços diversos (12%).

Tipo de Obra	Em reais	Em%
Praça das Artes	9.247.878,55	37%
Desapropriação	4.017.192,93	16%
Obras e Serviços Diversos	3.064.791,63	12%
Taxa de Administração	2.822.489,27	11%
Projeto Anhangabaú	2.225.442,10	9%
Requalificação Urbana Rua do Gasômetro	1.691.979,42	7%
Projeto Praça Roosevelt	1.473.667,88	6%
Outras Despesas	141.945,84	1%
Total	24.685.387,62	100%

Gastos por tipo de obra na implantação da OUC

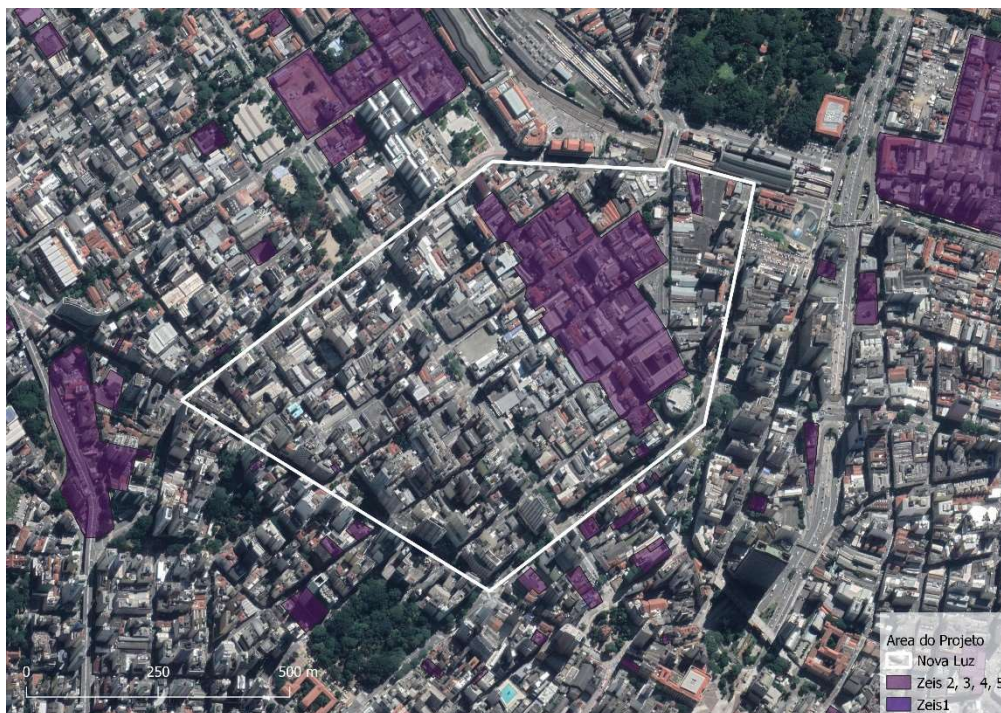
Fonte: NOBRE, 2019.

A análise do balanço da OU Centro demonstra que a operação apostou no investimento de equipamentos culturais e espaços públicos, na flexibilização dos parâmetros construtivos e na preservação do patrimônio histórico como estratégia de valorização da área e atração de investimento privado. No entanto, após vinte e três anos de vigência, mesmo com todos os incentivos concedidos ao mercado imobiliário, esta não alcançou a valorização imobiliária pretendida. Até 2016, foram solicitadas 37 propostas de transferência de potencial dos imóveis preservados e 60 propostas de exceção a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Código de Obras e Edificações (Prefeitura de São Paulo, 2016). Nakano et al (2004) apontaram que a transferência do potencial construtivo de imóveis tombados tinha como destino outras áreas da cidade, sobretudo o quadrante sudoeste.

A OU Centro buscou valorizar a área através de estímulos a produção imobiliária, almejando atrair as elites. Não houve a pretensão de promover uma transformação urbana inclusiva, que atendesse ao quadro de necessidades habitacionais dos distritos centrais, e o enfrentamento da questão habitacional não apareceu enquanto justificativa central do projeto. As ações realizadas no âmbito habitacional foram irrelevantes em relação ao montante arrecadado. Os principais beneficiários da aplicação do instrumento foram os proprietários dos imóveis tombados que conseguiram transferir para outras áreas da cidade o direito de construir para além daquele associado ao direito de propriedade, constituindo a vantagem mais explorada da operação (MONTANDON, 2009).

PROJETO NOVA LUZ

Na gestão de José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2008), iniciou-se a estruturação do Projeto Nova Luz no Bairro de Santa Efigênia, com o objetivo de reverter a popularização e promover a valorização imobiliária. A área objeto da intervenção é bastante estigmatizada desde a década de 90 pela presença de consumidores de crack, sendo conhecida como "Cracolândia". O projeto previa a criação de um polo comercial e de serviços de tecnologia em uma área de cerca de 26,9 hectares no Bairro de Santa Efigênia, contida na OU Centro, delimitada pelas Avenidas Casper Líbero, Ipiranga, São João, Duque de Caxias e Rua Mauá. O perímetro definido pelo projeto engloba duas ZEIS-3.



