

# ENTRE A PERMANÊNCIA

ZEIS 3 COMO INSTRUMENTO PARA A MANUTENÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA EM ÁREAS CENTRAIS  
O CASO DA ZEIS 3 C 016 (SÉ) INSERIDA NO PERÍMETRO DO PROJETO NOVA LUZ

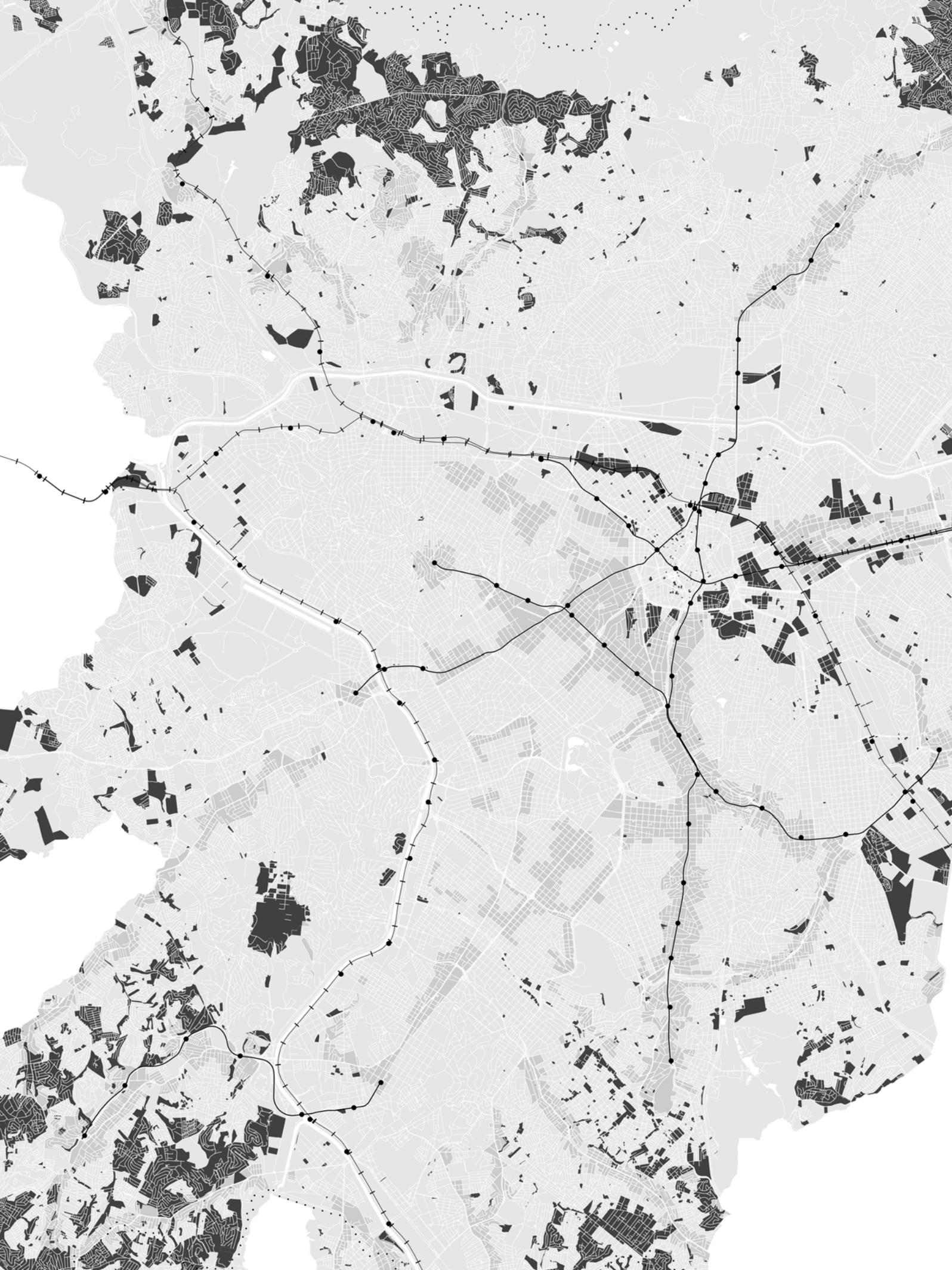
# E O DESLOCAMENTO

SIMONE FERREIRA GATTI

ORIENTADOR. NABIL GEORGES BONDUKI

DOCTORADO DIRETO | FAUUSP | 2015





# ENTRE A PERMANÊNCIA

ZEIS 3 COMO INSTRUMENTO PARA A MANUTENÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA EM ÁREAS CENTRAIS  
O CASO DA ZEIS 3 C 016 (SÉ) INSERIDA NO PERÍMETRO DO PROJETO NOVA LUZ

## E O DESLOCAMENTO

**SIMONE FERREIRA GATTI**

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Nabil Georges Bonduki

Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo

São Paulo  
2015

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-mail da autora: [sifgatti@gmail.com](mailto:sifgatti@gmail.com)

Gatti, Simone Ferreira

G263e Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz / Simone Ferreira Gatti. --São Paulo, 2015.  
344 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo) – FAUUSP.

Orientador: Nabil Georges Bonduki

1.Política habitacional – São Paulo (SP) 2.Habitação – São Paulo (SP)  
3.Áreas centrais – São Paulo (SP) 4.Locação de imóveis – São Paulo (SP)  
5.ZEIS 6.Gentrificação 7.Projeto Nova Luz – São Paulo (SP) I.Título

CDU 711.58.001.12(816.11)

Para Pedro e José, alegrias do meu viver.



# Agradecimentos

Agradeço...

Ao meu orientador, Prof. Nabil Georges Bonduki, não somente por ter aceitado me orientar após a passagem para o Doutorado Direto, mas pelo exemplo de comprometimento à cidade e às pessoas, na sua trajetória acadêmica e política.

À Prof<sup>a</sup> Regina Meyer, por ter me orientado com empenho e dedicação durante o período do mestrado, e por sempre me fazer ver os dois lados do problema.

Às professoras Sarah Feldman, Lúcia Bógus e Raquel Rolnik, que participaram das bancas de qualificação e de passagem para o Doutorado Direto com preciosas contribuições.

À professora Raquel Rolnik, em especial, por estar presente em muitos momentos da pesquisa participativa e coletiva, e por ser fonte de inspiração na forma de pensar e de vivenciar as questões urbanas.

À FAPESP pelo apoio e financiamento a essa pesquisa.

Ao Lincoln Institute of Land Police pela participação no simpósio Métodos de Investigación en Políticas de Suelo realizado na Argentina. Agradeço em especial a Martin Smolka e Francisco Sabatini, pelos comentários instigadores e pertinentes que me levaram a relativizar e a comprovar minhas hipóteses de pesquisa.

À todos os becários latino americanos presentes no simpósio do Lincoln Institute, amigos recentes e presentes com quem pude trocar experiências e compartilhar a minha pesquisa nos momentos de imersão intensa em Buenos Aires.

Aos pesquisadores internacionais que possibilitaram que o caso da Nova Luz quebrasse fronteiras e fosse debatido mundo afora. Em especial à Daniele Pisani, da Universidade de Veneza, que incluiu meu artigo no seu livro sobre São Paulo; à Agnes Deboulet, Khedidja Mamou e Adilson Guaiati por me receberem na Universidade de Paris; e aos pesquisadores do Swiss Federal Institute of Technology, pelo convite em representar o Brasil na pesquisa sobre os cortiços.

À todos os colegas que participaram do Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor, grupo ao qual me juntei para debater a PPP da Casa Paulista e a revisão do Plano Diretor, em cujo trabalho árduo e voluntário muito aprendi e me referenciei em todos os momentos da redação final da tese. Em especial Margareth Uemura, Paula Santoro, Raquel Rolnik, Anaí Rodrigues, Álvaro Pereira, Arnaldo de Mello, Benedito Barbosa, Manuel Moruzi, Edilson Mineiro, Patrícia Samora e Márcia Hirata.

Aos funcionários e técnicos da Prefeitura de São Paulo pelas informações preciosas, em especial Higor Carvalho e Márcia Terlizzi.

À Mário Lamberti Junior pela disponibilidade e atenção nas entrevistas e cedendo informações sempre prontamente.

Aos companheiros do Conselho Gestor da ZEIS do Projeto Nova Luz, Paula Ribas, Ivaneti Araújo, Nelson Tchê, Sidney Pita, Valdina, Dna Olga, Sr. Robson, Assad Nader, José Suzuki, Luiz Tozzini e Glória Costa, pela trajetória de quase dois anos em uma incansável batalha pela inclusão.

À Paula Ribas, um agradecimento muito especial, por ter abraçado as minhas motivações e levantado a minha bandeira com tal dedicação e amor que jamais julgaria possível.

Aos integrantes das entidades sociais e movimentos pelo direito à moradia, em especial Luis Kohara e Dito, pelo trabalho incansável em prol do direito à cidade, que tanto me inspirou em todas as fases deste trabalho. Agradeço também Dna Olga pela companhia preciosa nas visitas aos prédios de locação social.

Aos advogados Ana Navarrete, do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, e Douglas Tadashi e Anaí Rodrigues, da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, pelo apoio tão precioso nos momentos difíceis do Conselho Gestor.

Aos amigos Hélio Wicher Neto, Letícia Lemos e Davi Martins, pelo incentivo e pelas conversas polêmicas e promissoras.

À Camila de Oliveira, pela presença constante e por ter registrado muitos dos momentos dessa trajetória nas fotos cedidas para esta tese.

Ao querido amigo Rafael Moralez, pelos comentários e pela leitura precisa do texto.

À Hannah Arcuschin Machado e Beatriz Falleiros, pela amizade, pela ajuda no projeto gráfico e pelo empenho intenso nos momentos finais.

E um agradecimento especial à minha família. Aos que estão longe e viveram minhas ausências, à minha mãe, ao meu irmão Luciano pela inspiração intelectual e afeto sempre presente, ao Zé pelo amor incondicional e pela paciência nos momentos mais difíceis dessa trajetória, e ao meu pequeno e amado Pedro, que nasceu no meio dessa confusão chamada Nova Luz e espera, ansiosamente, pela conclusão deste trabalho.

# Resumo

Esta tese se insere no debate sobre os desafios em garantir habitação inclusiva para a população de baixa renda em áreas centrais sujeitas à valorização imobiliária e processos de gentrificação. Essa discussão é feita através da análise da ZEIS 3 em São Paulo, que após dez anos de implementação pelo Plano Diretor de 2002, não teve seus objetivos alcançados apesar da potencialidade do instrumento, seja em função da baixa produção e uso inadequado das ZEIS 3 pelas gestões públicas ou devido às limitações da legislação. A revisão do Plano Diretor realizada em 2014 trouxe avanços importantes para a regulamentação sobre as ZEIS 3, destinando-as prioritariamente às faixas de menor renda e direcionando recursos públicos para a aquisição de terras para produção de HIS. Contudo, ainda há muitos desafios a serem superados, sobretudo em relação às formas de acesso à moradia e permanência pelos mais pobres e ao controle social pelos atores envolvidos, questões centrais à produção em ZEIS 3. Essas questões foram identificadas no processo de revisão do Plano Diretor e na análise da ZEIS 3 C 016 (Sé), inserida no perímetro do Projeto Nova Luz, estudo de caso desse trabalho. Os governos federais, estaduais e municipais têm utilizado como política majoritária, quando não exclusiva, a produção habitacional via financiamento da propriedade individual. Enquanto isso, o Programa Locação Social, que possui grande potencial para atender a população mais vulnerável e impedir que os subsídios públicos sejam transferidos para o mercado e consecutivamente para faixas de renda mais altas, permanece sem investimentos, e a ineficácia da produção habitacional em garantir não apenas o acesso, mas a permanência dos pobres em áreas bem localizadas, permanece inalterada.

## **Palavras Chave**

Política habitacional, Habitação, Áreas centrais, Locação de imóveis, ZEIS, Gentrificação, Projeto Nova Luz.



# Abstract

This work is part of the debate on the challenges in ensuring inclusive housing for low-income population in central areas with real estate valuation and gentrification processes. This discussion is based on the analysis of the ZEIS 3 in Sao Paulo which, after ten years of its implementation on the Master Plan 2002, had not achieved their objectives despite the instrument's potential, whether as a result of low production and inadequate use of ZEIS 3 by public administrations or due to legislation limitations. The Master Plan review held in 2014 brought important advances to the regulations on ZEIS 3, prioritizing lower income groups and directing public funds to acquire land for the production of HIS. However, there are still many challenges to be overcome related to the forms of access to housing and residence by the poor, and social control by the actors involved, issues that are central to production in ZEIS 3. Those points are identified in the analysis of the ZEIS 3 C 016 (Sé), inserted on the Nova Luz Project perimeter – study case of this work. Federal, state and local governments have used as political majority, if not exclusive, housing production via funding of private property. Meanwhile, the Social Rental Program has great potential to serve the most vulnerable population and prevent that public subsidies are transferred to the market and consecutively for higher income levels, nevertheless remains without investment. And the ineffectiveness of housing production to ensure not just access, but the permanence of the poor in well located areas, remains unchanged

## Keywords

Housing Policy, Social Housing, Central areas, Social rental, ZEIS, Gentrification, Nova Luz Project.



# Lista de Siglas

ACSI	Associação de Comerciantes da Santa Ifigênia
AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
AMOALUZ	Associação de Moradores e Amigos da Santa Ifigênia e Luz
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CA	Coefficiente de Aproveitamento
Cadin	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados
CAEHIS	Comissão de Análise para Empreendimentos de Habitação de Interesse Social
Cadmut	Cadastro Nacional de Mutuários
Cadunico	Cadastro Único de Programas Sociais
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CMPU	Conselho Municipal de Política Urbana
COMUL	Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra
Condephaat	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
DCFSP	Departamento de Controle da Função Social da Propriedade
DIEESE	Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicos
DIS	Decreto de Interesse Social
EIA-RIMA	Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
Etec	Escola Técnica Estadual
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
GARMIC	Grupo de Articulação para a Conquista de Moradia para o Idoso da Capital
HABI	Superintendência de Habitação Popular
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social do Município
LUOS	Leis de Uso e Ocupação do Solo
LUME	Laboratório de Urbanismo da Metrôpole
MMC	Movimento de Moradia no Centro

MNPR	Movimento Nacional da População de Rua
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NYCHA	New York City Housing Authority
OGU	Orçamento Geral da União
OUC	Operação Urbana Consorciada
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACs	Programas de Atuação em Cortiços
PAR	Plano de Ações Articuladas
PD	Plano Diretor
PDE	Plano Diretor Estratégico
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PEHP	Programa Especial de Habitação Popular
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PNH	Política Nacional de Habitação
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PREZEIS	Plano de Regularização da ZEIS
PRODAM	Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo
PROMORAR	Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações
PT	Partido dos Trabalhadores
PUE	Projeto Urbanístico Específico
PUZEIS	Plano de Urbanização de ZEIS
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
s.m.	Salários mínimos
Sehab	Secretaria Municipal de Habitação
SECOVI-SP	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
UIA	União Internacional de Arquitetos
ULC	União de Lutas no Centro
UMM	União dos Movimentos de Moradia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
USP	Universidade de São Paulo
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPECs	Zonas Especiais de Preservação Cultural

# Lista de imagens

## Mapas

- 1.01 ZEIS da Lei 13885/2004
- 1.02 ZEIS 3 da Lei 13885/2004
- 1.03 ZEIS 3 e cortiços na área central de São Paulo
- 1.04 Categorias de análise de desempenho em ZEIS 3
- 1.05 Terra consumida na categoria Lotes Não Utilizados/Subutilizados em ZEIS 3
- 1.06 Lançamentos imobiliários em ZEIS (2002-2012)
- 1.07 Projetos aprovados (2002-2012)
- 1.08 ZEIS do Projeto de Lei 688/2013.
- 1.09 ZEIS 3 do Projeto de Lei 688/2013
- 1.10 ZEIS do Substitutivo
- 1.11 ZEIS 3 do Substitutivo
- 1.12 ZEIS da Lei 16050/2014
- 1.13 ZEIS 3 da Lei 16050/2014
- 2.01 Perímetros das regulamentações incidentes sobre o perímetro original do Projeto Nova Luz.
- 2.02 Primeiras quadras a serem demolidas para a instalação de equipamentos públicos no perímetro original do Projeto Nova Luz.
- 2.03 Cortiços interditados (demolidos ou lacrados) no perímetro original do Projeto Nova Luz.
- 2.04 Projeto Nova Luz: perímetro original e perímetro ampliado
- 2.05 Planta dos imóveis inseridos no Projeto Nova Luz que estariam sujeitos à Concessão Urbanística
- 2.06 Imóveis tombados e/ou em processo de tombamento no perímetro da ZEIS 3 C 016 (Sé).
- 2.07 Imóveis com área construída maior que 2 mil m<sup>2</sup> ou C.A. maior que 4 inseridos no perímetro da ZEIS 3 C 016 (Sé).
- 2.08 Edifícios residenciais com mais de 20 u.h. inseridos no perímetro da ZEIS 3 C 016 (Sé).
- 2.09 Imóveis com C.A. menor ou igual a 4, porém com características singulares, inseridos no perímetro da ZEIS 3 C 016 (Sé).
- 2.10 Patrimônio Cultural identificado no perímetro do Projeto Nova Luz
- 3.01 Perímetros de intervenção da PPP de Habitação do Centro do programa Casa Paulista
- 3.02 Mapa geral dos lotes, perímetro e áreas de intervenção: PPP de Habitação do Centro
- 3.03 Empreendimentos na região metropolitana de São Paulo segundo as faixas do PMCMV
- 3.04 Concentração dos empreendimentos de Faixa 1
- 3.05 Oferta de emprego nas áreas de empreendimentos da faixa 1.
- 3.06 ZEIS, terrenos da COHAB-SP e empreendimentos de Faixa 1 na Zona Leste de São Paulo.

## Figuras

- 1.01 Rennova e Innova: Empreendimento de HIS na ZEIS 3 localizada entre as ruas Dona Ana Neri e Av. do Estado. Implantação e planta tipo.
- 1.02 Ideale Condomínio Clube: O HMP do Rennova e Innova. Perspectiva e planta tipo da unidade de 2 dormitórios de 55 m<sup>2</sup>.
- 1.03 Downtown: primeiro Condomínio em ZEIS 3 que uniu HIS e HMP em um mesmo edifício, em terreno de 1700 m<sup>2</sup>, com valores diferenciados pela vaga de garagem. Perspectiva e planta tipo da unidade de 1 dormitório.
- 1.04 Central da Barra: empreendimento em ZEIS 3 localizado na Rua Cônego Vicente Miguel Marino, na Barra Funda, lançado em 2014. Perspectiva e planta tipo da unidade de 1 dormitório de HIS.
- 1.05 Esquema da delimitação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.
- 2.01 Habitação vertical no distrito de Santa Ifigênia, perímetro do Projeto Nova Luz
- 2.02 Habitação vertical no distrito de Santa Ifigênia, perímetro do Projeto Nova Luz
- 2.03 Habitação vertical no distrito de Santa Ifigênia, perímetro do Projeto Nova Luz
- 2.04 Habitação vertical no distrito de Santa Ifigênia, perímetro do Projeto Nova Luz
- 2.05 Habitação vertical no distrito de Santa Ifigênia, perímetro do Projeto Nova Luz
- 2.06 Demolições no perímetro do Projeto Nova Luz
- 2.07 Demolições no perímetro do Projeto Nova Luz
- 2.08 Quadras dos imóveis demolidos entre as ruas General Couto de Magalhães e Protestantes
- 2.09 Quadras dos imóveis demolidos entre as ruas General Couto de Magalhães e Protestantes
- 2.10 Cortiço da Rua Aurora 39, 41, antes da demolição
- 2.11 Cortiço da Rua Aurora 39, 41, antes da demolição
- 2.12 Localização do cortiço demolido na Rua Aurora 39, 41
- 2.13 Localização do cortiço demolido na Rua Aurora 39, 41
- 2.14 Imóvel lacrado na Rua dos Gusmões, 132
- 2.15 Cortiço interditado na Rua General Osório, 165, 171
- 2.16 Referências internacionais utilizadas no desenvolvimento do projeto Nova Luz
- 2.17 Paredão policial formado após os protestos durante Audiência Pública sobre o Projeto Nova Luz. Parque de Exposições Anhembi, janeiro de 2011
- 2.18 Comerciantes da Rua Santa Ifigênia em Audiência Pública sobre o projeto Nova Luz. Câmara Municipal, abril de 2011
- 2.19 Audiência Pública do Projeto Nova Luz Consolidado, realizada em setembro de 2011 no Ginásio do Pacaembu: a emblemática configuração do espaço evidenciava a distância entre poder público, no palco, e sociedade civil, segregada pelas grades na arquibancada
- 2.20 Ivanete de Araújo, líder do MSTC e Conselheira da ZEIS 3 C 016 (Sé) em manifestação durante a Audiência Pública no Ginásio do Pacaembu, setembro de 2011
- 2.21 Passeata contra o Projeto Nova Luz em dia de Audiência Pública, composta majoritariamente por representantes do comércio de eletro-eletrônicos. Janeiro de 2011, Rua Santa Ifigênia
- 2.22 Passeata contra o Projeto Nova Luz em dia de Audiência Pública, composta majoritariamente por representantes do comércio de eletro-eletrônicos. Janeiro de 2011, Av. Rio Branco
- 2.23 Fotos tiradas por uma caminhada no bairro em meados de 2009, no início da pesquisa

- 2.24 Fotos tiradas por uma caminhada no bairro em meados de 2009, no início da pesquisa
- 2.25 Paula Ribas em uma das passeatas rumo à Audiência Pública do Projeto Nova Luz, quando a AMOALUZ ainda se chamava “Associação dos Moradores da Luz”
- 2.26 Paula Ribas e o “Papo com Megafone” realizado em um domingo do ano de 2010 no perímetro do PNL
- 2.27 Paula Ribas e o “Papo com Megafone” realizado em um domingo do ano de 2010 no perímetro do PNL
- 2.28 Reunião entre a AMOALUZ e os movimentos de moradia com a atuação na área central, Ocupação Mauá, 2011
- 2.29 Reunião para a formação do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) realizada no Espaço Nova Luz, na Rua General Couto de Magalhães
- 2.30 O então diretor de Habi Centro, Alonso Lopes, coordenando uma das reuniões para a formação do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) realizada no Espaço Nova Luz, na Rua General Couto de Magalhães
- 2.31 Moradores do perímetro do Projeto Nova Luz na reunião para a formação do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) realizada no Espaço Nova Luz, na Rua General Couto de Magalhães
- 2.32 Dados da pesquisa amostral realizada para o Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 Sé: Faixa Etária.
- 2.33 Dados da pesquisa amostral realizada para o Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 Sé: Faixa de Renda e Escolaridade.
- 2.34 Desenho esquemático da evolução do cadastro realizado pela Sehab (Março de 2012). O desenho evidencia o cadastramento concluído no perímetro da ZEIS e em andamento no restante do perímetro. Nesta data o PUZES já havia sido concluído, com base na pesquisa amostral desenvolvida pelo Consórcio Nova Luz, com dados bem diferentes do cadastramento oficial realizado pela Sehab.
- 2.35 Reunião preparatória para as convocatórias do Conselho Gestor da ZEIS, entre os conselheiros representantes da moradia e do comércio e movimentos sociais, realizada na Ocupação Mauá
- 2.36 Conselheiros representantes do poder público em reunião ordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé)
- 2.37 Conselheiros representantes da sociedade civil em reunião ordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé)
- 2.38 O prefeito Gilberto Kassab apresenta o “Projeto Nova Luz Consolidado” no saguão principal da sede do Executivo municipal em 11 de agosto de 2011.
- 2.39 Elisabete França, superintendente da Sehab; Domingos Pires, diretor da SP Urbanismo; e Miguel Bucalem, Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, na reunião do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) de 17 de agosto de 2011.
- 2.40 Três gerações no comando da Casa Comercial Aurora: o avô, Avelino Fernandes, 82; o pai, Duarte Maurício Fernandes, 62; e o filho, Daniel Maurício Fernandes, 31.
- 2.41 Moradores e representantes de movimentos sociais na estréia do documentário Leva da TV Futura, na Ocupação Mauá: Dona Olga, do Garmic, e Dito, da UMM, celebrando uma ‘mística’ no encerramento do debate.
- 2.42 Moradores na estréia do documentário Leva da TV Futura, na Ocupação Mauá, que conta a vida das famílias na ocupação.
- 2.43 Esquema de faseamento do deslocamento proposto pelo Consórcio Nova Luz.
- 2.44 Reunião do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) no dia da aprovação do PU-ZEIS, 04 de Abril de 2012

- 2.45 A socióloga Natalina Ribeiro, presente na plateia da reunião do Conselho Gestor do dia 04 de abril de 2012, em confronto com o então diretor de Habi Centro Alonso Lopes.
- 2.46 Os conselheiros representantes da PMSP no momento da votação do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) no dia 04 de abril de 2012.
- 2.47 Responsabilidades no Processo de Relocação
- 2.48 Reunião entre os Conselheiros representantes da moradia no Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, em fevereiro de 2013.
- 3.01 Vila dos Idosos: área comum do térreo
- 3.02 Vila dos Idosos: horta comunitária
- 3.03 Vila dos Idosos: área de circulação do quarto piso
- 3.04 Vila dos Idosos: hall de entrada de uma das unidades
- 3.05 Vila dos Idosos: unidade de um dormitório
- 3.06 Vila dos Idosos: espelho d'água na área comum
- 3.07 Vila dos Idosos: vista do jardim central com espelho d'água
- 3.08 Vila dos Idosos: detalhe de adorno nas janelas
- 3.09 Vila dos Idosos: área de uso comum – sala de reuniões
- 3.10 Vila dos Idosos: área de uso comum – salão de festas
- 3.11 Vila dos Idosos: Dona Olga e morador
- 3.12 Vila dos Idosos: Dona Olga e morador
- 3.13 Vila dos Idosos: jardim e área de circulação externa
- 3.14 Vila dos Idosos: Dona Olga e os moradores
- 3.15 Projeto arquitetônico da Vila dos Idosos: croquis da unidade Studio
- 3.16 Projeto arquitetônico da Vila dos Idosos: croquis da unidade 1 dormitório.
- 3.17 Projeto arquitetônico da Vila dos Idosos: planta da unidade Studio
- 3.18 Projeto arquitetônico da Vila dos Idosos: planta da unidade 1 dormitório.
- 3.19 Projeto arquitetônico da Vila dos Idosos: pavimento tipo.
- 3.20 Projeto arquitetônico da Vila dos Idosos: implantação do edifício e planta do térreo.
- 3.21 Parque do Gato: vista externa do conjunto
- 3.22 Parque do Gato: vista externa do conjunto
- 3.23 Parque do Gato: áreas de uso comum
- 3.24 Parque do Gato: comércio informal instalado nos limites do condomínio
- 3.25 Parque do Gato: Área de lazer e varandas dos apartamentos
- 3.26 Parque do Gato: Área de lazer e varandas dos apartamentos
- 3.27 Parque do Gato: Áreas de uso comum entre os blocos
- 3.28 Parque do Gato: Áreas de uso comum entre os blocos
- 3.29 Moradores do Parque do Gato
- 3.30 Moradores do Parque do Gato
- 3.31 Projeto arquitetônico do Parque do Gato: planta do pavimento tipo
- 3.32 Projeto arquitetônico do Parque do Gato: plantas quitinete, apartamento de 1 dormitório e apartamento de 2 dormitórios.
- 3.33 La Guardia Houses, Nova Iorque
- 3.34 Stuyvesant Town, Nova Iorque
- 3.35 Projects no Chelsea, Nova Iorque
- 3.36 Projects no Chelsea, Nova Iorque
- 3.37 Projects no Chelsea, Nova Iorque
- 3.38 Projects no Chelsea, Nova Iorque

## **Quadros**

- 1.01 Produção em lotes não utilizados e subutilizados de ZEIS 3
- 1.02 Produção em lotes em uso de ZEIS 3
- 1.03 Produção em conjunto de quadras de ZEIS 3
- 1.04 Produção de edifícios em ZEIS 3
- 1.05 Empreendimentos em ZEIS 3 aprovados pela Engelux Engenharia
- 1.06 Empreendimentos em ZEIS 3 em aprovação pela Engelux Engenharia
- 1.07 Quadro síntese da oficina temática de Habitação: avaliação ZEIS
- 1.08 Percentuais mínimos em ZEIS – Revisão do Plano Diretor: Quadro 3 da Minuta
- 1.09 Percentuais mínimos em ZEIS – Revisão do Plano Diretor: Quadro 3 da Proposta Sehab
- 1.10 Percentuais mínimos em ZEIS – Revisão do Plano Diretor: Quadro 3 do Projeto de Lei
- 1.11 Percentuais de áreas de ZEIS
- 2.01 Cortiço 1. Rua General Couto de Magalhães 385, 387
- 2.02 Cortiço 2. Rua General Couto de Magalhães 393, 395, 397, 399
- 2.03 Cortiço 3. Rua General Couto de Magalhães 403, 407, 409
- 2.04 Cortiço 4. Rua dos Protestantes, 90
- 2.05 Cortiço 5. Rua Aurora, 39, 41
- 2.06 Cortiço 6. Rua dos Protestantes, 96
- 2.07 Cortiço 7. Rua dos Gusmões, 132
- 2.08 Cortiço 8. General Osório, 165, 171
- 2.09 Síntese do atendimento habitacional nos cortiços demolidos no perímetro do Projeto Nova Luz
- 3.01 Empreendimentos de Locação Social viabilizados em São Paulo
- 3.02 Comprometimento da renda familiar no Programa de Locação Social
- 3.03 Inadimplência de aluguel do Programa Locação Social no Residencial Parque do Gato
- 3.04 Inadimplência de aluguel do Programa Locação Social no Residencial Olarias
- 3.05 Inadimplência de aluguel social X solicitações de revisão do subsídio em Outubro de 2005
- 3.06 Inadimplência da taxa condominial em julho de 2005
- 3.07 Quadro de situações de ocupações irregulares em outubro de 2005.

## **Tabelas**

- 1.01 Categorias de análise de desempenho em ZEIS 3
- 1.02 Lançamentos imobiliários em ZEIS
- 1.03 Projetos aprovados (2002-2012)
- 1.04 Dimensionamento dos perímetros de ZEIS no PL 688/13
- 1.05 Tabela de áreas de ZEIS do Substitutivo
- 2.01 Dimensionamento do Uso do Solo existente e proposto para o projeto Nova Luz
- 2.02 Incremento populacional projetado
- 2.03 Imóveis da ZEIS 3 C 015 e C016 a renovar e a reabilitar
- 3.01 Distritos do Cento – Casas de cômodos, cortiços ou cabeça de porcos alugados
- 3.02 Faixas de rendimentos do município, Centro e distritos do Centro
- 3.03 Déficit Acumulado e as metas do programa Minha Casa Minha Vida – distribuição do déficit por faixa de renda.

- 3.04 Avaliação do atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com a anterior. Serviços cujo atendimento melhorou. Todos os empreendimentos, 2013
- 3.05 Avaliação do atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com a anterior. Serviços cujo atendimento piorou. Todos os empreendimentos, 2013
- 3.06 Despesas com moradia atual: evolução do valor e do comprometimento da renda familiar, por intervalos de renda dos entrevistados. Total dos empreendimentos, 2013.

### **Gráficos**

- 1.01 Lançamentos imobiliários em ZEIS
- 1.02 Projetos aprovados (2002-2012)
- 1.03 Balanço quantitativo da Oficina de Habitação da revisão do Plano Diretor, realizada em maio de 2013
- 3.01 Distribuição do estoque habitacional em Nova Iorque, 2010.

# Sumário

<b>Introdução</b>	25
<b>1 Produção de HIS em ZEIS 3 em São Paulo: regulação e conflitos</b>	33
1.1 Origens do instrumento ZEIS: experiências e processo	35
1.2 ZEIS 3 no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002	38
1.2.1 Demarcação dos perímetros de ZEIS 3	42
1.2.2 Planos de Urbanização	45
1.2.3 Conselhos Gestores	46
1.3 Produção em ZEIS 3 (2002-2012)	48
1.4 Mecanismos de incentivo à produção habitacional em ZEIS 3 pelo mercado privado e o caso da Engelux Engenharia	58
1.5 ZEIS 3 na revisão do Plano Diretor	66
1.5.1 A revisão elaborada pelo Executivo: do processo participativo à publicação do Projeto de Lei	67
1.5.2 A revisão elaborada pelo Legislativo	78
1.5.3 Das propostas de emendas à aprovação do novo Plano Diretor	84
1.5.4 Alcances e desafios para a viabilização das ZEIS 3 pelo novo Plano Diretor	90
<b>2 A ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz: inclusão dos pobres ou cortina de fumaça?</b>	97
2.1 Uma nova estratégia de intervenção: Projeto Nova Luz via Concessão Urbanística	99
2.1.1 Nova Luz na gestão Serra: das ‘mega-operações’ de Andrea Matarazzo à Lei de Incentivos Seletivos	103
2.1.2 Nova Luz na era Kassab	104
2.1.3 Concessão Urbanística	106
2.2 Demolições, despejos e deslocamento: a atuação do Programa de Cortiços no perímetro do Projeto Nova Luz	111
2.3 Da consulta pública à licitação para escolha dos responsáveis pelo projeto: intervenções na Cracolândia e especulações do mercado a todo vapor	124
2.4 O projeto urbanístico elaborado pelo Consórcio Nova Luz	129
2.5 Por uma construção democrática no projeto Nova Luz: quando os moradores saem do escuro	133
2.5.1 O Plano de Comunicação elaborado pelo Consórcio Nova Luz	133
2.5.2 A formação de uma Associação de Moradores: a AMOALUZ	137
2.5.3 Conselho Gestor da ZEIS 3 do projeto Nova Luz: processos de formação	144

2.6	O Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) e sua avaliação pelo Conselho Gestor	151
2.6.1	Caracterização da população residente	151
2.6.2	Diretrizes para urbanização	156
2.6.3	Aprovação do projeto consolidado	162
2.6.4	Critérios para a transformação do território e patrimônio cultural	165
2.6.5	Demolições e mitigação de impactos	180
2.6.6	Produção habitacional	183
2.6.7	A votação e aprovação do PUZEIS	192
2.6.8	Conteúdo do PUZEIS aprovado: ganhos e perdas	198
2.7	Da aprovação do PUZEIS ao término da gestão Kassab: um Conselho Gestor em pausa, a eleição do novo prefeito e uma Ação Civil Pública promissora	202
2.8	Novos rumos para a ZEIS 3 C 016 (Sé) na gestão Haddad: um projeto abortado e uma parceria público privada a caminho	207
2.9	Alcances e limitações do processo democrático e dos instrumentos de acesso à terra	209
<b>3</b>	<b>Políticas habitacionais para os territórios de ZEIS 3: pela ruptura da propriedade privada como via de mão única</b>	<b>215</b>
3.1	A demanda por Habitação de Interesse Social no centro de São Paulo	217
3.2	A PPP de Habitação do Programa Casa Paulista	222
3.3	A Locação Social como alternativa ao modelo da casa própria	231
3.3.1	A experiência de São Paulo: o Programa de Locação Social implantado em 2002	233
3.3.2	O que podemos aprender com as experiências internacionais: o caso da New York City Housing Authority	255
3.3.3	Possibilidades e desafios para a implementação de uma política de locação social efetiva em São Paulo	261
3.4	Programa Minha Casa Minha Vida como política de mão única frente à realidade dos pobres no centro de São Paulo	266
3.4.1	Os rumos da política habitacional brasileira: da aprovação do PlanHab à Consolidação do PMCMV como política habitacional	266
3.4.2	O PMCMV e o atendimento dos mais pobres: os estudos avaliativos contratados pelo Ministério das Cidades	272
3.4.3	O que o PMCMV tem a nos dizer sobre o modelo da propriedade individual para os mais pobres	284
	<b>Considerações Finais</b>	<b>289</b>

<b>Anexos</b>	297
1.1 Manifesto do Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor. Apresentado na Audiência Pública da Revisão do Plano Diretor realizada na Câmara Municipal de São Paulo em 17 de Dezembro de 2013.	297
1.2 Manifesto de Urbanistas e Professores Universitários Sobre as Manifestações na Câmara Municipal em Defesa do Substitutivo do PDE do Município de São Paulo. 30 de abril de 2014.	301
2.1 Carta aberta elaborada pela AMOALUZ com os primeiros questionamentos sobre o Projeto Nova Luz. Apresentada na primeira Audiência Pública do Projeto Nova Luz, realizada em janeiro de 2011.	303
2.2 Atas das reuniões setoriais sobre o Projeto Nova Luz realizadas entre Amoaluz, Movimentos de Moradia e SMDU. PMSP, 24, 28 e 30 de Março de 2011.	306
2.3 Diretrizes para o Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) apresentada e aprovada pelo Conselho Gestor em julho de 2011.	309
2.4 Patrimônio Cultural identificado no perímetro do Projeto Nova Luz.	313
2.5 Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) aprovado em 04 de abril de 2012	319
2.6 Cópia de tela do andamento do processo jurídico 0019326-64.2012 do projeto Nova Luz na 6ª câmara do Direito Público do Tribunal de Justiça. Janeiro de 2015.	322
3.1 Carta Aberta “Questões para a PPP da Casa Paulista para o centro de São Paulo”, publicizada em abril de 2013.	323
3.2 Manifestação à Consulta Pública para a PPP de Habitação do Centro encaminhada ao Governo do Estado de São Paulo em Junho de 2013.	326
<b>Bibliografia</b>	335







## Acerca do Método

A forma de condução de uma pesquisa representa, muitas vezes, a forma como o pesquisador compreende o mundo e como responde a ele com os dilemas que surgem pelo caminho. Aqui, o método (no seu sentido mais amplo, além da classificação “cognitivo-indutivo/quantitativo-qualitativo” dos manuais técnicos) acabou por representar uma vontade não só de compreender um processo, mas de contribuir para algum tipo de transformação, diante de uma inquietude perante a série de acontecimentos que foram se revelando no decorrer da pesquisa. Saí do foco muitas vezes para buscar novas tentativas de soluções para casos paralelos, e foram essas fugas que me deram o rumo, por caminhos nem sempre convencionais aos da pesquisa tradicional. Finalizada a tese, fica a incerteza se o caminho percorrido foi a melhor escolha, já que em muito foge dos roteiros metodológicos e do olhar de pesquisadores mais tradicionais. Mas foi este o meu caminho, onde pude conquistar e descobrir uma outra vida, que materializou a pesquisa bibliográfica e transformou teoria em objeto palpável.

Em uma dessas tomadas de incertezas me deparei com uma descrição de um processo metodológico semelhante ao que esta pesquisa estava inserida, mas que até então me era desconhecido, o Participatory Action Research, descrito na tese da urbanista Theresa Williamson, que se aproximou da comunidade de uma favela no Rio de Janeiro para sua pesquisa de doutorado e criou a ONG Con-Gat, descrita na tese “Comunidades Catalisadoras: O Nascimento de Uma Organização Ponto Org”, defendida em 2005 em Kansas City, nos Estados Unidos. Após sair de algumas conversas onde ouvi que o papel do pesquisador deveria ser o de mero observador, que se mantém distante do objeto de pesquisa, para garantir a neutralidade e o senso crítico, me deparei com a antítese dessa concepção. A metodologia do Action Research, desenvolvida pelo cientista político Kurt Lewin (1946) e difundida

nas escolas americanas, fala sobre pesquisa feita com pessoas, e não somente sobre pessoas ou para pessoas, organizando condições para aprender a partir de sua própria experiência e tornar esta experiência acessível a outros (McTAGGART, 1997). Essa participação é considerada autêntica quando a pesquisa afeta a vida de outras pessoas e o pesquisador entra no mundo dos que estão sendo estudados (CHESLER, 1991). Foi esse um pouco do direcionamento do meu trabalho frente à AMOALUZ e ao Conselho Gestor de ZEIS, e é também o que, de certa forma, fizeram todos os integrantes do Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor, espaço de debate que tive a honra de compor, e que muito contribuiu para o avanço de uma série de questões aqui mencionadas.

Reuniões com os moradores da Santa Ifigênia, conflitos com os comerciantes, a formação de uma associação de bairro, as reuniões com os movimentos de moradia, as audiências públicas e manifestações, as semanas de pesquisas nos arquivos da Sehab, as inúmeras horas passadas na Ocupação Mauá debatendo o Plano de ZEIS, as incessantes reuniões nos 18 meses de Conselho Gestor, e depois um momento mais calmo, mais ainda persistente, com o grupo de amigos, urbanistas, advogados e militantes, reunidos para acompanhar o processo de revisão do Plano Diretor e da PPP de Habitação do Centro. Todas essas tarefas “de campo”, complementares à pesquisa bibliográfica, evidenciam a construção coletiva deste trabalho. Cada uma das reflexões apresentadas aqui foram resultado do contato direto com a vitalidade de um bairro e seus moradores, mais ou menos anônimos, e de um intenso debate com todos os atores envolvidos. Com os colegas do Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor (e na PPP) me formei novamente, em muitos aspectos. Da Prefeitura Municipal na gestão Kassab nos munimos de armas e flores para buscar argumentação perante visões controversas da administração pública. Com os movimentos de moradia entendi a importância do pacto social e a fragilidade das ideias isoladas. E com os moradores e trabalhadores da Santa Ifigênia reaprendi a maior das lições, a de que o planejamento urbano, em qualquer nível, deve começar pela leitura meticulosa da vida cotidiana.