Perímetro do Projeto Nova Luz e áreas de ZEIS

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Para dar início a transformação da área da Cracolândia em Nova Luz a gestão promoveu uma série de ações. A primeira foi a realização da “Operação Limpa”, conduzida pelas polícias Civil e Militar e técnicos da Prefeitura. A operação promoveu ações repressivas de inspeção de usos considerados indesejáveis na área, coibição do uso de drogas pela população em situação de vulnerabilidade e da pirataria (KARÁ JOSÉ, 2010). A segunda ação foi a promulgação da Lei de Incentivos Seletivos (Lei nº 14.096/05) para uma área de cerca de 250 mil metros quadrados em Santa Efigênia. A lei concedeu incentivos fiscais para atrair empresas de comércio e serviço para a área do projeto (SHIMBO, 2011). A terceira ação, em setembro de 2005, foi a desapropriação de uma área de 105.000 metros quadrados, ampliada em 2007 para coincidir com o perímetro da Lei de Incentivos Fiscais (Decreto de Utilidade pública nº 48.349/07). A desapropriação não se concretizou plenamente em 2007, pois houve a abertura de um processo que questionou o valor da indenização (CAPRIGLIONE e GALLO, 2006 apud KARÁ JOSÉ, 2010).

Em 2009 o instrumento de Concessão Urbanística, criado pelo Plano Diretor de 2002 (Lei 13.430/2002, art. 239), foi regulamentado (Lei 14.917/09), seguido de um decreto que autorizou a sua aplicação na área do projeto Nova Luz (Lei 14.918/09) como estratégia para viabilizar o projeto. A concessão urbanística prevê a realização de uma concorrência para definição da empresa ou consórcio responsável pela implantação de um projeto específico. A empresa tem como contrapartida a “exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados nos termos do contrato de concessão” (Lei 14.917/09). O instrumento atribui a empresa ou consórcio o poder de realizar desapropriações quando declarado o interesse público, obras de modificação do sistema viário, estrutura fundiária, demolição, implantação de equipamentos urbanos, entre outras atribuições (Lei 14.917/09). A utilização do instrumento foi objeto de controvérsia no judiciário e no setor comercial do bairro de Santa Efigênia, por ter como premissa a apropriação privada da valorização de uma área da cidade e por

ampliar de forma significativa a participação da iniciativa privada na política urbana (KARÁ JOSÉ, 2010).

A lei que autorizou a aplicação da concessão urbanística no perímetro do projeto Nova Luz (Lei 14.918/09) apresenta cinco diretrizes específicas, dentre as quais duas se relacionam com a questão habitacional. A primeira se refere ao incremento populacional da área de maneira geral e a segunda à implantação de unidades habitacionais para população de baixa renda em área de ZEIS, deixando clara a transferência do papel do poder público de provisão habitacional para a iniciativa privada.

Art. 2º Constituem diretrizes específicas da concessão urbanística autorizada pela presente lei:

I – Preservação e recuperação do patrimônio histórico, cultural e artístico existente no local;

II – **Equilíbrio entre habitação e atividade econômica, de forma a propiciar a sustentabilidade da intervenção;**

III – **Implantação de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda, de acordo com as normas urbanísticas aplicáveis às Zonas Especiais de Interesse Social;**

IV – Incentivo à manutenção e expansão da atividade econômica instalada, especialmente nos setores ligados à tecnologia;

V – Execução planejada e progressiva do projeto urbanístico específico, de forma a evitar, durante o período das intervenções, o agravamento de problemas sociais e minimizar os impactos transitórios negativos delas decorrentes. (Lei 14.918/09).

Em 2010 foi lançado o Termo de Referência (Edital 001/2009, Prefeitura de São Paulo) para a contratação da empresa ou consórcio responsável por elaborar o projeto urbanístico específico e estudos complementares que dariam base a aplicação da concessão urbanística. O Termo de Referência apresenta uma longa lista com 31 objetivos para o desenvolvimento do projeto, dentre os quais três abordam a questão habitacional. Um se refere ao aumento da densidade populacional de forma ampla, outro a manutenção da população residente e melhoria das condições de habitabilidade e o último ao incentivo à produção de HIS.

De forma complementar e integrada às diretrizes acima, ainda são objetivos do Projeto Urbanístico Específico:

[...]

- Promover a intensificação do uso habitacional considerando o paradigma da cidade compacta, utilizando como referencial, a densidade populacional de 350 hab/ha para a área;

- Estimular a diversidade tipológica habitacional, para atendimento de variadas faixas de renda e perfis de moradores, complementarmente às habitações de interesse social, priorizando a manutenção da atual população residente e a requalificação de edifícios em precárias condições de habitabilidade;

- Incentivar a instalação de unidades habitacionais de interesse social com área útil próxima ao limite máximo definido em lei (50m²), quando destinada a famílias.
[...] (Edital 001/2009, Prefeitura de São Paulo).

O escopo da contratação previa o desenvolvimento de cinco produtos – o Projeto Urbanístico Específico; Plano de Urbanização da ZEIS, Estudos de viabilidade, econômica, mercadológicos e da situação fundiária da área; Estudo de Impacto Ambiental; Plano de Comunicação para divulgação da proposta de intervenção e Relatório Circunstanciado consolidando os resultados dos estudos. O Termo de Referência concedeu ao consórcio vencedor a atribuição de desenvolver o projeto a ser implementado, o que inclui a definição das áreas protegidas e do padrão de ocupação, a indicação das edificações a serem renovadas, parâmetros de ocupação dos lotes, proposição do plano de mobilidade, definição dos equipamentos públicos e institucionais, entre outras. O Projeto Urbanístico Específico (PUE) e o Plano de Urbanização da ZEIS (PUZEIS) deveriam ser aprovados por um Conselho Gestor, constituído para este fim e coordenado pela SEHAB, com representantes do poder público e sociedade civil (Edital 001/2009, Prefeitura de São Paulo).