## A evolução da pesquisa e a construção da hipótese

O objeto desta pesquisa, a ZEIS 3, não surgiu de uma primeira escolha, e sim de um processo. “Processos de gentrificação na reestruturação de centros urbanos” era o título inicial da pesquisa de mestrado, que já apresentava o projeto Nova Luz como estudo de caso. A meta inicial era compreender as origens da terminologia *gentrification*, desde que foi inserida no discurso urbano pela socióloga inglesa Ruth Glass (1964), que analisou o processo de retomada das áreas centrais de Londres pela classe média como um desenvolvimento inevitável em razão das pressões demográficas, econômicas e políticas à qual Londres estava sujeita, especialmente sua área central. Seguiu-se o estudo do tema por diferentes autores, que analisaram a transformação do fenômeno como resposta às transformações econômicas e sociais do pós-guerra até a sua conjuntura atual, como estratégia de intervenção urbana, constituindo um dos principais fatores presentes na reestruturação urbana contemporânea, seja em projetos realizados pela iniciativa privada ou pelo poder público. O que era um processo inicialmente “espontâneo” e “inevitável” passou a ser apropriado inicialmente pelo mercado imobiliário e, posteriormente, pelas políticas públicas neoliberais de governos como os de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, na Inglaterra e nos EUA, respectivamente.

Diferentes pontos de vista sobre o tema, seus resultados e os diferentes tipos de gentrificação, que avançam atualmente para além das áreas centrais dos países do primeiro mundo, inserindo-se também sobre os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, subúrbios dos países industrializados

e áreas rurais, foram analisados por diferentes autores, como Neil Smith (1986, 1996, 2002, 2006), Peter Williams (1986), Loreta Less (2007), Chris Hamnett (1986), Peter Marcuse (1986), Rowland Atkinson e Gary Bridge (2005), entre outros. A leitura desta bibliografia específica permitiu a identificação de projetos de renovação urbana em áreas que passaram pelo processo de transformação da sua estrutura social. A partir desses exemplos, ficou evidente que o processo “involuntário” de transformação social dos bairros centrais estava dando lugar a um projeto político, produzido e incentivado pelas gestões públicas, tal qual a teoria defendida pelo geógrafo britânico Neil Smith.

No entanto, a bibliografia pouco tratava sobre as formas de coibir tais processos, como os instrumentos urbanísticos poderiam ser utilizados para garantir a segurança da posse dos moradores originais e algum controle sobre o uso e a ocupação do espaço. Os debates sobre o tema da gentrificação, sobretudo no Brasil, giravam em torno da análise descritiva do fenômeno, quase sempre como algo “inevitável” e sem solução.

No Brasil, a gentrificação, no seu sentido pleno, de substituição de perfil econômico dos moradores em casos de projetos de reestruturação urbana de áreas centrais, nosso recorte territorial, nunca chegou a ser um fato consumado, apesar de suas inúmeras tentativas. Tivemos na maioria dos casos a concretização da primeira parte da gentrificação, a da expulsão dos pobres, por vezes violenta e com consequências em escala territorial, como aconteceu no caso do Pelourinho, em Salvador. Não tivemos a reocupação destes lugares pela classe média massivamente, mas sim por um comércio ligado ao turismo, por equipamentos públicos e projetos culturais pontuais. A região da Luz em São Paulo é um exemplo, das inúmeras iniciativas de caráter cultural realizadas entre as décadas de 1980 e 2000, visando uma “requalificação” do bairro que nunca chegou a acontecer. Mas o projeto Nova Luz, lançado em 2005, apontava novos rumos para esta transformação do centro. Previa-se uma demolição massiva do volume construído existente e a recriação de parte do tradicional distrito de Santa Ifigênia. Sim, a gentrificação, caso o projeto vingasse, seria algo inevitável.

A análise do projeto Nova Luz foi então tomando corpo e as questões habitacionais passaram a ser o cerne da pesquisa, em virtude da quantidade de famílias de baixa renda residentes no perímetro de intervenção, que seriam os maiores impactados na concretização do projeto. Com o intuito de elaborar uma caracterização da vulnerabilidade social da área, um levantamento realizado nos arquivos do Programa de Cortiços da Sehab resultou na informação de que dezenas de famílias estavam sendo expulsas de suas casas, sem nenhum atendimento habitacional, para dar lugar às obras (ou terrenos vazios) do projeto Nova Luz. A gentrificação, prevista com a implantação do projeto, já estava acontecendo, mas sem alardes, sem nenhum tipo de mobilização.

Neste contexto, a ZEIS 3 inserida no perímetro do projeto, era vista como a forma de coibir os processos de gentrificação, já que estariam reservadas áreas para produção de habitação social. Essa era a visão de técnicos e pesquisadores, e também a forma utilizada pela Prefeitura Municipal para justificar a intervenção. A existência da ZEIS passou a legitimar as ações do poder público, que se mostrava relutante às críticas do mercado imobiliário de que a presença de habitação social espantaria os investidores e os futuros moradores da classe média. O que a princípio parecia um detalhe no escopo do projeto, a pré-existência de uma Zona Especial de Interesse Social, foi se revelando como a aparente solução para um “projeto inclusivo e socialmente sustentável”, mesmo sem nenhuma garantia de que isso fosse possível, seja devido à legislação da Concessão Urbanística, instrumento que viabilizaria o projeto, ou ao Termo de Referência do Projeto Nova Luz.

Foi a partir da desconfiança dessa premissa, frente à análise do longo processo de elaboração do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) e sua revisão pelo Conselho Gestor, que a hipótese da

pesquisa passou a ser construída. A ZEIS 3 é um instrumento importantíssimo para a democratização do acesso à terra urbana em áreas centrais, mas seus dez anos de implementação não trouxeram resultados expressivos frente à dinâmica da produção imobiliária, e um dos seus principais objetivos não se efetivou, o de garantir o atendimento habitacional às famílias de menor renda. Foi identificado um grande potencial, mas também muitos desafios. A ZEIS 3 pode ser eficaz para garantir o acesso e a permanência da população de baixa renda em áreas bem localizadas, dotadas de infraestrutura urbana, desde que:

- Esteja vinculada à mudanças significativas na sua regulamentação e ao uso articulado com os outros instrumentos de democratização da terra urbana, já que a demarcação da ZEIS e a legislação de 2002 não possibilitou o alcance dos objetivos iniciais.
- Garanta a participação da sociedade no controle social das intervenções, já que somente um controle social efetivo pode garantir o atendimento para a demanda prioritária e a elaboração de um plano de urbanização condizente com as necessidades do território e de seus moradores.
- Apresente diversidade de oferta das formas para aquisição de moradia, já que a propriedade privada tem se mostrado ineficaz para o atendimento dos mais pobres.

O processo de construção da hipótese, da gentrificação à efetividade da ZEIS 3 como instrumento capaz de garantir a segurança da posse foi, já após o cancelamento do projeto Nova Luz e a paralização das reuniões do Conselho Gestor da ZEIS, permeado por fatos políticos essenciais para o desdobramento das análises sobre a ZEIS 3: (i) o processo de revisão do Plano Diretor, cuja análise e revisão da legislação de 2002-2004 pode ser avaliada perante seus resultados de forma propositiva; (ii) a importante avaliação do PMCMV contratada pelo Ministério das Cidades, que trouxe os dados necessários para que a opção majoritária da propriedade privada como atendimento habitacional aos mais pobres pudesse ser questionada; (iii) e o lançamento da PPP de Habitação do Centro, que aplicou uma lógica muito semelhante a do projeto Nova Luz, com o agravante de comprometer grande parte do estoque da ZEIS 3 com habitações a serem comercializadas pelo beneficiário, não necessariamente de baixa renda. Estes três fatos políticos, distintos, porém complementares, puderam ser debatidos arduamente e tiveram seus processos concluídos em prazo hábil para que fosse criado um distanciamento necessário à avaliação crítica sobre a ZEIS 3, tal como havia ocorrido com o projeto Nova Luz. Já o debate sobre a locação social como alternativa à modalidade da casa própria, apesar de ter sido introduzido como proposta no Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé), somente agora, no momento de conclusão dessa pesquisa, está sendo retomado pela gestão pública. Que possamos, ainda que após a finalização da tese, acompanhar com igual empenho e ampliar esse debate, tão necessário.

## Breve orientação de leitura

As passagens mais representativas do processo participativo e coletivo de elaboração da tese estão inseridas em dois tipos de formatação ao longo do trabalho:

### **O participativo**

As páginas cinza, redigidas com fonte branca, apresentam textos em primeira pessoa, de redação livre e caráter mais literário. Trata-se de uma leitura pessoal de diferentes momentos da pesquisa participativa ou mesmo de trabalhos de campo cujo conteúdo pedia certa humanização da linguagem.

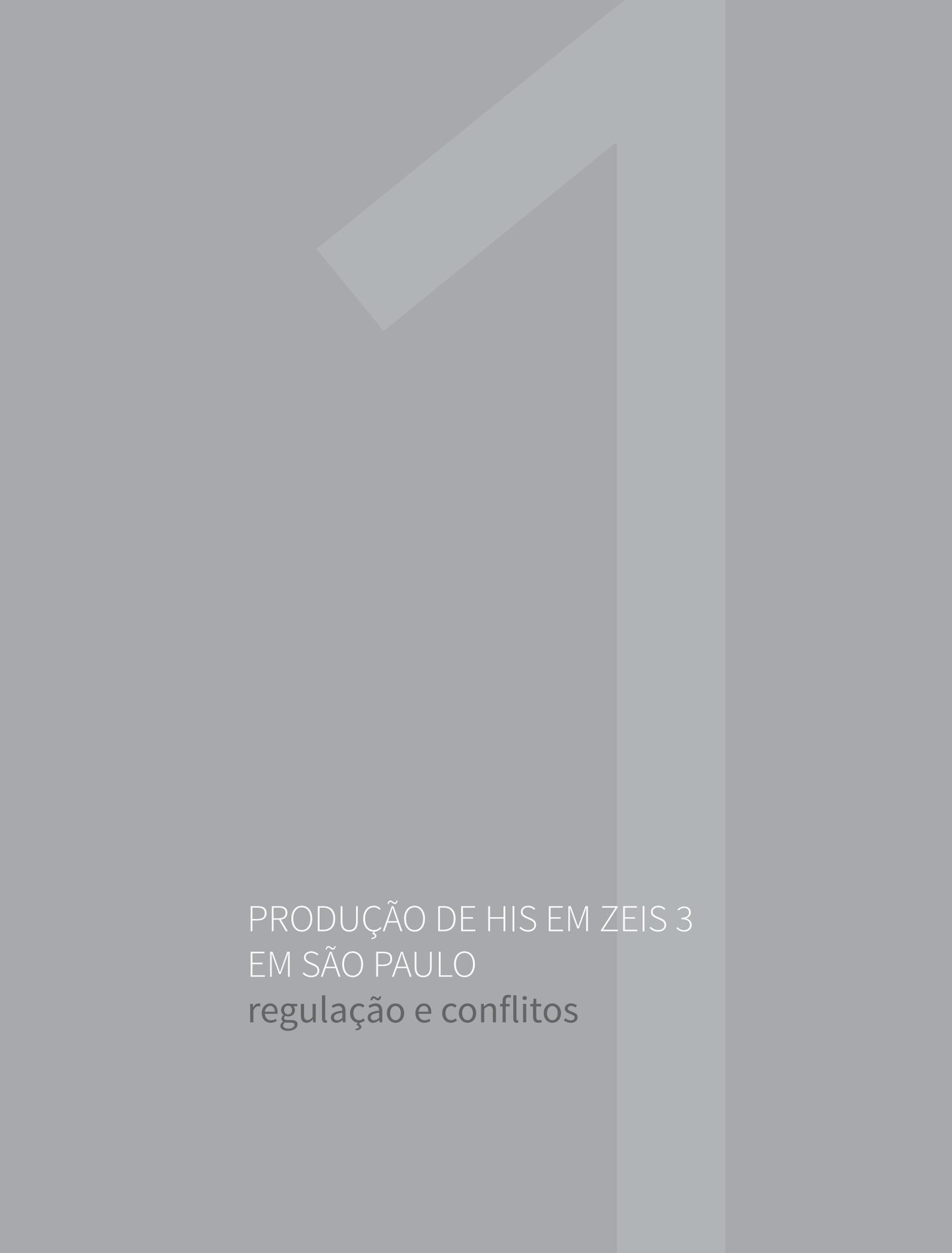
A opção por diferenciar essas passagens do restante do texto se deu com o objetivo de não comprometer a linguagem acadêmica necessária ao desenvolvimento de uma pesquisa de doutorado e, ao mesmo tempo, não omitir o processo metodológico e de envolvimento pessoal no qual o trabalho foi construído.

### **O coletivo**

Os principais documentos produzidos em nome da AMOALUZ, ou dos coletivos de discussão do Plano Diretor e da PPP de Habitação do Centro, estão inseridos, na íntegra, como Anexo.

Passagens parciais foram recortadas e utilizadas para compor análises ao longo do corpo do texto, devido a sua importância para a reflexão sobre cada uma das temáticas de discussão e para a construção da argumentação da pesquisa.





PRODUÇÃO DE HIS EM ZEIS 3  
EM SÃO PAULO  
regulação e conflitos



As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se configuram como instrumento de zoneamento, de regularização fundiária e promotor de novas unidades habitacionais de interesse social e mercado popular. Foram demarcadas em razão das características de uso e ocupação da área urbana e visam o acesso à cidade legal pelas camadas mais pobres da população que historicamente tem ocupado terras à margem da legislação pela impossibilidade de entrar no mercado habitacional formal. Desde a demarcação das ZEIS, ocupantes de favelas, loteamentos irregulares, áreas de mananciais, cortiços, terrenos e imóveis vazios passaram a receber o direito, agora pautado pela legislação urbanística, de permanecer onde estão, onde construíram suas vidas e estabeleceram seus laços sociais. A demarcação dessas áreas como prioritárias para a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) permitiu também, ainda que em tese, que mecanismos de participação direta dos moradores fossem incluídos no processo de urbanização, colaborando com o ideário da Reforma Urbana<sup>1</sup> e da Gestão Democrática da Cidade.

A introdução das ZEIS como instrumento urbanístico representa, portanto, a possibilidade de reversão das desigualdades sociais que a própria legislação urbanística ajudou a legitimar, como as Leis de Uso e Ocupação do Solo e as Leis de Zoneamento, que privilegiaram a ocupação do espaço urbano para as classes dominantes. Contudo, após dez anos desde a sua regulação pelo Estatuto da Cidade<sup>2</sup> e a consecutiva demarcação pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, o instrumento que prevê

---

1 O Movimento Nacional da Reforma Urbana foi formado na década de 1980, no contexto da redemocratização, após a repressão provocada pela ditadura militar. Formou-se uma articulação nacional das lutas por moradia e direito à cidade, reunindo milhares de assinaturas para a apresentação de um projeto de Emenda Popular à Constituição, que continha exigências como o cumprimento da função social da propriedade urbana, da regularização fundiária, da urbanização de favelas e assentamentos precários, e da participação direta da população na elaboração e implementação da política urbana (Ministério das Cidades, 2009).

2 O instrumento Zonas Especiais de Interesse Social está descrito no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) no Capítulo II (Dos instrumentos da Política Urbana), Seção I (Dos instrumentos em geral), Item V (Instrumentos Jurídicos e Políticos).

garantir o acesso a terra urbanizada para a população de baixa renda possui ainda mecanismos de aplicação pouco conhecidos, pouco utilizados e resultados muito tímidos perante seu potencial e as expectativas que gerou, sobretudo quando se refere à ZEIS 3, objeto de estudo desta pesquisa.

Demarcadas sobre “[...] áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza” (PMSP, 2002a), tal como a definição do artigo 173 do PDE de 2002, a ZEIS 3 representa um avanço importante na regulamentação urbanística. Considera o direito à moradia da população de baixa renda não apenas em áreas periféricas, através da regularização fundiária, mas no centro expandido da cidade, em áreas dotadas de infraestrutura e atraentes para o mercado imobiliário, configurando-se como o principal estímulo à produção de habitação social bem localizada e ao repovoamento das áreas centrais.

São áreas que foram ao longo dos anos ocupadas por uma população mais vulnerável, que encontrou na localização de sua moradia a base de sua sobrevivência. Alugar um cômodo em cortiços, informalmente, possibilitou a muitas famílias estar perto do trabalho e da escola dos filhos, ou mesmo, deslocar-se de moradia em função da instabilidade dos trabalhos temporários, característico das populações mais pobres. Quando não ocupadas por moradia de baixa renda, são porções do território subutilizadas, carentes de investimentos público e privado e que não utilizam todo o potencial construtivo disponível para a zona de uso.

Nessas áreas não é a regularização fundiária que aparece como principal desafio às políticas públicas, como no caso de ZEIS em áreas periféricas ocupadas por loteamentos irregulares, mas a requalificação de moradias precárias em uma porção do território altamente valorizada, ocupadas na maior parte por locatários, formais ou informais, e a produção de novas unidades habitacionais para a demanda local e moradores de outras áreas da cidade.

Para essa nova produção habitacional de interesse social, em áreas bem localizadas e estruturadas, há o desafio de garantir a permanência dos moradores na área demarcada, bem como o estabelecimento de políticas habitacionais que coíbam os processos especulativos impulsionados pelo mercado imobiliário e o repasse das habitações para outras camadas sociais. A demarcação de áreas como ZEIS atua como ponto de partida para o processo de democratização da terra urbana, mas por si só não garante a melhoria da qualidade habitacional e a permanência da população local, nem mesmo a produção de unidades habitacionais para a parcela mais pobre da população. Há a necessidade de a demarcação estar aliada não somente a uma regulamentação que garanta sua auto aplicabilidade e aos instrumentos urbanísticos de acesso à terra, mas também à um processo de gestão participativa que incorpore os interesses dos atores envolvidos e à formas alternativas de aquisição da moradia além do modelo de mão única dos financiamentos privados, que não tem sido a melhor forma utilizada para garantir a segurança da posse para a população mais pobre representativa do maior déficit habitacional. Esta é a tese que proponho aqui a defender.

Buscarei analisar neste capítulo a aplicabilidade da ZEIS, não apenas como instrumento de regulação fundiária, mas como instrumento promotor de novas unidades habitacionais de interesse social, e que garanta a permanência da população de menor renda residente nas áreas de intervenção. Como o objetivo é analisar as ZEIS 3 em São Paulo, ainda que esta análise pressuponha o pensar sobre a produção da cidade e as políticas habitacionais de uma forma mais ampla, serei breve ao tratar do histórico sobre a origem das ZEIS e as experiências que antecederam sua inserção nos Planos Diretores Municipais após a publicação do Estatuto da Cidade (Recife, Diadema, Santo André e São Bernardo do Campo) considerando a exaustiva difusão do tema nas produções acadêmicas, ainda que aspectos relevantes destas experiências poderão aparecer ao longo do trabalho.

## 1.1 Origens do instrumento ZEIS: experiências e processo

A introdução da ZEIS como instrumento de democratização da terra urbana no Brasil tem suas origens na década de 1980, no contexto das lutas pela redemocratização e reorganização dos movimentos de moradia, enquanto o Estado de bem-estar social europeu já buscava aplicar mecanismos de proteção à população de baixa renda com sistemas de controle urbanístico e edílico aos processos de valorização imobiliária e incentivos ao mercado para a produção de habitação social.

Em 1979, a fim de atender as demandas populares, o Banco Nacional da Habitação (BNH) criou o Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações (PROMORAR), que objetivava financiar projetos que mantinham a população nas áreas ocupadas por favelas, representando um marco frente aos processos de remoção de favelas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). O PROMORAR foi a base para a aprovação dos zoneamentos especiais de regularização e consolidação dos assentamentos precários, com a criação das ZEIS, ou, Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

Na Constituição Federal de 1988, que contou com a participação dos movimentos sociais e reafirmou a garantia do direito à moradia como direito fundamental, a propriedade privada foi vinculada ao cumprimento da sua função social. Estavam sendo institucionalizados os instrumentos de planejamento e gestão constituídos no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, cujos eixos principais eram a regulação da função social da propriedade, a instituição da gestão democrática da cidade e a inversão de prioridades, com foco nas políticas públicas sobre áreas ocupadas pela população de menor renda (MIRANDA; MORAES, 2007). Neste contexto, foram previstas sanções aos proprietários dos imóveis não enquadrados neste cumprimento: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com títulos de dívida pública. Contudo, a aplicação destas sanções ficou dependendo de aprovação da Lei Federal (Estatuto da Cidade) e da regulamentação dos Planos Diretores municipais.

As primeiras aplicações destes instrumentos ocorreram antes da aprovação do Estatuto da Cidade, com destaque para Recife, Diadema e Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990. Em Recife, foram demarcadas ZEIS em favelas para promover a urbanização e a regularização. Em Diadema, além da demarcação de ZEIS em favelas, que abrigava cerca de 1/3 da população, o Plano Diretor (PD) aprovou em 1994 cerca de 3% do território como AEIS do tipo 1 (terrenos não edificadas, sub-utilizados ou não utilizados), nos quais foram construídos loteamentos populares. Em Belo Horizonte, o zoneamento especial de interesse social foi criado em 1985 por meio dos Setores Especiais 4 e aplicados a 128 favelas, visando a regularização fundiária e a urbanização, através do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Mas foi em Recife que surgiu a expressão “Zona Especial de Interesse Social”, com a experiência do assentamento informal denominado Brasília Teimosa, que representa o marco da origem do instrumento ZEIS no Brasil, cujas discussões foram iniciadas nos anos 1979 e 1980 e instituídas como figura jurídica na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) em 1983. Em 1987 as ZEIS foram definitivamente regulamentadas com o Plano de Regularização da ZEIS (PREZEIS), que além de demarcar as áreas ocupadas por favelas, institucionalizou os canais de gestão e participação popular, criando as Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL), institucionalizando as práticas das associações de bairro. O processo participativo instaurado pela comunidade de Brasília Tei-

mosa, explanado por Miranda e Moraes (2007), foi apoiado por técnicos e setores da igreja e previu instrumentos para impossibilitar a atuação dos especuladores e empreendedores imobiliários, como a regulação sobre as dimensões dos lotes e a proibição de remembramentos. Foi criada ainda uma lei regulamentando o fundo do PREZEIS, onde pactuou-se que 1,2% da arrecadação tributária seria destinado ao programa (ROLNIK, 1998).

O PREZEIS previu um conjunto de regras, procedimentos e mecanismos para o reconhecimento de outras áreas como ZEIS na cidade de Recife. Segundo Rolnik (1998), foram demarcadas inicialmente apenas 27 áreas, frente às quase duzentas favelas existentes no município. Miranda e Moraes (2007) apontam que com o passar dos anos outras áreas foram sendo incorporadas na legislação, chegando a 66 localidades formalmente reconhecidas como ZEIS, englobando cerca de 252 assentamentos. A nova lei do PREZEIS, sancionada em 1995, aprimorou os parâmetros urbanísticos e os procedimentos de gestão.

A demarcação da ZEIS e sua inclusão na normativa municipal promoveria, além da infraestrutura e moradia adequada, assegurar a permanência dos moradores no local através da regularização fundiária. Foi instituída uma nova abordagem, iniciada pelas ações fundiárias (posse, domínio e propriedade da terra) e só depois foram realizadas as medidas urbanísticas. Somente o ato da demarcação para as ZEIS de áreas periféricas como as ZEIS de Recife já representava um benefício imediato à população residente, com a diminuição da pressão social sobre a terra ocupada, e a inclusão de uma população até então excluída das políticas habitacionais. Contudo, apesar do pioneirismo da experiência de Recife em promover a regularização fundiária e garantir o direito à moradia, a função social da propriedade em ocupações irregulares e o reconhecimento institucional do direito à participação popular nas políticas urbanas, há muitas deficiências no processo. Miranda e Moraes (2004) apontam a falta de recursos, a má gestão para a execução dos planos urbanísticos e a falta de ações coordenadas entre o processo de implantação de infraestrutura, relocação das famílias e disponibilidade dos terrenos. Há ainda lacunas nos canais de participação do PREZEIS, cuja relação com os Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Orçamento Participativo não garantem a interface com o planejamento das áreas de interesse social. Sobretudo, o fato de que a demarcação da ZEIS não alcançou as expectativas em relação à melhoria das condições de vida da população. Das 66 áreas demarcadas, apenas duas delas tiveram o processo de urbanização concluído.

No ano de 1999 o instrumento ZEIS foi criado pela primeira vez em legislação federal, por meio da Lei 9.785/99, que alterou a Lei 6.766/79 e estabeleceu os requisitos para a infraestrutura básica dos parcelamentos do solo situados em zonas habitacionais de interesse social. A partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade e a subsequente aprovação dos Planos Diretores, os municípios contaram com base legal mais sólida para a criação das ZEIS, tanto em áreas ocupadas por assentamentos precários, como em áreas vazias e urbanizadas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009), aos moldes da AEIS tipo 1 de Diadema, que viria servir como uma das referências para a criação das ZEIS 2 e 3, em São Paulo. Em um município com alta densidade populacional e grandes restrições à ocupação como Diadema, a reserva de 3% do território para a construção de novos empreendimentos de HIS foi algo bastante significativo. A representativa demarcação das AEIS Tipo 1 de Diadema sobre terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados foi, segundo Tsukumo (2007) e Mourad (2000) fruto da forte pressão exercida pelos movimentos de luta pela moradia e das três gestões seguidas do Partido dos Trabalhadores (PT).

Em 2009, foram realizadas pesquisas pelo CONFEA/CREA e pelo IPPUR/UFRJ, em parceria com o Ministério das Cidades, abrangendo os 1.552 municípios que tinham obrigação de elaborar os seus Planos Diretores até 2006. As pesquisas estimaram que cerca de 80% dos Planos Diretores contemplaram a criação de ZEIS após a aprovação do Estatuto da Cidade, contudo, o percentual de ZEIS

demarcadas em áreas que não as de assentamentos informais, com o objetivo de reservar terra para a produção de habitação social, abrangem apenas o percentual de 30%, evidenciando que a ZEIS ainda é utilizada com foco central na regularização fundiária e reurbanização de assentamentos já consolidados. A demarcação de ZEIS em áreas centrais, urbanizadas e infraestruturadas, seja em terrenos vazios ou áreas subutilizadas, a fim de fazer valer a função social da propriedade, configura-se ainda como um dos grandes desafios da aplicação do instrumento e, mesmo quando são implementadas estão ainda repletas de inconstâncias e deficiências. Em Diadema, mesmo com o aumento da oferta de moradia para a população de baixa renda e o fortalecimento da autonomia e organização dos movimentos sociais, parte dos benefícios foi apropriado pelo mercado imobiliário sem atender a demanda de baixa renda. Em Recife, a demarcação de ZEIS em áreas vazias só foi prevista no PD de 2008, e em 2011 ainda permanecia sem regulamentação (DENALDI, 2013). As cidades avançaram na regulamentação da cidade legal, dando garantias de permanência e urbanização aos assentamentos precários e irregulares, porém a lógica da nova produção permaneceu inalterada, estando ainda condicionada pelos interesses do mercado imobiliário. Veremos a seguir como se deu a demarcação e a gestão das ZEIS em áreas centrais e subutilizadas no município de São Paulo.

## 1.2 ZEIS 3 no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002

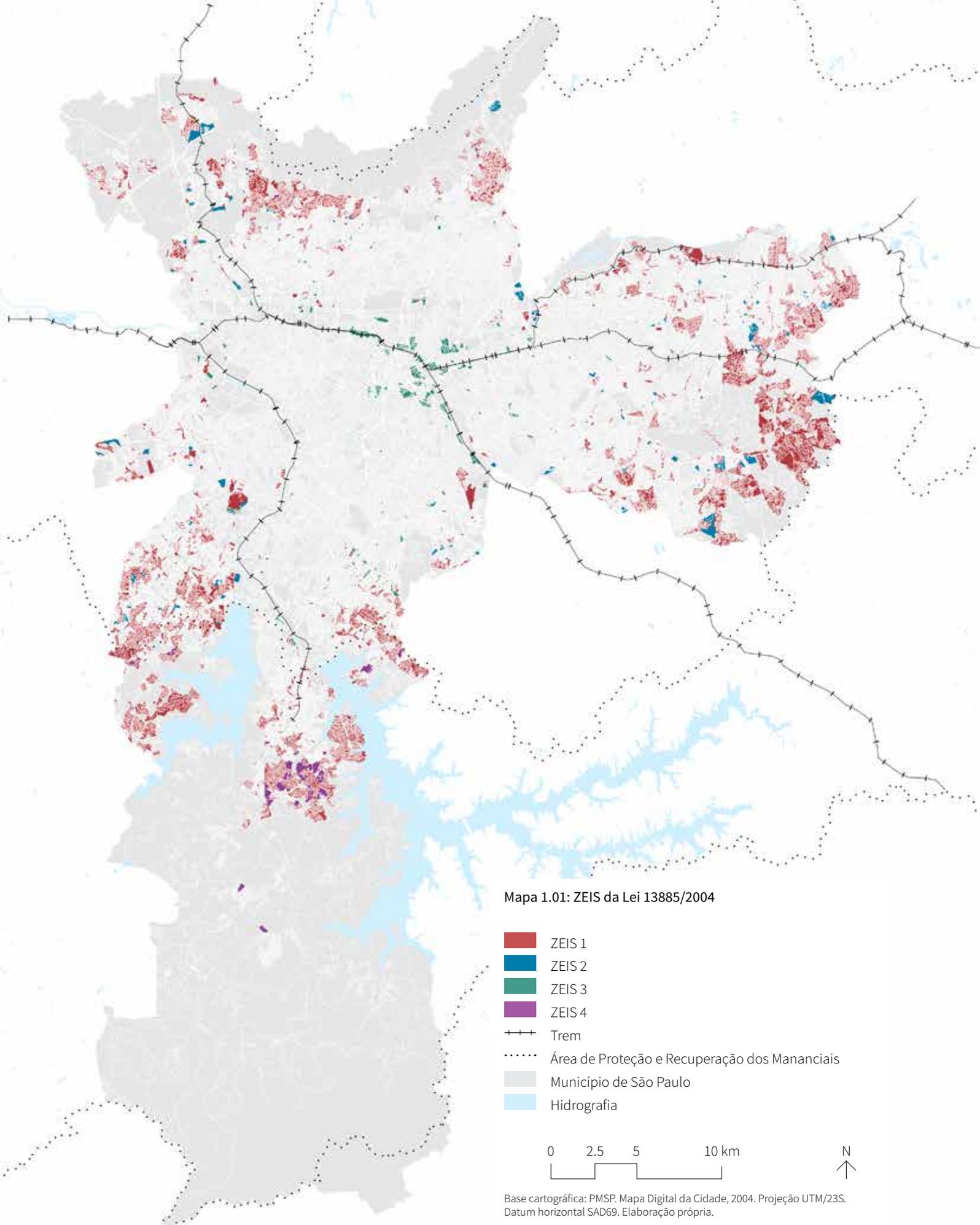
Em São Paulo, a demarcação da ZEIS teria antecipado o Estatuto da Cidade, caso o PD elaborado durante a gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) tivesse sido aprovado na Câmara Municipal. Oito anos depois, no segundo ano de mandato da prefeita Marta Suplicy e um ano após a publicação do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Estratégico (PDE) (Lei Municipal 13.430 de 2002) é aprovado com a inclusão das ZEIS, regulamentadas pela LUOS (Lei Municipal 13.885 de 2004), e pelos Decretos 44.776 e 45.127 de 2004. O PDE de 2002 definiu ZEIS não apenas em áreas de regularização fundiária, mas também em áreas vazias e subutilizadas para a produção de novas moradias. As ZEIS foram definidas como:

[...] porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular - HMP [...], incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local. (PMSP, 2002a).

As ZEIS foram divididas em quatro categorias, apresentadas no Artigo 171 do PDE, de acordo com a localização e ocupação do território. Resumidamente, ZEIS 1 são áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares, ZEIS 2 são áreas vazias quase sempre periféricas, ZEIS 3 são áreas subutilizadas e centrais e ZEIS 4 são áreas localizadas em áreas de proteção de mananciais. Nesta classificação, as ZEIS 3 foram definidas pelo PDE de 2002 como:

[...] 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. (PMSP, 2002a).

A ZEIS 3 destaca-se em relação às demais ZEIS demarcadas no município pela localização geográfica, ocupando áreas centrais, dotadas de redes de transporte público e serviços urbanos, onde os processos de valorização e interesse imobiliário atuam de forma mais incisiva. São ainda áreas próximas a bolsões de grande atratividade de emprego, que atraem um percentual alto de trabalhadores e consumidores de outras regiões da cidade, mas que na sua maioria são subutilizadas no potencial construtivo ou ocupadas por habitações precárias, como os cortiços. O próprio Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI), definiu as ZEIS 3 como “perímetros nos quais a expectativa de mudança de uso e de novos investimentos públicos pode induzir uma alta exagerada do preço da terra” (SECOVI, 2013, p. 20).

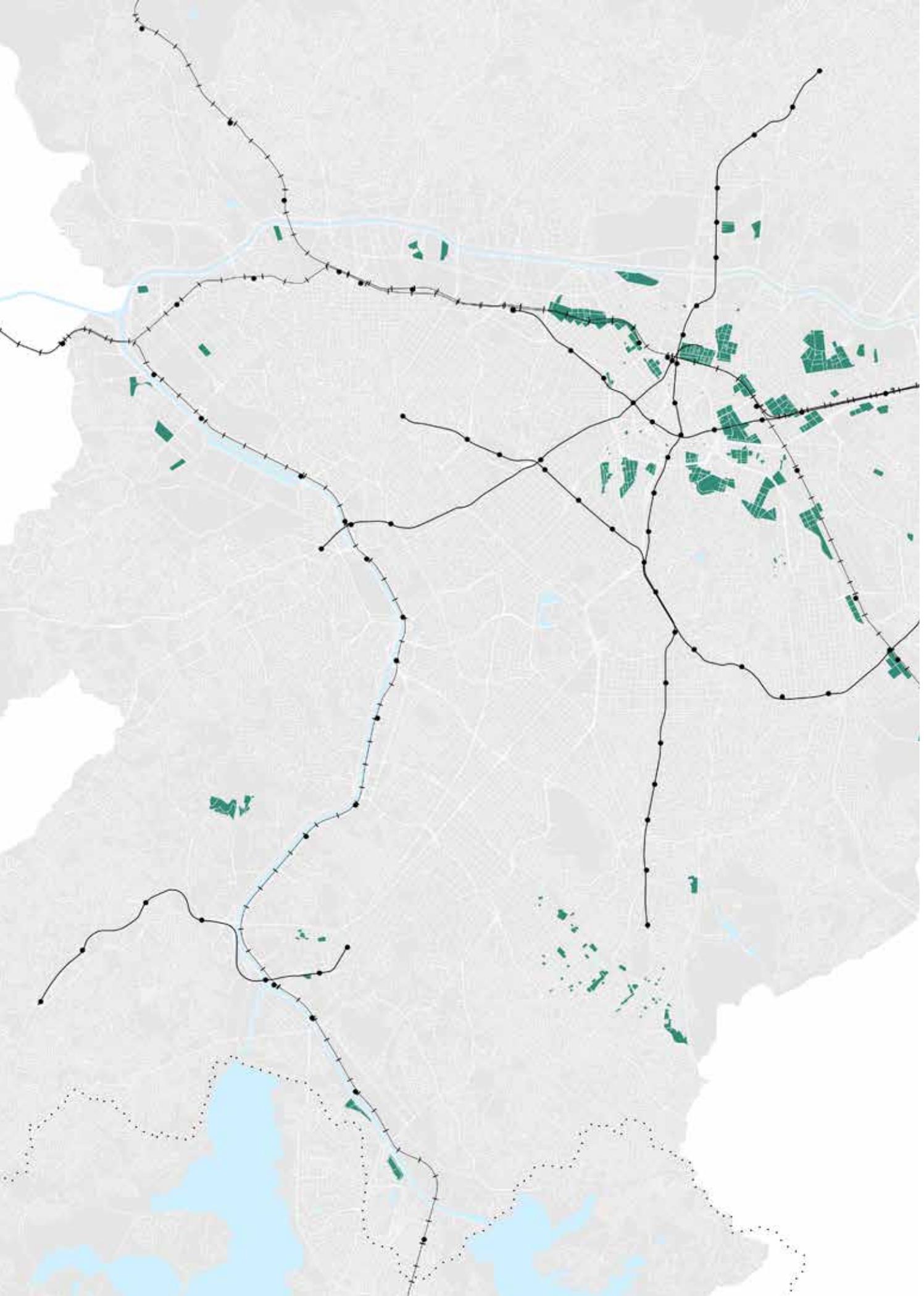


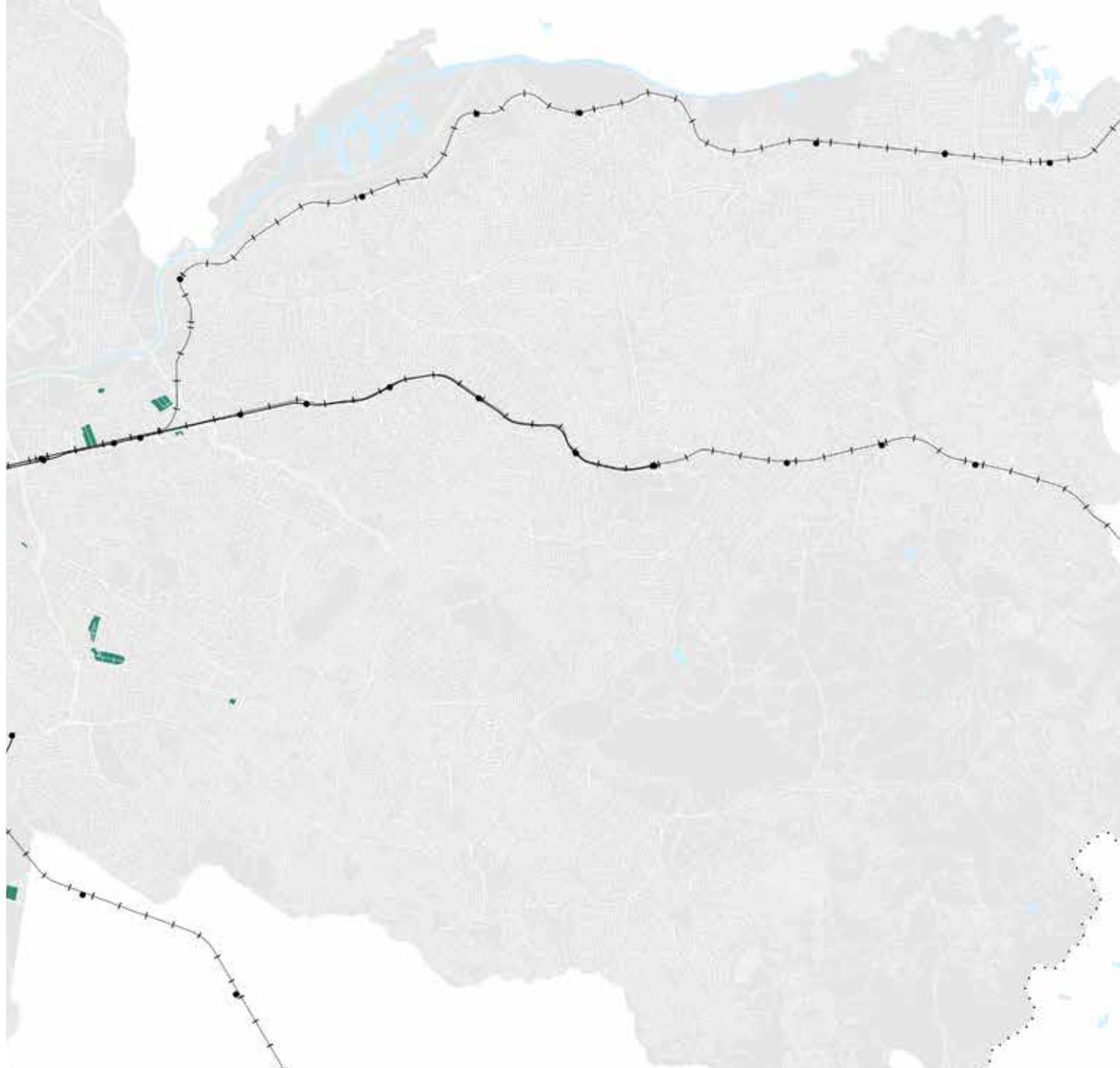
Mapa 1.01: ZEIS da Lei 13885/2004

- ZEIS 1
- ZEIS 2
- ZEIS 3
- ZEIS 4
- Trem
- Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais
- Município de São Paulo
- Hidrografia



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Elaboração própria.