O consórcio vencedor foi formado pelas empresas AECOM Technology Corporation, Concremat Engenharia, Companhia City, e Fundação Getúlio Vargas (FGV). O Projeto Urbanístico consolidado, apresentado pelo consórcio em 2011, trouxe como objetivos principais a preservação e recuperação do patrimônio histórico, o incremento populacional, a consolidação da ZEIS 3 e a produção de 1.500 unidades habitacionais e a criação de uma rede de espaços públicos. O projeto se baseou na proposição de diretrizes de desenho urbano e soluções para o espaço público, definição das áreas de renovação e proposição de regras de ocupação para o espaço privado.

A proposta apresentada pelo consórcio propôs uma renovação profunda da área, com a transformação de 53% do perímetro de intervenção (191.508 metros quadrados de terreno), gerando a demolição de 284.096 metros quadrados. O projeto propõe a renovação de 553 imóveis (58% do total de imóveis), dos quais 137 (24,7%) estão localizados em área de ZEIS e representam 61% dos imóveis localizados nessa zona (São Paulo, 2011).

O Plano de Urbanização definiu quatro critérios para a manutenção das edificações em área de ZEIS – imóveis tombados e/ou em processo de tombamento, imóveis com área construída maior que dois mil metros quadrados ou coeficiente de aproveitamento maior que quatro, edifícios residenciais com vinte ou mais unidades habitacionais e imóveis com coeficiente menor ou igual a quatro com características arquitetônicas singulares. Os critérios para a definição da permanência das edificações na área de ZEIS privilegiaram a manutenção de edificações de grande porte ou densidade, não considerando a manutenção das moradias populares presentes na área. Os critérios estimulam a substituição das edificações existentes e a produção imobiliária.



Imóveis a renovar na ZEIS da Nova Luz
Fonte: NOBRE, 2019.

A ZEIS 3 é definida como “Áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortçados ou deteriorados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestrutura” (LEI Nº 16.050/14). O Plano de Urbanização definiu que oitenta por cento do total de área construída computável deveria ser destinado a habitação de interesse social (HIS) e habitação de mercado popular (HMP), dentre os quais quarenta por cento seria destinado a HIS. Esta foi uma conquista dos movimentos de moradia, que conseguiram ampliar de cinquenta para oitenta o percentual para HIS e HMP (GATTI, 2015). O plano previu a produção de 2.152 unidades habitacionais na área de ZEIS, mas não estabeleceu se a responsabilidade pela produção dessas unidades ficaria inteiramente a cargo do concessionário ou se haveria a participação do poder público para as faixas de menor renda, que necessitam de subsídio total. Tampouco houve a definição de como se daria o acesso a essas unidades, se através de venda ou locação (GATTI, 2015).

O Plano de Urbanização da ZEIS foi objeto de severas críticas por ter se baseado em uma pesquisa amostral realizada pelo consócio em 2010 para compreender o perfil de renda da população. Esta se mostrou bastante divergente do cadastro oficial realizado em 2011 pela SEHAB, que revelou um quadro de maior vulnerabilidade social da população (GATTI, 2015). Outra questão sensível foi o momento de criação do Conselho Gestor, que deveria ter sido a primeira etapa de desenvolvimento do plano, como prevê o Decreto 44.667 de 2004 e o Termo de Referência da Contratação (GATTI, 2015). Apenas em 2011, próximo a entrega do produto final, este foi constituído, em resposta a pressão dos movimentos de moradia. O Plano de Realocação também foi objeto de debate, pois sua realização foi postergada, não integrando o Plano de Urbanização. No entanto, este seria fundamental para a definição dos termos da licitação da concessão, que estabelece as contrapartidas do concessionário referentes ao atendimento habitacional (GATTI, 2015).

Apesar das críticas, o PUZEIS foi aprovado no dia 4 de abril de 2012. Um mês depois foi elaborada uma Ação Civil Pública pela associação AMOALUZ e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo para impugnar sua aprovação, alegando falta de participação efetiva da população ao longo do processo de discussão do conselho gestor, não atendimento aos requisitos de elaboração de

um Plano de Urbanização e o descumprimento do regimento do Conselho Gestor (GATTI, 2015). Em junho de 2012, foi concedida uma liminar para a interrupção do edital da Concessão Urbanística Nova Luz, decisão que foi consolidada em 2013 com um parecer favorável a ação civil pública (GATTI, 2015).