Mapa 1.02: ZEIS 3 da Lei 13885/2004

-  ZEIS 3 da Lei 13885/2004
-  Metrô
-  Trem
-  Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais
-  Município de São Paulo
-  Hidrografia



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S.  
Datum horizontal SAD69. Elaboração própria.

### 1.2.1 Demarcação dos perímetros de ZEIS 3

Os perímetros de ZEIS 3 foram demarcados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), assessorias técnicas contratadas pela Cohab-Procentro (Peabiru) e movimentos sociais (UMM, Fórum de Mutirões), que formaram a “Frente Popular pelo Plano Diretor” (TSUKUMO, 2009). Foram demarcadas áreas localizadas em regiões com infraestrutura urbana consolidada, de intensa concentração de cortiços, habitações coletivas e edificações deterioradas, e em áreas com alto índice de imóveis públicos ou privados não edificadas ou não utilizados ou subutilizados, em regiões dotadas de infraestrutura, conforme viria a ser redigido no Artigo 181 do PDE.

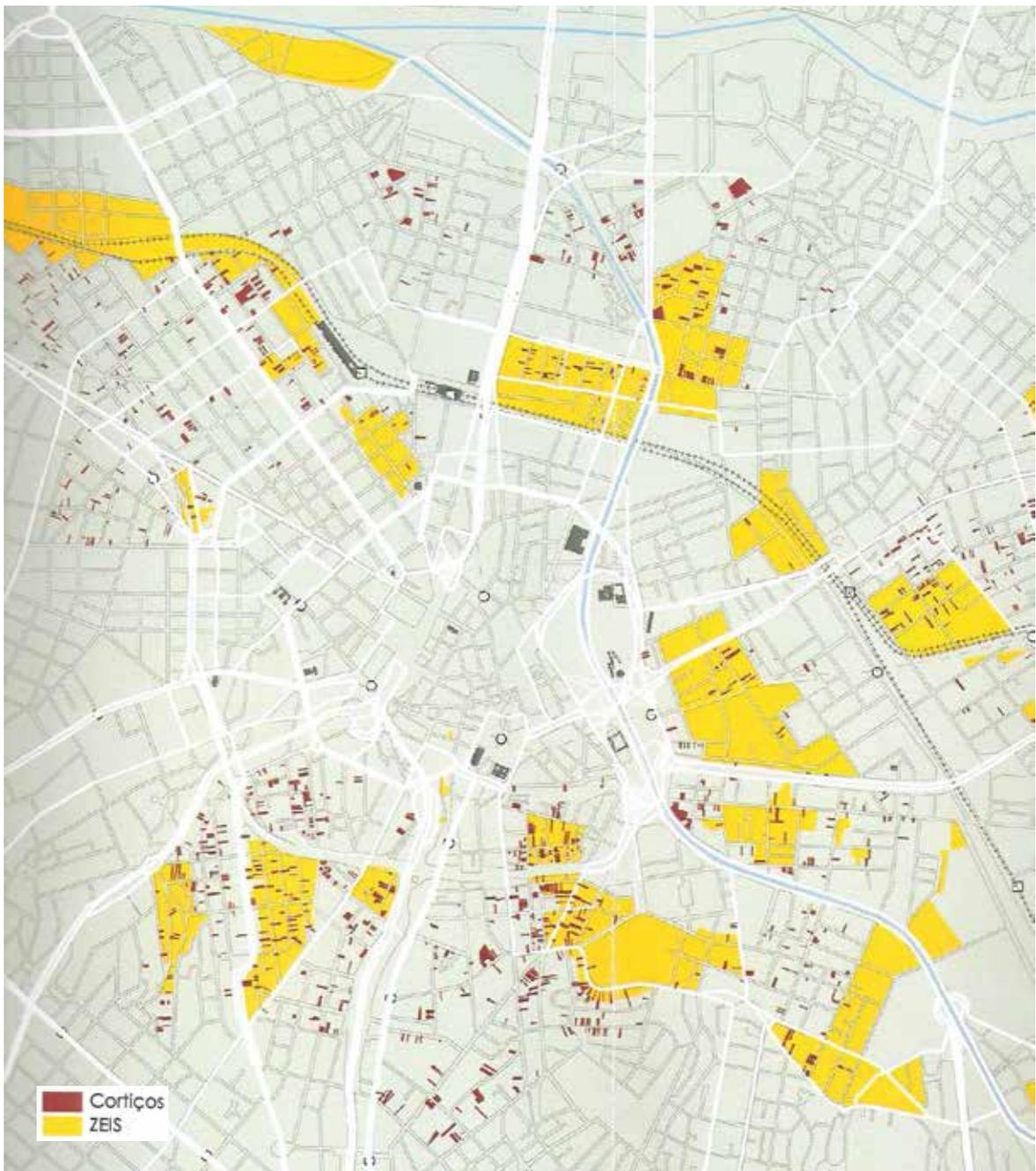
A demarcação das áreas ocorreu no processo de elaboração do PDE, mas foi revista e confirmada na elaboração dos Planos Regionais, aprovados em 2004, quando houve um pequeno aumento no número das áreas de ZEIS. Foram demarcados 642 perímetros de ZEIS 1 (122.358.036,60 m<sup>2</sup>), 149 perímetros de ZEIS 2 (7.877.685,06 m<sup>2</sup>), 141 perímetros de ZEIS 3 (5.909.379,65 m<sup>2</sup>) e 32 perímetros de ZEIS 4 (3.574.429,23 m<sup>2</sup>), totalizando 964 perímetros (139.719.530,54 m<sup>2</sup>). Nesta demarcação, 85% das ZEIS foram classificadas como ZEIS 1, 6% como ZEIS 2, 5% como ZEIS 3 e 3% como ZEIS 4, totalizando 13% da área urbana do município de São Paulo (SECOVI, 2013).

Na elaboração dos Planos Regionais empreendedores imobiliários participaram do processo fazendo ajustes a fim de tornar as áreas atrativas ao mercado. Neste momento, segundo entrevista feita por Tsukumo com Ana Lucia Ancona, coordenadora de Habitação na gestão de Marta Suplicy, áreas muito grandes foram reduzidas a fim de não se criar enclaves de pobreza, imóveis vazios foram indicados pelos movimentos sociais e foram desmarcadas ZEIS em áreas valorizadas onde o alto preço da terra poderia inviabilizar os empreendimentos. Os movimentos sociais pleitearam a demarcação de ZEIS também em áreas consolidadas fora do centro, como Santo Amaro e Vila Prudente, mas a demarcação não aconteceu, pois eram áreas de grande interesse pelo mercado imobiliário, segundo relato de Caio Santo Amore, arquiteto da Assessoria Técnica Peabiru.

A Subprefeitura da Sé concentrou a maior área de perímetros de ZEIS 3, totalizando 2.219.072,98 m<sup>2</sup>. Houve demarcações de ZEIS 3 nos distritos Brás e Belém, onde a densidade construtiva é menor, aparecendo também em Cambuci, Bela Vista, Pari, Santa Cecília e Bom Retiro e nos distritos República, Sé e Consolação, onde a verticalização é maior e estão concentrados muitos dos edifícios vazios, viáveis para a construção de HIS, mas que ficaram fora da demarcação. Esta é uma das principais questões que se coloca: por que os edifícios vazios, com dívidas de IPTU, não foram gravados como ZEIS 3?

Já os cortiços não foram demarcados com o mesmo rigor dos loteamentos informais, favelas e conjuntos habitacionais. A sobreposição do mapa das ZEIS com o mapa dos cortiços elaborado em 2009 pelo Laboratório de Urbanismo da Metrópole (LUME) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), que usou como base os Programas de Atuação em Cortiços (PACs) da Secretaria de Habitação (Sehab) e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), mostra que as áreas não coincidem, o que entra em desacordo com os objetivos do PDE, cuja definição de ZEIS inclui a recuperação de imóveis degradados e a melhoria das condições habitacionais da população moradora. Se na época da demarcação das ZEIS no PDE de 2002 estes dados fossem conhecidos com maior precisão, os alcances dos objetivos da ZEIS 3 poderiam ter sido maiores no sentido de garantir a permanência da população residente em seus locais de origem, ao menos no que diz respeito à produção de mercado sobre estas áreas, mesmo com todas as limitações impostas pela regulamentação.

O Artigo 140 da LUOS define que, na ZEIS 3, “[...] no caso de demolição de edificação usada como



Mapa 1.03: ZEIS 3 e cortiços na área central de São Paulo

Fonte: LUME, 2009

cortiço, as HIS produzidas [...] deverão ser destinadas prioritariamente à população que morava no imóvel” (PMSP, 2004c). A não demarcação dos cortiços existentes fragilizou os objetivos da ZEIS 3 como política habitacional de manutenção da população de baixa renda na área central, ficando estas sem aparato legal que garantisse sua permanência. A não demarcação dos cortiços pode ser justificada pela imprecisão dos levantamentos ou pelo fato deles estarem dispersos em pequenos lotes de meio das quadras, enquanto a demarcação da ZEIS 3 buscou grandes áreas, a fim de facilitar a produção de empreendimentos de maior porte, nos moldes da produção do mercado privado. Ainda assim, poderiam ter sido demarcadas como ZEIS as quadras onde estavam concentrados os cortiços.

Antecipando um pouco a questão das garantias de permanência à população residente, já que este é um dos temas centrais desta pesquisa, questiono até que ponto a regulação inicial sobre a ZEIS (PDE, 2002)

avançou em relação a isto, mesmo considerando que esta permanência não se efetivaria apenas com a aplicação da legislação, mas, sobretudo, pela praxis dos processos de reurbanização e reassentamento e pela conduta da gestão municipal. De qualquer forma, a legislação determinou a “prioridade”, mas não a “obrigatoriedade” de destinação das unidades às famílias residentes, o que já pode ser usado como subterfúgio jurídico. Outro ponto é que o PD é uma lei sem sanção, ou seja, não há previsão de penalidade caso o empreendedor não atenda a população local. Em casos de demolições de áreas ocupadas por cortiços para a construção de novos empreendimentos, a indenização é a ferramenta utilizada para ressarcimento do ocupante penalizado. Ainda assim, quem é ressarcido é o proprietário, ficando o locatário do cortiço obrigado a procurar outro lugar para morar. Mesmo quando a intervenção é de iniciativa pública, é frequente o uso do argumento de que a população residente preferiu receber a ajuda de custo fornecida pela prefeitura (conhecida entre os movimentos de moradia como “cheque despejo”) ao invés do atendimento habitacional, não solucionando o problema da moradia para estas famílias que voltarão a ocupar outro cortiço ou qualquer outra categoria de habitação precária. A preferência pelo recebimento do dinheiro é corriqueira, já que para uma população muito pobre qualquer quantia é bem vinda, e a tendência é que ela escolha por resolver problemas imediatos, e não futuros. Considerando a forma como a legislação foi concebida e como se dá a praxis dos processos de reurbanização, a regulamentação de 2002 não concedeu garantia de permanência para a população residente do cortiço que está fora da ZEIS nem mesmo para o cortiço que está inserido em um perímetro de ZEIS.

Voltando à análise da demarcação da ZEIS 3 no PDE de 2002, observa-se ainda que áreas de intensa atividade produtiva foram demarcadas, provavelmente pela baixa densidade e por não utilizarem todo o potencial construtivo da zona de uso. A demarcação de uma ZEIS 3 esbarra na definição de subutilização de determinada área, que nem sempre corresponde somente aos parâmetros urbanísticos das ocupações ali instaladas. Um pequeno comércio, com área construída bem inferior à potencialidade da sua localização, mas que exerce atividade produtiva, que faz parte do patrimônio cultural da região em que está localizado e que é integrante da história do bairro e da população que ali vive, deve ceder lugar para a produção habitacional? Neste caso é questionável se o conceito de subutilização deve ser baseado apenas em parâmetros formais e construtivos, sem um levantamento dos equipamentos e empreendimentos de cunho social e cultural localizados na região, que podem se constituir como patrimônio cultural ou mesmo imaterial.

A LUOS de 2004 determinou que imóveis que estejam cumprindo a sua função social poderão permanecer na ZEIS da forma como se encontram, porém, se não estiver cumprindo a função social, o proprietário é obrigado a construir ou dar uso ao imóvel, de acordo com as regras da ZEIS. Contudo, o critério para o aproveitamento do lote é baseado na metragem da edificação, conforme Artigo 136 da LUOS, onde apenas se enquadram na definição de ZEIS:

[...] lotes e glebas com área superior a 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) nos quais o coeficiente de aproveitamento não atingiu o mínimo definido para a zona onde se situam, excetuados os terrenos utilizados por postos de abastecimento de veículos e por equipamentos urbanos de infraestrutura que não exijam edificações. (PMSP, 2004c).

Este trecho da LUOS trata de atividade em exercício, portanto pode-se interpretar que se o imóvel está abaixo da ocupação mínima ele se configura como ZEIS e pode ser transformado. Já O PDE, no inciso III a do Artigo 176, aponta que:

[...] os imóveis já edificados anteriormente à aprovação desta lei, que permanecem utilizados para uso regularmente instalado e que não se enquadram na caracterização de ZEIS, constante no inciso III do artigo 171 desta lei, aplicam-se as disposições da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo correspondentes à zona de uso na qual o imóvel estava inserido antes do seu enquadramento na ZEIS. (PMSP, 2002a).

Observa-se, portanto, conflito entre as legislações, já que o PDE de 2002 apontava que a atividade produtiva existente permanece, e a LUOS dizia que se for considerada subutilizada (em termos de área construída) ele pode ser transformada em habitação pelo Plano de Urbanização da ZEIS.

Outro conflito aparentemente presente na demarcação das áreas de ZEIS pelo PDE de 2002 foi em relação à sobreposição de ZEIS com as Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPECs) e com as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). Muitos dos perímetros se sobrepõem, sobretudo nas Subprefeituras da Sé e Mooca. Segundo levantamento de Caldas, a Sé, por exemplo, possui quarenta e dois perímetros demarcados como ZEIS, estando cinco deles sobrepostos à ZEPEC e dois em área envoltória de tombamento. Com a sobreposição há objetivos conflitantes, pois a ZEIS 3 objetiva o adensamento e a verticalização e define incentivos para o aumento do potencial construtivo até quatro vezes acima do Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico sem pagamento de outorga onerosa, e a ZEPEC busca garantir a integridade do bem tombado através de transferência de potencial construtivo para outras áreas do município. O Artigo 174 do PD determina que aplicam-se na ZEIS, de acordo com o interesse público, a transferência de potencial construtivo quando houver no seu interior imóvel qualificado como ZEPEC e na hipótese de doação de imóvel considerado adequado à destinação de HIS.

Muitos dos imóveis integrantes da ZEPEC foram ocupados por cortiços que mereceriam os incentivos propostos pela ZEIS para a sua destinação como habitação social e manutenção da população residente. Neste caso, o Artigo 16 do Decreto 44.667 de 2004 elimina o conflito de objetivos provocado pela sobreposição entre ZEIS e ZEPECs, incentivando a permanência do uso habitacional e transferindo potencial construtivo para imóveis localizados em zona mista, desde que o proprietário de edificação subutilizada se comprometa a reformar e destinar seu uso para HIS, em programas e projetos de recuperação urbana conveniados com a Sehab. Ou seja, as edificações com proteção de tombamento permanecem, mas com incentivos para que sejam destinadas à HIS.

Já no caso da sobreposição entre ZEIS e OUCs, o PDE de 2002 privilegiou os objetivos das Operações Urbanas sobre a ZEIS, à medida que as ZEIS inseridas nos perímetros da OUCs ficam sujeitas às leis específicas das mesmas, segundo Artigo 173. A Operação Urbana Centro aparece como conflitante à demarcação da ZEIS, já que amplia o direito de construir acima do coeficiente básico, mas permite a transferência do potencial construtivo para outras áreas. Nesse caso, a eficácia das ZEIS ficou comprometida e vulnerável aos planos urbanísticos que não consideraram como prioridade a construção de HIS e a manutenção da população residente. A falta de diagnósticos, ou políticas públicas integradas, acaba por dificultar as reais possibilidades de intervenção. No caso do Plano de Urbanização da ZEIS inserida no perímetro do Projeto Nova Luz, por exemplo, ZEIS, ZEPEC, Operação Urbana Centro e o Programa de Atuação em Cortiços estavam sobrepostas como políticas onde uma impera sobre a outra desconsiderando muitas vezes a demanda mais significativa em questão, que é fazer valer a função social da propriedade e conceder moradia qualificada a uma população que vive em área insalubre ou em condições de risco.

## 1.2.2 Planos de Urbanização

O PDE de 2002 apresentou resoluções relativas à definição dos diferentes tipos de ZEIS, ao conteúdo dos respectivos Planos de Urbanização, às normas básicas para o parcelamento, uso e ocupação do solo, à concessão de incentivos para a construção de HIS e HMP por agentes privados, à obrigatoriedade da participação popular e aos critérios para a delimitação de novas ZEIS. Contudo, as resoluções foram as mesmas para os diferentes tipos de ZEIS, sem levar em conta suas particularidades. A legislação não

chegou a definir, por exemplo, conteúdos específicos para a elaboração dos Planos de Urbanização para ZEIS 3, que estão localizadas em áreas consolidadas, de intensa atividade produtiva e com uma dinâmica de uso e ocupação do solo construídas historicamente. No caso de perímetros demarcados sobre áreas consolidadas regulares ocupadas por famílias de baixa renda como cortiços, haveria a necessidade de identificar a dinâmica cotidiana, as formas de trabalho das famílias residentes e a existência de setor terciário informal como fonte de renda das famílias, seja em comércios localizados nas próprias residências ou em outro tipo de ocupação do espaço público nas imediações, a fim de prever a diversidade de usos, como comércio no térreo dos edifícios habitacionais que possam funcionar como gerador de renda para os moradores. Estas e outras relações estabelecidas entre a comunidade e o território habitado evidenciam a importância do desenvolvimento dos Planos de Urbanização como reconhecimento da dinâmica local, e não como projetos abstratos desenvolvidos sem correlações locais.

A LUOS alterou algumas das disposições do PDE e os Decretos vieram regulamentar e detalhar as normas específicas para a produção habitacional de interesse social e habitação de mercado popular. O Artigo 2º do Decreto nº 44.667 de 2004, que regulamenta as disposições relativas à ZEIS e aos respectivos Planos de Urbanização, e dispõe sobre normas específicas para a produção de HIS e HMP, acrescentou ainda aos objetivos da ZEIS 3 a “melhoria das condições habitacionais da população moradora, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércios de caráter local” (PMSP, 2004c). A complementação dos objetivos da ZEIS no Decreto 44.667, embora não detalhe os itens referentes à geração de emprego e renda nos conteúdos dos Planos de Urbanização, ressaltou a importância da moradia não apenas nas especificidades da produção habitacional, mas integrada à dinâmica urbana e aos elementos necessários para a composição de um Plano de Urbanização completo, a fim de que as necessidades cotidianas da população residente fossem supridas na escala da vizinhança.

No primeiro plano a ser desenvolvido no município de São Paulo para uma ZEIS 3, a ZEIS 3 C016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz (que será analisado no Capítulo 2), a identificação do comércio local e do patrimônio cultural existente foi fundamental para a revisão das diretrizes do plano inicial, que negligenciou a necessidade de permanência do polo comercial da Santa Ifigênia e os comércios locais existentes no bairro há mais de 50 anos. Contudo, isto só foi possível graças ao controle social dos representantes da sociedade civil junto ao Conselho Gestor.

### 1.2.3 Conselhos Gestores

A necessidade da formação dos Conselhos Gestores para aprovar os Planos de Urbanização das ZEIS é uma conquista que remete ao ideário da Reforma Urbana na incorporação de atores sociais ao desenvolvimento das políticas públicas, e que foi posteriormente regulado pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01. Contudo, há muito que se evoluir em termos de canais diretos de participação popular nas políticas públicas municipais, seja pela forma impositiva como os planos são apresentados pelo poder concedente, pela limitação técnica dos representantes da sociedade civil em argumentar sobre os assuntos deliberados ou pela carência de metodologia e processos de empoderamento dos participantes para que o interesse coletivo se sobreponha aos interesses particulares. Na grande maioria dos casos de aprovação dos Planos de Urbanização os interesses dos grupos de menor renda ficam subjugados aos interesses do poder público ou dos proprietários de imóveis, seja pela falta de representatividade ou pela falta de assessoria técnica qualificada. No caso da aprovação do PUZEIS de Paraisópolis, a qualificação/capacitação dos moradores não foi priorizada na fase de elaboração do Plano de Urbanização e de Composição do Conselho Gestor da ZEIS, fazendo com que:

[...] a hipossuficiência técnica dos moradores fosse legitimadora de um Plano de Urbanização excludente, fruto de um planejamento tradicional, que não permitiu que os moradores participassem das decisões ou intervissem na promoção da integração da comunidade com o bairro que a circunda (CAMPILONGO, FONSECA, BELÉM e SILVA, 2008, p. 08).

O §1º do Artigo 175 do PD de 2002 determinou a necessidade da constituição dos Conselhos Gestores como instâncias deliberativas em todas as ZEIS, devendo ser compostos por representantes dos atuais ou futuros moradores, incluindo as associações existentes e os proprietários de imóveis, e do Executivo, obrigatoriamente com representatividade da Subprefeitura envolvida. A forma de constituição e atribuições do Conselho Gestor foi detalhada no Artigo 22 do Decreto nº 45.127, de 13 de agosto de 2004, que altera disposições do Decreto nº 44.667. A legislação determina que haja paridade entre os membros do poder público e da sociedade civil, e é justamente na composição e nas diferentes definições de paridade estabelecidas nos conselhos que estão as maiores fragilidades e obstáculos ao alcance do processo democrático. A paridade entre o número de conselheiros do poder público e da sociedade civil coloca a sociedade em desvantagem, à medida que em caso de empate o “voto de minerva” é do poder público, fazendo com que a sociedade fique a mercê dos objetivos do grupo de maior poder. A sociedade civil já está a priori em desvantagem no que se refere às condições da sua participação, devido à “disponibilidade de tempo para exercer as atividades de conselheiro, condições de acesso a informações, infraestrutura disponibilizada aos conselheiros e, especialmente, a qualificação teórica, técnica e política necessárias ao exercício da participação.” (RIBEIRO, 2011, p. 36). Um conselho tripartite entre poder público, moradores /proprietários/trabalhadores e sociedade civil organizada (como associações, entidades de classe, sindicatos, universidades e ONG’s) possibilitaria a presença de um olhar neutro na tomada de negociações em prol do interesse coletivo, indo além dos interesses de uma gestão específica ou de interesses privados.

Da mesma forma que os Planos de Urbanização, São Paulo tem como experiência a formação de apenas um Conselho Gestor em ZEIS 3, referente a ZEIS 3 C016 (Sé), inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. Este conselho foi instituído apenas por ser pré-requisito para o lançamento do edital da Concessão Urbanística, instrumento que viabilizaria as intervenções previstas. Ainda assim foi formado após forte pressão popular das organizações sociais locais. A avaliação deste Conselho Gestor envolve muitas especificidades por se tratar de um processo instituído para cumprir o protocolo do processo de licitação da Concessão Urbanística do Projeto Nova Luz, estando portando subjugado às diretrizes iniciais do projeto em questão. A participação da sociedade civil nas decisões era já a priori bastante limitada, à medida que o PUZEIS foi apresentado concluído ao Conselho Gestor, sem ter sido construído coletivamente com a comunidade e seus principais interessados. O Conselho Gestor não apenas deixou de participar do processo de construção do Plano de Urbanização da ZEIS, como teve um prazo infinitamente restrito para avaliar e revisar o plano apresentado, em função da necessidade de lançamento do edital da Concessão Urbanística e dos prazos políticos da atual gestão.

Com exceção da área do Projeto Nova Luz, as intervenções realizadas até então nos perímetros de ZEIS 3, sejam elas públicas ou privadas, não fomentaram a formação de Conselhos Gestores. Embora a legislação aponte a necessidade da formação dos conselhos, não há uma obrigatoriedade para tal, e nenhuma regulamentação de quando estes conselhos devem ser formados, o que fez com que vários empreendimentos fossem aprovados em perímetros de ZEIS sem a formação dos respectivos Conselhos Gestores. E como resultado da ausência do controle social, não é possível garantir o atendimento prioritário aos moradores locais, no caso da existência de cortiços ou habitações precárias no perímetro da ZEIS, nem mesmo garantir que as habitações construídas em ZEIS sejam destinadas para as demandas prioritárias.

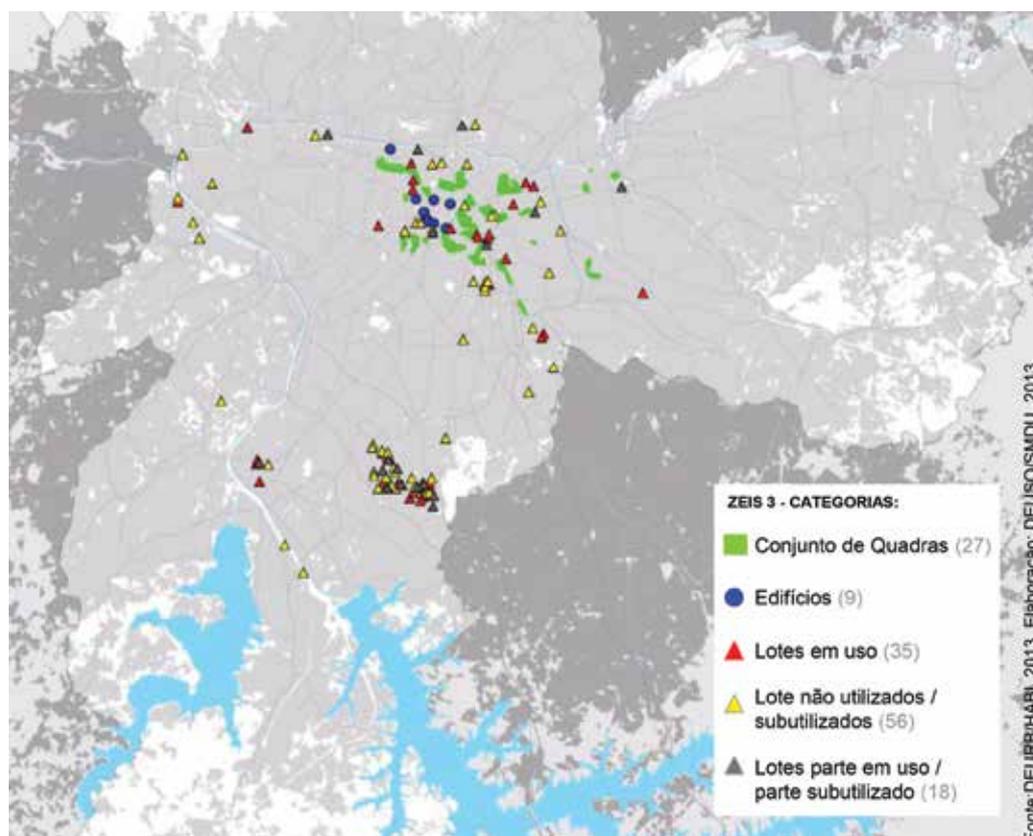
## 1.3 Produção em ZEIS 3 (2002-2012)

Durante o processo de revisão do Plano Diretor, em 2013, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) realizaram um estudo com objetivo de avaliar o desempenho das ZEIS desde a sua implementação pela Lei 13.885 de 2004. Neste estudo, os cento e quarenta e cinco perímetros de ZEIS 3 foram classificadas em cinco categorias: Lotes não utilizados-subutilizados; Lotes em uso; Lotes parte em uso - parte não utilizados/subutilizados; Conjunto de Quadras; e Edifícios, conforme mostram a tabela e o mapa a seguir:

Tabela 1.01: Categorias de análise de desempenho em ZEIS 3

	Quatidade de Perímetro de ZEIS	%
Lotes não utilizados / subutilizados	56	39%
Lotes em uso	35	24%
Lotes parte em uso / parte não utilizados / subutilizados	18	12%
Conjunto de quadras	27	19%
Edifícios	9	6x%
Total	145	100%

Fonte: SMDU / PMSP, 2013

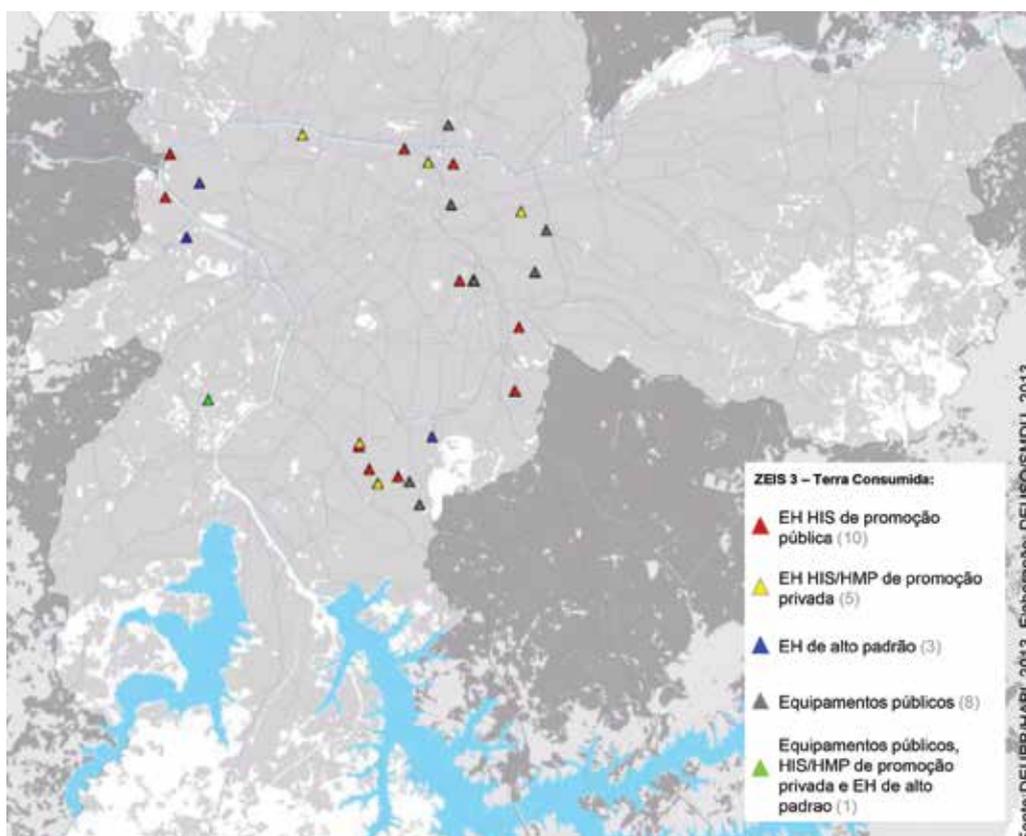


Mapa 1.04: Categorias de análise de desempenho em ZEIS 3

Fonte: SMDU-SEHAB / PMSP, 2013

Dos perímetros pertencentes à categoria “Lotes não utilizados/subutilizados”, 49% das áreas permaneceram disponíveis e 51% foram consumidas. Do total de área consumida, apenas 42% foram destinados a empreendimentos de HIS e HPM, sendo 20% da origem privada e 22% de iniciativa pública. A área restante foi destinada a empreendimentos realizados em percentuais não conformes com a legislação, como os 29% destinados a equipamentos públicos e 9% para outros usos, quando a lei determina que no mínimo 80% da área construída dos empreendimentos devem ser destinados à produção de HIS e HMP e no máximo 20% podem ser destinados a outros usos. Mas o dado de maior impacto é o percentual de 20% destinado à empreendimentos habitacionais de alto padrão, evidenciando que a aprovação de projetos e a gestão da produção em ZEIS não obedeceu a regulamentação municipal. Segundo a Sehab, a aprovação destes empreendimentos se deve ao direito de protocolo, porém há aprovações que se valeram do direito de protocolo no “pedido de diretrizes” e não no “alvará de aprovação”.

A seguir, mapa com a localização dos Empreendimentos de Habitação (EH) nos “Lotes não-utilizados e subutilizados” em ZEIS 3 e quadro com a descrição da produção por perímetro de ZEIS 3:



Mapa 1.05: Terra consumida na categoria Lotes Não Utilizados/Subutilizados em ZEIS 3

Fonte: SMDU-SEHAB / PMSP, 2013

**Quadro 1.01: Produção em lotes não utilizados e subutilizados de ZEIS 3**

ZEIS	Tipo de ocupação
ZEIS 3 - C001	EH HIS de promoção pública
ZEIS 3 - C002	EH de alto padrão
ZEIS 3 - C005	EH HIS/HMP de promoção privada
ZEIS 3 - C010	EH HIS de promoção pública
ZEIS 3 - C012	EH HIS/HMP de promoção privada
ZEIS 3 - C019	EH de alto padrão
ZEIS 3 - C034	EH HIS/HMP de promoção privada
ZEIS 3 - C036	EH HIS de promoção pública
ZEIS 3 - C047	EH HIS de promoção pública
ZEIS 3 - C048	EH HIS/HMP de promoção privada
ZEIS 3 - C049	EH HIS de promoção pública
ZEIS 3 - C051	Equipamentos públicos
ZEIS 3 - C054	Equipamentos públicos
ZEIS 3 - C055	Equipamentos públicos
ZEIS 3 - C056	Equipamentos públicos
ZEIS 3 - C057	Equipamentos públicos
ZEIS 3 - C058	EH de alto padrão
ZEIS 3 - C059	EH HIS de promoção pública
ZEIS 3 - C060	EH HIS de promoção pública
ZEIS 3 - C062	EH HIS de promoção pública
ZEIS 3 - C063	EH HIS de promoção pública
ZEIS 3 - C064	EH HIS de promoção pública
ZEIS 3 - C065	Equipamentos públicos
ZEIS 3 - C066	EH HIS/HMP de promoção privada
ZEIS 3 - C071	Equipamentos públicos
ZEIS 3 - C075	Equipamentos públicos
ZEIS 3 - C077	Equipamentos públicos, HIS/HMP de promoção privada e EH de alto padrão

Fonte: SMDU-SEHAB / PMSP, 2013

Dos perímetros pertencentes à categoria “Lotes em uso” a equipe SMDU-SEHAB verificou, através de vistorias realizadas entre fevereiro e março de 2013, que 72,25% das áreas foram ocupadas por galpões industriais, 10,96% por assentamentos precários, e 16,90% por residências e comércios. Do total de cinquenta e três perímetros classificados como “Lotes em uso”, trinta e três estavam utilizados integralmente e vinte parcialmente, não havendo registros de produção de HIS e HMP, conforme mostra a tabela a seguir, que identifica o tipo de ocupação em lotes em uso por perímetro de ZEIS 3:

**Quadro 1.02: Produção em lotes em uso de ZEIS 3**

ZEIS	Ocupação
ZEIS 3 - C003	Galpões industriais / assentamentos precários em parte
ZEIS 3 - C007	Galpões industriais em parte
ZEIS 3 - C010	Galpões industriais em parte
ZEIS 3 - C013	Assentamentos precários
ZEIS 3 - C026	Residências / Comércios
ZEIS 3 - C030	Galpões industriais
ZEIS 3 - C033	Galpões industriais

ZEIS 3 - C034	Galpões industriais em parte
ZEIS 3 - C035	Galpões industriais
ZEIS 3 - C050	Assentamentos precários / Residências / Comércio
ZEIS 3 - C052	Galpões industriais
ZEIS 3 - C053	Assentamentos precários
ZEIS 3 - C054	Galpões industriais / assentamentos precários em parte
ZEIS 3 - C057	Galpões industriais em parte
ZEIS 3 - C061	Assentamentos precários
ZEIS 3 - C062	Residências / Comércio em parte
ZEIS 3 - C065	Residências / Comércio em parte
ZEIS 3 - C067	Assentamentos precários
ZEIS 3 - C069	Residências / Comércio em parte
ZEIS 3 - C073	Assentamentos precários
ZEIS 3 - C074	Assentamentos precários
ZEIS 3 - C075	Assentamentos precários em parte
ZEIS 3 - C076	Assentamentos precários em parte
ZEIS 3 - C078	Assentamentos precários / Residências / Comércio
ZEIS 3 - C079	Residências / Comércio
ZEIS 3 - C082	Residências / Comércio
ZEIS 3 - C083	Assentamentos precários
ZEIS 3 - C084	Residências / Comércio
ZEIS 3 - C085	Residências / Comércio em parte
ZEIS 3 - C086	Assentamentos precários / Residências / Comércio em parte
ZEIS 3 - C088	Residências / Comércio em parte
ZEIS 3 - C093	Galpões industriais
ZEIS 3 - C098	Assentamentos precários
ZEIS 3 - C101	Galpões industriais
ZEIS 3 - C111	Assentamentos precários
ZEIS 3 - C112	Galpões industriais
ZEIS 3 - C113	Galpões industriais
ZEIS 3 - C118	Galpões industriais
ZEIS 3 - C119	Residências / Comércio
ZEIS 3 - C121	Residências / Comércio em parte
ZEIS 3 - L001	Galpões industriais
ZEIS 3 - L002	Assentamentos precários / Residências / Comércio em parte
ZEIS 3 - L014	Galpões industriais
ZEIS 3 - L016	Galpões industriais / Residências / Comércio em parte
ZEIS 3 - L026	Galpões industriais / Residências / Comércio em parte
ZEIS 3 - L027	Galpões industriais
ZEIS 3 - L028	Galpões industriais
ZEIS 3 - L029	Residências / Comércio
ZEIS 3 - L030	Galpões industriais em parte
ZEIS 3 - L033	Residências / Comércio
ZEIS 3 - L034	Residências / Comércio
ZEIS 3 - L035	Galpões industriais
ZEIS 3 - N001	Residências / Comércio em parte

Fonte: SMDU-SEHAB / PMSF, 2013

Na categoria “Conjunto de quadras” foram identificados vinte e sete perímetros, onde 44% (doze perímetros) permaneceram sem novos empreendimentos, e 56% (quinze perímetros) foram ocupados por empreendimentos de HIS e HMP. Nos quinze perímetros onde houve intervenção, foram construídos vinte e três empreendimentos, sendo seis de promoção pública para HIS, dezesseis de promoção privada para HIS e HMP e um para alta renda. Observa-se aqui o maior número de empreendimentos de origem privada, que usufruíram dos benefícios propostos para a produção em ZEIS 3. Este número indica a atração do empreendedor privado por áreas maiores que possibilitam o layout dos produtos ofertados pelo mercado, com áreas de lazer nos terrenos dos empreendimentos. E provavelmente são as áreas com maior concentração de cortiços e população de baixa renda, tal como identificado no perímetro da ZEIS 3 C 016 (Sé), analisado na segunda parte desta pesquisa. A seguir, quadro com a produção habitacional nos conjuntos de quadras de ZEIS 3:

**Quadro 1.03: Produção em conjunto de quadras de ZEIS 3**

ZEIS	Promoção Habitacional
ZEIS 3 - C009	HIS/HMP Privado
ZEIS 3 - C014	Sem novos empreendimentos
ZEIS 3 - C016	HIS/HMP Privado
ZEIS 3 - C017	HIS promoção pública e HIS/HMP Privado
ZEIS 3 - C022	Sem novos empreendimentos
ZEIS 3 - C023	Sem novos empreendimentos
ZEIS 3 - C024	HIS promoção pública
ZEIS 3 - C027	Sem novos empreendimentos
ZEIS 3 - C028	Sem novos empreendimentos
ZEIS 3 - C029	HIS/HMP Privado
ZEIS 3 - C108	Sem novos empreendimentos
ZEIS 3 - L004	Sem novos empreendimentos
ZEIS 3 - L005	Sem novos empreendimentos
ZEIS 3 - L008	HIS promoção pública
ZEIS 3 - L009	HIS/HMP Privado
ZEIS 3 - L010	HIS/HMP Privado
ZEIS 3 - L013	HIS/HMP Privado
ZEIS 3 - L015	HIS promoção pública e HIS/HMP Privado
ZEIS 3 - L018	HIS/HMP Privado e empreendimento de alto padrão
ZEIS 3 - L019	HIS/HMP Privado
ZEIS 3 - L020	HIS/HMP Privado
ZEIS 3 - L021	HIS promoção pública e Empreendimento de alto padrão
ZEIS 3 - L023	Sem novos empreendimentos
ZEIS 3 - L024	Sem novos empreendimentos
ZEIS 3 - L025	HIS/HMP Privado
ZEIS 3 - L031	Sem novos empreendimentos
ZEIS 3 - L032	Sem novos empreendimentos

Fonte: SMDU-SEHAB / PMSP, 2013

Dos nove perímetros inseridos na categoria “Edifícios”, de acordo com a vistoria realizada entre fevereiro e março de 2013, três foram adaptados para HIS (Edifício Baronesa de Porto Carreiro, Senador Feijó e Hotel São Paulo), um estava em obras para a construção de HIS (Condomínio Novo Horizonte), um com as obras paralisadas (Casarão do Carmo), um foi demolido (Edifício São Vito), um edifício estava ocupado por movimentos de moradia e dois permanecem vazios, conforme descreve o quadro a seguir, por perímetro de ZEIS:

Quadro 1.04: Produção de edifícios em ZEIS 3

ZEIS	Situação
ZEIS 3 - C008	Adaptado para HIS
ZEIS 3 - C015	Ocupação
ZEIS 3 - C020	Adaptado para HIS
ZEIS 3 - C021	Vazio
ZEIS 3 - C025	Obras Paralisadas
ZEIS 3 - C089	Adaptado para HIS
ZEIS 3 - C091	Vazio
ZEIS 3 - C107	Demolido
ZEIS 3 - C114	Em obras

Fonte: SMDU-SEHAB / PMSB, 2013

Nesta categoria há algumas considerações importantes. Primeiro o fato de somente nove edifícios vazios terem sido demarcados como ZEIS 3, quando a lista do Renova Centro apontou posteriormente a existência de cinquenta e três edifícios vazios. Quanto aos edifícios demarcados, podemos citar a experiência emblemática do Edifício São Vito, cujas famílias foram removidas para habitação provisória para a reforma do prédio e não retornaram (depois da gestão do prefeito Gilberto Kassab deliberar pela sua demolição, já que considerava a reforma inviável) e também os casos do Hotel São Paulo e o Senador Feijó, que foram inseridos, ao menos em tese, na lógica das políticas habitacionais para o centro de São Paulo que visavam alternativas para a aquisição da moradia além da nova construção adquirida via financiamento privado.

O Hotel São Paulo, localizado na Praça da Bandeira, foi ocupado no final da década de 1990 por quatrocentas famílias ligadas ao Fórum dos Cortiços, e desapropriado pela PMSB em 2004. Os andares inferiores, térreo e mezanino, foram desmembrados para que fossem doados às Secretarias de Educação e Saúde para a instalação de uma creche e uma unidade de saúde. As unidades residenciais, ao invés de entrarem para o programa de Locação Social, foram inseridas no programa Plano de Ações Articuladas (PAR) e repassadas, sem ônus, ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), gerido pela Caixa Econômica Federal. Os projetos de reforma das 152 unidades foram feitos pela assessoria Fábrica Urbana, sendo 16 quitinetes, 111 apartamentos de um dormitório, 20 apartamentos de dois dormitórios e 5 apartamentos adaptados para deficientes físicos, com áreas entre 25,9 e 44,38 m<sup>2</sup>. Contudo, mesmo com o subsídio público, o alto do custo da reforma (equivalente ao de uma construção nova) não garantiu o atendimento das famílias de menor renda, sendo as habitações destinadas às famílias com renda entre 4 s. m. e 5 s. m. O Edifício Senador Feijó, idealizado para ser utilizado no programa de Locação Social, foi desapropriado em 2006 com recursos do Programa Especial de Habitação Popular (PEHP), vinculado ao governo federal, que exige que sejam atendidas famílias de até 3 s.m., obrigando a administração municipal a adotar modalidade de programa habitacional que atenda a esta faixa de renda, o que fortaleceu as possibilidades de sua destinação como locação social. O projeto final resultou em 45 unidades com área útil entre 25 e 35m<sup>2</sup>, variando entre quitinetes e apartamentos com um dormitório.

Os edifícios vazios localizados na área central apresentam grande potencialidade na viabilização de moradia para a população de menor renda. São estruturas prontas, consolidadas no tecido urbano, passíveis de desapropriação por não cumprirem sua função social, alguns deles acumulando consideráveis dívidas de IPTU. A demarcação destes edifícios como ZEIS representa a possibilidade não só de garantir o cumprimento da função social desses imóveis, mas de garantir a permanência da população residente, no caso dos edifícios ocupados. São ainda uma importante arma a favor da moradia de interesse social contra os processos tardios de reintegração de posse, correntes após anos de descaso e abandono.

Podem por si constituir um parque público de locação social, onde os edifícios podem ser desapropriados pela municipalidade, reformados via fundos específicos e geridos em parcerias com entidades sociais, ainda que sua viabilização precise enfrentar os desafios da capacitação técnica e compatibilidade financeira das reformas. Contudo, a experiência do Hotel São Paulo mostra que não basta que edifícios vazios sejam demarcados como ZEIS 3 para garantir sua destinação às faixas de renda mais vulneráveis, já que não se conseguiu garantir a permanência dos ocupantes originais nem mesmo que a população de menor renda tivesse acesso às unidades reformadas.

O levantamento realizado pela equipe SMDU-SEHAB mostrou que dos 58 empreendimentos habitacionais viabilizados em ZEIS 3, 24 foram de promoção pública, 24 de promoção privada e 6 deles foram viabilizados para rendas altas, contrariando os princípios da ZEIS. Grande parte da promoção pública aconteceu até 2004, pois muitos perímetros foram grafados em áreas em intervenção ou com intervenção previamente programada. Nos últimos anos a produção da iniciativa privada foi mais relevante, porém muito aquém da expectativa do Plano Diretor, mesmo com os incentivos existentes.

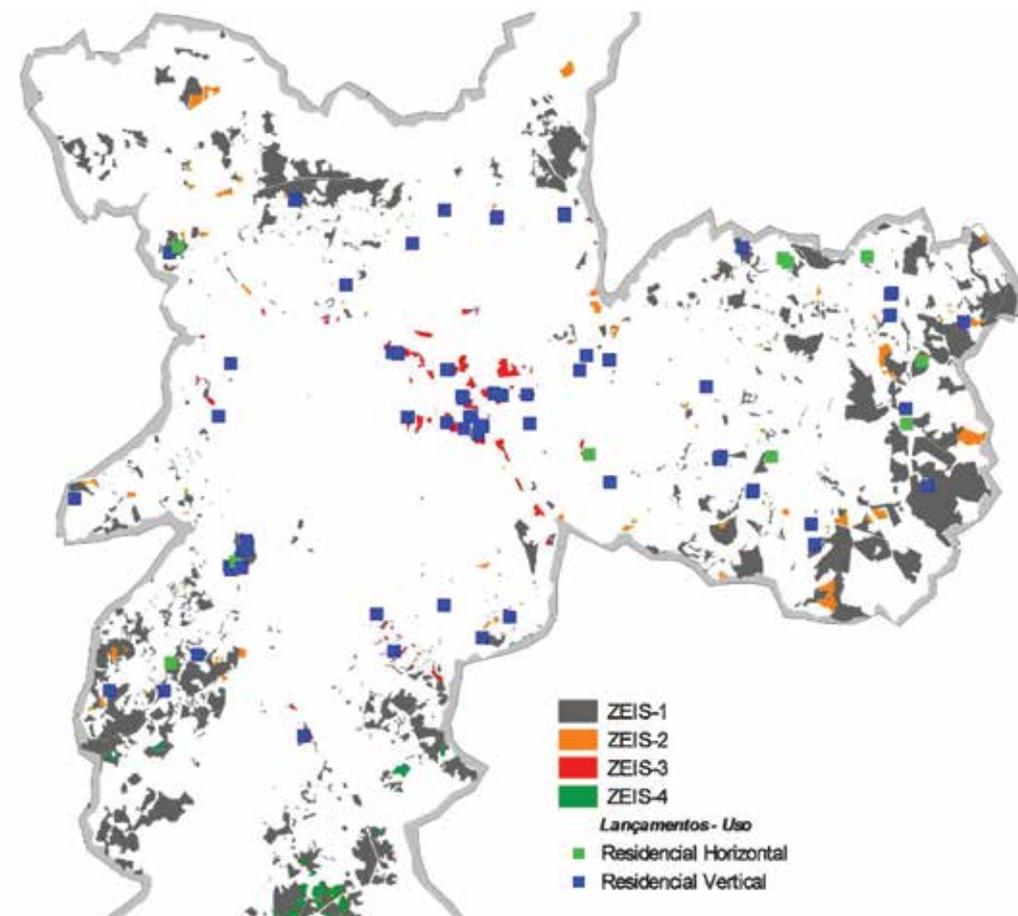
Dados do Secovi divulgados em 2013 sobre a produção habitacional em ZEIS entre os anos de 2002 e 2012 apontam o crescimento constante da produção em ZEIS 3, diferentemente do que aconteceu em outras ZEIS, alcançando o lançamento de 8.712 unidades habitacionais, com picos mais significativos nos anos de 2008, 2009 e 2011, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 1.02: Lançamentos imobiliários em ZEIS (número de unidades)

Ano	ZEIS-1	ZEIS-2	ZEIS-3	Total
2002	195			195
2003	244		342	586
2004	18	111	902	1.031
2005	236		246	482
2006	58	358	567	983
2007	112	289	969	1.370
2008	377	1.071	1.414	2.862
2009	27	689	1.758	2.474
2010	885	869	816	2.570
2011	180		1.238	1.418
2012	555	2.429	460	3.444
Total	2.887	5.816	8.712	17.415

Zeis 4 = 0 unidades Lançadas

Fonte: Secovi, 2013 (elaborado a partir de dados do GeoSecovi, Embraesp e PMSP)



Mapa 1.06: Lançamentos imobiliários em ZEIS (2002-2012)

Fonte: Secovi, 2013 (elaborado a partir de dados do GeoSecovi, Embraesp e PMSP)

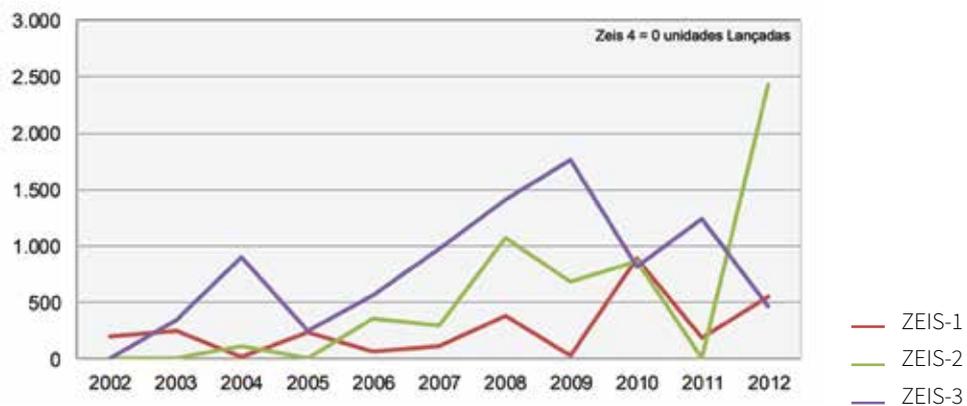
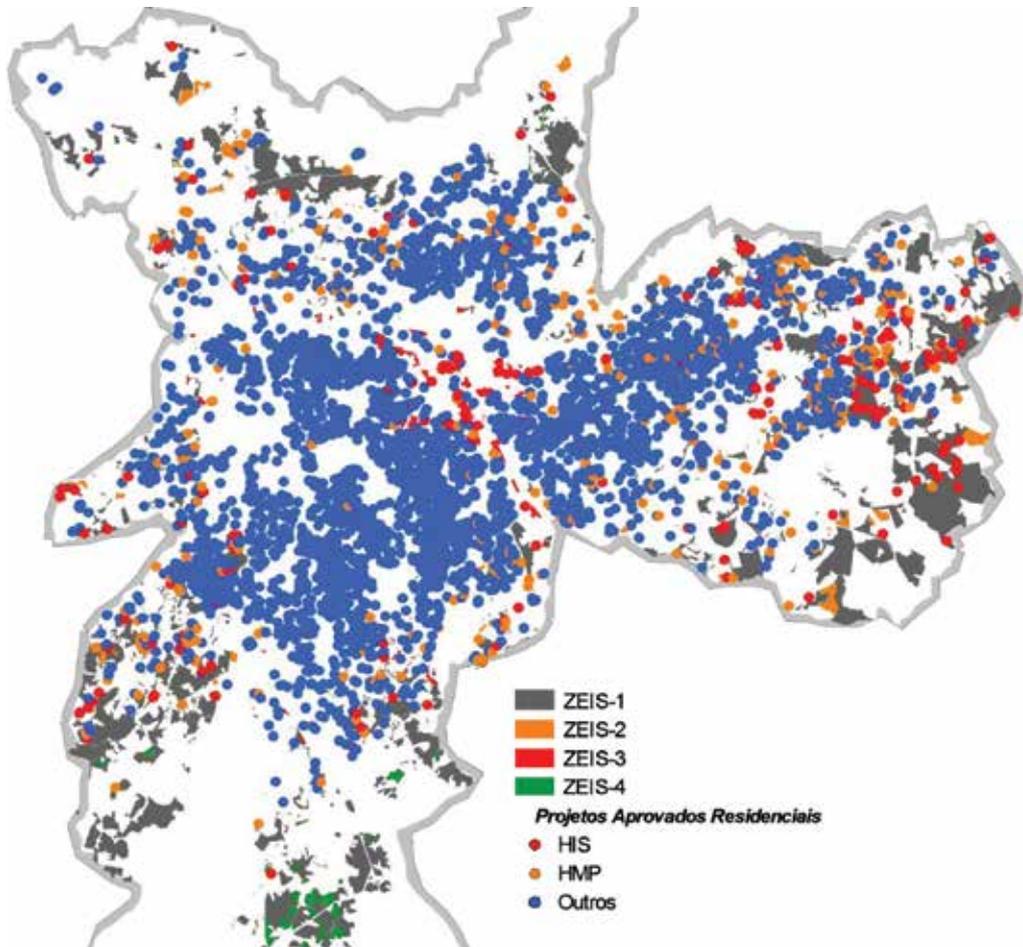


Gráfico 1.01: Lançamentos imobiliários em ZEIS (por número de unidades)

Fonte: Secovi, 2013 (elaborado a partir de dados do GeoSecovi e Embraesp)

Os dados do Secovi também mostram o número de unidades habitacionais de HIS e HMP em projetos aprovadas entre os anos de 2002 e 2012, frente aos lançamentos de mercado, revelando a baixa produção de interesse social comparativamente a produção total da cidade e o descompasso com o déficit habitacional.



Mapa 1.07: Projetos aprovados (2002-2012)

Fonte: Secovi, 2013 (elaborado a partir de dados do GeoSecovi, Embraesp e PMSP)

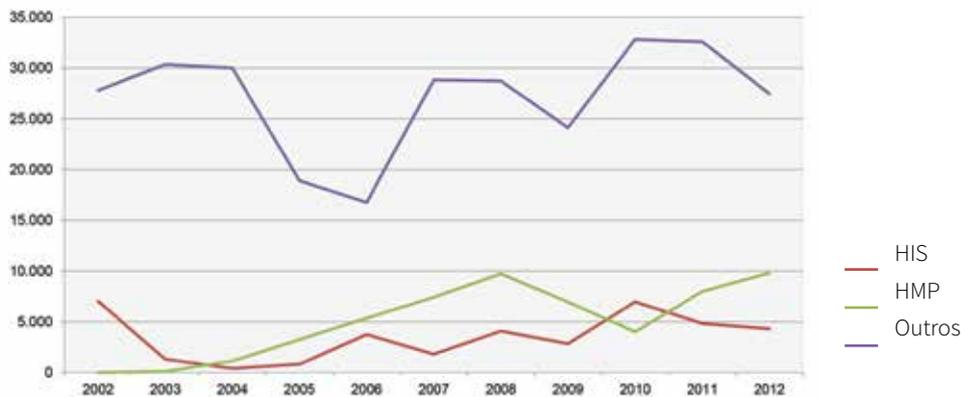


Gráfico 1.02: Projetos aprovados (2002-2012)

Fonte: Secovi, 2013 (elaborado a partir de dados do GeoSecovi e Embraesp)

Tabela 1.03: Projetos aprovados (2002-2012)

Ano	HIS	HMP	Outros	Total
2002	7.043		27.805	34.848
2003	1.329	113	30.348	31.790
2004	409	1.115	30.009	31.569
2005	830	3.262	18.905	22.997
2006	3.765	5.367	16.774	25.906
2007	1.819	7.426	28.838	38.083
2008	4.098	9.737	28.738	42.573
2009	2.851	6.962	24.119	33.932
2010	6.977	4.021	32.827	43.825
2011	4.843	8.008	32.599	45.450
2012	4.321	9.814	27.464	41.599
Total	38.285	55.861	298.426	392.572

Fonte: Secovi, 2013 (elaborado a partir de dados do GeoSecovi, Embraesp e PMSP)

Apesar do crescimento de lançamentos imobiliário em ZEIS 3 nos últimos anos, o Secovi avaliou a ZEIS como instrumento ineficaz para a produção de HIS e HMP. Para o Sindicato, construir para o mercado popular fora de ZEIS tem sido mais atrativo e menos complexo, devido às exigências para aprovação, já que “[...] não há obrigatoriedade quanto à destinação do percentual mínimo de produção de HIS e não há necessidade de estabelecimento de convênios com empresas de caráter público ou comprovação de vínculo com agentes financeiros” (SECOVI, 2013, p. 50). Há ainda, a desconfiança de atuar mesclando faixas de renda distintas temendo o “contágio de mercado” e prejudicando, assim, a venda dos imóveis de maior valor. Para o Secovi, “[...] a vantagem da possibilidade de aplicação de um CA superior e isento de contrapartida financeira pela outorga de potencial adicional não tem se mostrado capaz de motivar os empreendedores privados” (SECOVI, 2013, p. 51).

Contudo, a exploração comercial da ZEIS 3 pelo mercado privado tem se dado por empresas específicas, com conhecimento na incorporação de habitação social e habitação para o mercado popular. Para estas empresas, como é o caso da Englux Engenharia, avaliada em detalhes a seguir, se trata de “conhecer o caminho das pedras”, caminho este muito lucrativo já que não havia, pela regulamentação do PDE de 2002, qualquer obrigatoriedade em atender as famílias de menor renda.

## 1.4 Mecanismos de incentivo à produção habitacional em ZEIS 3 pelo mercado privado e o caso da Engelux Engenharia

Um dos principais objetivos da política habitacional do PDE de 2002 foi estimular a participação do mercado imobiliário privado na produção de habitação de interesse social, o que é uma prática recente instaurada desde 2005. Antes disso só as empresas públicas ou conveniadas podiam empreender habitação social. A partir de então o mercado teve que iniciar um processo de compreensão das necessidades tipológicas, programas adequados à capacidade de endividamento, linhas de crédito e financiamentos disponíveis.

A fim de viabilizar a produção de HIS pelo mercado privado, a legislação incidente sobre a ZEIS 3 estabeleceu incentivos e subsídios, a começar pela porcentagem mínima obrigatória de HIS em ZEIS, que posteriormente à aprovação do PDE foi alterada para atender os interesses do mercado imobiliário. Tanto o PDE, como o Decreto 44.667, definiram que a aprovação de nova edificação, ou de reforma, deveria destinar no mínimo 50% do total da área construída computável para HIS, estando o restante destinado a outros usos. Estas porcentagens foram pensadas em função da necessidade da diversidade de usos, segundo Ana Lúcia Ancona, arquiteta da Sehab na gestão Marta Suplicy, em entrevista para Tsukumo (2007). Contudo, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei Municipal nº 13.885 de 2004, que definiu novas regras para o uso e a ocupação do solo na área central, alterou esta destinação para no mínimo 40% para HIS, máximo de 40% para HMP e os restantes 20% para outros usos, de forma a ampliar a oferta habitacional para as rendas média, entre 6 s.m. e 16 s.m., consideradas demandas de boa lucratividade para o mercado imobiliário, e o que poderia tornar atraente o investimento privado em habitação social.

Tanto na determinação do PDE como na LUOS, não foi estipulada obrigatoriedade da destinação de percentual mínimo para as faixas de menor renda (0 s.m. a 3 s.m.), o que fez com que esta população não fosse atendida pela produção oriunda do mercado privado, que produziu HIS em ZEIS prioritariamente para as faixas de renda de 5 s.m. e 6 s.m., mesmo considerando que a renda da população pobre residente nas áreas centrais está entre 0 s.m. e 3 s.m., tal como exemplificado pelo cadastro da ZEIS 3 C 016-Sé (a única onde foi realizado cadastro dos moradores), onde 85,27% das famílias possuem renda inferior a 3 s.m. Considerando que esta faixa de renda possui a maior vulnerabilidade social e a necessidade de subsídios, a não fixação de um percentual mínimo para esta população, que não é atendida pelo mercado e representa o maior déficit habitacional do município, fragiliza os objetivos da ZEIS em produzir habitação para as famílias de baixa renda e, sobretudo, em garantir a permanência da população realmente pobre nas áreas centrais. Mesmo quando o percentual de HIS é respeitado (mínimo de 40% da área total), as faixas de menor renda ficaram de fora do atendimento habitacional, como no caso dos empreendimentos da construtora Engelux aprovados em ZEIS 3, detalhados a seguir.

A gratuidade da concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico em ZEIS, que pode chegar a 4, é outro mecanismo estabelecido pela legislação como incentivo para a construção de HIS e de HMP, por agentes públicos e privados.

Os incentivos dados também à construção de HMP seriam uma contrapartida financeira para recompensar o promotor pelo atendimento do percentual da área construída para HIS. São os empreendimentos combinados, definidos como mecanismo de “subsídio cruzado”, um arranjo tipológico visando

viabilizar economicamente os empreendimentos propostos e subsidiar a implantação de HIS, garantindo assim o equilíbrio financeiro da obra, já que os empreendimentos de HIS apresentam pouca rentabilidade. O empreendimento combinado poderia originar arranjos tipológicos e urbanísticos variados com diversidade de usos, desde que atendido a percentual mínimo definido para HIS.

Com a outorga gratuita oferecida na ZEIS, o preço do metro quadrado (m<sup>2</sup>) adicional para HMP passou a ser inferior a outras zonas, o que confere teoricamente vantagem para o empreendedor se construir na ZEIS. Contudo, a gratuidade da outorga para a produção de HIS é válida independente do zoneamento, dentro ou fora da ZEIS, não podendo ser considerada um incentivo. A produção de HIS pelo mercado possui ainda vários outros incentivos, independente da zona de uso, amparados pela legislação, tais como:

- LM 13.259-2002 e DM 42.095-2002: permite negociar o próprio imóvel como forma de pagamento de tributos ou IPTU. Importante instrumento para aquisição de imóveis pelo poder público;
- LM 13.402 – 2002: isenta o pagamento do ITBI para construção de HIS;
- LM 13.476-2002: isenta o pagamento de ISS para construção de HIS;
- LM 13.657-2003: isenta o pagamento de taxas para aprovação do empreendimento para construção de HIS e HMP;
- LM 13.736-2004: permite a remissão da dívida para aquisição de imóveis com dívida tributária para produção de HIS.

O principal diferencial de se construir em ZEIS 3 seria então a outorga gratuita para HMP e o CA maior que em outras zonas, podendo chegar a 4, conforme explicitado no inciso III-i do Artigo 176 do PDE de 2002. Até 2006, construir HIS em ZEIS não era vantagem em relação às outras áreas da cidade, pois os incentivos eram os mesmos. Esta diferenciação só passou a vigorar com a aprovação do Decreto Municipal 47.702 de 2006, que determinou que HIS construída fora da ZEIS teria de respeitar os parâmetros da zona de uso. Até então, de acordo com o PDE, o coeficiente de muitas áreas envoltórias de ZEIS, que seria 1, podia ser ampliado para 2 podendo chegar a 2,5 ou 4, reduzindo o impacto gerado na ZEIS.

### **A experiência da produção em ZEIS pela Engelux Engenharia**

A Engelux foi a primeira empresa privada a produzir habitação em áreas demarcadas como ZEIS 3 em São Paulo. Empreiteira com empreendimentos construídos para a COHAB e CDHU, a Engelux entrou no ramo de incorporações quando a CDHU realizou chamamentos empresariais para receber empreendimentos completos, com terrenos e projetos prontos, conforme depoimento do diretor de desenvolvimento comercial da Engelux, Mário Lamberti Júnior. Desde então, a empresa passou a incorporar no mercado de habitação social, nunca tendo antes trabalhado com o mercado de alta renda.

O primeiro empreendimento privado aprovado em ZEIS 3 foi um condomínio localizado na Rua 25 de Janeiro, no bairro da Luz. O empreendimento aprovado em 2005, composto por dois edifícios de HIS e um de HMP, totalizaram 673 unidades habitacionais, sendo 403 para HIS e 270 para HMP. Com apartamentos de 1 e 2 dormitórios, os edifícios apresentavam o modelo padrão do mercado, com térreos ocupados por salão de festas, salão de ginástica, salão de jogos, churrasqueira e forno de pizza, quadra esportiva, playground e praça de convivência. O empreendimento na Rua 25 de Janeiro foi lançado, comercializado, construído e entregue de acordo com as regras das ZEIS. “A legislação de HIS na época fixava no decreto o valor limite de venda, a princípio com 41 mil. Com os reajustes na época do lançamento do Parque da Luz o preço de venda foi para 61 mil”<sup>3</sup> (informação verbal) relata Lamberti.

<sup>3</sup> Entrevista concedida a autora em maio de 2013.

Com slogans como “A retomada do centro” ou “O centro tem tudo, só falta você”, as unidades foram todas vendidas, o que motivou a Engelux a se especializar em construção de HIS em ZEIS no centro de São Paulo. Segundo Lamberti, “[...] na aprovação do primeiro empreendimento em ZEIS de 673 unidades, o pessoal achava que a gente era louco de construir como privado para vender com o preço lá embaixo, mas no fim deu tudo certo”<sup>4</sup> (informação verbal). Depois do empreendimento 25 de Janeiro, foram lançados o conjunto Rennova - Innova - Ideale, no Cambuci, com 406 unidades de HIS e 280 de HMP, e o Downtown, na Rua Rangel Pestana, com 116 unidades de HIS e 144 de HMP. O empreendimento Downtown, lançados pela Engelux em 2010, buscou um novo padrão tipológico para enfrentar a dificuldade da aquisição de grandes áreas, seja em função dos altos valores dos terrenos, seja em relação a estrutura fundiária fragmentada do centro de SP, que dificulta a aquisição de terrenos sequenciais. Este novo padrão, com terreno em torno de 1.700 m<sup>2</sup> (frente aos 10.000 m<sup>2</sup> dos terrenos anteriormente utilizados), apresentou unidades iguais vendidas a preços diferentes, justificados pela vaga de garagem. Foi montando pela primeira vez um empreendimento em São Paulo com HIS e HMP juntos (figura 1.03).

Em 2014 foi aprovado um novo empreendimento em ZEIS 3, o Central da Barra, localizado em um terreno de 15.610, 98 m<sup>2</sup> na Rua Cônego Vicente Miguel Marino, na Barra Funda. O terreno foi desmembrado em cinco partes para a construção de cinco diferentes empreendimentos: o Água Branca, Memorial e Bourbon, cada um com 229 unidades de HIS e 32 unidades de HMP, todos com um dormitório cujo preço de venda era diferenciado pela vaga de garagem (existente no HMP); e o Stilo 1 e Stilo 2, cada um com 200 unidades de HMP e 100 de R2V (categoria de venda para o mercado, acima das faixas de renda de HIS e HMP), com 2 dormitórios, vaga de garagem e preços diferenciados pela metragem e a oferta de suíte nas unidades de R2V (figura 1.04).

A Engelux possui ainda mais dois empreendimentos em fase de aprovação na prefeitura, com base na lei do antigo PD pelo direito de protocolo. Um deles é o Hipódromo, localizado na Mooca, entre as Ruas Hipódromo e Guarapuava. O terreno foi desmembrado em dois, onde em um deles foi construído um empreendimento misto com 146 unidades de HIS e 112 unidades de HMP, e no segundo terreno foi utilizada a faixa livre de 20% para a construção de um edifício com 63 salas comerciais e 30 unidades de R2V, para rendas acima da classificação de HIM-HMP. A previsão de entrega é para abril de 2015. O outro empreendimento em fase de aprovação está localizado entre as Ruas Monseñor Anacleto e Rangel Pestana, no Brás. Em um terreno de 1.678 m<sup>2</sup> será construída uma torre com 144 unidades de HIS e 128 unidades de HMP, com valores diferenciados pela existência de vaga para HMP. Este será o primeiro empreendimento de uso misto a ser aprovado, com seis lojas localizadas no térreo e mezanino do edifício.

Questionado sobre a burocracia e as dificuldades em aprovar empreendimentos em ZEIS, que é uma das hipóteses descrita por Caldas (2009) quando analisa a produção privada em ZEIS e confirmada pelo Secovi (2013), Lamberti afirma que falta aos incorporadores conhecimento da legislação e preparo para montar a combinação de HIS, HMP e faixa livre.

Nos primeiros empreendimentos fazíamos tudo separado, um empreendimento de HIS, outro de HMP e outro livre, porém a aprovação é única, isso que o pessoal não consegue entender. Eu não monto três processos de aprovação, monto um só. Faço o desmembramento do terreno de acordo com o que vou aproveitar. Por exemplo, em um lote de 10 mil m<sup>2</sup>, desmembro um lote de 4 mil para HIS, outro de 4 mil para HMP e outro de 2 mil para uso livre. Usando o plano de urbanização integrada da PMSP vc monta o desmembramento inicialmente e depois o processo de cada um, o que dá um total de 20 pags. de processo. Quando sai o alvará, sai o alvará único para os 3 empreendimentos que estão vinculados.

<sup>4</sup> Entrevista concedida a autora em maio de 2013.



Figura 1.01: Renova e Innova: Empreendimento de HIS na ZEIS 3 localizada entre as ruas Dona Ana Neri e Av. do Estado. Implantação e planta tipo. Fonte: Engelix Engenharia.



Figura 1.02: Idealle Condomínio Clube: O HMP do Renova e Innova. Perspectiva e planta tipo da unidade de 2 dormitórios de 55 m<sup>2</sup>. Fonte: Engelix Engenharia.



Figura 1.03: Downtown: primeiro Condomínio em ZEIS 3 que uniu HIS e HMP em um mesmo edifício, em terreno de 1700 m<sup>2</sup>, com valores diferenciados pela vaga de garagem. Perspectiva e planta tipo da unidade de 1 dormitório. Fonte: Engelix Engenharia.



Figura 1.04: Central da Barra: empreendimento em ZEIS 3 localizado na Rua Cônego Vicente Miguel Marino, na Barra Funda, lançado em 2014. Perspectiva e planta tipo da unidade de 1 dormitório de HIS. Fonte: Engelix Engenharia.

Quando é feito o registro é que divide pelo número de empreendimentos. Quando for tirar o Habite-se é preciso comprovar que as unidades foram comercializadas para rendas de até 6 s.m. A CAIXA já tem todo o esquema de comprovação de renda, se não for trabalhador formal tem que apresentar imposto de renda, ter um mínimo depositado em conta, etc.<sup>5</sup> (informação verbal).

Os Planos de Urbanização também não chegam a ser empecilhos para a aprovação de projetos, já que nunca foram realizados. “Normalmente são exigidos apenas para terrenos maiores que 20 mil m<sup>2</sup>. E esta é uma atribuição do poder público”<sup>6</sup> (informação verbal), afirma Lamberti.

Os clientes das habitações de interesse social da Engelux não são as famílias mais vulneráveis, com renda inferior a 3 s.m., que é o perfil da maior parte da população pobre que reside em moradia precária no centro de São Paulo. Embora algumas unidades de HIS do empreendimento da Rua 25 de Janeiro tenham contemplado faixas de renda menores, as unidades de HIS dos últimos empreendimentos aprovados, em 2010 e 2011 e também em 2014, foram vendidas para famílias com renda acima de 5 s.m. Mesmo com as facilidades de acesso ao crédito, a produção estritamente privada de HIS para rendas inferiores a 3 s.m. no centro de SP ainda permanece inviável em função dos altos preços dos terrenos.

Este cenário poderia ser diferente em uma parceria público privada, utilizando-se os subsídios públicos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Na época da construção do empreendimento 25 de Janeiro a produção habitacional de interesse social era mais difícil de ser viabilizada, principalmente para atingir as famílias de renda mais baixa. O incorporador precisava comprar o terreno, aprovar o projeto e construir, arcando com 100% dos custos incidentes. Com a introdução do PMCMV novas possibilidades surgiram.

“Teoricamente hoje em SP você consegue produzir uma HIS por 116 mil reais porque vc financia 76 mil no MCMV, o governo do estado dá 20 mil e a prefeitura dá 20 mil. Naquela época isso não existia, vc tinha que trabalhar com uma engenharia financeira com velocidade na produção e na venda e otimização de custos”<sup>7</sup> (informação verbal).

A Engelux estuda atuar na faixa 1 do PMCMV no interior do estado, mas para viabilizar esta produção em áreas centrais seria preciso terrenos mais baratos ou que o poder público arcasse com o custo das desapropriações. “Nós pagamos no Cambuci o terreno na faixa de 450 reais o m<sup>2</sup>. Hoje vc não acha terreno no centro, mesmo em ZEIS, por menos de 2,5 ou três mil”<sup>8</sup> (informação verbal), afirmou Lamberti.

Já HIS para as famílias com renda entre 5 s.m. e 6 s.m. e HMP, construir em áreas centrais, com os benefícios trazidos pela ZEIS 3 no PDE de 2002, era plenamente viável. O modelo mais utilizado, de 1 dormitório com 33 m<sup>2</sup>, apresentou liquidez de 100% sem risco de inadimplência, já que a Caixa Econômica Federal atestou todos os requisitos, e se trata de uma faixa de renda em dia com seus compromissos financeiros, diferentemente dos imóveis para rendas mais altas, que chegam a apresentar 30% de devolução.

5 Entrevista concedida a autora em maio de 2013.

6 Idem.

7 Idem.

8 Idem.

**Quadro 1.05: Empreendimentos em ZEIS 3 aprovados pela Engelux Engenharia**

	Empreendim.	HIS	HMP	R2V*	vaga	M <sup>2</sup>	Dorm	M <sup>2</sup> terreno	\$** venda	Renda (s.m.)	Ano aprov.
1	25 de Janeiro	300	-	-	Não	41,10	1 e 2		51	3 a 5	
	Praça da Luz	103	-	-	Não	41,20	1 e 2	10.020,46	61	3 a 5	2006
	Central Home	-	270	-	Sim	46,70	2		116	10 a 16	
2	Renova	203	-	-	Não	32,70	1		141	5 e 6	
	Innova	203	-	-	Não	32,70	1	10.584,36	141	5 e 6	2011
	Ideale	-	280	-	Sim	60,80	2 e 3		350	10 a 16	
3	Downtown HIS	116	-	-	Não	31,66	1		120	5 e 6	
	Downtown HMP	-	144	-	Sim	35,24	1 e 2	1.702,34	212	7a16	2010
4	Central da Barra Água Branca	229	-	-	Não	32,86	1		185	5 e 6	
		-	32	-	Sim	38,07	1	2.448,79	x	7 a 9	2014
	Central da Barra Memorial	229	-	-	Não	32,86	1		185	5 e 6	
		-	32	-	Sim	38,07	1	2.448,79	x	7 a 9	2014
	Central da Barra Bourbom	229	-	-	Não	32,86	1		185	5 e 6	
		-	32	-	Sim	38,07	1	2.458,16	x	7 a 9	2014
	Central da Barra Stilo 1	-	200	-	Sim	48,47	2		x	10 a 16	
		-	-	100	Sim	55,70	2	3.986,05	x	> 16	2014
Central da Barra Stilo 2	-	200	-	Sim	48,47	2		x	10 a 16		
	-	-	100	Sim	55,70	2	4.220,01	x	> 16	2014	

\*R2V: Valores de Mercado. Acima da Faixa de HMP.

\*\*Valores de venda médio atualizados pelo INCC. Os valores não mencionados se referem aos empreendimentos que ainda não haviam sido vendidos.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pela Engelux Engenharia

**Quadro 1.06: Empreendimentos em ZEIS 3 em aprovação pela Engelux Engenharia**

	Empreendim.	HIS	HMP	R2V*	vaga	M <sup>2</sup>	Dorm	M <sup>2</sup> terreno	\$** venda	Renda (s.m.)	Prev. Aprov.
1	Hipódromo 1	146	-	-	Não	32,91	1		x	5 e 6	
		-	112	-	Sim	38,79	2	1.788,98	x	7 a 9	
	Hipódromo 2	-	-	30	Sim	52,76	2		x	> 16	Abril 2015
2	Monsenhor Anacleto	144	-	-	Não	32,40	1		x	5 e 6	Set. 2015
		-	128	-	Sim	32,40	1	1.678,00	x	7 a 9	

\*R2V: Valores de Mercado. Acima da Faixa de HMP.

\*\*Valores de venda médio atualizados pelo INCC. Os valores não mencionados se referem aos empreendimentos que ainda não haviam sido vendidos

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pela Engelux Engenharia

A análise da produção em ZEIS 3 pela Engelux nos permitiu algumas constatações importantes em relação a aplicação do instrumento ZEIS segundo as regras do PDE de 2002. Construir em ZEIS 3 pelo mercado privado acabou sendo um negócio altamente lucrativo, já que o índice 4, sem pagamento de outorga era utilizado não somente para HIS mas para HMP, benefício que não se encontra em nenhuma outra área da cidade. “Você usa a ZEIS porque consegue o terreno mais barato e utiliza 4 vezes. [...] você não tem este índice em nenhum outro lugar. Terrenos caros, construindo só duas vezes e vendendo a preço de HIS é complicado”<sup>9</sup> (informação verbal), afirma Lamberti. Contudo, o

9 Entrevista concedida a autora em maio de 2013.

beneficiário destas unidades acabou sendo quase que somente as famílias com perfil de HMP, já que o perfil de HIS contemplado é aquele no limite da renda, ou seja, os que recebem de 5 s.m. a 6 s.m.: “Quer queira ou quer não queira HIS é um produto rentável. Hoje você consegue vender um apartamento de HIS, independente de qual seja, por 130, 135 mil”<sup>10</sup> (informação verbal).

O que tínhamos era o Estado financiando a alta rentabilidade de empresas privadas que produzem habitação para a classe média em áreas que deveriam estar reservadas para a produção de habitação de interesse social, em escala proporcional ao déficit habitacional municipal, ou seja, para a população mais necessitada, que são as famílias com rendas inferiores a 3 s.m. O empreendedor privado recebia incentivos financeiros para produzir habitação de média renda, incentivos estes totalmente desnecessários já que se trata de uma produção altamente dinâmica em todas as regiões da cidade. Enquanto isso, as famílias realmente pobres, que anseiam por melhores condições habitacionais, que precisam morar no centro perto do emprego para reduzir as despesas mensais com transporte, não eram contempladas pela produção habitacional em área de ZEIS, já que a legislação não exigia que um percentual mínimo das unidades fossem destinadas para esta população, que representa o maior déficit habitacional do município. Ainda assim, se este percentual fosse obrigatório o mercado não daria conta de atendê-lo devido ao alto custo dos terrenos nas áreas centrais, o que nos fez concluir que a produção de HIS não pode ser responsabilidade do empreendedor privado, necessitando de subsídio e de intermediação do poder público para a indicação da demanda. A produção habitacional em ZEIS 3 para as faixas de menor renda deveriam ser feitas através de iniciativa pública, viabilizada sobretudo com a aplicação dos instrumentos de indução ao cumprimento da função social da propriedade previstos no Estatuto da Cidade, conforme descrito no Artigo 174 do PD, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com títulos de dívida pública.

Na utilização do PEUC com o IPTU progressivo e a desapropriação com títulos de dívida pública, o proprietário do imóvel é notificado, tem um ano para entrar com pedido de aprovação de projeto e dois anos para iniciar as obras. Não cumprindo o prazo, o IPTU progressivo é aplicado durante cinco anos. Se não for dada uma função ao imóvel, a desapropriação pode ser realizada. Já o uso do PEUC com o Consórcio Imobiliário, a prefeitura pode estabelecer uma parceria com o proprietário do imóvel, notificando-o como PEUC e transferindo o imóvel à prefeitura. O proprietário recebe unidades urbanizadas e edificadas correspondentes ao valor venal do imóvel antes das obras, no prazo de cinco anos. É um processo mais rápido em relação ao IPTU e à desapropriação. Embora dependa de uma negociação com o proprietário, esta negociação é de certa forma imediata e pode ser uma das possibilidades de aquisição da área para a produção de habitação.

O Direito de Preempção deve ser previsto em Lei que indica quais os imóveis estão incidentes. A Prefeitura tem preferência na aquisição dos imóveis por cinco anos, renovável por igual período. O Proprietário tem que notificar a prefeitura se quiser comercializar o imóvel. Todas as ZEIS poderiam ser automaticamente notificadas com o Direito de Preempção. É um instrumento útil para adquirir terras sem a morosidade ou sobrevalorização dos processos de desapropriação.

Na Dação em Pagamento o proprietário quita a sua dívida com o ente público através da doação do imóvel. Pode ser utilizada para adquirir áreas de interesse público que foram autuadas pelo IPTU Progressivo, agilizando o processo.

Imóveis que apontem potencial para serem transformados em HIS também podem ser demarcados com Decreto de Interesse Social (DIS), e em seguida podem ser desapropriados pelo poder público

---

10 Idem.

segundo regulamentação federal. Os imóveis demarcados com DIS na maioria das vezes possuem dívidas fiscais, o que pode tornar a desapropriação não onerosa ao poder público. E para fins de uso junto a programas habitacionais como o PMCMV, por exemplo, houve uma alteração na legislação de desapropriação para permitir que o instrumento facilite a aquisição de imóveis que tenham dívidas fiscais com a prefeitura, permitindo que o município faça as compensações dos valores reconhecidos somente pela prefeitura, sem disputa de valores com o proprietário.