Com a decisão, o projeto nova luz foi inviabilizado. No entanto, o processo de elaboração revelou que este tinha como objetivo liberar terras para a produção imobiliária na área central, superando a fragmentação dos lotes urbanos. O projeto utilizou como justificativa para a reestruturação urbana a produção de HIS e HMP, mas as estratégias mobilizadas se mostraram bastante limitadas, se pautando predominantemente na produção de novas unidades habitacionais pela iniciativa privada, sem o devido detalhamento de como se daria o acesso da população com menores faixas de renda. O Plano de Urbanização da ZEIS não cumpriu os ritos definidos pelo Decreto 44.667 de 2004, nem promoveu uma efetiva participação da população local. O desenvolvimento imobiliário da ZEIS 3 tinha um grande potencial de gentrificação, como indica a passagem contida no Plano de Urbanização:

Pelo que se pode perceber, o desenvolvimento imobiliário da ZEIS conta, como tendência, com uma favorável mudança nos padrões de renda, bem como de consumo e comportamento nos diversos segmentos sociais menos favorecidos. É importante apostar na tendência de aumento de um mercado mais exigente, tanto em relação aos bens de consumo individual quanto aos equipamentos públicos de uso coletivo. (São Paulo, 2011)

O Projeto Nova Luz ampliou a participação da iniciativa privada em diferentes estágios do projeto de reestruturação urbana. Esta foi responsável tanto pelo desenvolvimento do projeto, quanto pela sua implementação, exercendo um papel que caberia ao Estado. A definição quanto ao atendimento do quadro de necessidades habitacionais da área do projeto foi definida pelo consórcio responsável pela elaboração dos estudos e a produção das unidades de Habitação de Interesse Social seria realizada pelo concessionário. Os atores que mais se beneficiariam do projeto seriam a empresa ou consórcio responsável pela implantação do plano específico e os proprietários de imóveis na área.

PIU CENTRAL

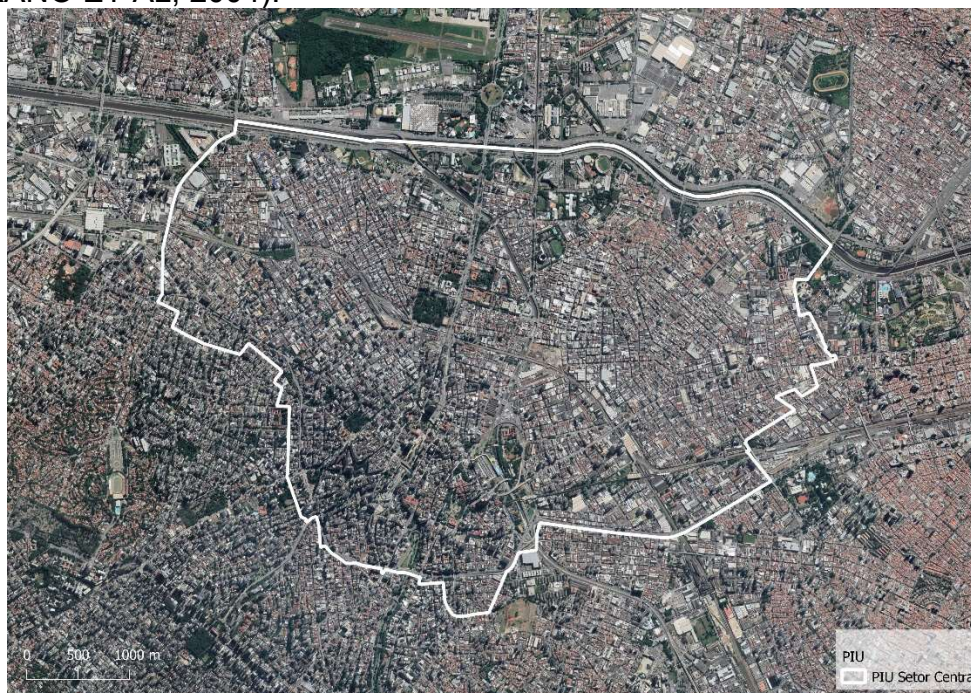
Em 2014 o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei Municipal no 16.050/14) introduziu uma nova figura na política urbana municipal não prevista pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), o Projeto de Intervenção Urbana (PIU). O PDE apresenta o PIU enquanto um procedimento que tem como objetivo desenvolver estudos técnicos urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais para áreas com potencial de reestruturação urbana, o que resulta em “um programa de intervenções e parâmetros urbanísticos específicos, além de propostas econômico-financeiras e de gestão democrática que viabilizem sua implantação” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016).

A implantação dos PIUs é prevista na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), identificada pelo PDE como território estratégico de transformação, e nas Zonas de Ocupação Especial (ZOE). A MEM corresponde aos eixos de transporte nas várzeas dos Rios Pinheiros e Tietê, a orla ferroviária

e fluvial e aos parques industriais, parte do capital fixo da metrópole. A transformação da área é justificada pela administração pública pela presença de infraestrutura urbana, baixa densidade populacional e grande potencial de transformação urbana. A capacidade de transformação do território e sua configuração morfológica retrata a mudança do ciclo de desenvolvimento de setores produtivos do capital na metrópole (SILVA, 2018), com a passagem do processo de acumulação do capital industrial para a acumulação financeira.

A criação do PIU se deu durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013-2017) no âmbito da revisão do Plano Diretor Estratégico municipal (2014), tendo sido regulamentado em 2016 por meio do Decreto 56.901/16. A criação do PIU visava garantir maior protagonismo ao projeto urbano, em resposta às frequentes críticas quanto à ausência de projeto nas Operações Urbanas, e a falta de articulação na aplicação de instrumentos urbanísticos existentes (SANTORO, P.; NUNES, F. 2018).