E ainda há o Direito de Superfície ou Concessão do Direito Real de Uso, onde o poder público recebe por concessão o direito de uso de um imóvel por tempo determinado em contrato, de forma onerosa ou não. São instrumentos mais utilizados para regularização fundiária, mas que também podem ser utilizados para melhorias de cortiços, por exemplo, onde o proprietário concede o uso ao poder público que repassa a concessão aos moradores. Contudo, não houve registros da aplicação destes instrumentos pela PMSP antes da revisão do Plano Diretor realizada em 2014. Questionada sobre o uso dos instrumentos de acesso à terra para produção de habitação de interesse social, a Sehab disse que não houve registro de nenhuma aplicação e que quando tentaram aplicar a Lei da Dação, a falta de documentação regularizada impossibilitou o processo.

A experiência do município de Santo André nos mostrou como é possível uma produção pública de habitação social, em grande escala, em áreas de ZEIS através da utilização dos instrumentos urbanísticos de democratização da terra urbana. Entre 2008 e 2011, a prefeitura viabilizou 43% das ZEIS em terrenos adquiridos pelo poder público por meio de instrumentos como a desapropriação, permuta de área e dação em pagamento, não tendo utilizado o PEUC, iniciado em 2006, pela interrupção da gestão governamental em 2008. A produção em ZEIS no município de Santo André neste período aconteceu exclusivamente nestas áreas que se tornaram públicas, com aplicação de recursos integralmente públicos (DENALDI, 2013) e com destinação somente para as famílias com renda até 3 s.m. A intensificação da produção em ZEIS a partir de 2008 se deu sobretudo pela atuação junto ao PMCMV, viável graças a possibilidade de se produzir em áreas públicas, já que o alto custo da terra nas áreas centrais de Santo André, ainda inferiores aos de São Paulo, inviabilizaria a produção pelo mercado privado e suas altas metas de lucro, mesmo com recursos do PMCMV. Em um cenário onde ainda prevalece a lógica do mercado imobiliário na produção de habitação social, com as mesmas taxas de lucro e os mesmos valores da construção civil privada, o papel do Estado na viabilização de áreas públicas passa a ser um passo altamente significativo para a viabilização da produção de interesse social.

## 1.5. ZEIS 3 na revisão do Plano Diretor

Ao iniciar as análises e reflexões sobre a revisão do Plano Diretor de São Paulo, não há como não lembrar das manifestações de alguns urbanistas e demais técnicos sobre a descrença nos planos diretores e o esforço inútil que seria se debruçar sobre ele. Aqui cabe uma reflexão em primeira pessoa, já que as linhas que se seguem se originam de um contraponto a esta ideia do “esforço inútil”.

A revisão do Plano Diretor de São Paulo é resultado de um processo coletivo e emancipatório, não tenho dúvidas. Acompanhei de perto as audiências, o trabalho da equipe técnica da prefeitura, os técnicos da câmara municipal e me juntei a um grupo de professores, urbanistas e advogados que se debruçaram sobre o texto em todas as suas etapas para analisar, debater e propor, o Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor de São Paulo. Foi um processo também permeado por freios, rupturas de decisões pactuadas, desapontamento de técnicos envolvidos que viram seu trabalho anulado após reuniões de gabinete do executivo, com atenções indevidas a interesses de grupos privilegiados expressos em momentos cruciais do Plano, conflitos talvez inerentes a qualquer processo político. Mas não tenho como não me contrapor à ideia do “esforço inútil” em relação ao processo de revisão que foi construído, embora compreenda e até concorde como o pessimismo perante o papel que as regulações desempenham no nosso país. A discordância vem primeiramente quando avaliamos os dez anos de implementação do Plano Diretor e, embora o resultado seja muito aquém do pretendido e esperado, a demarcação das ZEIS, para citar nosso objeto de estudo como exemplo, garantiu, ao menos em parte, a reserva de áreas, a permanência dos pobres nas favelas já existentes e também nas áreas centrais e impediu, através da participação da sociedade civil no Conselho Gestor da ZEIS, o processo de segregação social impulsionado pelo Projeto Nova Luz, também objeto de estudo desta pesquisa. A implementação da ZEIS pelo Plano Diretor de 2002 iniciou um processo de ruptura da lógica da cidade movida unicamente pelo capital à medida que incluiu o pobre no direito à cidade a partir da demarcação de um zoneamento restritivo. Na atual revisão, as muitas anedotas do texto de lei arduamente solicitadas pela sociedade civil, muitas delas conquistadas após muitas reivindicações, representam a garantia política e legal para a tentativa de um projeto de cidade que irá nortear o desenvolvimento urbano nos próximos anos. Sem estas alterações conquistadas frente aos interesses particulares de pequenos grupos não seria possível a tentativa de reversão da lógica desigual da produção do espaço. Reforço a palavra “tentativa”, pois mais do que mudanças, as modificações do Plano fortalecerão um “campo de lutas” e permearão as batalhas pela equidade social frente aos interesses do capital, já que a redação de uma lei não garante direitos por si só, pois estes precisarão ser reivindicados, dia após dia.

Esta breve introdução, de certa forma otimista em relação aos Planos Diretores e à sua revisão, talvez se contraponha um pouco à análise apresentada a seguir, que contempla também a crítica, embates e discordâncias. Porém, foi este sentimento de crença na construção coletiva que me fez acompanhar cada etapa deste processo, usar a minha pesquisa para propor e contribuir para o que adiante poderá ter algum ímpeto transformador frente aos grandes interesses que regem a produção da cidade.

O PDE aprovado em 2002 (Lei 13.430/02) estava programado para ser revisto em 2006, mas a proposta de revisão não foi concluída nas duas últimas gestões municipais. A revisão foi retomada no primeiro ano do mandato da gestão do prefeito Fernando Haddad (2013) através da realização de um amplo processo de discussão que resultou no Projeto de Lei de revisão do PDE encaminhado à Câmara pela Prefeitura no dia 26 de setembro de 2013 (PL 688/13).

As questões centrais da proposta de revisão apresentada pela Prefeitura foram a otimização dos investimentos públicos e da terra urbana, a distribuição das oportunidades oferecidas pela cidade associando a oferta de emprego e moradia, a estruturação do desenvolvimento a partir da expansão da rede de transporte de média e alta capacidade e a redução das desigualdades, como motor de justiça social e desenvolvimento, conforme descrito pela plataforma Gestão Urbana. As mudanças mais significativas giraram em torno dos chamados Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, que orientam o desenvolvimento urbano e imobiliário ao longo dos corredores de transporte coletivo distribuídos pelas quatro regiões da cidade, ampliando seus potenciais construtivos.

A Revisão do PD seria a oportunidade de rever a forma de aplicação dos instrumentos urbanísticos detalhados no Plano de 2002. Muitos deles não alcançaram seus objetivos pela forma como foram concebidos, ou por não terem sido devidamente aplicados pelas gestões municipais que seguiram sua aprovação. No caso da ZEIS podemos identificar múltiplas vertentes, que permeiam alguns equívocos conceituais, a inaplicabilidade de seus princípios fundamentais e a necessidade de revisões advindas das transformações urbanas dos últimos dez anos. Para compreender o processo de revisão e os diferentes interesses que o envolveram é necessário analisarmos cada etapa do processo, da revisão elaborada pelo executivo (a cargo da SMDU) à revisão elaborada pelo legislativo (emcampada pelo gabinete do relator do Plano Diretor, o vereador Nabil Bonduki), com o objetivo de identificar as mudanças de rumo que permearam a discussão dos itens referentes às Zonas Especiais de Interesse Social.

### 1.5.1 A revisão elaborada pelo Executivo: do processo participativo à publicação do Projeto de Lei

O processo de revisão ocorreu em quatro etapas de trabalho: avaliação temática do plano vigente; oficinas públicas para levantamento de propostas; sistematização das propostas recebidas; e devolutiva e discussões públicas da minuta do projeto de lei. Na primeira etapa, um dos pontos centrais de debate sobre a habitação se deu na audiência pública temática realizada em maio de 2013, onde as ZEIS foram o tema central no balanço das contribuições, totalizando oitenta intervenções, sem contar as que se referenciaram às ZEIS indiretamente.

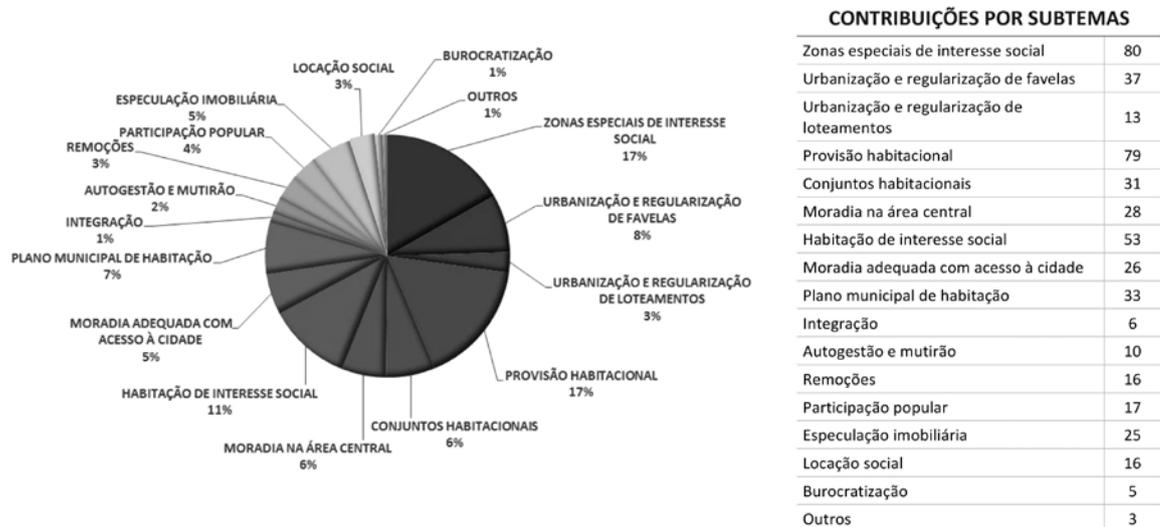


Gráfico 1.03: Balanço quantitativo da Oficina de Habitação da revisão do Plano Diretor, realizada em maio de 2013.

Fonte: Gestão Urbana SP / PMSF.

O resultado das Oficinas demonstrou uma visão em geral otimista em relação à demarcação da ZEIS no PD, lembrada como instrumento que possibilitou a reserva de terras para HIS, porém com muita deficiência na sua aplicabilidade, onde nos poucos exemplos de viabilização de HIS em ZEIS as famílias de rendas mais baixas não foram contempladas pelo atendimento, áreas foram destinadas para habitação de alta renda e não houve participação popular efetiva nas tomadas de decisões, conforme apresentado no quadro síntese abaixo.

**Quadro 1.07: Quadro síntese da oficina temática de Habitação: avaliação ZEIS**

---

**Pontos positivos**

Importância da reserva de áreas para HIS promovida pela demarcação das ZEIS.  
Importância da atuação dos Conselhos Gestores de ZEIS, com exemplo no Conselho Gestor da Nova Luz

---

**Pontos negativos**

Falta de fiscalização dos empreendimentos de alto padrão aprovados em áreas de ZEIS.  
Faixas de menor renda não foram contempladas nas habitações construídas em ZEIS.  
Aumento abusivo do preço da terra inviabilizando a provisão de HIS.  
Falta de participação popular na gestão das ZEIS.  
Pouca aplicação do recurso para viabilizar a desapropriação dos imóveis vazios em ZEIS.  
O PDE não garante a permanência da população de baixa renda residente em áreas de ZEIS.  
Pouca produção habitacional em ZEIS.  
As ZEIS não foram alvo de detalhamento e estudos específicos para ocupação habitacional.  
Falta de transparência nos critérios de demarcação dos perímetros de ZEIS.  
Não houve investimento público e geração de emprego e renda em ZEIS demarcadas em áreas periféricas.  
Falta de produção de HIS nas áreas centrais.

---

**Propostas**

Necessidade de manter as ZEIS no novo Plano Diretor e avançar nas questões problemáticas.  
Necessidade de garantir o atendimento para as famílias com renda até 3 salários mínimos.  
Necessidade de aprimorar o instrumento ZEIS para viabilizar seus objetivos.  
Deve-se utilizar os recursos federais do MCMV para se produzir habitação na ZEIS.  
Necessidade de atrelar a ZEIS a outros instrumentos de controle do preço da terra para garantir o acesso a moradia para a população de menor renda.

---

Fonte: elaboração própria a partir da participação na oficina temática de Habitação realizada em maio de 2013, durante a 1ª Etapa da Revisão Participativa do Plano Diretor.

Essa primeira etapa da revisão viria servir de base para a fase seguinte, onde seriam apresentadas as propostas para cada um dos temas do Plano. A SMDU elaborou um canal de comunicação direta com a população, onde o texto da minuta do Projeto de Lei, elaborado pelo executivo, foi apresentado na íntegra em uma plataforma on line<sup>11</sup> para receber contribuições dos munícipes, artigo por artigo. O resultado deste “trabalho coletivo” seria a base para a elaboração do Projeto de Lei da revisão do Plano Diretor a ser enviado para a Câmara dos Vereadores. Contudo, Projeto de Lei foi publicado com alterações significativas da minuta que não resultaram do processo de discussão com a população, mas que refletiram posicionamentos específicos e particulares de diferentes camadas do poder executivo.

Em relação à regulamentação específica das ZEIS, o cerne do problema consiste em identificar os pontos da lei que não contribuíram para a eficácia do instrumento, com base na análise da produção de HIS em ZEIS nos últimos dez anos, seja do ponto de vista da produção habitacional, como do processo de gestão das áreas demarcadas e da demanda. A expectativa do PD aprovado em 2002 era de que o mercado imobiliário, que teria um potencial construtivo ampliado nas ZEIS, seria o grande produtor de HIS através da produção dos empreendimentos combinados entre HIS e HMP. Contudo, como vimos na avaliação preparada pela PMSP, as faixas de menor renda não foram contempladas. A demarcação

---

11 Endereço virtual: [gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br)

das áreas não garantiu esta provisão habitacional, pois o mercado privado produziu HIS para famílias com rendas entre 5 s.m. e 6 s.m. já que não havia a obrigatoriedade legal de atender todas as faixas de renda. A revisão do PD deveria, portanto, garantir a reserva de áreas para as famílias com renda de até 3 s.m., e ainda estabelecer um percentual mínimo de atendimento às famílias com rendas de até 1 s.m., dada a inexistência de uma política habitacional para esta faixa de renda, que não se encaixa em nenhum dos programas existentes e representa o percentual de maior vulnerabilidade social. Esta revisão geraria uma reversão de responsabilidade na produção de HIS em relação ao que foi pensado pelo PDE de 2002, necessária, considerando a inviabilidade do mercado privado atender famílias com renda inferior a 3 s.m. em áreas centrais, devido ao alto preço dos terrenos, conforme constatado no histórico da produção imobiliária e na experiência da Engelux Engenharia. A responsabilidade passaria então para as mãos do poder público, que atuaria como o potencial promotor desta demanda.

Esta reserva para as faixas de menor renda, tanto 0 s.m. a 1 s.m. como 1 s.m. a 3 s.m. condicionaria o desenvolvimento de uma política habitacional específica para estas famílias, que representam o maior déficit do município e que não podem ter como única alternativa de moradia o financiamento para aquisição da casa própria, cujo assunto será abordado no Capítulo 3. Há o risco de engessamento destas áreas caso a gestão municipal não assuma como sua a responsabilidade de prover habitação para esta demanda específica, o que potencializa a responsabilidade do poder público na viabilização de um estoque fundiário e na produção de unidades habitacionais, bem como da necessidade do PD apontar esta responsabilidade.

O texto da minuta de revisão do PDE, elaborado pela equipe técnica da SMDU, apresentou a divisão da faixa de renda de HIS em duas (faixa 1 para 0 s.m. a 3 s.m. e faixa 2 para 3 s.m. a 6 s.m.) e reduziu a faixa de HMP de 6 s.m. a 16 s.m. para 6 s.m. a 10 s.m., o que já representa um grande avanço em relação a necessidade de reservar áreas para as famílias de rendas mais baixas. Contudo, com a publicação do Projeto de Lei os percentuais de HIS nas ZEIS foram reduzidos significativamente, além de ter sido incluída a permissão de construção de HMP em ZEIS 1 e 4 que são, na sua essência, áreas de reassentamento e reurbanização de favelas, ou seja, onde se deve garantir a permanência dos moradores locais. A justificativa oficial da SMDU, fornecida pela Secretária Adjunta Tereza Herling, foi a de que a inserção de HMP nas ZEIS 1 e 4 se destinaria à faixa 3 do PMCMV, e que a população beneficiada seria oriunda dos assentamentos precários contemplados no Plano de Urbanização e Regularização<sup>12</sup>, ou seja, haveria uma demanda com faixas de rendas mais altas para as áreas de reassentamento. Contudo, esta possibilidade não foi confirmada pelos técnicos da Sehab, que garantiram não haver justificativa para HMP ser introduzida em ZEIS 1 e ZEIS 4, nem mesmo existência de demanda por parte das famílias envolvidas.

A proposta de Sehab<sup>13</sup> frente aos índices apresentados na minuta revisava apenas os percentuais referentes às atividades não residenciais. A Secretaria propôs a eliminação da obrigatoriedade de 10% de uso não residencial em todos os tipos de ZEIS com a criação de incentivos para o uso misto e a limitação de no máximo 20% para usos não residenciais, garantindo assim a destinação habitacional do estoque de terras. Segundo análise da Sehab, a obrigatoriedade de construção de 10% de usos não residenciais poderia gerar entraves para contratação no PMCMV, já que a regulamentação da inserção comercial ainda não havia sido regulamentada pelo Ministério das Cidades. Outros fatores de desacordo foram a possibilidade de redução no número de unidades a serem produzidas; a inviabilização de ocupação de terrenos que não apresentam condições técnicas para ocupação de uso não residencial, em função do Código de Obras; a inviabilização de empreendimentos promovidos por entidades, movimentos sociais e cooperativas habitacionais; a redução de recursos destinados para a produção de habitação de interesse social e as dificuldades na gestão das áreas não residenciais.

12 Informação concedida em reunião realizada em Outubro de 2013 entre técnicos da SMDU e integrantes do Movimento pelo Direito à Cidade na Revisão do Plano Diretor.

13 Informações cedidas por técnicos da Sehab em 2013.

Observamos então que muitas das alterações apresentadas no Projeto de Lei frente ao que havia sido proposto anteriormente na minuta elaborada pelos técnicos da SMDU não foram embasadas em uma demanda existente nem mesmo acordadas com os técnicos da Sehab, bem como não se originaram das propostas inseridas pela população durante a revisão participativa do Plano Diretor. As alterações dos percentuais mínimos em ZEIS resultaram, possivelmente, de uma tomada de posição do Secretário de Desenvolvimento Urbano respondendo a outros interesses ou a outra visão de cidade, já que as alterações surpreenderam inclusive os técnicos da própria secretaria que trabalharam na coleta de dados para a elaboração da proposta da minuta de revisão do plano, o que demonstra conflitos de interesses entre as diferentes esferas de poder nos processos decisórios.

Nos quadros abaixo, podemos comparar os percentuais mínimos para construção em ZEIS nas diferentes propostas apresentadas no processo de revisão do PD:

**Quadro 1.08: Percentuais mínimos em ZEIS – Revisão do Plano Diretor: Quadro 03 da Minuta**

Tipo de ZEIS	HIS		HMP	Uso não residencial
	Faixa 1 0 A 3 S.M.	Faixa 2 3 A 6 S.M.	Faixa 3 6 A 10 S.M.	
ZEIS 1	mín. 90%	permitido	não permitido	min. 10%
ZEIS 2	mín. 90%	permitido	não permitido	min. 10%
ZEIS 3	mín. 50%	permitido	permitido	min. 10%
ZEIS4	mín. 90%	permitido	não permitido	min. 10%

Fonte: elaboração própria a partir das diferentes propostas para a revisão do Plano Diretor, 2013.

**Quadro 1.09: Percentuais mínimos em ZEIS – Revisão do Plano Diretor: Quadro 03 da Proposta Sehab**

Tipo de ZEIS	HIS		HMP	Uso não residencial
	Faixa 1 0 A 3 S.M.	Faixa 2 3 A 6 S.M.	Faixa 3 6 A 10 S.M.	
ZEIS 1	mín. 80%	permitido	não permitido	máx. 20%
ZEIS 2	mín. 80%	permitido	não permitido	máx. 20%
ZEIS 3	mín. 50%	permitido	permitido	máx. 25%
ZEIS4	mín. 80%	permitido	não permitido	máx. 20%

Fonte: elaboração própria a partir das diferentes propostas para a revisão do Plano Diretor, 2013.

Quadro 1.10: Percentuais mínimos em ZEIS – Revisão do Plano Diretor: Quadro 03 do Projeto de Lei

Tipo de ZEIS	HIS		HMP	Uso não residencial
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	
	0 A 3 S.M.	3 A 6 S.M.	6 A 10 S.M.	
ZEIS 1	min. 40%	mín. 60% permitido	permitido	permitido
ZEIS 2	min. 30%	mín. 50% permitido	permitido	permitido
ZEIS 3	min. 25%	mín. 50% permitido	permitido	permitido
ZEIS 4	min. 40%	mín. 80% permitido	permitido	permitido

Fonte: elaboração própria a partir das diferentes propostas para a revisão do Plano Diretor, 2013.

A proposta dos percentuais mínimos apresentada no Projeto de Lei, em relação à proposta da minuta elaborada entre técnicos da SMDU e Sehab, reduziu 30% do percentual de HIS em ZEIS 1, 40% em ZEIS 2 e 10% em ZEIS 4, introduzindo a permissão de construção de HMP em todas elas e eliminando a obrigatoriedade de percentual mínimo de usos não residenciais, em uma cidade onde 25% da população reside em assentamentos precários e informais.

Apenas a ZEIS 3 não sofreu alterações nos percentuais para HIS, já que foi apresentado um percentual baixo desde a proposta da minuta, ampliando em apenas 10% do aplicado atualmente, que é 40%. A necessidade de ampliar o acesso para habitação social em áreas de ZEIS 3 se deve não somente à necessidade de aumentar a produção de HIS, mas também de garantir a permanência dos pobres no centro da cidade. As ZEIS 3 foram demarcadas onde há alta incidência de população de baixa renda em situações precárias de moradia, na sua maioria cortiços. Como já ressaltamos aqui, na ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz, 85,27% da população possui renda inferior a 3 s.m. Este dado representa uma amostra do perfil populacional das áreas centrais e da necessidade de ampliar e qualificar a oferta de moradia para a baixíssima renda em áreas onde o preço da terra é alto e o processo de valorização imobiliária vai na contramão das políticas públicas habitacionais. Portanto não faz sentido fazer uma reserva para habitação social onde metade das áreas demarcadas poderá ser ocupada pela classe média, em uma região da cidade onde o mercado imobiliário já atua livremente sem riscos e com alta liquidez.

Sobre a demarcação das novas ZEIS, o Projeto de Lei apresentou um acréscimo considerável no número de perímetros, descrito no quadro a seguir. O número de ZEIS foi ampliado de 964 para 2.161 e a área total de ZEIS foi de 139 mil m<sup>2</sup> para 171 mil m<sup>2</sup>. O número de perímetros de ZEIS 3 foi ampliado de 145 para 381, aumentando de 5.915 m<sup>2</sup> para 8.350 m<sup>2</sup> de área (Tabela 1.04).

A nova demarcação, mapeada e apresentada no Projeto de Lei, incorporou indicações da Sehab, COHAB, CDHU e dos movimentos de moradia, porém, não apresentou uma das mais importantes reivindicações oriundas do processo participativo, a de inserir ZEIS nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

A delimitação dos Eixos de Estruturação buscou orientar a produção imobiliária para áreas localizadas ao longo dos eixos de transporte coletivo público com novas formas de implantação de empreendimentos que promovam melhores relações entre os espaços públicos e privados e contribuam para a redução dos tempos e distâncias de deslocamentos. Objetivou-se reverter o modelo de estruturação urbana e ampliar o direito da população à cidade, reequilibrando a distribuição entre moradia e emprego. Os Eixos se configuraram como a diretriz central da revisão do PD, à medida que sua delimitação

Tabela 1.04: Dimensionamento dos perímetros de ZEIS no PL 688/13

	ZEIS 1	ZEIS 2	ZEIS 3	ZEIS 4	Total
Num. Perímetros Vigentes 13.885	640	147	145	32	964
Área vigente (m <sup>2</sup> ) 13.885	122.239.451	7.755.143	5.915.788	3.566.123	139.476.505
Num. Perímetros Mantidos (Intactos)	316	117	115	23	571
Área Perímetros Mantidos (Intactos)	30.459.356	5.071.448	6.210.847	2.402.358	44.144.009
Num. Perímetros Novos	725	236	239	14	1.214
Área Perímetros Novos (m <sup>2</sup> )	10.872.656	6.969.313	1.310.572	933.940	20.086.481
Num. Perímetros Ampliados	310	13	26	0	349
Área Perímetros Ampliados (m <sup>2</sup> )	98.614.493	2.582.582	799.438	0	101.996.513
Num. Perímetros Reduzidos	11	8	1	6	26
Área Perímetros Reduzidos (m <sup>2</sup> )	3.394.994	817.034	30.015	1.189.990	5.432.031
Total Perímetros Proposta Final (Vigentes+Novos)	1.362	375	381	43	2.161
Total Área (m <sup>2</sup> ) Proposta Final (Vigentes+Novos)	143.341.497	15.441.505	8.350.872	4.526.282	171.660.162
Percentuais Relativos ao Total em Num. de Perímetros	63%	17%	18%	2%	100%
Percentuais Relativos ao Total em Área (m <sup>2</sup> )	84%	9%	5%	3%	100%

Fonte: SMDU – PMSP

tação implicaria nas diretrizes de produção imobiliária e no direcionamento da aplicação dos índices urbanísticos, ou seja, no uso e na ocupação do solo. Contudo, o adensamento dos Eixos sem a reserva de áreas para habitação de interesse social acarretaria no planejamento de uma cidade excludente e segregadora, pois todos os investimentos em infraestrutura, transporte e espaços públicos estariam sendo direcionados para a população que pode pagar por estes serviços, e isto não incluiria os pobres moradores de habitações precárias e/ou periféricas.

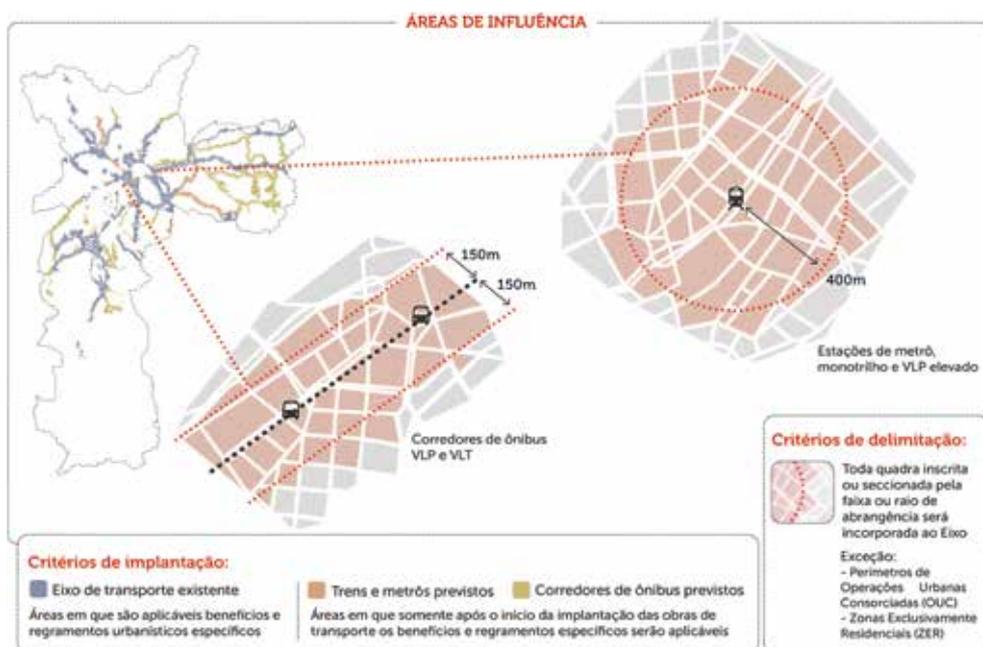
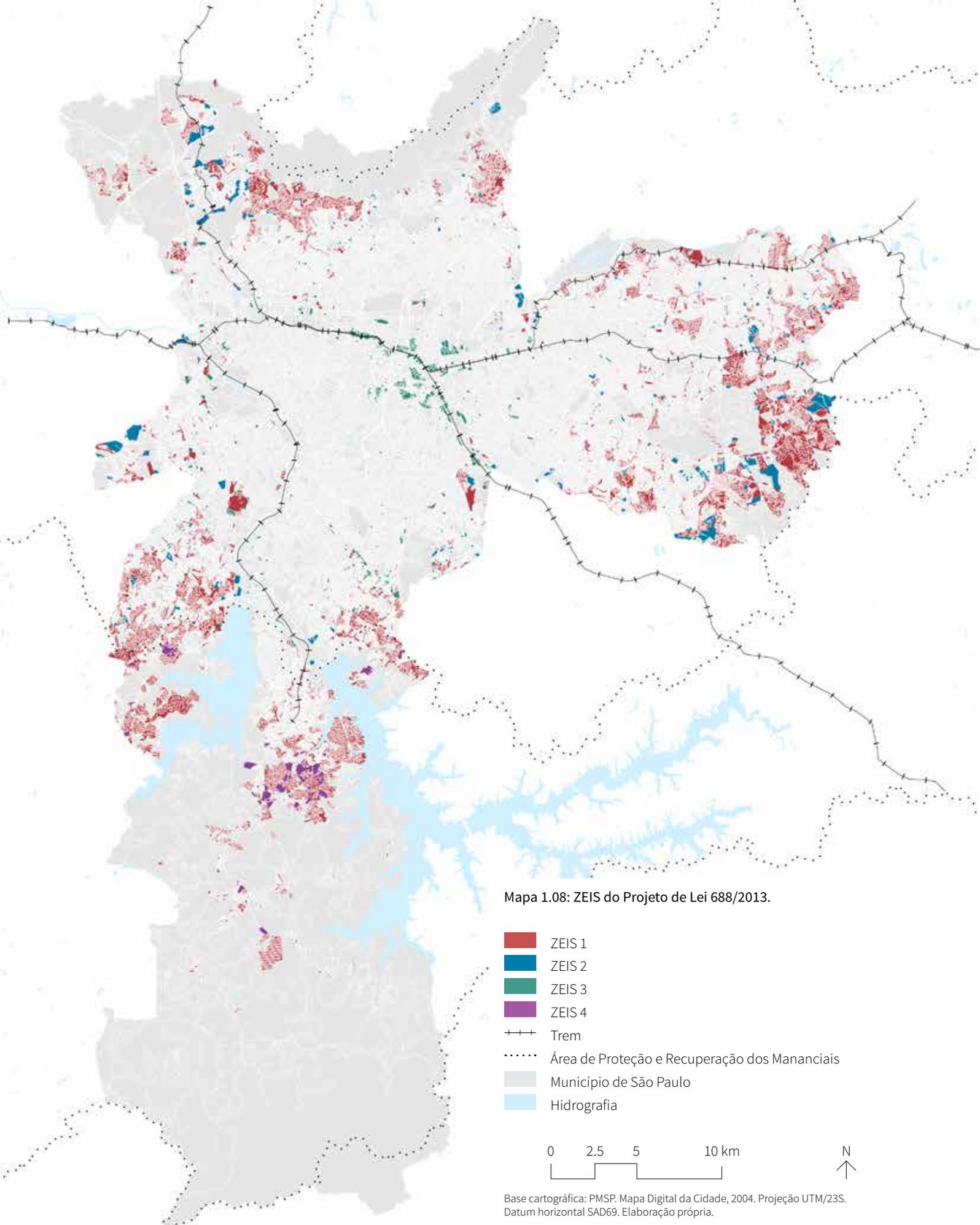


Figura 1.05: Esquema da delimitação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Fonte: gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br



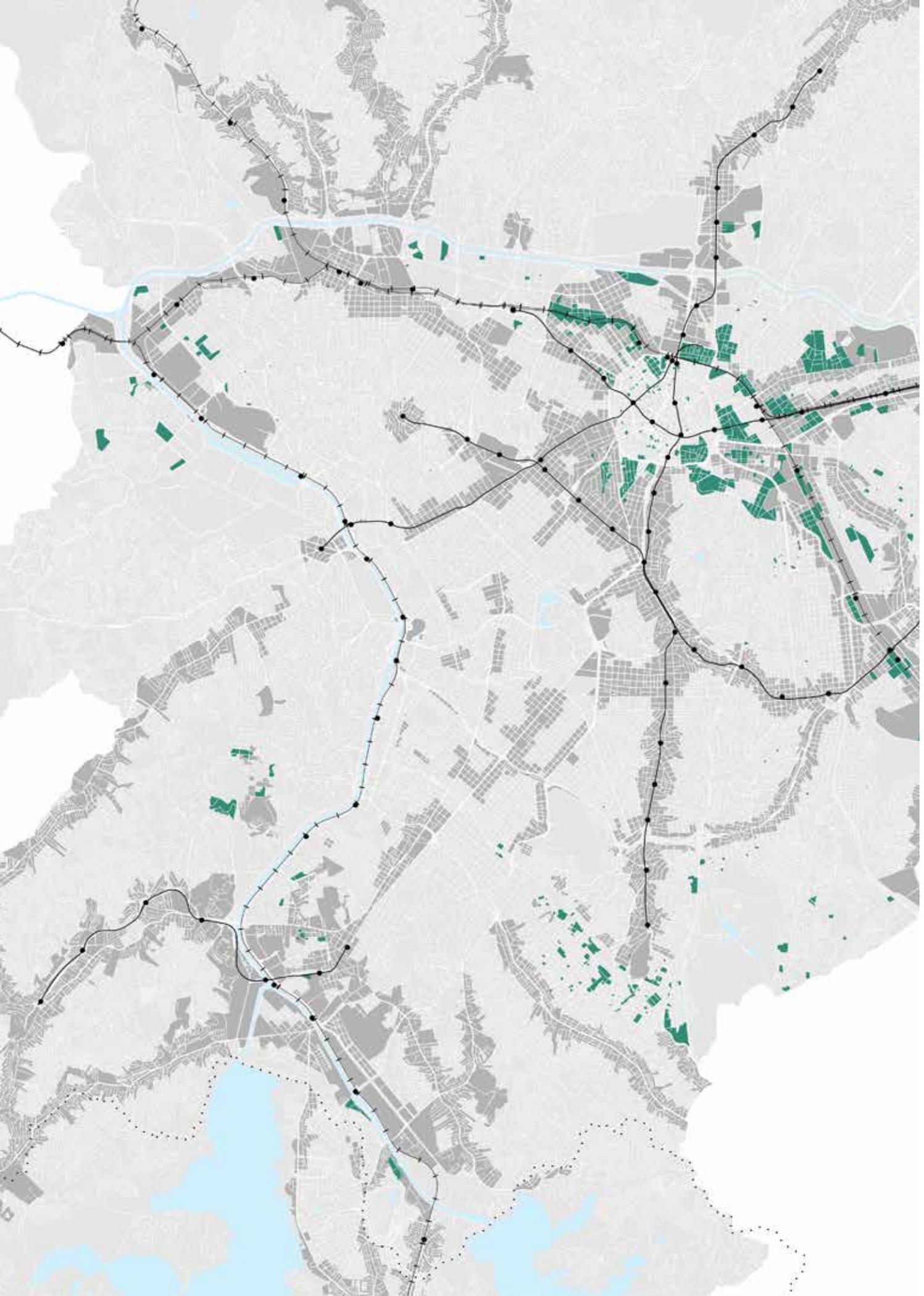
Mapa 1.08: ZEIS do Projeto de Lei 688/2013.

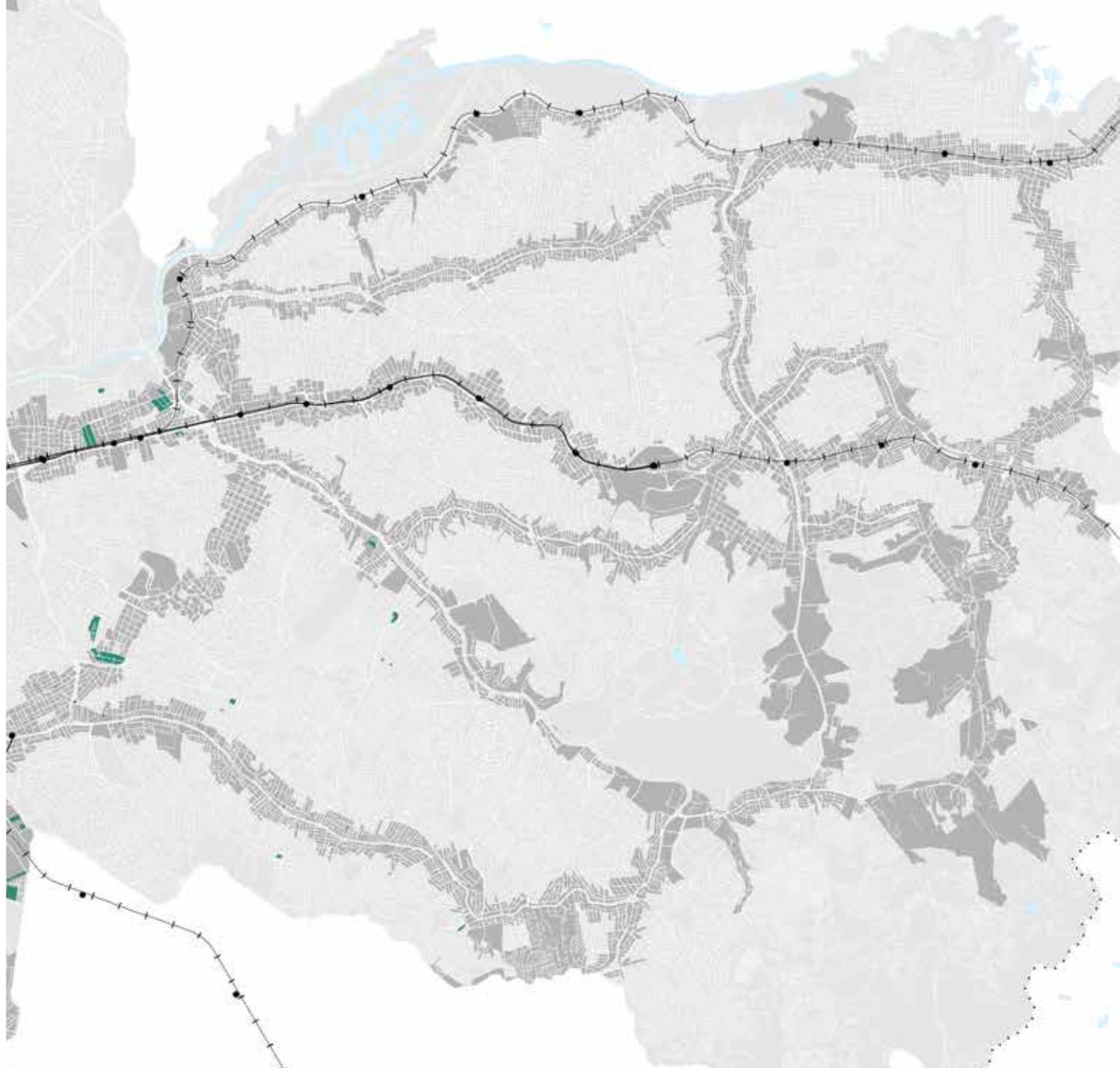
- ZEIS 1
- ZEIS 2
- ZEIS 3
- ZEIS 4
- Trem
- Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais
- Município de São Paulo
- Hidrografia

0 2.5 5 10 km



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Elaboração própria.





Mapa 1.09. ZEIS 3 do Projeto de Lei 688/2013

- ZEIS 3 do Projeto de Lei 688/2013
- Área de Influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Existentes e Planejados
- Metrô
- Trem
- Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais
- Município de São Paulo
- Hidrografia



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Elaboração própria.

A Cota de Solidariedade, que tal como as ZEIS seria outro instrumento criado para favorecer a reserva de áreas e a produção para HIS, não obteve o detalhamento necessário à sua aplicação no território. Os demais instrumentos indutores do uso social da propriedade propostos pelo Estatuto da Cidade permaneceram inaplicáveis, dependendo de regulamentação de leis específicas para serem implementados, o que poderia acontecer somente no prazo de 10 anos, como ocorreu com o IPTU Progressivo, regulamentado em 2012 e implantado em 2014.