Desde 2016, diversos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) foram colocados em discussão pela Prefeitura de São Paulo, provenientes de Manifestações de Interesse Privado (MIP) e de iniciativas do poder público (SANTORO E NUNES, 2018), em uma administração que tem como agenda a desestatização de ativos do governo municipal. Dentre os PIUs propostos está o PIU Setor Central (PIU-SC) iniciado em 2017, fruto de uma iniciativa pública cuja origem está vinculada a necessidade de se revisar a Operação Urbana Centro (Lei n. 12.349/97) de acordo com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), como previsto no artigo 382 do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE). O PIU Central abrange uma área de 2.098 hectares que extrapola a área da OU Centro, abarcando o centro histórico da cidade (Sé e República) e o centro metropolitano (Brás, Belém, Pari, Bom Retiro e Santa Cecília), além de um perímetro expandido. A área abarcada pelo projeto compreende distritos com dinâmicas, usos, densidades construtivas e populacionais bastante distintas (NAKANO ET AL, 2004).



Perímetro do PIU Central
Fonte: Elaboração própria, 2020.

O PIU-SC prevê um extenso Programa de Intervenções, que abrange transposições e requalificações viárias, implantação e requalificação de áreas verdes, construção de equipamentos públicos e restauração de imóveis tombados. O PIU-SC estabelece parâmetros de uso e ocupação do solo específicos para a área e prevê a aplicação de uma vasta gama de instrumentos urbanísticos, dentre os quais se destacam a Área de Intervenção Urbana (AIU) e a Área de Estruturação Local (AEL). Além disso, propõe a implantação de projetos especiais e cinco projetos estratégicos ainda não detalhados. Estes são previstos em terrenos públicos localizados ao norte do perímetro nos distritos de Pari, Bom Retiro e Belém e devem ser implementados através de parcerias público privadas. É proposta a abertura do Eixo Estratégico Apoio Urbano Sul paralelo a Av. Marginal Tietê, com incentivos para a transformação das áreas lindeiras à via.

A fonte de financiamento para a implantação do Programa de Interesse Público do PIU-SC é a arrecadação através de leilões de outorga onerosa que serão destinados a uma conta segregada do FUNDURB, a criação de parcerias público privadas para projetos estratégicos e captação de recursos por meio de outras fontes não definidas. No entanto, questiona-se se as diversas gratuidades e bonificações previstas pelo PIU-SC poderão comprometer a arrecadação e, conseqüentemente, a implantação do Programa de Interesse público. Apenas 42,5% do potencial construtivo disponibilizado na AIU-SC será vendido (SP URBANISMO, 2019).

O PIU-SC traz como um de seus objetivos principais o incremento da oferta habitacional na área central do Município. O texto da minuta de Projeto de Lei aborda a questão de forma ampla, sem especificar as faixas de renda, prevendo o “incremento da produção imobiliária para atendimento à demanda habitacional local e para incremento populacional da região” (Art. 3 da Minuta do Projeto de Lei). O incremento da produção imobiliária não corresponde à provisão de Habitação de Interesse Social para as faixas de menor renda (faixa 0 a 3), que representa 79,4% do déficit habitacional do município (Centro de Estudos da Metrópole com base no Censo de 2010 apud GATTI, 2019).

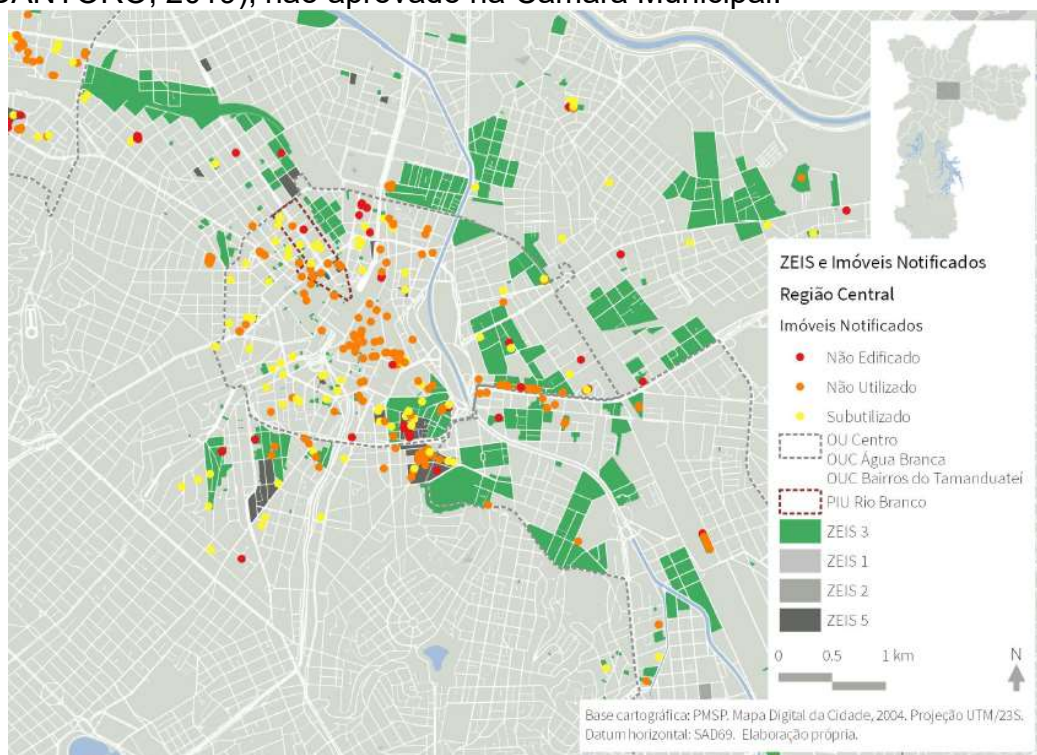
O número de lançamentos imobiliários tem crescido nos distritos centrais na última década, sobretudo na subprefeitura da Sé onde se localizaram 10% dos lançamentos residenciais do município entre 2007 e 2017 (SANTORO e COSTA, 2019). O incremento populacional do centro através da produção imobiliária já está em andamento, mas com padrões que não atendem às faixas de menor renda. Entre os anos de 1992 e 2011, houve o adensamento dos cortiços nos distritos centrais na ordem de 39% (KOHARA, 2013 apud GATTI, 2019).