Outro importante ponto da revisão do PDE em relação às ZEIS se refere aos Conselhos Gestores, que é um instrumento de gestão fundamental para a viabilização dos Planos de Urbanização de ZEIS e sua implementação a partir dos interesses dos atuais moradores. O PDE de 2002 instituiu a figura do Conselho Gestor de ZEIS, porém não possibilitou a sua utilização na prática, sobretudo para as intervenções realizadas em áreas demarcadas como ZEIS 3, onde empreendedores privados intervêm sobre determinados lotes sem ter a obrigação de formar Conselhos ou elaborar um Plano de Urbanização. Não há na regulamentação do PDE nem mesmo nos decretos sobre as ZEIS nenhuma determinação legal sobre quando devem ser formados os Conselhos Gestores. Este tema não foi abordado na minuta nem mesmo no Projeto de Lei da revisão do PDE.

A ausência de uma regulamentação específica que garanta a obrigatoriedade da formação dos Conselhos Gestores impediria casos como o ocorrido com a PPP de Habitação do Centro do Programa Casa Paulista, a ser abordada no Capítulo 3. Neste caso, o Governo do Estado de São Paulo realizou o planejamento, elaborou o edital de licitação e lançou oficialmente um decreto de desapropriação sobre áreas demarcadas como ZEIS, sem qualquer conhecimento de seus moradores e sem nenhuma garantia de atendimento às famílias residentes das áreas a serem demolidas. A regulamentação do PDE de 2002 e seus decretos sequenciais diz que os Conselhos são obrigatórios, mas não diz em que momento eles devem ser formados, e isto deveria estar regulamentado pelo Plano Diretor para que a diretriz de controle social não seja algo meramente pró-forma sem aplicabilidade. Uma possibilidade seria a de que Conselhos Gestores fossem formados sempre que se iniciar um projeto urbanístico específico envolvendo integralmente, ou parcialmente um perímetro de ZEIS, e que a Sehab fosse notificada na solicitação de aprovação de qualquer empreendimento no perímetro de uma ZEIS, para assim ser iniciado o processo de formação dos Conselhos Gestores.

Outro aspecto relevante para a revisão diz respeito à importância em determinar a formação de Conselhos Gestores Paritários Tripartites, compostos por: (i) representantes do poder público, (ii) representantes de moradores (ocupantes, locatários e proprietários) e proprietários (moradores ou não) e (iii) representantes da sociedade civil organizada (associações, entidades de classe, sindicatos, universidades e ONG's).

O texto do Projeto de Lei, atendendo as manifestações da Consulta Pública, inseriu esta contribuição, incluindo a “sociedade civil organizada” à composição dos Conselhos Gestores de ZEIS, juntamente com o poder público e moradores, porém sem regram a necessidade do conselho ser tripartite, ou seja, podendo ainda ser um conselho bipartite onde o segmento da sociedade civil incluiria a sociedade organizada, ainda assim permanecendo em desvantagem.

A partir destes e outros questionamentos, o Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor de São Paulo, formado por urbanistas, advogados e movimentos sociais organizados, elaborou um documento (ANEXO 1.1) contendo contribuições aos diversos temas apresentados no PL do Plano Diretor. As propostas foram divulgadas em um manifesto público, apresentado na audiência pública de revisão do Plano Diretor realizada na Câmara Municipal em 17 de Dezembro de 2013, e também inseridas no canal de comunicação on line elaborado pela SMDU para a revisão do Plano.

Em relação à necessidade de priorização ao atendimento habitacional da população com renda até 3 s.m., foram apresentadas as seguintes propostas:

- Revisão dos percentuais destinados às diferentes faixas de renda nas ZEIS – de acordo com o déficit do município – e atendimento público prioritário à faixa de renda mais vulnerável (0 a 1 s.m.);
- Dividir a Faixa 1 em 1A (0 s.m. a 1 s.m.) e 1B (1 s.m. a 3 s.m.), a fim de se garantir o atendimento e a definição de demanda para a faixa de renda mais vulnerável;
- Ampliar a destinação para HIS em todas as ZEIS, de acordo com o déficit habitacional do município;
- Retirar HMP de ZEIS 1 e 4, já que estas ZEIS tem como função a manutenção da população residente, cuja renda não ultrapassa o limite de 6 s.m.;
- Incluir um percentual mínimo para ‘outros usos’ a fim de garantir a manutenção do pequeno comércio nas áreas ocupadas;
- Definição de uma política habitacional de locação social específica para a população de renda mais baixa e assentados em logradouros e praças públicas;
- Regulamentação do instrumento da Cota de Solidariedade para produção de HIS;
- Respeito ao direito de posse dos moradores de assentamentos informais, inclusive nos processos de remoção;
- Estabelecimento de normas de uso e ocupação do solo que garantam a existência de espaços socioprodutivos nos EHIS e promovam a diversificação de usos em seu entorno.

Avaliando as alterações referentes às ZEIS no Projeto de Lei da revisão do PD elaborado pelos técnicos do poder executivo da gestão Haddad, a princípio há uma consolidação das ZEIS como instrumento de planejamento urbano e habitacional do município. Revisões significativas foram apresentadas pelo PL 688/13, como a ampliação dos perímetros de ZEIS em 23%, a reserva de percentual mínimo para as famílias de 0 s.m. a 3 s.m., a obrigatoriedade em garantir a permanência da população moradora no local, a inclusão da sociedade civil organizada como parte integrante dos conselhos gestores e a necessidade de revisão e ampliação do programa de Locação Social como forma alternativa de acesso à moradia sobretudo para as faixas 1 e 2, inserida nas Ações Prioritárias da Habitação (Art.210). Contudo, o PL não apresentou um avanço significativo para um projeto de cidade verdadeiramente eficiente e democrática, já que o mercado imobiliário permanece definindo o desenvolvimento da cidade, com a flexibilização das ZEIS e a falta de demarcação para HIS ao longo dos eixos estruturadores. Na forma como foi redigido o PL, as diretrizes de investimentos continuaram passando longe dos pobres, os instrumentos de indução a função social da propriedade permaneceram inaplicáveis, não houve avanços no processo de gestão e controle social das ZEIS e não foi possível vislumbrar como seriam arrecadados recursos para a produção de habitação social, sobretudo para uma política que vá além da propriedade privada e das linhas de financiamento habitacional, solução que poderia ser alcançada com a articulação entre ZEIS e Cota de Solidariedade e com o detalhamento dos instrumentos urbanísticos de forma a garantir sua autoaplicabilidade. Ou seja, embora a proposta de revisão pelo executivo tenha apresentado avanços, não foi implementada uma alteração efetiva na lógica de formação da cidade e na superação dos históricos entraves relacionados à questão da terra, ampliando a sua oferta e contendo sua valorização.

## 1.5.2 A revisão elaborada pelo Legislativo

Em setembro de 2013 o PL 688/2013 foi enviado à Câmara Municipal aos cuidados do vereador Nabil Bonduki, designado pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente para ser o relator da revisão do PD. A preparação do texto substitutivo pela relatoria (doravante denominado Substitutivo) compreendeu, na primeira fase do processo participativo, 45 audiências públicas, sendo 4 macrorregionais, 31 regionais em todas as subprefeituras e 10 audiências temáticas. Este processo contou como o apoio técnico e conceitual do poder executivo, sobretudo da SMDU. Na segunda fase foram realizadas 16 audiências públicas.

A proposta apresentada pelo Substitutivo manteve-se fiel à linha estruturadora do PL, que buscou concentrar o processo de crescimento e transformação da cidade ao longo dos eixos de transporte, evitando assim a expansão horizontal e a segregação socioterritorial e as distâncias entre moradia e trabalho, ou seja, articulando o uso do solo à mobilidade. Contudo, o texto substitutivo apresentou revisões significativas, provenientes de conversas com outros urbanistas, com os interlocutores do Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor e de diversos movimentos de moradia e entidades sociais, do debate interno da equipe da relatoria, de sugestões colhidas em audiências públicas, sugestões de vereadores e de discussões mantidas com a prefeitura, conforme parecer do relator Nabil Bonduki:

[...] para garantir o necessário equilíbrio entre essas várias dimensões, identificou-se a necessidade de estabelecer com precisão as linhas básicas de uma estratégia de desenvolvimento econômico sustentável para a cidade; considerar de maneira mais estratégica os aspectos ambientais; estabelecer um equilíbrio mais claro entre as áreas previstas para o adensamento e as áreas a serem preservadas; proteger os espaços culturais relevantes para a população; garantir que as necessidades de habitação para a população de baixa renda possam ser efetivamente atendidas, sem inviabilizar a atuação do mercado; proteger os bairros ainda não verticalizados de um processo de adensamento excessivo. Para que essas dimensões possam ser contempladas, ficou claro que os instrumentos propostos precisariam, sempre que possível, ser autoaplicáveis para garantir, imediatamente, os efeitos esperados, evitando que o Plano Diretor seja apenas uma carta de intenções, uma peça retórica. Identificamos, ainda, a necessidade de uma revisão no texto do Projeto de Lei na perspectiva de garantir maior clareza e segurança jurídica, coerência entre seus diferentes títulos e quadros para evitar redundâncias e contradições. Também eram necessários ajustes para evitar que as regras a serem estabelecidas entrassem em contradição com dispositivos legais em vigor, preocupação ligada à necessidade de aplicação da lei sem gerar controvérsias e interpretações dúbias (Bonduki, 2013, p. 3).<sup>14</sup>

Em relação às ZEIS, o Substitutivo retomou alguns dos aspectos desprezados no PL em relação ao que havia sido apresentado na minuta, fortalecendo a priorização das ZEIS para as faixas de menor renda, e avançou em pontos ainda obscuros em todas as versões apresentadas, definindo com mais clareza a origem dos recursos para a produção de HIS. O Substitutivo ressaltou ainda a priorização da demarcação das ZEIS sobre qualquer outra zona de uso incidente sobre o lote ou gleba, para efeitos de parcelamento, uso e ocupação do solo, o que rompe com a flexibilidade existente no PDE de 2002 que colocava as ZEIS à mercê de outras estruturas de planejamento, como as Operações Urbanas Consorciadas.

No que diz respeito à demarcação das áreas, o Substitutivo propôs a ampliação e revisão dos perímetros das ZEIS, sobretudo sobre áreas subutilizadas e vazias, em todas as macroáreas e nos Eixos de Estruturação Urbana, em relação à demarcação apresentada pelo PL. Ampliou de 2.021 para 2.281 o

<sup>14</sup> Parecer do Relator e Vereador Nabil Bonduki publicado no material de divulgação do Substitutivo ao Projeto de Lei 688/2013, entregue nas audiências públicas, e disponível em: <[http://cidadeaberta.org.br/wp-content/uploads/2014/04/PDE2013\\_SUBST\\_20140402\\_parecer.pdf](http://cidadeaberta.org.br/wp-content/uploads/2014/04/PDE2013_SUBST_20140402_parecer.pdf)>

número total de perímetros de ZEIS e de 282 para 368 o número de perímetros de ZEIS 3. Contudo, a área de ZEIS 3 foi reduzida de 7.881.778 m<sup>2</sup> para 7.163.736 m<sup>2</sup>, em função da criação de uma nova ZEIS, a ZEIS 5<sup>15</sup>.

	ZEIS 1	ZEIS 2	ZEIS 3	ZEIS 4	ZEIS 5	Total
Núm. Perímetros vigentes 13.885	640	147	145	32	0	964
Área vigente (m <sup>2</sup> ) 13.885	122,239,451	7,755,143	5,915,788	3,566,123	0	139,476,505
<b>Total perímetros PL (vigentes+novos)</b>	<b>1,358</b>	<b>339</b>	<b>282</b>	<b>42</b>	<b>0</b>	<b>2,021</b>
<b>Total área (m<sup>2</sup>) PL (vigentes+novos)</b>	<b>143,203,927</b>	<b>13,933,184</b>	<b>7,881,778</b>	<b>4,524,271</b>	<b>0</b>	<b>169,543,160</b>
<b>Total perímetros Proposta Relatoria (vigentes+novos)</b>	<b>1,375</b>	<b>381</b>	<b>368</b>	<b>44</b>	<b>113</b>	<b>2,281</b>
<b>Total área (m<sup>2</sup>) Proposta Relatoria (vigentes+novos)</b>	<b>142,782,824</b>	<b>14,278,455</b>	<b>7,163,736</b>	<b>4,439,842</b>	<b>3,487,094</b>	<b>172,151,951</b>
<b>Total área (m<sup>2</sup>) Proposta Relatoria (LÍQUIDA)</b>	<b>142,782,824</b>	<b>9,899,802</b>	<b>7,163,736</b>	<b>1,500,879</b>	<b>2,846,672</b>	<b>164,193,913</b>

Tabela 1.05: Tabela de áreas de ZEIS do Substitutivo

Fonte: Gabinete Nabil Bonduki

A ZEIS 5, segundo a assessoria da relatoria, foram criadas primeiramente para estimular o atendimento do déficit e da demanda futura por HMP pela iniciativa privada e como reconhecimento do mercado de empresas grandes e médias, formado com a oferta do crédito disponível, que se especializou na produção habitacional de mercado popular e apoiam as medidas de estímulo ao cumprimento da função social da propriedade. Significou uma tentativa de pactuação de um objetivo público com parte de um agente econômico e político cujo peso é conhecido. As ZEIS 5 foram demarcadas prioritariamente em lotes (e não glebas), localizadas na macroárea de qualificação da urbanização e na de estruturação metropolitana, foram gravadas sobre áreas em relação às quais não existe previsão de intervenção pública (ou seja, aquelas localizadas nas áreas de operação urbana ou que não estão vinculadas ao programa habitacional do município) e que não foram indicadas pela sociedade no processo de revisão. Na sua maioria são perímetros menores (entre 1000 e 5000 m<sup>2</sup>), não ocupadas ou com ocupações precárias, passíveis de serem comercializadas.

A estratégia de criação de uma ZEIS voltada para o mercado popular, a ZEIS 5, permitiu a liberação das demais ZEIS quase que exclusivamente para as camadas de rendas mais baixas, de promoção pública. Nas ZEIS 1, 2, 3 e 4 foram ampliados os percentuais de HIS faixa 1 para no mínimo 60%, permitindo 20% para HMP ou outros usos, sendo que no PL os percentuais para HIS faixa 1 eram respectivamente 40%, 30%, 25% e 40% para ZEIS 1, 2, 3 e 4. Na ZEIS 5, no mínimo 40% deve ser destinado para HIS e no máximo 20% para outros usos. Não há percentual mínimo para a faixa 1, o que demarca o objetivo de destinar estas áreas para o mercado de renda média-baixa e média, tal como acontece hoje nas ZEIS, com unidades produzidas quase que exclusivamente para as rendas entre 5 s.m. e 10 s.m.

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Quadro 4. Percentuais mínimos de área construída total por usos residenciais e não residenciais em ZEIS

Anexo à Lei nº

Tipo de ZEIS	HIS 1	HIS 2	HMP	Outros usos (a)
ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4	No mínimo 60%	Permitido	No máximo 20%	
ZEIS 5	No mínimo 40%		Permitido	No máximo 20%

Quadro 1.11: Percentuais de áreas de ZEIS

Fonte: Substitutivo ao Projeto de Lei 688/2013

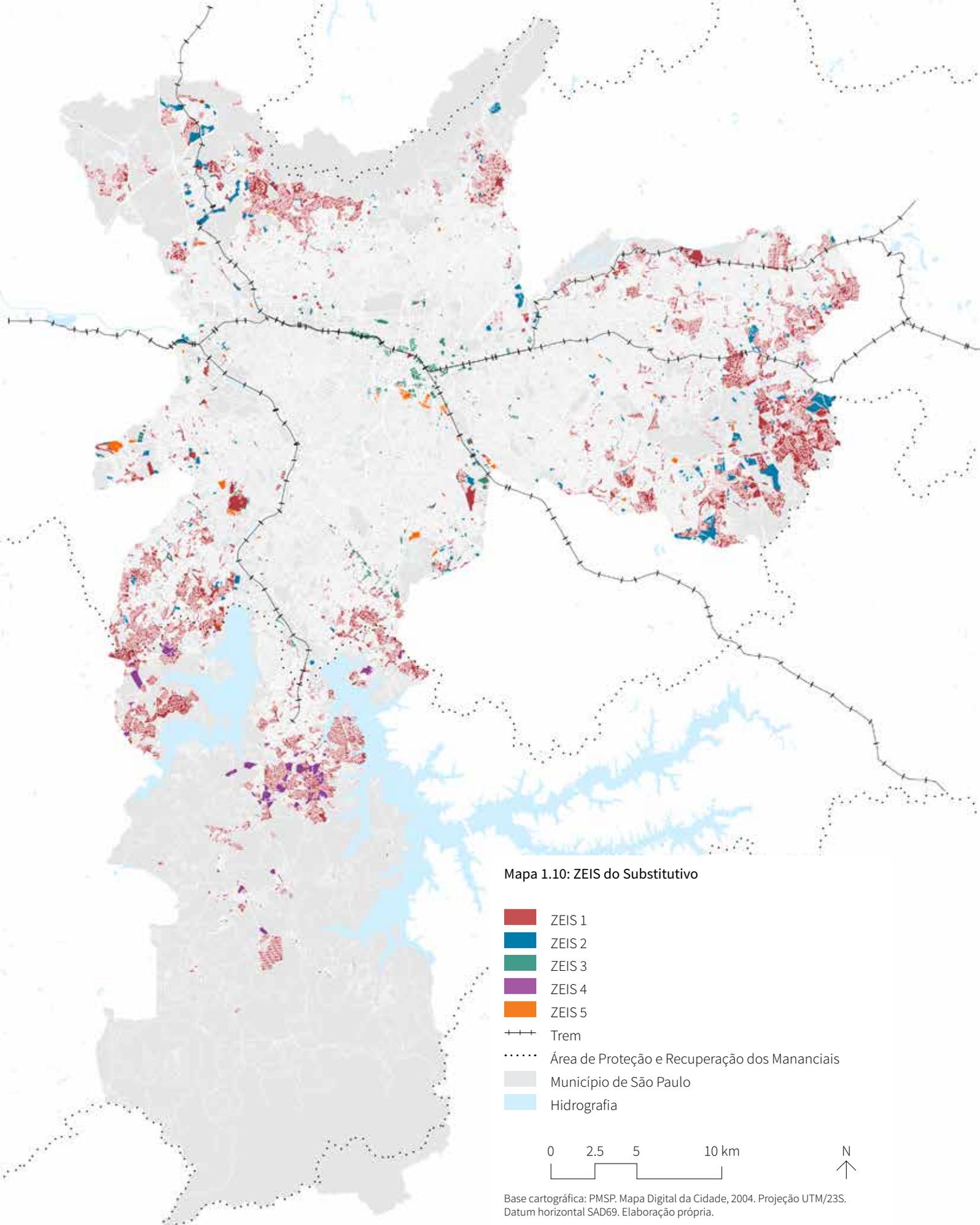
15 Os dados do total de perímetros de ZEIS e as respectivas áreas, fornecidos pela SMDU e pelo gabinete do então vereador Nabil Bonduki, apresentam entre si pequenas divergências, mas que não comprometem a análise.

A proposta do Substitutivo reforçou o papel do poder público como promotor de habitação de interesse social nos perímetros de ZEIS, revertendo a lógica do PDE 2002 onde esta atribuição passou a ser prioritariamente do mercado privado, não alcançando os objetivos da produção habitacional para as faixas de menor renda. Contudo, não foi incorporada a proposta apresentada pelo Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor de reservar um percentual para a camada mais vulnerável da população, que são as famílias com rendas inferiores a 1 s.m., não incluída nos programas habitacionais existentes. Apenas o aumento do percentual de áreas destinadas para a faixa 1, embora necessário e muito significativo, não garante que a camada mais vulnerável seja atendida, permanecendo na dependência de uma gestão comprometida com a criação de programas habitacionais específicos, já que a população com renda inferior a 1 s.m. encontra dificuldades para se manter nos sistemas dos financiamentos habitacionais com transferência da propriedade. A resistência para a incorporação da proposta, pelos movimentos sociais e pela equipe técnica responsável pela elaboração do texto, se baseou na dificuldade em se mensurar esta demanda devido a falta de clareza do déficit habitacional e no aumento da renda das famílias ligadas aos movimentos populares, que estariam vislumbrando uma ampliação do teto de atendimento do PMCMV, hoje limitado às famílias com renda de até R\$ 1.600,00.

A população com renda entre 0 s.m. a 1 s.m., contudo, não está plenamente inserida na representatividade dos movimentos de moradia, já que é uma camada da sociedade altamente vulnerável e não politizada. São moradores de cortiço, de favela ou em situação de rua, que estão no limite da informalidade. Este percentual pode não representar a maior parte do déficit, mas existe e precisa de atendimento específico. O fato de não se ter clareza do déficit vale para todas as faixas de renda, não é exclusividade do 0 s.m. a 1 s.m. Toda definição de percentual é, de certa forma, uma suposição, mas um percentual mínimo destinado às famílias com renda inferior a 1 s.m. poderia inserir o tema na pasta da política habitacional, hoje inexistente. É importante ressaltar ainda que a reserva deste percentual não significa que não pode haver diversidade de oferta habitacional como a locação social pra as faixas de renda maiores, que também não se enquadram no sistema de financiamento. Há a necessidade de se ter diversidade de forma de aquisição de moradia em todas as faixas de HIS.

Com relação às fontes de recursos para viabilização da produção habitacional de interesse social, o texto Substitutivo ao PL apresentou novidades em três fontes: Cota de Solidariedade, recursos das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

A Cota de Solidariedade proposta pelo PL definia apenas a necessidade do empreendimento de grande porte doar áreas para fins de HIS. O Substitutivo ampliou o alcance deste instrumento detalhando o cumprimento da normativa para empreendimento acima de 20 mil m<sup>2</sup> a fim de atender a população com renda até 6 s.m. Foi incluída também a possibilidade da produção de unidades equivalentes à 10% da área construída, no mesmo empreendimento ou na mesma macroárea. Já a doação de áreas seria equivalente a 10% da área do terreno, situado na mesma macroárea. A proposta é questionável quando indica o atendimento para rendas de até 6 s.m., quando esta faixa já é absorvida pelo mercado privado, e a faixa mais onerosa para os cofres públicos é a de 0 s.m. a 3 s.m., que necessita de maior subsídio. Sobre a aplicação da Cota de Solidariedade, empreendedores privados questionam a viabilidade do instrumento, já que, no caso de empreendimentos de alto padrão seria inviável a introdução de HIS no mesmo empreendimento e a doação de outro terreno na mesma macroárea tornaria o processo muito moroso. O pagamento de tributos para um fundo específico seria, para eles, uma forma mais rápida e eficiente de realizar o atendimento, fazendo com que a prefeitura destinasse os recursos para as áreas mais estratégicas. Contudo, esta alteração flexibilizaria o objetivo primordial da Cota, de inserir mistura de rendas em empreendimentos privados.

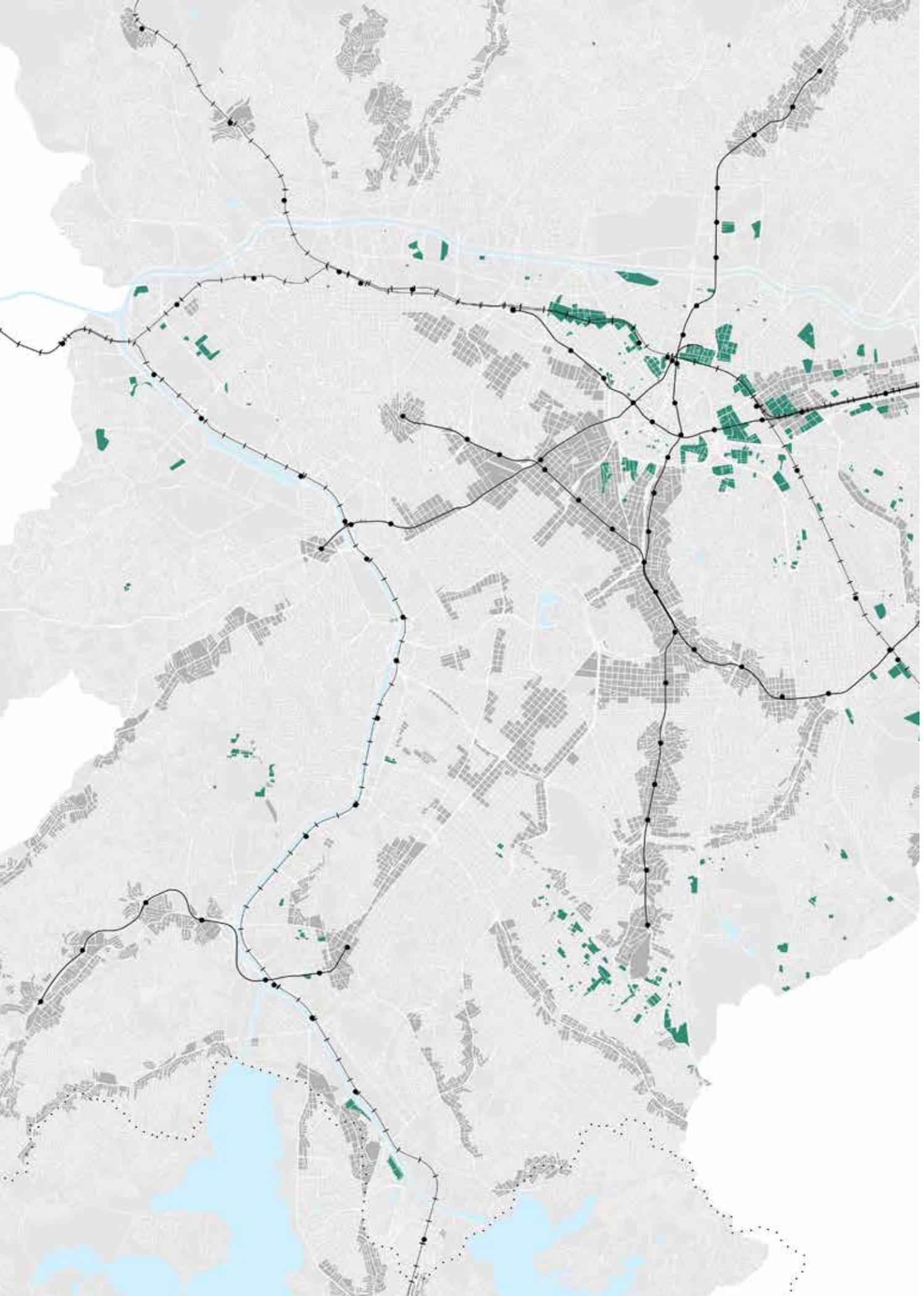


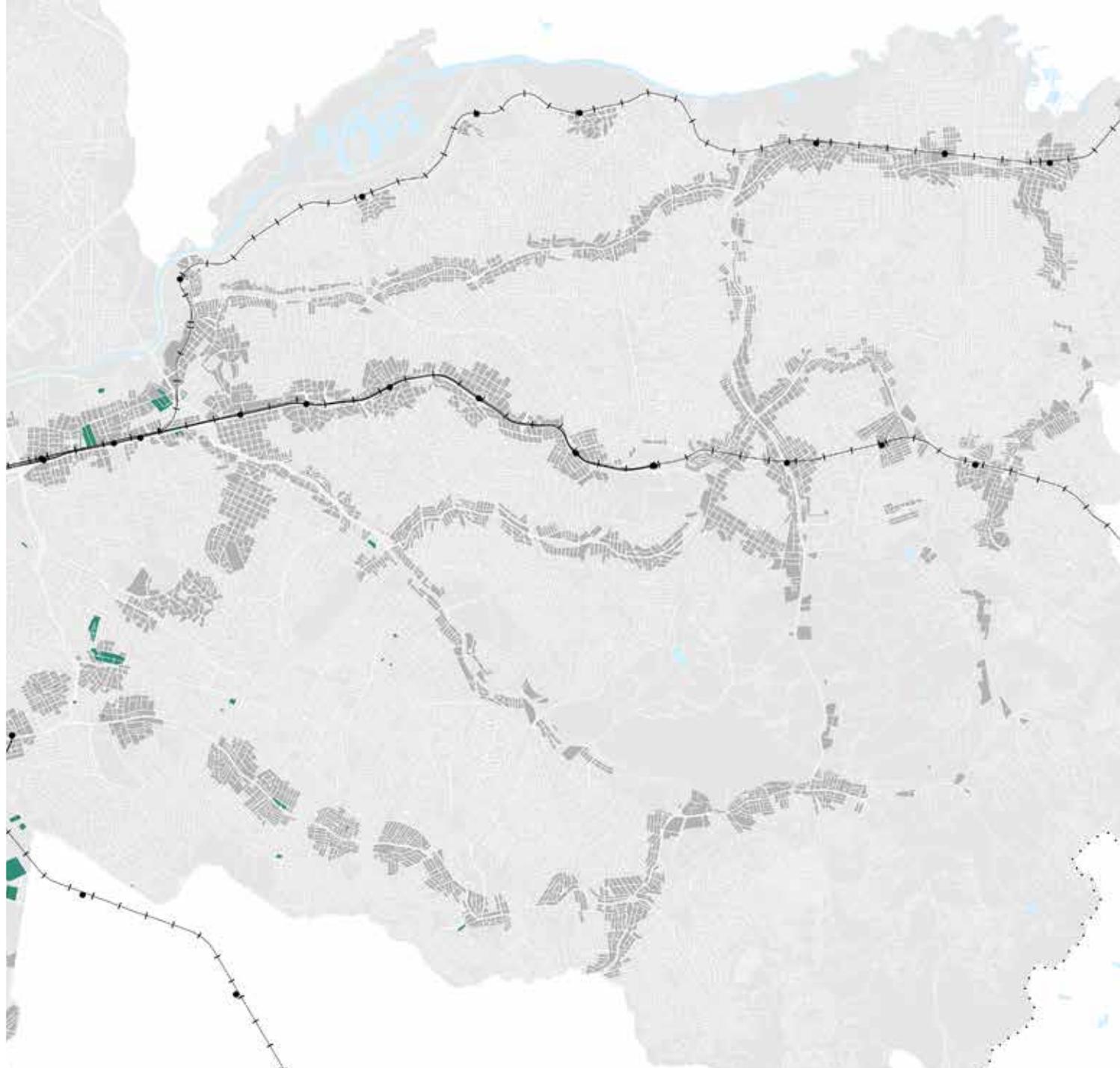
Mapa 1.10: ZEIS do Substitutivo

- ZEIS 1
- ZEIS 2
- ZEIS 3
- ZEIS 4
- ZEIS 5
- ++ Trem
- Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais
- Município de São Paulo
- Hidrografia



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Elaboração própria.





Mapa 1.11: ZEIS 3 do Substitutivo

- ZEIS 3 do Substitutivo
- Área de Influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Existentes e Planejados
- Metrô
- Trem
- Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais
- Município de São Paulo
- Hidrografia



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Elaboração própria.

Em relação às Operações Urbanas, o Artigo 128 do Substitutivo introduziu a destinação de no mínimo 25% dos recursos arrecadados com a outorga onerosa para habitação de interesse social, preferencialmente na aquisição de glebas e terras no perímetro de abrangência ou no perímetro expandido da própria OUC, o que garante a inclusão da população de baixa renda nas áreas de transformação, podendo evitar processos de segregação e expulsão como os que ocorreram em outras Operações Urbanas já implantadas.

Já sobre os recursos do FUNDURB cuja principal destinação o PL já apontava para “[...] execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária e de parque habitacional público de locação social” (PMSP, 2013a), o Artigo 312 do Substitutivo acrescentou a determinação de que “[...] ao menos 30% (trinta por cento) dos recursos arrecadados deverão ser destinados para a aquisição de terrenos localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana e na Macroárea de Qualificação da Urbanização Consolidada, preferencialmente classificados como ZEIS 3” (PMSP, 2013b), contudo, não diz que estes terrenos são necessariamente para a produção de HIS, o que poderia comprometer sua destinação.

Já o controle social da população diretamente envolvida com os Planos de Urbanização de ZEIS foi ampliado pelo texto do Substitutivo com duas ações principais: a obrigatoriedade de formação de Conselhos Gestores em todas as ZEIS, inclusive na ZEIS 2, de vazios, antes dispensada desta atribuição, e a inclusão da iniciativa popular para a criação de Conselhos Gestores em áreas já ocupadas, “[...] desde que tenha a anuência expressa de ao menos 20% dos moradores da área da respectiva ZEIS” (PMSP, 2013b), conforme descrito no § 1º do Artigo 45, o que amplia em muito as possibilidades de formação de Conselhos Gestores, já que anteriormente eles só poderiam ser formados por iniciativa da Sehab. Contudo, ainda fica vaga a forma como e quando estes conselhos serão formados, já que a regulamentação não determina esta obrigatoriedade em um horizonte de tempo ou vinculada a aprovação de intervenção no respectivo perímetro de ZEIS.

### 1.5.3 Das propostas de emendas à aprovação do novo Plano Diretor

Após nove meses de debates na Câmara Municipal e sessenta e uma audiências públicas, o texto final do PD foi aprovado em 30 de junho de 2014, por quarenta e quatro dos cinquenta e cinco vereadores, e sancionado pelo prefeito Fernando Haddad em 31 de julho.

Modificado pelo relator e por vinte e seis emendas parlamentares desde o fim de abril, quando recebeu a primeira aprovação em plenário, o texto Substitutivo ao PL 688/13 sofreu algumas alterações importantes, em prol das reivindicações populares e também devido a pressão para aprovação pela Câmara Municipal, como a liberação de prédios com mais de oito andares no miolo dos bairros e uma brecha no texto passa a cogitar a possibilidade da cidade ganhar um novo aeroporto em área de manancial.

Com relação à ZEIS e à produção de HIS, o texto aprovado trouxe alterações significativas, porém negligenciou algumas questões importantes solicitadas pela sociedade civil e pelos movimentos organizados. A Cota de Solidariedade, pensada como um instrumento não apenas de viabilizar a produção de habitação social, mas de introduzi-la em áreas valorizadas, foi flexibilizada com a introdução da possibilidade do empreendedor doar recursos equivalentes a 10% do valor da área total do terreno, a serem depositados no FUNDURB, para aquisição de terreno ou produção de HIS. A reivindicação dos

movimentos sociais, e também do Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor, de reduzir para até 3 s.m. a faixa de renda a ser beneficiada pela Cota de Solidariedade não foi introduzida na versão final do Plano, o que reduz a possibilidade de garantir moradia para a faixa de renda que corresponde ao maior percentual do déficit habitacional, que não é atendida pelo mercado privado e que possui mais dificuldade em acessar áreas bem localizadas.

Quanto à destinação de recursos do FUNDURB, o texto aprovado introduziu a reivindicação de garantir os 30% destinados à moradia “de interesse social”, corrigindo a versão apresentada pelo Substitutivo. Já a reivindicação em garantir ao poder público a indicação da demanda para ocupar as unidades de HIS foi postergada para regulamentação posterior, o que abre brecha para a possibilidade da indicação da demanda pelo empreendedor privado, como estava descrito no texto original do PL, comprometendo a destinação dos recursos para as famílias prioritárias e o controle do poder público sobre os beneficiários. Poderíamos considerar a princípio esta prerrogativa preocupante apenas para as ZEIS 5, já que em ZEIS 1, 2, 3 e 4 a atribuição da produção seria pública, devido à prioridade de atendimento para HIS 1. No entanto, parcerias público-privadas, como a PPP da Casa Paulista (analisada no capítulo 3) poderão atuar sobre ZEIS 3 e áreas públicas, exonerando o poder público da responsabilidade da indicação da demanda e controle dos subsídios.

Em relação à demarcação das ZEIS, a mudança mais significativa se refere à ampliação dos perímetros de ZEIS nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em relação ao texto Substitutivo, respondendo às críticas dos movimentos organizados sobre a não reserva de áreas para habitação social onde estaria sendo planejado o desenvolvimento urbano e onde seriam concentrados os investimentos públicos e privados após a aprovação do Plano Diretor. O número total de perímetros de ZEIS foi ampliado de 2.281 (1º Substitutivo) para 2.542 (Lei 16.050/2014), alcançando 180,542,834 m<sup>2</sup> de ZEIS em todo o município. As ZEIS 3 foram ampliadas de 368 (1º Substitutivo) para 478 perímetros (Lei 16.050/2014), totalizando 8,367,834 m<sup>2</sup> de ZEIS 3.

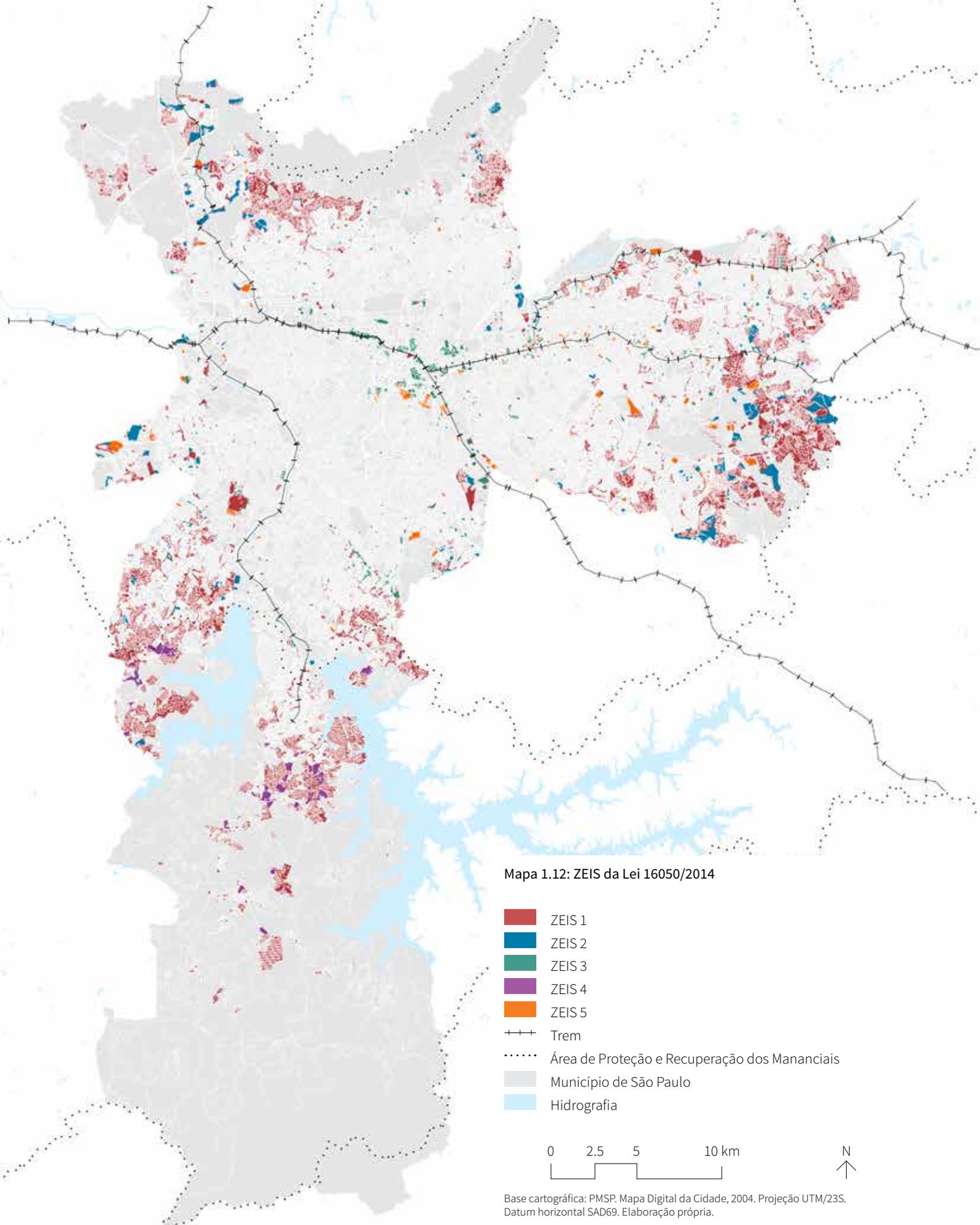
Outras poucas ZEIS foram retiradas dos bairros nobres, como Vila Nova Conceição, na Zona Sul, e Alto de Pinheiros, na Zona Oeste. A justificativa foi a viabilidade econômica e urbanística dos terrenos, já que se tratavam de áreas com custos que ultrapassavam os R\$ 20.000,00. Contudo, houve grande mobilização dos moradores locais e associações de bairro para a mudança no texto, preocupados, sobretudo, com a descaracterização da área pela verticalização possibilitada pelas regras das ZEIS.

Apesar das alterações, o texto final do PD contou com grande apoio dos movimentos populares, que realizaram manifestações e um acampamento junto à Câmara Municipal, protagonizado pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), em prol da votação favorável ao Plano.