Como resposta à questão habitacional, o PIU-SC propõe cinco modalidades de atendimento: provisão de moradia própria, intervenção integrada em assentamentos precários, intervenção em cortiços, locação social em parque público ou privado e auxílio aluguel (art. 68 Minuta de Projeto de Lei). Não há a previsão de nenhuma ação no âmbito habitacional no Programa de Intervenções apresentado (Anexo Quadro 1B, Programa de Intervenções da Minuta de Projeto de Lei), por se tratar da regulamentação da AIU-SC. Este se restringe aos eixos temáticos de espaços públicos, mobilidade e equipamentos públicos. A minuta propõe o desenvolvimento de Planos de Ação Estratégica para as ZEIS localizadas na AIU e perímetro expandido, para “estabelecer a

atuação coordenada de ações públicas e a utilização de recursos financeiros e fundiários para as intervenções planejadas” (Art. 75 da Minuta de Projeto Lei).

Como aponta Gatti (2019), o PIU-SC prioriza a produção de novas unidades habitacionais, não aprofundando as propostas para as áreas de ZEIS e prevendo o desenvolvimento do Plano de Urbanização de apenas uma – ZEIS 1, Favela Santo Antônio do Canindé – no âmbito do Projeto Estratégico Canindé-Santo Antônio. O PIU-SC propõe a criação de Áreas de Estruturação Local (AEL) nas áreas de ZEIS 3, provendo incentivos para a produção habitacional por parte do mercado imobiliário (GATTI, 2019).

Outra estratégia para produção habitacional prevista pelo PIU-SC é a criação de consórcio imobiliários em imóveis notificados pelo PEUC, mas esta aparece apenas como uma alternativa possível. O estudo realizado por Costa e Santoro (2019), identifica que imóveis notificados por PEUC quando são ocupados atendem a outros usos que não o de HIS. Além disso, a notificação de PEUC em ZEIS 3 não é recorrente, devido à ocupação de imóveis muitas vezes de forma precária (GATTI, 2019). A vinculação dos imóveis notificados à provisão de HIS foi proposta no âmbito do Plano Municipal de Habitação (COSTA e SANTORO, 2019), não aprovado na Câmara Municipal.



ZEIS 3 e imóveis notificados área central.