As manifestações dos movimentos populares para a aprovação do PD, que se sucederam em vários momentos da sua tramitação na Câmara Municipal, receberam apoio de urbanistas e professores universitários que culminou em um manifesto de apoio ao grupo e ao direito de protesto, publicizado em 30 de Abril de 2014 (Anexo 1.2). O Manifesto ressaltava as principais reivindicações dos movimentos populares incorporadas pelo Plano, como a ampliação dos perímetros de ZEIS, a introdução da Cota de Solidariedade como instrumento de democratização do acesso à terra, a destinação dos recursos do FUNDURB para aquisição de terras para moradia popular, a implementação do IPTU progressivo, o retorno da Zona Rural e de Proteção Ambiental em Parelheiros e a priorização do transporte coletivo e dos meios não motorizados. O Manifesto ressaltava, sobretudo, a participação dos movimentos sociais durante a discussão do plano e dos sacrifícios envolvidos nesse processo,

como arcar com custos de transportes, ter com quem deixar os filhos ou perder um dia de trabalho. A mobilização popular, ato de cidadania, deveria ser fonte de saudação a ser protegida, e não motivo de força social.

Após participarem ativamente de todo o processo de revisão do PD e de terem suas principais reivindicações atendidas, os movimentos populares pediram pela aprovação do plano e comemoraram o resultado como uma vitória do processo participativo.

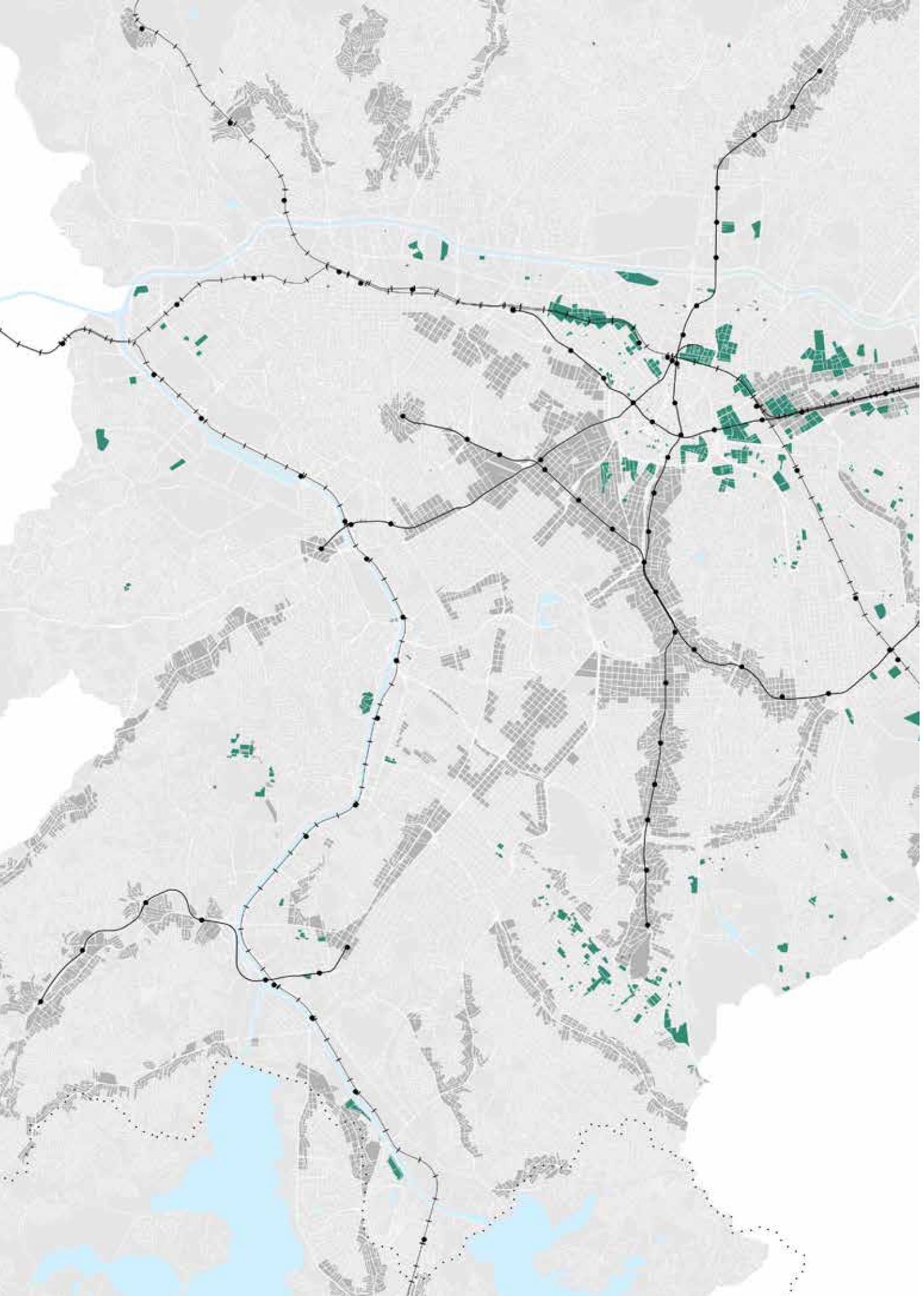


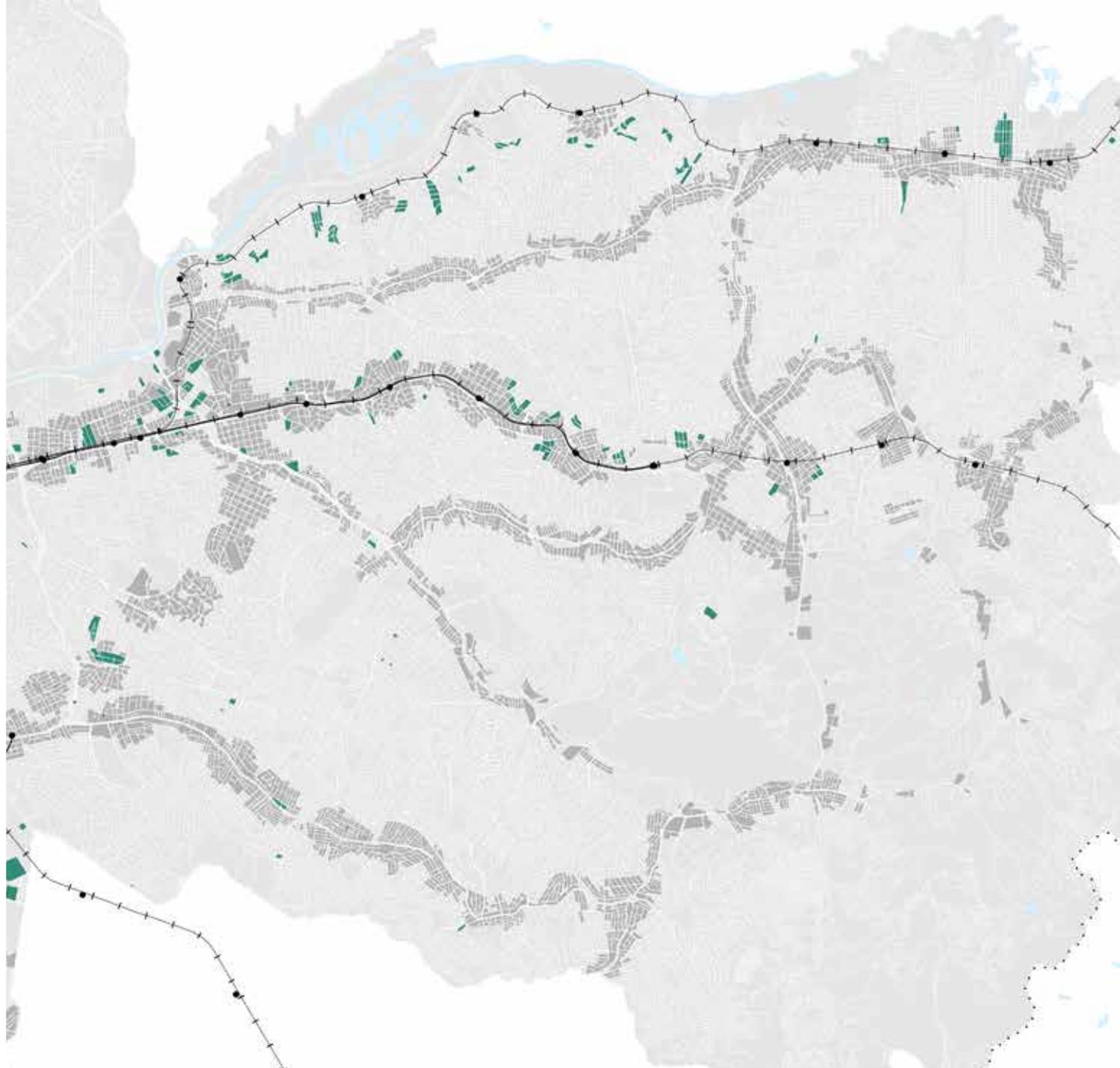
Mapa 1.12: ZEIS da Lei 16050/2014

- ZEIS 1
- ZEIS 2
- ZEIS 3
- ZEIS 4
- ZEIS 5
- Trem
- Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais
- Município de São Paulo
- Hidrografia



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Elaboração própria.





Mapa 1.13: ZEIS 3 da Lei 16050/2014

- ZEIS 3 da Lei 16050/2014
- Área de Influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Existentes e Planeados
- Metrô
- Trem
- Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais
- Município de São Paulo
- Hidrografia



Base cartográfica: PMSP. Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Elaboração própria.

## 1.6 Alcances e Desafios para a viabilização das ZEIS 3 pelo novo Plano Diretor

O novo Plano Diretor de São Paulo trouxe avanços significativos para a viabilização de moradia para as famílias de baixa renda: ampliou de 964 para 2.542 o número total de perímetros de ZEIS e de 145 para 478 os perímetros de ZEIS 3, destinados quase que exclusivamente para famílias com renda de até 3 s.m. e, o mais importante, criou mecanismos que permitem a criação de um banco de terras para a produção de (HIS), através da Cota de Solidariedade, dos recursos advindos das Operações Urbanas Consorciadas e da destinação dos recursos do FUNDURB. O estabelecimento de mecanismos para fomentar a criação de um estoque fundiário para a produção habitacional é um dos maiores avanços da proposta do Novo Plano Diretor, já que eles permitem enfrentar uma das maiores dificuldades da gestão habitacional, que é adquirir terra bem localizada, e por isso altamente valorizadas, para a construção de moradia. Mas, na prática, como garantir a produção de habitação de interesse social nas ZEIS?

As áreas demarcadas como ZEIS se destinam a garantir a permanência da população de baixa renda em seus locais de origem e a reservar porções de terra por todo o perímetro urbano para a produção de habitação social, sobretudo nas áreas centrais, onde o preço da terra inviabiliza o acesso à moradia para a população mais pobre. Contudo, durante os dez anos de implementação das ZEIS pelo PD de 2002, a produção de habitação social em áreas bem localizadas somente beneficiou as famílias com renda inferior a 3 s.m. quando esteve associada a programas habitacionais públicos, porém produzidos em pequena escala. Já o mercado privado, que foi responsável pela produção de empreendimentos combinados de HIS e HMP em ZEIS, limitou o atendimento para as famílias com renda entre 5 s.m. e 6 s.m. já que não havia um percentual obrigatório para atender as famílias de rendas mais baixas.

Com o novo Plano Diretor, foram criadas duas faixas de renda de interesse social: HIS 1 (0 s.m. a 3 s.m.) e HIS 2 (3 s.m. a 6 s.m.) e priorizadas no mínimo 60% da produção habitacional (em ZEIS 1, 2, 3 e 4) para HIS 1, a fim de garantir o atendimento habitacional para os mais pobres, que são majoritariamente os que habitam os perímetros de ZEIS e o maior percentual do déficit habitacional. Em relação ao mercado privado, a criação da ZEIS 5 com foco na produção de HMP conseguiu atender a demanda dos incorporadores privados que já atuavam no ramo do mercado de renda média e, de certa forma, contribuíam com o processo de urbanização das áreas centrais. Em uma nova entrevista realizada após a aprovação do novo Plano Diretor com a Engelux Engenharia, Mário Lambertti Junior afirmou que, apesar da produção em ZEIS 3 ter se inviabilizado para a produção privada, a ZEIS 5 conseguiria atender as incorporadoras com ainda mais vantagens, já que os 20% de áreas não residenciais, a chamada “faixa livre”, entra como área não computável, o que faz com que, na conta final, o coeficiente de aproveitamento passe de 4 para 4.8, possibilitando um número maior de área construída e, por consequência, de rentabilidade do empreendimento. A demarcação das ZEIS 5 também foram consideradas bem razoáveis, com estoque suficiente para atender a demanda existente, fazendo com que o nicho de mercado de empresas como a Engelux continue sendo incentivado, porém mantendo as demais ZEIS como prioritárias para as rendas mais baixas.

Ainda assim a camada mais vulnerável da população, com renda inferior a 1 s.m., pode não ser contemplada no atendimento habitacional caso a gestão pública não assuma este comprometimento, já que não há um percentual mínimo destinado a ela nos perímetros de ZEIS. Este foi um debate corrente durante a revisão do PD que ficou de fora da proposta pela dificuldade em se mensurar esta

demanda. Esta demanda exige uma política habitacional específica que não a do financiamento habitacional com transferência da propriedade, a fim de que seja revertida sua condição de abandono.

Considerando que a efetividade da produção de HIS em ZEIS para as faixas de menor renda não se concretizou nos últimos dez anos, e que a revisão do Plano Diretor buscou unir esforços para tal, focando a atribuição do poder público neste processo, fica a dúvida se a aplicação dos recursos conforme proposto pelo Plano aprovado virá responder a esta nova expectativa. Se foi feito um grande esforço em demarcar novos perímetros de ZEIS 3 em áreas ociosas, subutilizadas ou ocupadas por habitação precária com potencial para a produção de HIS, deveriam estar previstos recursos para a aquisição destas terras e sua produção. Os recursos da Cota de Solidariedade e das Operações Urbanas não estão priorizados para serem aplicados em áreas de ZEIS. Já os recursos do FUNDURB são destinados para aquisição de terras “preferencialmente em ZEIS 3”, mas não obrigatoriamente. Os instrumentos indutores da função social da propriedade estão indicados para serem aplicados em ZEIS 2, 3 e 5, e também em sete outras localidades, como no perímetro da Operação Urbana Centro, áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, OUCs e seus perímetros expandidos, etc., conforme descrito no Artigo 91 do PD aprovado.

Segundo o relator do Plano Diretor, Nabil Bonduki, viabilizar terrenos fora de ZEIS ampliaria ainda mais o estoque de terras, já que os terrenos já demarcados como ZEIS, mais baratos, seriam adquiridos com maior facilidade por outros instrumentos. Contudo, caso não haja iniciativa pública na produção habitacional em ZEIS, estas terras gravadas podem ficar congeladas e ociosas. Teoricamente não seria algo necessariamente ruim, considerando que estas áreas estariam ainda “guardadas” para uma futura produção de HIS. O agravante está em se tratar de áreas com predominância de cortiços e com população em situação precária de moradia, pois esta população continuará sem perspectiva de melhorias nas suas condições habitacionais. Considerando estes aspectos, não deveria haver um maior direcionamento na aquisição destas áreas aos perímetros de ZEIS?

Ainda assim, para a viabilização de terrenos, mesmo que não exclusivamente em ZEIS, temos uma maior oferta de fontes: a Cota de Solidariedade, as Operações Urbanas, o FUNDURB e os próprios instrumentos indutores do uso social da propriedade, como o PEUC, IPTU progressivo e Desapropriação com Títulos da Dívida Pública, que foram detalhados no Artigo 96, 97, 98 e 99 do PD, tornando-se auto-aplicáveis, com definição dos prazos e sanções cabíveis. No entanto, não há reserva de recursos especificamente para a produção de novas unidades ou reforma, sobretudo em área de ZEIS, sejam elas para compra ou locação. Ainda que os recursos do FUNDURB, Cota de Solidariedade e Operações Urbanas possam ser destinados para a produção habitacional, sua destinação prioritária no novo Plano Diretor é a aquisição de terras. Uma das justificativas que se coloca é a necessidade prioritária de se resolver a questão fundiária, já que a produção habitacional pode ser equacionada por outras fontes de financiamento, como o PMCMV, que tem no preço da terra o maior empecilho para a produção de moradia bem localizada, e com um banco de terras este entrave seria então superado. Contudo, há de se buscar financiamentos não apenas para a aquisição da moradia via transferência da propriedade, ou estaríamos novamente concebendo uma política habitacional de mão única, onde a única modalidade de moradia possível é o financiamento habitacional, que coloca as unidades à disposição do mercado, podendo ser revendidas e repassadas para famílias de maior faixa de renda. Esta modalidade também se mostra insustentável para as camadas mais vulneráveis da população com dificuldades em atender aos requisitos do financiamento, arcar com as despesas condominiais e com os novos custos de uma moradia formal ou cuja dinâmica do trabalho exige a mobilidade residencial. Há de se considerar ainda a instabilidade deste modelo em longo prazo, cujas alterações na condição econômica e política podem comprometer a liberação de subsídios e não garantir a segurança da posse dos moradores.

Uma alternativa possível e prevista pelo novo Plano Diretor para atender a população mais vulnerável e romper a lógica de mão única da “casa própria” é a implantação do Serviço de Moradia Social previsto nos Artigos 295 e 296, que objetiva o atendimento dessas famílias através da locação social ou utilizando instrumentos que garantam a segurança da posse. Essa nova modalidade aperfeiçoaria e daria seguimento ao Programa Locação Social criado em 2002 (analisado com detalhes no Capítulo 3), cuja gestão administrativa empregada e a ausência do trabalho social não possibilitaram o alcance dos objetivos esperados, mas que é uma das alternativas possíveis para atender a população que não consegue arcar com os custos do financiamento habitacional, com as despesas condominiais e está mais vulnerável à expulsão em decorrência dos processos de valorização imobiliária. Contudo, embora a implantação deste programa também seja beneficiada com o estoque fundiário a ser formado pela nova proposta de destinação dos recursos, o novo PD prevê a implantação do Serviço de Moradia Social através de “[...] recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação ou por intermédio de transferências intergovernamentais, entre outras” (PMSP, 2014), que de certa forma amplia o leque de opções de financiamento, mas não regula nenhum percentual específico de nenhuma das fontes de recursos. Há de se aguardar a regulamentação do programa para que este atendimento possa ser dimensionado adequadamente.

Considerando a inviabilidade do mercado privado em produzir habitação para as faixas de menor renda em áreas bem localizadas, o novo PD reforça o papel do poder público como promotor de HIS nos perímetros de ZEIS, sobretudo ZEIS 2 e 3, revertendo a lógica do PDE 2002, que focou a responsabilidade desta produção pelo mercado privado. Resta-nos entender de que forma e com que programas habitacionais as ZEIS cumprirão o seu papel como instrumento de democratização do acesso à terra. A gestão municipal precisará estar comprometida com a aquisição das áreas demarcadas como ZEIS e com a aplicação dos recursos para uma produção habitacional de interesse social que não esteja apenas vinculada aos financiamentos habitacionais, mas também à criação de um parque público que promova o acesso à moradia sem transferência de propriedade e que garanta a permanência dos mais pobres em áreas de valorização imobiliária.





A ZEIS 3 C 016 (SÉ) INSERIDA NO  
PERÍMETRO DO PROJETO NOVA LUZ  
inclusão dos pobres  
ou cortina de fumaça?



A ZEIS 3 C 016 (Sé) foi a primeira ZEIS 3 a ser objeto de um Plano de Urbanização e a ter um Conselho Gestor formado, já que seu perímetro, demarcado pelo Plano Diretor de 2002, esteve inserido na área de intervenção do projeto Nova Luz, lançado pela Prefeitura Municipal em 2005. Foi a primeira vez que as ferramentas de planejamento e gestão previstas para as Zonas Especiais de Interesse Social foram aplicadas em áreas centrais, consolidadas e dotadas de infraestrutura. Este fato por si já seria motivação para que esta ZEIS estivesse na pauta de uma avaliação detalhada. As condicionantes que a envolveram reforçaram sua importância, expandindo o debate centrado na produção habitacional para uma discussão mais ampla sobre a cidade, seus atores e as possibilidades de intervenção.

A análise dos processos de elaboração do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) pelo seu respectivo Conselho Gestor, dentro do contexto do projeto Nova Luz, foi pensada inicialmente para debater uma das hipóteses construídas para a pesquisa: a participação popular como requisito para a efetivação da ZEIS 3 como instrumento de garantia de permanência dos pobres nas áreas centrais. Contudo, a complexidade da construção do debate sobre a ZEIS 3, no ambiente do Conselho Gestor e da vida cotidiana do distrito de Santa Ifigênia, possibilitou que a análise alcançasse os demais temas inseridos na hipótese inicial, que são: (i) a necessidade de revisão da regulamentação incidente sobre a ZEIS e (ii) a necessidade da implementação de formas alternativas de acesso à moradia além da propriedade privada, ambos os temas recorrentes no processo de elaboração do PUZEIS. Possibilitou ainda ampliar o campo de investigações para diversas outras questões, aparentemente periféricas à construção do Plano, mas fundamentais para tratar de todas as especificidades que o planejamento urbano requer.

O debate sobre o planejamento urbano aparece como forma de pensar sobre políticas habitacionais no contexto do território e das relações existentes entre a cidade e aqueles que ali vivem e trabalham. Um Plano de Urbanização de ZEIS não se limita à construção de habitações para famílias de baixa

renda, mas a construção de cidade, na cidade. Além da casa há, não somente a necessidade de espaços públicos, equipamentos de saúde e educação, cultura e emprego, preceitos já difundidos quando se fala de ZEIS em áreas periféricas, mas também a cidade real, com suas inúmeras condicionantes e pré-existências, aparentemente insignificantes, mas que foram construídas historicamente, possuem registro, nome e sobrenome, e estão presentes no território consolidado das ZEIS 3.

O Projeto Nova Luz deixou uma herança de incontáveis aprendizados para o planejamento das áreas de ZEIS, muitos deles na linha do “o que não fazer”, sobretudo no que se refere à gestão pública e ao planejamento urbano sobre áreas consolidadas e socialmente vulneráveis. Deixou, contudo, o aprendizado da potência transformadora da mobilização social, viva e presente, por atores diversos, em cada uma das fases de desenvolvimento do projeto. O debate público no ambiente do Conselho Gestor, esmiuçado neste capítulo, não vem somente trazer o registro de um processo, mas conteúdo essencial para se repensar política pública e gestão social, mesmo quando este conteúdo aparece inserido nas entrelinhas do discurso institucionalizado, ao que nos coube decifrar. Vamos ao caso.

## 2.1. Uma nova estratégia de intervenção para o centro: Projeto Nova Luz via Concessão Urbanística

O centro de São Paulo se apresenta como exemplo emblemático de um dinâmico processo de investimentos e desinvestimentos, públicos e privados. É neste contexto que se enquadra o tradicional distrito de Santa Ifigênia, localizado a oeste do centro histórico da cidade de São Paulo. O bairro que até os anos 1940 abrigava ruas de comércio elegante e edifícios de apartamentos de classe média e alta foi tendo seu perfil econômico transformado substancialmente, juntamente com outras áreas do centro da cidade. A consolidação do Plano de Avenidas de Prestes Maia, que degradou o centro com o modelo radiocêntrico do transporte rodoviário, juntamente com a criação de novas centralidades no vetor sudoeste e as diretrizes de uso e ocupação do solo apresentadas na Lei de Zoneamento de 1971, contribuíram para o esvaziamento populacional da área central, para a ruptura dos investimentos imobiliários e para o processo de popularização do comércio e da moradia.<sup>16</sup>

A Santa Ifigênia do século XXI é caracterizada pelo polo comercial de eletroeletrônicos (um dos mais potentes da América Latina), pela concentração de edifícios históricos e culturais nos seus arredores, pela presença de uma população de baixa renda residente em cortiços e quartos de hotéis e pela tão estigmatizada “cracolândia”, onde dezenas de usuários de crack ocupam o espaço público, por vezes transitório, de algumas quadras próximas à Estação Júlio Prestes.

Responsável por 16,61% dos empregos formais da região metropolitana, e por grande parte do emprego informal, o centro se manteve acessível para as classes populares. Preços reduzidos, proximidade do emprego, acesso ao transporte e equipamentos públicos fizeram com que uma parcela da população urbana acabasse optando por morar no centro, mesmo que em condições precárias de moradia.

A partir dos últimos anos com a escassez de estoque construtivo em outras áreas da cidade, o interesse econômico pelo centro foi retomado, iniciando um processo de reversão do esvaziamento populacional identificado nas últimas décadas. Segundo dados do Censo IBGE 2010, a população do centro de São Paulo aumentou 15,4% entre os anos de 2000 e 2010, passando também a ser foco de grandes projetos urbanos. Este adensamento também se refletiu na ocupação dos cortiços, cuja quantidade, em determinado perímetro da área central, cresceu 13% do ano de 1992 para 2011, ampliando em 39% o número de moradores (KOHARA, 2013). Contudo, a produção de habitação de interesse social para as faixas de menor renda ainda se concentra nas áreas periféricas e a população moradora dos cortiços no centro permanece em situação precária de moradia.

É este cenário, repleto de potencialidades e contradições, que foi alvo de um dos projetos públicos mais polêmicos e questionáveis da história recente da urbanização do Centro de São Paulo, o Projeto Nova Luz.

---

16 Sobre os processos de transformação e popularização do Centro de São Paulo, ver: Espaço intra-urbano no Brasil, de Flávio Villaça (1998); A Cidade e a Lei, de Raquel Rolnik (1997); Os Rumos da Cidade: Urbanismo e Modernização em São Paulo, de Cândido Malta Campos Neto (2002); e Metrópole e Urbanismo: São Paulo nos anos 50, de Regina Prosperi Meyer (1991).

Este lugar “decadente”, precário fisicamente, porém vivo, é palco de manifestações sociais ricas e sólidas, de maneiras de viver distintas, representativas de uma massa trabalhadora originada muitas vezes de lugares distantes e ausentes de convívio familiar. É o lugar escolhido por centenas de pessoas para morar ou trabalhar, em função das possibilidades de sobrevivência que o centro de uma cidade e sua dinâmica possibilitam, da sociabilidade que este movimento e esta vitalidade oferecem a estes usuários e moradores, muitos deles presentes na região há 30, 40, 50 anos. Para esta população, estar no centro, morar e trabalhar na área central é ter a possibilidade de ser inserido no mercado de trabalho, seja ele formal ou informal, de garantir o sustento de famílias e ainda ter a possibilidade do encontro e da criação de relações sociais.



Acima e na página ao lado, Figuras 2.01 a 2.04: Habitação vertical no distrito de Santa Ifigênia, perímetro do Projeto Nova Luz.

Crédito: Camila de Oliveira



Este espaço social é meio de produção e reprodução, dotado não apenas de forma, mas de relações sociais, que reúne na sua vivência cotidiana a diversidade de classes, histórias pessoais e desejos. Este espaço é exemplo de áreas centrais desvalorizadas que passam a ser alvo de controle e dominação, onde o urbanismo aparece como superestrutura ideológica, cujo pensamento contraditório do planejamento através do discurso da melhoria da qualidade de vida e a ampliação das relações sociais permitem que a segregação socioespacial possa acontecer, expulsando a população pobre para áreas periféricas. A racionalidade passa a imperar sobre a espontaneidade social e as centralidades são dissolvidas, deslocadas no espaço urbano da grande massa, tal qual seu movimento dialético ao longo da história. Esta urbanização capitalista, institucionalizada pela dimensão ideológica do urbanismo, tem gerado, para Henri Lefévre (1981), além da pobreza e desigualdades socioespaciais, a alienação, moldando tanto a forma e organização das cidades como a consciência dos seus habitantes.



Figura 2.05: Habitação vertical no distrito de Santa Ifigênia, perímetro do Projeto Nova Luz  
Crédito: Camila de Oliveira

### 2.1.1 Nova Luz na gestão Serra: das ‘mega-operações’ de Andrea Matarazzo à Lei de Incentivos Seletivos

Após uma série de iniciativas dos governos municipais e estaduais sobre a região da Luz, a prefeitura municipal anuncia o Projeto Nova Luz, mais precisamente sobre algumas dezenas de quadras do distrito de Santa Ifigênia, em área vizinha às intervenções culturais fomentadas nas décadas de 1980 e 1990 e início dos anos 2000.<sup>17</sup>

O Projeto Nova Luz foi iniciado na gestão do prefeito José Serra, eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), após ter derrotado a então prefeita Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT). Serra iniciou seu mandato em 2005 com uma série de vistorias sistemáticas na área da Luz, coordenadas pelo então subprefeito da Sé, Andrea Matarazzo em conjunto com as secretarias municipais de Assistência e Desenvolvimento Social, Polícia Militar, Polícia Civil e Guarda Civil Metropolitana, além do apoio da CET e de concessionárias como Sabesp e Eletropaulo para combate aos furtos de água e energia. As chamadas “megaoperações” culminaram no fechamento de vários estabelecimentos comerciais com funcionamento irregular, entre eles bares, hotéis e depósitos, assim como abordagens policiais que resultaram em prisões, apreensões de drogas e armas, e crianças reconduzidas às suas famílias pela Secretaria de Assistência Social. A ideia era eliminar o estigma da “cracolândia”, que teoricamente seria o responsável pela baixa atratividade da área, e atrair empresas para a região, construindo para isto o cenário de uma governança forte e presente.

Em setembro de 2005, o Decreto 46.291 declarou de utilidade pública para fins de desapropriação imóveis particulares em um perímetro de 105 mil m<sup>2</sup> no distrito de Santa Ifigênia. O decreto apontava como finalidade um plano de urbanização a ser desenvolvido com parte dos recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e parte de recursos dos cofres municipais, cujo conteúdo era desconhecido pela sociedade. Em outubro de 2005 a prefeitura iniciou um chamamento de interessados em investir na região que resultou no cadastramento de 23 empresas e na aprovação do Programa de Incentivos Seletivos, lançado em dezembro do mesmo ano com o objetivo de “[...] promover e fomentar o desenvolvimento adequado da área compreendida pelo perímetro iniciado na intersecção da Avenida Rio Branco com a Avenida Duque de Caxias, seguindo pela Avenida Duque de Caxias, Rua Mauá, Avenida Cásper Líbero, Avenida Ipiranga e Avenida Rio Branco” (PMSP, Lei 14.096/05). A legislação garantia a concessão de dois tipos de incentivos fiscais: descontos de até 50% em impostos incidentes sobre imóveis, tais como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI-IV); e descontos de 60% sobre o Imposto Sobre Serviços (ISS).

Em março de 2006, Serra renuncia ao cargo de prefeito para se candidatar às eleições do governo do Estado de São Paulo e o vice-prefeito, Gilberto Kassab, do Partido Democrata (DEM), assume a prefeitura e encabeça com força total o Projeto Nova Luz, que passou a ser a “menina dos olhos” da sua gestão.

---

17 Sobre os projetos recentes para a área da Luz, ver: Políticas Culturais e Negócios Urbanos: A instrumentalização da cultura na revitalização do centro de São Paulo (1975-2000), de Beatriz Kara José (2007).



- · — AIU 03
- Lei de Incentivos Nº 14.096/2005
- - - Decreto de Utilidade Pública Nº 46.291/2005
- Perímetro da ZEIS 3C 016 (Sé)



Mapa 2.01: Perímetros das regulamentações incidentes sobre o perímetro original do Projeto Nova Luz.

Fonte: Rovena Negreiros, EMURB. Elaboração própria. Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade, 2004.

## 2.1.2 Nova Luz na era Kassab

O prefeito Gilberto Kassab iniciou sua gestão com uma sucessão de medidas para encaminhamento do Projeto Nova Luz concentradas, sobretudo na demolição de áreas degradadas e subutilizadas que deveriam ceder lugar à instalação de prédios públicos e empresas privadas. Em 26 de outubro de 2007 acontece a primeira demolição do Projeto Nova Luz. Gilberto Kassab, em pé sobre os escombros do terreno na Rua General Couto de Magalhães, nº 444, que daria lugar à sede da Guarda Civil Metropolitana, anuncia “[...] a construção de uma nova cidade em torno da Estação da Luz” (Portal G1, 17 de Maio de 2007)<sup>18</sup>. As demolições foram iniciadas no quadrilátero das ruas Mauá, General Couto de Magalhães, Gusmões e Protestantes. Em menos de um mês, 55 imóveis já haviam sido demolidos.

Em meio ao processo de demolições, que atingiria não somente imóveis vazios, mas cortiços e o desalojamento de dezenas de famílias que viviam em condições precárias de moradia (do qual falaremos com detalhe adiante), a Prefeitura ampliou a área de utilidade pública de 105 para 269 mil m<sup>2</sup> e man-

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL38167-5605,00-KASSAB+DUPLICA+AREA+PARA+DESAPROPRIACAO+NA+CRACOLANDIA.html>>



Figuras 2.06 e 2.07: Demolições no perímetro do Projeto Nova Luz

Crédito: Camila de Oliveira

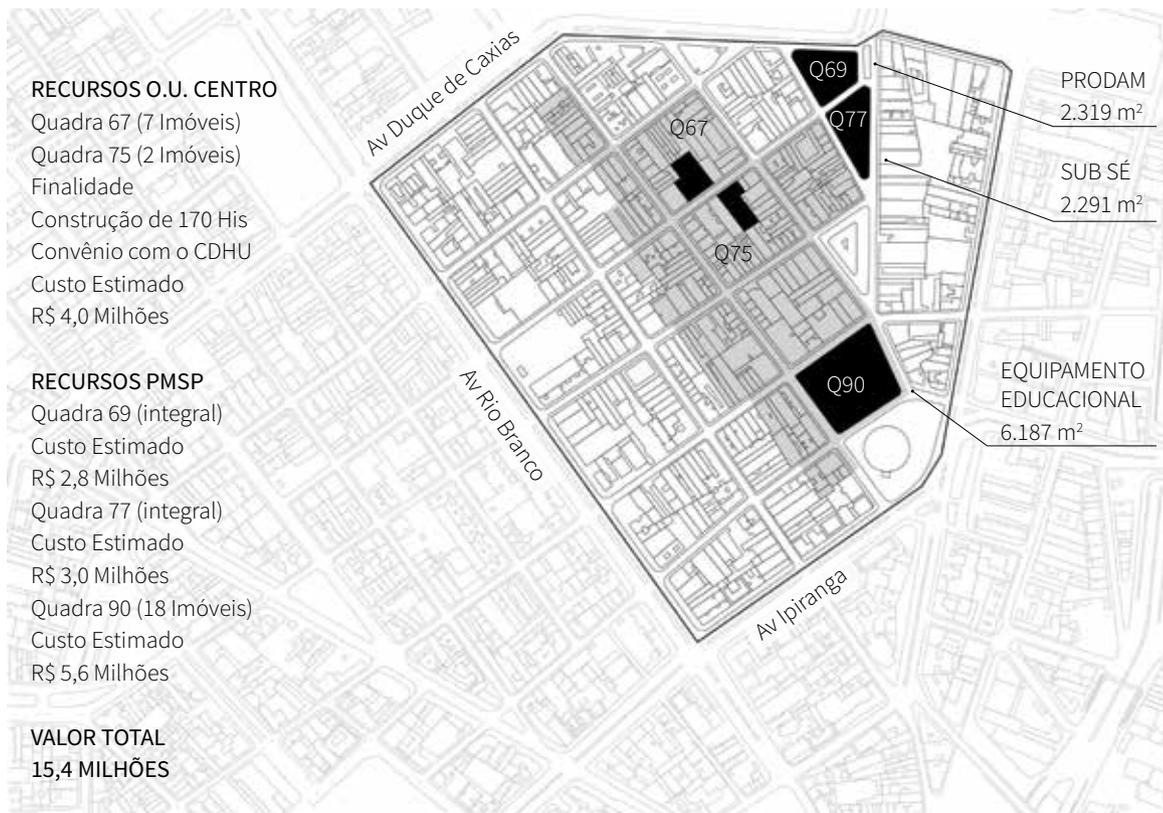
teve o cadastramento de empresas interessadas em investir na região. Entre um total de 72 empresas, grandes construtoras como Tecnisa e Gafisa, e empresas de telecomunicações como Telefônica e IBM Brasil, se mostraram interessadas em se instalar na área. Esse interesse culminou no desenvolvimento de dois projetos: o do arquiteto Marcos Lupion, a pedido da Construtora Odebrecht e o projeto realizado por Jaime Lerner, a pedido do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI-SP). Os dois projetos viriam se agregar ao projeto elaborado pela Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), que previa um gasto em torno de 97 milhões de reais com obras públicas, incluindo as desapropriações, projetos e execução de obras, e as áreas destinadas às futuras sedes da Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo (PRODAM), da Subprefeitura da Sé e da ETEC.<sup>19</sup>

As notícias sobre as dificuldades com os processos de desapropriações começaram a aparecer na imprensa em meados de 2007. A Odebrecht apontou dificuldades com as aquisições de áreas da Santa Ifigênia devido à estrutura fragmentada do território e a necessidade de negociações com múltiplos proprietários. O Jornal Estado de São Paulo publicou a declaração de Kassab sobre as demoras no processo:

O prefeito Gilberto Kassab (DEM) reconheceu ontem que as desapropriações na região da Cracolândia, centro de São Paulo, estão demoradas. 'O que existe é uma morosidade compreensível dentro do processo democrático. As pessoas têm o direito de questionar o valor das desapropriações, têm o direito de negociá-lo', afirmou. (O Estado de São Paulo, Cidades, C6, 15 de setembro de 2007)

A EMURB também indicou incertezas sobre as desapropriações devido ao grande número de imóveis irregulares, abandonados e tombados, o que tornava o processo de desapropriações demorado e complexo, introduzindo a possibilidade de inserir o empreendedor privado nas negociações.

<sup>19</sup> Informação coletada na apresentação de Rovena Negreiros, então superintendente da EMURB, aos alunos de pós-graduação da FAU USP em junho de 2008.



- Lei de Incentivos Nº 14.096/2005
- Perímetro da ZEIS 3C 016 (Sé)
- Quadras demolidas



Mapa 2.02: Primeiras quadras a serem demolidas para a instalação de equipamentos públicos no perímetro original do Projeto Nova Luz.

Fonte: Rovená Negreiros, EMURB. Elaboração própria. Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade, 2004.

### 2.1.3 Concessão Urbanística

Dada as dificuldades apresentadas, tanto para a aquisição de imóveis via desapropriação, como a falta de recursos do poder público municipal para a transformação da área nos moldes dos projetos existentes, o prefeito Gilberto Kassab anunciou a Concessão Urbanística como instrumento viabilizador do projeto. Com a Concessão Urbanística, instrumento previsto pelo PD de 2002 no Artigo 239, o poder executivo concederia ao empreendedor privado o direito de desapropriar e explorar os imóveis localizados na área de transformação do projeto, dando como contrapartida investimentos em transporte, sistema viário, criação de áreas verdes e novos espaços públicos, infraestrutura e HIS, previstos em projeto urbanístico específico.

As origens da Concessão Urbanística, segundo trabalho desenvolvido por Felipe Francisco de Souza, que acompanhou o processo enquanto era funcionário da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA), foram remetidas ao jurista Paulo Lomar, na época assessor chefe da assessoria jurídica da SEMPLA, que desenvolveu dissertação de mestrado sobre o tema e a incorporou, entre outros 41 instrumentos urbanísticos, no projeto de Lei do Plano Diretor de São Paulo de 2002. O instrumento, que foi muito pouco debatido durante as discussões sobre o PD, foi legislado com conteúdo genera-

lista, sem detalhamento da sua operacionalização e sem delimitar nenhuma área para sua implementação, o que inviabilizou qualquer debate sobre o tema nas audiências públicas.

Apesar da característica progressista de redefinição do paradigma das políticas urbanas em São Paulo, a inserção de um instrumento urbanístico sem delimitar uma área de atuação e sem uma discussão ampliada, incluindo os potencialmente afetados por sua implantação, contrariou o “espírito geral” do plano diretor. Aqui cabe uma questão: teria sido essa uma “artimanha” de seu proponente, aprovar o instrumento sem a delimitação de uma área específica para sua aplicação no plano diretor, graças à previsão do potencial conflito de interesses que um instrumento dessa natureza pudesse causar? De qualquer maneira, a concessão urbanística na gestão Marta Suplicy foi resultado de um processo restrito, envolvendo um leque limitado de atores e pouca compreensão da comunidade técnica sobre a essência do instrumento urbanístico. (SOUZA, 2010, p. 139).

O instrumento de Concessão Urbanística foi introduzido por Lomar como referência de modelos aplicados no exterior “[...] buscando transpor as dificuldades nacionais por meio de artifícios jurídicos [...] para viabilizar uma agência de implementação de projetos, com permissão de exploração direta de atividade econômica” (SOUZA, 2010, p. 35). Foi apresentada pela primeira vez, portanto, pelo PDE de 2002, já que não faz parte dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), que apenas enumera no seu Artigo 4º que serão utilizados, para fins desta lei, “aqueles e outros instrumentos urbanísticos” (BRASIL, 2001), não mencionando a Concessão.