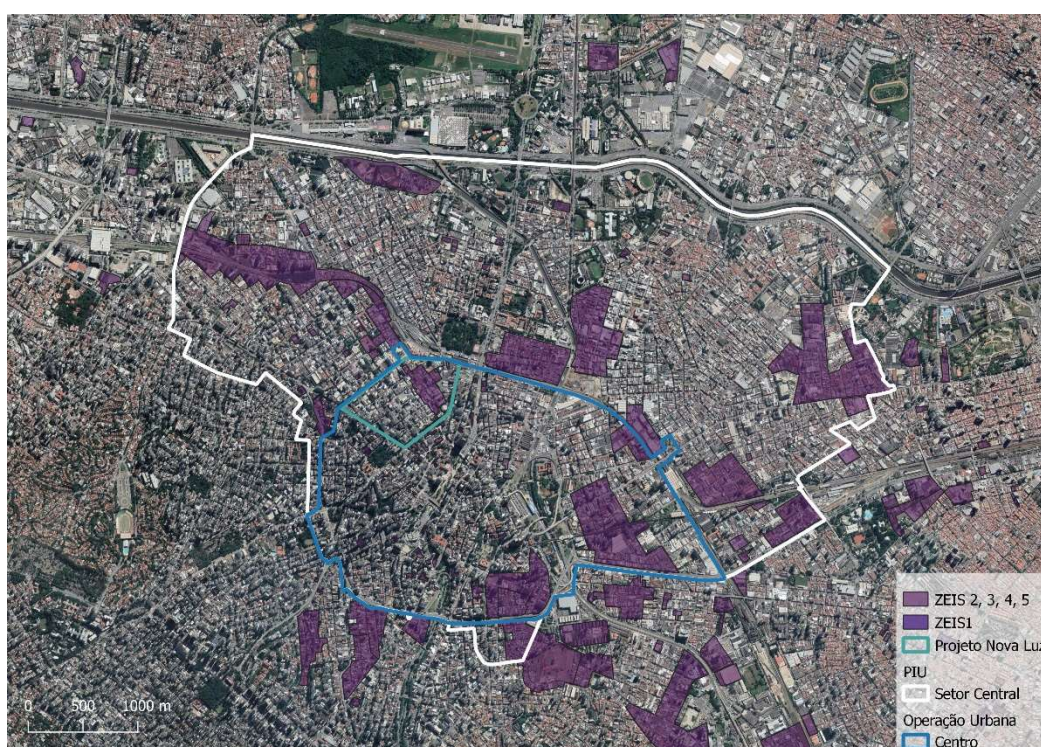
Fonte: Gatti, 2019

Para viabilizar a implantação das modalidades propostas, o projeto recorre como fonte de financiamento à utilização dos recursos arrecadados pela conta segregada do FUNDURB, dos quais 30% devem ser obrigatoriamente destinados à HIS, aos incentivos do Bônus Equivalente e às parcerias público-privadas, sobretudo enquanto contrapartida dos projetos estratégicos para compor o parque público. A grande oferta de outorga onerosa gratuita, fruto das bonificações previstas, pode acarretar uma baixa arrecadação pelo fundo do PIU-SC, comprometendo a provisão de habitação por parte do poder público. Neste cenário, a produção de HIS poderá ficar a cargo da iniciativa privada, seja

através de contrapartidas dos projetos estratégicos ou como forma de obtenção de bonificações. Incurremos no risco de não atender as famílias em maior grau de vulnerabilidade na área ou que não se enquadram em critérios de financiamento habitacional (SANTORO e GATTI, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das três propostas de Reestruturação Urbana para a área central demonstra que diferentes gestões buscaram atrair o interesse da iniciativa privada para o centro, na tentativa de incentivar a produção imobiliária e reverter seu processo de popularização. Os projetos utilizaram novos arcabouços legais e parcerias público-privadas como estratégia de implantação, justificados pelas crises fiscal e financeira do Estado em um contexto de neoliberalização e empresariamento urbano (HARVEY, 1989).



Perímetro dos projetos Nova Luz, OU Centro e PIU Cental
Fonte: Elaboração própria, 2020.

Na década de 90 a prefeitura fez o uso do instrumento da Operação Urbana na breve tentativa da OU Anhagabaú e na Operação Urbana Centro, que se baseou na flexibilização da legislação urbanística para atrair o capital imobiliário. A OU Centro não mobilizou a questão habitacional como justificativa para desenvolvimento do projeto, tampouco definiu estratégias para o seu enfrentamento. O atendimento ao quadro de necessidades habitacionais ficou a cargo do poder público, mas sem ações efetivas.

Na OU Centro o estado se configurou como agente responsável por realizar intervenções públicas de pequeno e médio porte que contribuiriam para a valorização da área e atração da iniciativa privada (KARÁ JOSÉ, 2010). Diferentemente demais Operações Urbanas, não se baseou na realização de

grandes obras públicas e não houve a definição de um Programa de Obras, ficando a cargo do Conselho Gestor a alocação dos recursos.

Os estímulos ao mercado no âmbito da OU Centro não foram suficientes para atrair a produção imobiliária, já que a demanda predominante era popular, o que não interessou o mercado. Os principais atores beneficiados pelo projeto foram os proprietários dos imóveis tombados que utilizaram o mecanismo de Transferência do Potencial Construtivo (TPC).

Em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) regulamentou no âmbito federal as operações urbanas, trazendo transformações como a definição do escopo mínimo a ser apresentado na lei. Em 2014, o Plano Diretor Estratégico (Lei 13.430/14) propôs mudanças na regulamentação municipal do instrumento, referentes ao seu conceito, abrangência e à sua operacionalização. O Plano Diretor determinou a revisão da Lei da Operação Urbana Centro, o que só ocorre a partir de 2017 com a proposta do PIU Central.

O Projeto Nova Luz utilizou a provisão habitacional como justificativa para desenvolvimento do projeto, propondo a articulação com a ZEIS 3, o que não ocorreu na Operação Urbana Centro. O Conselho Gestor para ZEIS 3 foi o primeiro a ser constituído no município, o que representou um avanço. No entanto, esse avanço foi comprometido pela ausência de um processo participativo, pela demora para a constituição do Conselho e outras irregularidades que contrariaram o Decreto 44.667/04. O projeto ampliou de forma significativa a participação da iniciativa privada na política urbana e no enfrentamento na questão habitacional. Esta foi responsável por definir o atendimento e seria por realizar a implantação, que não ocorreu pela impugnação do projeto. O uso do instrumento da Concessão Urbanística concedeu a iniciativa privada um papel até então reservado ao estado

O Projeto Nova Luz tinha a expectativa de gerar uma ruptura simbólica, desassociando a imagem do Bairro de Santa Efigênia da “Cracolândia”, transformando-a em um cluster de tecnologia. As referências conceituais utilizadas pelo projeto revelam que este estava dissociado da realidade popular do centro e tinha como objetivo reverter sua popularização. A implantação do projeto Nova Luz beneficiaria o capital imobiliário e os proprietários de imóveis.

O PIU Setor Central apresentou o incremento da oferta habitacional através da produção imobiliária como um dos objetivos do projeto, o que se assemelha a OU Centro. Este acrescentou que a transformação territorial deve ser compatível com a manutenção da população residente. Propôs estratégias para o enfrentamento da questão habitacional que vão além do proposto pela OU Centro, com a definição de incentivos específicos para a produção de HIS e utilização de outros instrumentos urbanísticos, como o consórcio imobiliário associado ao PEUC. O PIU-SC ampliou a participação da iniciativa privada na produção habitacional, prevendo a produção como contrapartida dos projetos estratégicos ou como forma de obtenção de bonificações. O incentivo à produção habitacional via bonificação deixa a cargo do mercado imobiliário a provisão habitacional de acordo com o seu interesse.

A destinação de 30% dos recursos da AIU para HIS é um avanço em relação a OU Centro. No entanto, os benefícios e gratuidades previstos na minuta da lei podem comprometer a arrecadação do fundo. O PIU-SC traz outros avanços em relação a OU Centro e ao Projeto Nova Luz no âmbito habitacional, como o reconhecimento da diversidade do quadro habitacional do centro, que requer diferentes modalidades de atendimento. No entanto, não aprofunda como se

dará a articulação do PIU-SC com as ZEIS localizadas na AIU, propondo apenas o desenvolvimento de Planos de Ação Estratégica e Áreas de Estruturação Local (AEL) nas áreas de ZEIS 3. Apesar dos avanços, o PIU se baseia fundamentalmente na produção de novas unidades habitacionais, como os demais projetos de reestruturação urbana analisados.

A garantia do interesse público dos projetos de reestruturação urbana deveria estar associada a capacidade de encontrar saídas para a questão habitacional nos distritos centrais, sobretudo para a população em maior grau de vulnerabilidade. No entanto, observa-se que o enfrentamento da questão habitacional aparece mais no âmbito da narrativa dos projetos, que se apresentam como de interesse universal, do que na proposição de estratégias efetivas. Os projetos têm como verdadeiro objetivo a atração da produção imobiliária e, no caso do PIU-SC, a criação de uma nova frente de expansão nos distritos centrais.

As iniciativas do poder público para a atração das classes dominantes para o centro se mostraram ineficientes. No entanto, o número de lançamentos imobiliários tem crescido nos distritos centrais na última década, sobretudo na subprefeitura da Sé onde se localizaram 10% dos lançamentos residenciais do município entre 2007 e 2017 (SANTORO e COSTA, 2019). O incremento populacional do centro através da produção imobiliária já está em andamento, mas com padrões que não atendem às faixas de menor renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. **Caderno da Operação Urbana Centro**. São Paulo: SP Urbanismo, 2016a.

_____. Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 17 set. 1991a. 1-2.

_____. Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para a sua implantação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 7 jun. 1997. 1.

_____. Termo de Referência do Projeto Nova Luz. São Paulo, 2009c. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Termo_de_Referencia_1256766551.pdf>. Acesso em: agosto de 2010.

_____. Plano Urbanístico Específico do Projeto Nova Luz. Subproduto 5.1. São Paulo, 2011a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_PUE.pdf>. Acesso em: agosto de 2011.

_____. Plano de Urbanização da ZEIS (PUZEIS) do Projeto Nova Luz. Subproduto 5.2. São Paulo, 2011b. <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_PUZEIS.pdf>. Acesso em: novembro de 2011.

CIDADE DE SÃO PAULO. Decreto 56.901, de 29 de março de 2016. Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei no 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico. São Paulo: Diário Oficial do Município, 2016b.

COSTA, Fábio; SANTORO, Paula. O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos*, V.21, N.1, p. 63-79, 2019.

D'ALMEIDA, Carolina. Concessa Venia: Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. 2019.

GATTI, Simone. Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAUUSP, São Paulo, 2015.

GATTI, Simone. Das Operações Urbanas aos PIUs: estratégias de intervenção para o centro de São Paulo. *Anais XVIII ENANPUR 2019*.

HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989a.

KARA-JOSÉ, B. *A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos vinte anos*. Tese (Doutorado – Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.

SHIMBO, Lucia. Projeto Urbano e habitação na área central da cidade de São Paulo. XIV Encontro Nacional da Anpur. Rio de Janeiro, 2011.

LOURO E SILVA, Hugo Arquiteto; CAMPOS, Cândido Malta. O MERCADO IMOBILIÁRIO RESIDENCIAL NA OPERAÇÃO URBANA CENTRO, SÃO PAULO (1985-2006). *Revista Projetar*, v.1, n.2, agosto 2016.

MONTANDON, Daniel. *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – FAUUSP, São Paulo, 2009.

NAKANO, A. K.; CAMPOS, C. M.; ROLNIK, R. *Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo*. Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo: PMSP/Cebrap/CEM, 2004, p. 123-158.

NOBRE, Eduardo. Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo, 2019.

SANTORO, Paula; GATTI, Simone. PIU Central enfrenta necessidades habitacionais ou abre frentes para o mercado? LabCidade, outubro de 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/piu-setor-central-ignora-necessidades-habitacionais-e-abre-frente-para-o-mercado-imobiliario/>

SILVA, Helena. SIGOLO, Leticia. Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo. São Paulo, Lincoln Institute of Land Policy. 2007.

SILVA, F. P. Controle de risco: do Arco Tietê aos Projetos de Intervenção Urbana (88-108). *Seminário Financeirização e Estudos Urbanos*, 2018. Disponível em <<http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G5-final.pdf>>, acesso 09 ago. 2018. SANTORO, P.; NUNES, F. 2018

SP URBANISMO. *PIU Setor Central – Consulta Pública*. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-setor-central/>

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 1998

ROLNIK, R. (coord.); CAMPOS, C. M.; NAKANO, K. e ITIKAWA, L. “Contribuição para um diagnóstico da área central do Município de São Paulo”. São Paulo: EMURB/Instituto Polis, 2002, mimeo.