O principal argumento da prefeitura para o uso da Concessão Urbanística foi baseado na possibilidade de induzir as transformações urbanas em áreas degradadas e minimizar a necessidade de investimentos pelo poder público em áreas declaradas como de utilidade pública e interesse social. Já os principais opositores à aplicação da Concessão Urbanística na NL, representados por juristas e sobretudo pela Associação de Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI), defenderam a inconstitucionalidade da lei sob diversos argumentos, dentre os quais ser vedada ao poder público a desapropriação de imóveis para fins de revenda, e o fato de que as desapropriação por utilidade pública por concessionários são permitidas apenas para as empresas de serviços públicos de fornecimento de água, energia elétrica, esgoto, transporte coletivo e comunicação. Outro grande problema da regulamentação é a inexistência de garantias de permanência aos ocupantes dos imóveis inseridos na intervenção. Há menções ao ressarcimento aos proprietários, mas nada que configure direito de permanência àqueles sem vínculos de propriedade, sejam eles locatários de comércio ou residências.

O Projeto de Lei nº 87 sobre a Concessão Urbanística foi enviado à Câmara dos Vereadores em fevereiro de 2009 e, por trata-se de matéria do PDE, ficou sujeito à realização de no mínimo duas audiências públicas, realizadas nos dias 06 e 17 de março de 2009.

### **Audiência Pública realizada em 17 de março de 2009: Uma amostra do debate sobre a Concessão Urbanística**

Do lado de fora da Câmara Municipal, centenas de manifestantes empunhavam faixas e cartazes contra a lei da Concessão Urbanística. “São Paulo está a venda” era o slogan dominante. Do lado de dentro, casa cheia, mesa posta, ânimos mais controlados, plateia excitada e as mesmas faixas de protesto impostas. A audiência foi iniciada por uma breve apresentação da Concessão Urbanística pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano Miguel Bucalem: o instrumento que permite induzir intervenções em áreas degradadas e minimizar a necessidade de investimentos pelo poder público. Tem como contrapartida o investimento em transporte público, modificações no sistema viário, implantação de áreas verdes e novos espaços públicos, novos equipamentos urbanos, infraes-

estrutura e programa de atendimento econômico e social à população afetada pelas desapropriações. Com a concessão o privado adquire o direito de explorar a área comercialmente em áreas definidas. Segundo o secretário, estariam previstos estudos de impacto ambiental e de vizinhança, estudos de viabilidade e audiências públicas durante o processo de desenvolvimento e implantação do projeto para garantir a participação de todos os envolvidos.

Rubens Chamas, então Diretor de intervenção urbana da EMURB, empresa pública responsável pelo projeto, apresentou o histórico das intervenções na área e os objetivos da aplicação da Concessão Urbanística no perímetro do Projeto Nova Luz: transformar a região em um polo tecnológico voltado para empresas de telecomunicações e estruturar a Zona Especial de Interesse Social existente no perímetro a partir da participação da iniciativa privada. Chamas destacou as 12 ações públicas já realizadas na área desde 2005, dentre elas a instalação da Guarda Civil Metropolitana, as câmeras de segurança implantadas na região, a desapropriação das quadras 67 e 69 para a instalação de prédios públicos, as obras já em licitação para implantação de edifícios habitacionais nas quadras 69 e 75 e os processos de desapropriação em andamento pelo Governo do Estado da quadra 90 e da quadra 09, onde seria instalada a Escola da Dança. Chamas estimou o custo total da intervenção em 750 milhões de reais e a geração de 26 mil novos empregos, ressaltando que “o êxito da Concessão Urbanística é ter um bom projeto urbanístico”, cuja contratação seria o próximo passo a dar após a aprovação da Lei, juntamente com os projetos para a área da ZEIS e o Estudo de Viabilidade Econômica.

Após a explanação do poder público, foram abertas as falas para a sociedade civil. Nenhuma das falas apresentou apoio ao projeto de lei. Eduardo M. da AZUP apontou que um projeto como este não poderia ter sido realizado de cima para baixo, sem o diálogo com os habitantes e usuários da região para readequá-los de forma digna. Lucila Lacrete, do Movimento Defenda São Paulo, e também a Presidente da Associação Viva Pacaembu, Lênidis Benfati, usaram suas falas para se referir à questão da propriedade, afetada com a lei. Lucila afirmou que “o poder público está promovendo um confisco das propriedades”, o que é inconstitucional. Lenidis ressaltou que os proprietários devem ser restituídos pelas quantias referentes à valorização da área. Paulo Garcia, da Associação de Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI), afirmou que o projeto privilegia os interesses privados e o chamou de “banco imobiliário”, segurando uma caixa do jogo nas mãos. Garcia ressaltou ainda que “há comerciantes na região há mais de 60 anos”, e as desapropriações na Santa Ifigênia poderiam gerar um montante de cinco mil desempregados. Finalizou sua fala contra o processo de estigmatização da região dizendo que “Santa Ifigênia não é cracolândia”. Karina Uzzo, do Instituto Polis, apontou irregularidades na elaboração do projeto de lei, como o fato dele não passar pelo Conselho e pela Câmara Técnica da legislação urbanística. Igor Carvalho, estudante da FAU/USP, ressaltou que se tratava de um projeto imobiliário onde os interesses dos cidadãos não estavam sendo considerados, e tal como as intervenções culturais realizadas na área, tratava-se de mais uma medida de limpeza social. Benedito Barbosa, da União dos Movimentos de Moradia da São Paulo (UMM), afirmou que “um projeto com unidades imobiliárias custando 130 mil reais não pode beneficiar a população de baixa renda” e questionou sobre o que iria garantir a permanência da população da ZEIS na área. Ana Maria, do Conselho Municipal de Habitação, reforçou a necessidade de o projeto ser aprovado pelo Conselho.

Após as falas da sociedade civil foi a vez das manifestações dos vereadores presentes, iniciadas com as falas da oposição: Chico Macena, do PT, e Jamil Murad, do PCdoB, que contaram com a presença do Prof. Nabil Bonduki, relator do PDE de 2002. Macena lembrou que apesar de terem sido apontadas irregularidades no projeto de lei, a maioria da comissão votou a favor. “O projeto de Lei precisa garantir o controle social para proibir o uso especulativo da terra e garantir a função social da propriedade”, afirmou. Macena apontou ainda a necessidade de discutir a vocação da região antes de desenvolvimento de um projeto de reurbanização, “Por que não um projeto que valorize a área co-

mercial existente?”. Sua proposta foi de retirar a questão da aplicação na região da Nova Luz e debater a Concessão Urbanística com a sociedade, pois apesar de ser necessária a criação de um instrumento para interferir em áreas degradadas pelo estado, é preciso pensar se a Concessão Urbanística é o instrumento adequado. O vereador Jamil Murad ressaltou o fato do polo comercial da Santa Ifigênia interligar interesses econômicos do país todo, da aprovação da Concessão Urbanística atingir toda a cidade e do projeto não apresentar soluções para a cracolândia, pois acabará transferindo os usuários de drogas para outras regiões da cidade, além de expulsar pobres e comerciantes, promovendo uma verdadeira “limpeza social”. Nabil Bonduki reforçou a necessidade de um maior debate para aprofundar o instrumento, separadamente da sua aplicação específica, já que é preciso avaliar se há formas da Concessão Urbanística não ser um instrumento de segregação social. Ressaltou ainda a necessidade do projeto urbanístico da Nova Luz ser apresentado à população para que todos os atores sejam envolvidos no processo.

Em seguida foram ouvidos os vereadores da base aliada, Jucelino Gadelha, do PSDB, e Paulo Frange, do PTB, ambos defensores do PL e do Projeto Nova Luz. Jucelino afirmou ter havido consenso de que o instrumento é bom para a cidade, já que foi muito debatido quando inserido pelo PT na aprovação do Plano Diretor em 2002. Afirmou ainda que o projeto Nova Luz prevê melhorias e não expulsão e que “não é verdade que os comerciantes serão expulsos da Santa Ifigênia”. Frange ressaltou que São Paulo precisa de instrumentos para intervir na cidade e que a ZEIS não iria desaparecer do projeto, pois “é no centro que o trabalhador deve ficar”. Por fim, foi a vez de José Póllice Neto, relator do projeto de lei. Ele lembrou os debates realizados sobre a Concessão Urbanística em 2002 e 2004, que já haviam definido a utilização do instrumento, restando agora regulamentá-lo. “É importante a aplicação do instrumento na Nova Luz, para gerar o debate e a participação popular”, afirmou. Póllice Neto ainda argumentou a favor da ZEIS, citando o descontentamento de alguns comerciantes com a demarcação, e ressaltou o esforço do poder público em mantê-la, a fim de primar pelo interesse coletivo e não o de grupos específicos.

Neste debate caloroso, marcado pela disputa política, pela resistência popular e pela manifestação expressiva de uma associação de comerciantes então recém-formada, dois aspectos iriam dialogar com os desdobramentos do Projeto Nova Luz:

- A menção à ZEIS 3 pelo poder público como garantia de manutenção da população de baixa renda e promotora de equidade social. No entanto, quando as ações que se sucederam para a concretização dessa prerrogativa caminharam no sentido contrário e o projeto da lei da Concessão Urbanística não apontava quaisquer garantias à permanência dos moradores e trabalhadores locais;
- A ênfase das manifestações populares na questão da “propriedade”, em uma região ocupada sobretudo por locatários, ausentes do debate. Este fato, sintomático, aponta para a condição de despolitização e vulnerabilidade social dos moradores locais e a inexistência, até então, de uma mobilização da população local em torno da questão da moradia.

### **Aprovação da Lei**

Após a realização das audiências públicas necessárias e dos protestos advindos, sobretudo dos comerciantes da Rua Santa Ifigênia, foi aprovada a Lei 14.917 de 2009, que dispõe sobre a Concessão Urbanística no Município de São Paulo e, logo em seguida, a Lei 14.918 de 2009, que autoriza o executivo a aplicar a Concessão Urbanística na área da NL. O Jornal Folha de São Paulo, no dia 23 de abril de 2009, anunciou a aprovação da “terceirização da Nova Luz” (Folha de São Paulo, Cotidiano, 23 de Abril de 2009) pela Câmara Municipal, por 41 votos a 10. A Câmara aprovou no mesmo ato também um substitutivo para o PL da Concessão Urbanística elaborado pelo vereador José Póllice

Neto. Entre as alterações foi retirada a autonomia exclusiva do prefeito em definir, sozinho, as áreas passíveis da aplicação do instrumento, tendo que passar pela anuência da Câmara Municipal; ficou prevista a obrigatoriedade da formação de conselhos gestores para acompanhar as concessões, formados por membros da prefeitura e da sociedade civil. A bancada do PT havia solicitado ainda que os pedidos de aplicação da Concessão deveriam ser apresentados juntamente com um projeto detalhado das áreas a serem desapropriadas e suas destinações, porém a proposta não foi acatada. O líder da oposição na Câmara, João Antônio, do PT, afirmou que a aprovação da lei na forma como foi redigida se tratava de um “cheque em branco” em benefício do mercado imobiliário. Anaí Arantes, coordenadora do núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de SP alegou a inconstitucionalidade da Lei, já que “não existe concessão para obras, mas somente para serviços” (Folha de São Paulo, Cotidiano, 23 de abril de 2009). Na mesma matéria, o jornal apontou uma valorização do metro quadrado da região de R\$ 700,00 para R\$ 2.100,00, podendo chegar até R\$ 4.800,00 nas áreas passíveis de incorporação. Estava sendo iniciado um processo de “valorização” de uma região até então desinteressante para o mercado imobiliário, em função das expectativas por um projeto ainda não concebido efetivamente.

Na cerimônia de entrega do projeto da Concessão Urbanística ao prefeito Gilberto Kassab, realizada um dia após a aprovação da Lei na Câmara Municipal, o prefeito comparou o Projeto Nova Luz à Lei da Cidade Limpa, que ordenou a instalação de anúncios nas fachadas dos imóveis e marcou o início da sua gestão na prefeitura de São Paulo: “Vou fazer com este projeto o que fiz com a cidade limpa, a minha presença diária à frente das ações e operações. Este é o projeto mais importante da gestão iniciada pelo nosso Serra”, (O Estado de São Paulo, Cidades C4, 24 de abril de 2009). O prefeito anunciou ainda a instalação de um escritório para acompanhar de perto o projeto em um antigo hotel de seis andares, construído na década de 1940, na Rua General Couto de Magalhães, perto da Estação da Luz. O prédio, tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico do Estado (Condephaat) havia sido desapropriado em dezembro de 2008, permanecendo desocupado até então.

A matéria do Jornal da Tarde da mesma data, além de tratar da aprovação da Concessão Urbanística, trouxe também a notícia do desejo da Prefeitura em ter empresas internacionais como participantes da licitação que iria escolher o melhor projeto urbanístico para a área da Nova Luz, a ser realizada até o final de 2009. Rubens Chamas afirmou que a concorrência valorizaria “[...] profissionais com experiência comprovada na revitalização de áreas degradadas em diferentes lugares do mundo. [...] temos um bom produto e queremos valorizá-lo.” (Jornal da Tarde, 24 de abril de 2009), afirmou o presidente da Emurb.

Estava formado o cenário para o início de uma intervenção urbana viabilizada pelo chamariz do megaprojeto, onde o papel do ente público seria definidor para a elaboração dos pactos e definição dos atores, mas cujo ônus seria remetido ao mercado privado através da aplicação de um instrumento inédito na regulamentação urbanística brasileira, sem precedentes de aplicação. Nesta trama de articulações e definições de responsabilidades sobre a produção do espaço público e a exploração do espaço privado, o principal ator, o morador, aquele que habita o espaço em questão, usufrui de sua estrutura e sofre com seus problemas cotidianos, era mantido à margem do processo. Seria informado na hora do despejo durante o período pré-projeto ou nos exíguos canais de comunicação formalmente construídos para a divulgação de um projeto pronto.

Este processo inicial da abertura de áreas para o início de uma intervenção de grande porte, que buscou atuar sobre um território de alta vulnerabilidade social e a problemática situação habitacional do centro de São Paulo, se daria em paralelo com outras ações da prefeitura municipal em andamento, como o Programa de Cortiços, alterando seus rumos, atropelando políticas historicamente construídas e colocando-se contraditoriamente a uma área demarcada como ZEIS 3, na qual a manutenção da população residente deveria ser colocada como prioridade.

## 2.2 Demolições, despejos e deslocamento: a atuação do Programa de Cortiços no perímetro do Projeto Nova Luz

A fim de identificar a problemática da moradia para a população de baixa renda, a caracterização da população residente e as políticas públicas em curso na área do Projeto Nova Luz, foi iniciada uma pesquisa junto aos arquivos da Secretaria Municipal de Habitação sobre a atuação e consequências do Programa Municipal de Cortiços no perímetro do projeto. Foram catalogados os cortiços existentes na área, analisadas as fichas sociais dos moradores de cada um dos cortiços e identificada a destinação dos imóveis após as intimações junto aos proprietários e as políticas públicas aplicadas sobre as famílias remanejadas, seja no caso de fechamento dos cortiços por interdição ou mudança de uso, opções dadas pelo programa, seja pelas desapropriações intencionais para a liberação de áreas necessárias ao Projeto Nova Luz. Esta pesquisa foi realizada entre os anos de 2010 e 2011, quando já tinham ocorrido as primeiras demolições na área, porém antes da elaboração do projeto pelo Consórcio Nova Luz.

Em 2005 a gestão do prefeito José Serra retomou o Programa de Cortiços, criado originalmente na gestão da prefeita Luiza Erundina (1999/2002), com o objetivo de aplicar a Lei nº 10.928, de 8 de janeiro de 1991, conhecida como Lei Moura<sup>20</sup>, nos cortiços das subprefeituras Sé e Moóca. O Programa, integrado ao Programa de Atuação em Cortiços da CDHU, contabilizou inicialmente 53 cortiços no perímetro do projeto Nova Luz.

O programa de Recuperação de Cortiços da gestão 1989/1992 teve como objetivo a fixação da população encortiçada em seu local de moradia, em resposta às reivindicações dos movimentos populares, liderados, sobretudo, pela União dos Movimentos de Moradia (UMM), e pela Pastoral da Arquidiocese de São Paulo. Com o programa, o tema da moradia em cortiços saía do âmbito do simples atendimento aos moradores para entrar na pauta das políticas públicas. O Programa foi formulado por cogestão entre o poder público, os movimentos populares e suas assessorias. Tinha como objetivo financiar a aquisição de imóveis às associações de moradores e a posterior reforma destes, de acordo com a exigência das famílias moradoras, com estímulo à autogestão de empreendimentos financiados pela PMSP e a constituição de instrumentos jurídicos que garantissem a permanência dos moradores em seus locais de origem. Caso as reformas fossem inviáveis, seriam construídos empreendimentos de pequeno porte.

De 1993 a 2000, na gestão dos Prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta, os empreendimentos em curso foram paralisados e a equipe de cortiços existente na prefeitura foi desarticulada, dando-se prioridade à população moradora de favelas. Na gestão da Prefeita Marta Suplicy e do Secretário de Habitação Paulo Teixeira, iniciada em 2001, os convênios com as associações de moradores foram retomados.

---

<sup>20</sup> A Lei Municipal 10.928, conhecida como Lei Moura, é responsável por definir o que é um cortiço e determinar as condições mínimas de habitabilidade que seriam parâmetros para a fiscalização. A Lei visa ainda combater a exploração pelos altos aluguéis cobrados, exigindo que o locador ou sublocador exponha todas as contas do imóvel aos moradores. O Decreto 33.189 de maio de 1993, que regulamenta a lei, prevê multas pelo descumprimento das regras até a desapropriação por utilidade pública ou interesse social, mantendo a destinação residencial pelo poder público. No caso de interdição por risco grave ou iminente o proprietário ou locatário é intimado a providenciar a reforma imediata do cortiço e, quando não o fizer, a prefeitura é responsável pelas obras necessárias à eliminação do risco, podendo decretar a desapropriação do imóvel para interesse social.

O Programa de Cortiços – Reabilitação da Moradia Coletiva, da gestão da Prefeita Marta Suplicy, passou a atuar em três eixos: capacitação dos moradores, fiscalização (aplicação da Lei Moura) e intervenção. De acordo com a Resolução 15 do Conselho Municipal de Habitação, a intervenção poderia ocorrer de três formas: em parceria com entidades públicas ou privadas; por meio de determinações ao proprietário que realiza as melhorias necessárias com seus próprios recursos; e por meio de imposição ao proprietário que poderia financiar a melhoria pelo Fundo Municipal de Habitação, onde o próprio imóvel encortiçado seria dado como garantia, sob as condições de permanência dos moradores por 30 meses a partir do término das obras e da manutenção dos valores de locação sem aumento, além da correção anual conforme prevista em lei.

### **O Programa de Cortiços na gestão Serra-Kassab**

A gestão Serra/Kassab deu sequência ao Programa de Cortiços da gestão anterior com algumas mudanças significativas em relação ao programa original criado na gestão da Prefeita Luiza Erundina, sobretudo no que diz respeito à permanência da população residente e à interferência nas decisões de uso do imóvel pelos proprietários.

A ação principal foi a aplicação da Lei Moura nos cortiços pertencentes às Subprefeituras da Mooca e da Sé, área escolhida por ter sido objeto de estudo do Programa de Atuação em Cortiços (PAC), do CDHU, em 2000, onde foram mapeados 1.648 cortiços. A Sehab atuou em parceria com a CDHU direcionando a população removida para os programas de crédito habitacional e aproveitando o banco de dados do PAC para a fiscalização e ação nos cortiços, unido ao antigo cadastro os novos cortiços identificados, removendo deste os que não se apresentavam mais como habitações encortiçadas. Em quase uma década, 562 imóveis deixaram de ser cortiços e 609 se transformaram em cortiços, representando 77% de alterações no mapeamento original da CDHU, de 2000 (LÓPEZ, 2010).

A metodologia do programa consistiu em vistorias iniciais utilizando os instrumentos “Formulário de Vistoria Prévia”, cujo objetivo foi a apresentação de um panorama geral do imóvel subdividido em quatro macro itens: salubridade, estrutura, instalação e segurança contra incêndio; e o “Formulário de Recomendação de Obras”, emitido aos imóveis que necessitavam de reparos. O programa definiu que as vistorias e o acompanhamento social fossem feitos por arquitetos, engenheiros e assistentes sociais, com o principal objetivo de:

[...] recolher dados sócio econômicos dos moradores, dados edílios dos imóveis, e prestar esclarecimentos sobre os tipos de atendimentos habitacionais vinculados ao Programa de Cortiços que estão disponíveis. Além disso, a equipe orienta sobre a necessidade de se adequar o cortiço à Lei Moura, apresentando os direitos e deveres de cada parte, explícitos na Legislação. (LÓPEZ, FRANÇA e COSTA, 2010, p. 63).

O primeiro passo do programa era intimar o proprietário do imóvel encortiçado que, após receber as recomendações das obras necessárias, pôde optar pela reforma e adequação à Lei Moura ou pela mudança de uso do imóvel. Caso a opção escolhida fosse a reforma, o programa previa que o proprietário apresentasse um cronograma de obras à prefeitura, que deveria acompanhar a realização da reforma e dar assistência social às famílias moradoras dos cortiços quanto à “[...] orientação para a convivência no condomínio, estabelecendo normas do regimento interno do cortiço.” (LÓPEZ; FRANÇA; COSTA, 2010, p. 62). Caso o proprietário decidisse mudar o uso do imóvel e desfazer o cortiço, as famílias seriam encaminhadas para o atendimento da PMSP ou da CDHU, onde optariam por receber “ajuda de custo” (correspondente na época a R\$ 2.000,00 pela CDHU e R\$ 900,00 pela PMSP, com variações), aluguel temporário em situações emergenciais junto ao programa municipal Parceria Social (bolsa aluguel de R\$ 300,00 para idosos, gestantes, crianças, deficientes e mulheres

em situações emergenciais) e carta de crédito (de até 70 mil reais, advindos da CDHU, parte com auxílio do BID) para adquirir uma unidade habitacional disponível<sup>21</sup>. O atendimento era realizado pela PMSP em casos de ocupações irregulares ou situações emergenciais. Caso contrário, as famílias seriam encaminhadas para atendimento na CDHU, recebendo um prazo em torno de 60 dias para desocupar o imóvel. O mesmo acontecia nos casos de interdições, quando havia riscos para a população residente.

Havia também a possibilidade do proprietário transformar o imóvel em HIS onde, com um estudo preliminar de viabilidade desenvolvido pela Sehab, o proprietário assinaria uma carta de intenções e daria entrada no projeto na PMSP. Neste caso as famílias moradoras seriam encaminhadas para atendimento da CDHU ou PMSP da mesma forma que na mudança de uso. Contudo, não houve registros deste tipo de ocorrência.

O Programa de Cortiços, conforme publicado no livro de divulgação do programa, realizou 976 vistorias na área da Subprefeitura da Sé, indicando até então 129 cortiços (1418 famílias) para reformas e adequações à Lei Moura, 63 interdições (729 famílias), 43 mudanças de uso (328 famílias) e 71 invasões. Deste total, 57 cortiços (884 famílias) tiveram encaminhamento para a CDHU para aquisição de moradia ou recebimento de ajuda de custo. Apenas um cortiço, com 12 famílias residentes, havia recebido até 2010 a certificação de adequação à Lei Moura.

A principal diferença entre o Programa de Cortiços da Gestão Serra/Kassab, praticado durante o desenvolvimento do Projeto Nova Luz, e o programa original criado na gestão 1989 - 1992 é que, nesta última e mais recente versão, o contato e a negociação não foram realizados diretamente com os moradores, mas com os proprietários do imóvel, que na maioria dos casos não moravam no local, não se relacionavam com a população residente dos cortiços e, muitas vezes, não eram os responsáveis pelas locações, cuja função era destinada aos inquilinos que sublocavam para terceiros. Ao serem comunicados pela necessidade de reforma dos cortiços, muitos proprietários optaram pela mudança de uso dos imóveis, não havendo, portanto, o princípio de manutenção da população nos seus locais de origem, conforme definido pela Lei Moura e pela Resolução nº 15 do Conselho Municipal de Habitação.

O programa original propunha a desapropriação de imóveis e transferência da propriedade aos moradores, por meio de financiamento, onde a participação das lideranças comunitárias estava presente em todo o processo de intervenções, atuando em cogestão com o poder público. O objetivo inicial era a aquisição dos imóveis para transferência aos moradores e a posterior reforma das edificações, a fim de coibir o processo exploratório dos proprietários sobre os inquilinos e lhes conferir emancipação frente à gestão condominial. Garantir a permanência dos moradores em seus locais de origem era a base do programa, diferentemente da recente versão, onde a reforma e a melhoria das condições do ambiente construído, independentemente do destino dos seus moradores, foi o foco principal.

Analisando a Lei Moura e o Decreto de regulamentação de 1993, vimos que está previsto o estabelecimento de multas ao proprietário pelo descumprimento das regras até a desapropriação por utilidade pública ou interesse social, mantendo a destinação residencial pelo poder público. Na prática do Programa de Cortiços da gestão Serra/Kassab, o que acontecia era, no caso da inadequação às normas da Lei Moura, a livre escolha do proprietário em reformar ou mudar de uso, sem qualquer incentivo para a manutenção do uso residencial. Sem subsídio público para a reforma, na maioria das vezes seria mais vantajoso a mudança de uso.

---

21 Informações cedidas pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Habitação, divisão Habi Centro. Os valores se referem ao ano de 2011

Nos casos de interdição por risco, a lei prevê a intimação do proprietário ou locatário a reformar imediatamente o cortiço, e quando não o fizer a prefeitura seria responsável pelas obras necessárias à eliminação do risco, podendo decretar a desapropriação do imóvel para interesse social. Ou seja, a indicação da lei é sempre a da manutenção do uso para habitação de interesse social. Neste último exercício do programa, os cortiços em estado de risco foram fechados e a população foi removida através dos instrumentos existentes na PMSP ou CDHU, recebendo carta de crédito e indo residir em outras localidades, na maioria das vezes distante dos locais de origem, ou então recebendo uma ajuda de custo para providenciar sua mudança, sem qualquer responsabilidade do poder público. Estes moradores vão buscar ajuda com familiares, morar em áreas periféricas ou procurar um cômodo ou outro cortiço para alugar na vizinhança. Ou seja, o problema da moradia nesse caso não é resolvido, mas deslocado territorialmente, conforme observado na análise do Programa de Cortiços incidente sobre o perímetro do Projeto Nova Luz.

### **As intervenções nos cortiços na área do Projeto Nova Luz: interdições e demolições**

No banco de dados da CDHU, utilizado como base para o Programa de Cortiços viabilizado na gestão Kassab, foram identificados 53 cortiços na área delimitada pelo perímetro do Projeto Nova Luz. Após análise das planilhas de vistoria aos cortiços da Secretaria de Habitação, verificou-se que, dos 53 cortiços identificados inicialmente:

- 17 cortiços foram recadastrados por terem deixado de ser cortiços;
- 19 cortiços ainda não haviam recebido a vistoria prévia da equipe da Secretaria de Habitação;
- 3 cortiços foram vistoriados mas não tinham obtido resposta dos proprietários, estando com o processo parado;
- 2 cortiços estavam cadastrados como “invasão”, não enquadrando-se na metodologia do programa;
- 6 cortiços foram interditados, lacrados e desapropriados em função do Projeto Nova Luz, não seguindo os objetivos do programa;
- 2 cortiços foram interditados e lacrados pelo Programa de Cortiços, sendo negociado com o proprietário a mudança de uso do imóvel;
- 4 cortiços estavam em reforma para adequar-se à Lei Moura, objetivo principal do Programa de Cortiços da PMSP.

A análise acima evidenciou um grande número de cortiços não vistoriados, equivalente a 36% do total, número elevado considerando que, no total de cortiços existentes na Subprefeitura da Sé, 90% foram vistoriados, segundo informação publicada no livro “Cortiços: A Experiência de São Paulo” (LÓPEZ; FRANÇA; COSTA, 2010). Essa carência de vistorias na área da Nova Luz não foi mero acaso, já que grande parte dos imóveis onde estavam concentrados os cortiços estariam sujeitos às demolições previstas no plano urbanístico.

Considerando que um percentual ínfimo destes cortiços estava seguindo o objetivo inicial do programa, que é adequá-los à Lei Moura e melhorar as condições de habitabilidade das edificações, foi realizada uma análise dos oito cortiços interditados, seja por intermédio das desapropriações do Projeto Nova Luz ou pela mudança de uso proposta pelo programa. Nestes oito cortiços moravam cerca de 97 famílias, cujos destinos e encaminhamentos foram rastreados e verificados, junto ao banco de dados e documentos do Habi Centro e CDHU, a fim de se analisar o impacto do Projeto Nova Luz e do Programa de Cortiços sobre a população residente da área. Os dados foram retirados de planilhas do programa de Cortiços da PMSP, contudo, as informações referentes aos encaminhamentos das famílias foram emitidas pela CDHU, que imprimiu tabelas atualizadas em janeiro de 2011. As planilhas da PMSP apresentavam dados divergentes em relação aos encaminhamentos das famílias.



**Mapa 2.03: Cortiços interditados (demolidos ou lacrados) no perímetro original do Projeto Nova Luz.**

Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa realizada junto aos dados da Sehab em 2010 e 2011.

Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade, 2004.

Dos oito cortiços interditados, seis foram lacrados, desapropriados e demolidos, a pedido da gestão do Projeto Nova Luz. Para os terrenos onde ocorreram as demolições, realizadas após a desocupação em 2007, estavam previstas as construções da Subprefeitura da Sé e do escritório do Banco de Dados do Estado de São Paulo. Área que permaneceu desocupada, somando-se sete anos sem uso, não cumprindo a função social da propriedade por determinações do poder público. Outro cortiço, localizado na Rua Aurora, foi demolido para a construção do complexo que abrigaria a Escola Técnica Estadual (Etec) Nova Luz, o Centro de Capacitação de Professores e a nova sede administrativa do Centro Paula Souza. A princípio podemos apontar as seguintes questões: com tantos imóveis vazios no centro da cidade propícios para alojar instituições públicas, haveria a necessidade de desalojar 74<sup>22</sup> famílias ou mais? Se o projeto em pauta tem como um dos princípios a estruturação da ZEIS 3 localizada no mesmo perímetro e a produção de habitação de interesse social, há sentido em retirar a população de baixa renda local para incluir outra? O questionamento posterior é em relação ao atendimento habitacional que as famílias desalojadas receberam, avaliados através das análises das planilhas da CDHU.

Os seis cortiços demolidos, cadastrados no Programa de Cortiços da PMSP são:

22 Este é o número resultante da soma de famílias registradas nas fichas de vistorias dos seis cortiços demolidos, sendo que em dois deles não há registro exato do número de famílias.

**Quadro 2.01**

<b>Cortiço 1. Rua General Couto de Magalhães 385, 387</b>	
Tipo da edificação	Três ou mais pavimentos, com 34 quartos e 29 banheiros.
Data de construção	1934
Tombamento	Fachadas e volumetria
Condições do imóvel	Usos conformes: 21 itens Usos não conformes: 2 itens (localização dos botijões e divisórias internas)
Número de famílias	34
Número de Moradores	102
Valor médio do aluguel	Sem registro
Renda média dos moradores	Sem registro
Nº de famílias atendidas CDHU por carta de crédito	Total= 08 2: Pari A2, D, F e G 5: Cidade Tiradentes 1: Francisco Morato
Nº de famílias atendidas CDHU por ajuda de custo	Sem registro
Nº de famílias atendidas PMSP	0
Famílias sem atendimento	26

Conforme planilha da CDHU foram concedidas oito cartas de crédito para famílias do cortiço demolido na Rua General Couto de Magalhães nº 385/387, que foram deslocadas para áreas distantes do centro, como Pari, Cidade Tiradentes e Francisco Morato. Os encaminhamentos para as famílias restantes estão cadastrados como “falta de comparecimento”. Outro dado relevante sobre este imóvel são suas características quanto às condições físicas, possuindo apenas dois itens não conformes com a Lei Moura, ou seja, trata-se da demolição de um imóvel em boas condições de uso.

**Quadro 2.02**

<b>Cortiço 2. Rua General Couto de Magalhães 393, 395, 397, 399</b>	
Tipo da edificação	Três ou mais pavimentos
Data de construção	1940
Tombamento	Não
Condições do imóvel	Sem registro
Número de famílias	Sem registro
Número de Moradores	Sem registro
Valor médio do aluguel	Sem registro
Renda média dos moradores	Sem registro
Nº de famílias atendidas CDHU por carta de crédito	Sem registro
Nº de famílias atendidas CDHU por ajuda de custo	Sem registro
Nº de famílias atendidas PMSP	Sem registro
Famílias sem atendimento	Sem registro

Não foram encontrados registros sobre o imóvel e as famílias residentes do cortiço localizado na Rua General Couto de Magalhães nº 393/395/397/399.

**Quadro 2.03****Cortiço 3. Rua General Couto de Magalhães 403, 407, 409**

Tipo da edificação	Três ou mais pavimentos, com 17 quartos e 02 banheiros.
Data de construção	1944
Tombamento	Não
Condições do imóvel	Usos conformes: 11 itens Usos não conformes: 12 itens
Número de famílias	17
Número de Moradores	31
Valor médio do aluguel	R\$ 192,35
Renda média dos moradores	Sem registro
Nº de famílias atendidas CDHU por carta de crédito	Total= 07 1: Pari A2, D, F e G; 1: Moóca A, B e C; 1: Cohab José Bonifácio 1: Cohab Pres. Castelo Branco 2: Cidade Tiradentes 1: Rua dos Andradas, Sta Efigênia
Nº de famílias atendidas CDHU por ajuda de custo	0
Nº de famílias atendidas PMSP	0
Famílias sem atendimento	10

Foram concedidas sete cartas de crédito para famílias do cortiço demolido na Rua General Couto de Magalhães nº 403/407/409. Quatro deles foram deslocadas para áreas distantes do centro, como COHAB José Bonifácio, COHAB Presidente Castelo Branco e Cidade Tiradentes, dois em áreas mais próximas ao centro, como Pari e Mooca, e uma família conseguiu comprar um imóvel no mesmo bairro, provavelmente com alguma renda complementar á carta de crédito. Os encaminhamentos para as dez famílias restantes foram cadastrados como “falta de comparecimento” ou “falta de interesse”.

**Quadro 2.04****Cortiço 4. Rua dos Protestantes, 90**

Tipo da edificação	Assobradada
Data de construção	Sem registro
Tombamento	Não
Condições do imóvel	Sem registro
Número de famílias	4
Número de Moradores	Sem registro
Valor médio do aluguel	Sem registro
Renda média dos moradores	Sem registro
Nº de famílias atendidas CDHU por carta de crédito	Total: 04 1: Moóca A, B e C 1: Francisco Morato 1: Cidade Tiradentes 1: Rua General Osório, Sta Efigênia
Nº de famílias atendidas CDHU por ajuda de custo	0
Nº de famílias atendidas PMSP	0
Famílias sem atendimento	Sem registro

Foram concedidas cartas de crédito para todas as quatro famílias do cortiço demolido na Rua dos Protestantes, nº 90. Duas dela foram deslocadas para áreas distantes do centro, como Francisco Morato e Cidade Tiradentes, um em área mais próxima ao centro, na Mooca, e uma família adquiriu um imóvel no mesmo bairro.



À esquerda, Figura 2.08: Quadras dos imóveis demolidos entre as ruas General Couto de Magalhães e Protestantes. Crédito: Google Earth, 14 de dezembro de 2008.

À direita, Figura 2.09: Quadras dos imóveis demolidos entre as ruas General Couto de Magalhães e Protestantes. Crédito: autora.

#### Quadro 2.05

Cortiço 5. Rua Aurora, 39, 41	
Tipo da edificação	Assobradada
Data de construção	1944
Tombamento	Não
Condições do imóvel	Sem registro
Número de famílias	19
Número de Moradores	30
Valor médio do aluguel	260 reais
Renda média dos moradores	600 reais
Nº de famílias atendidas CDHU por carta de crédito	Total: 06 (3 ainda não viabilizadas) 1: Bom Retiro 1: Belém 1: Rua dos Andradas, Sta Efigênia
Nº de famílias atendidas CDHU por ajuda de custo	0
Nº de famílias atendidas PMSF	3 (Bolsa Aluguel – Parceria Social)
Famílias sem atendimento	13

O cortiço da Rua Aurora nº 39/41 foi o único cujo cadastro social das famílias foi encontrado disponível para consulta. O cadastro possibilitou identificar o perfil dos moradores, desde sua renda e escolaridade até as relações que estabelecem com a região. A análise mostra que a maior parte das famílias, 55%, residia no cortiço pelo período maior que um ano, com destaque para quatro famílias que moravam no local há, respectivamente, 15, 14, 29 e 35 anos. O maior percentual, também

correspondente a 55 %, pagava de aluguel valores entre R\$ 200,00 e R\$ 300,00 reais. Todos os inquilinos possuíam renda inferior a 3 s.m., onde 65 % trabalhavam informalmente, no bairro ou na área central; 20% dos inquilinos eram peruanos, 40% nordestinos e 25% eram naturais de outros estados brasileiros, dados que confirmam a diversidade de culturas existentes nas habitações informais da área delimitada pelo Projeto Nova Luz.

Foram concedidas seis cartas de crédito para as famílias do cortiço da Rua Aurora, sendo que três ainda não estavam cadastradas como entregues. Duas famílias que receberam carta de crédito foram deslocadas para áreas próximas: Bom Retiro e Belém e uma família conseguiu comprar um imóvel no mesmo bairro, na Rua dos Andradas. Três famílias receberam Bolsa Aluguel da PMSP, enquadrando-se no programa Parceria Social (bolsa aluguel de R\$ 300,00 por 30 meses para idosos, gestantes, crianças, deficientes e mulheres em situações emergenciais). Contudo, treze famílias ficaram sem atendimento, sendo alegado pela CDHU a “dificuldade no contato”, e outros por serem imigrantes ilegais.



Figuras 2.10 e 2.11: Cortiço da Rua Aurora 39, 41, antes da demolição.

Crédito: Google.



Figuras 2.12 e 2.13: Localização do cortiço demolido na Rua Aurora 39, 41.

Crédito: Google.

**Quadro 2.06**

<b>Cortiço 6. Rua dos Protestantes, 96</b>	
Tipo da edificação	03 pavimentos ou mais
Data de construção	1939
Tombamento	Não
Condições do imóvel	Sem registro
Número de famílias	Sem registro
Número de Moradores	Sem registro
Valor médio do aluguel	Sem registro
Renda média dos moradores	Sem registro
Nº de famílias atendidas CDHU por carta de crédito	3
Nº de famílias atendidas CDHU por ajuda de custo	Sem registro
Nº de famílias atendidas PMSP	Sem registro
Famílias sem atendimento	Sem registro

Não foram encontrados registros sobre o destino das famílias moradoras do cortiço na Rua dos Protestantes, nº 96, demolido em 2007 para a construção da futura sede da Subprefeitura da Sé. Foi encontrado registro apenas de três cartas de crédito concedidas.

Dos oito cortiços interditados, dois foram lacrados, tendo sido negociada a mudança de uso com os proprietários. São eles:

**Quadro 2.07**

<b>Cortiço 7. Rua dos Gusmões, 132</b>	
Tipo da edificação	Assobradada, com 09 quartos e 01 banheiro
Data de construção	1974
Tombamento	Não
Condições do imóvel	Usos conformes: 09 itens Usos não conformes: 14 itens
Número de famílias	10
Número de Moradores	20
Valor médio do aluguel	Sem registro
Renda média dos moradores	Sem registro
Nº de famílias atendidas CDHU por carta de crédito	Total= 03 02: Cohab J.K. 01: Rua Aurora, Sta Efigênia
Nº de famílias atendidas CDHU por ajuda de custo	4
Nº de famílias atendidas PMSP	0
Famílias sem atendimento	3

Foram concedidas três cartas de crédito para famílias do cortiço demolido na Rua dos Gusmões, nº 132. Duas delas foram deslocadas para um empreendimento da COHAB em área distante do centro, e uma família conseguiu comprar um imóvel no mesmo bairro, na Rua Aurora. Quatro famílias receberam ajuda de custo da CDHU, cujo valor varia em torno de R\$2000,00. Três famílias ficaram sem atendimento, sendo alegado pela CDHU o “não comparecimento”.



À esquerda, Figura 2.14: Imóvel lacrado na Rua dos Gusmões, 132.

Crédito: Google.

À direita, Figura 2.15: Cortiço interditado na Rua General Osório, 165, 171.

Crédito: Google.

#### Quadro 2.08

Cortiço 8. General Osório, 165, 171	
Tipo da edificação	03 pavimentos ou mais
Data de construção	1980
Tombamento	Não
Condições do imóvel	Sem registro.
Número de famílias	10
Número de Moradores	12
Valor médio do aluguel	Sem registro
Renda média dos moradores	Sem registro
Nº de famílias atendidas CDHU por carta de crédito	6
Nº de famílias atendidas CDHU por ajuda de custo	4
Nº de famílias atendidas PMSP	Sem registro
Famílias sem atendimento	0

Não foram encontrados registros na CDHU sobre o destino das famílias moradoras do cortiço na Rua General Osório, nº 165/171. O banco de dados da PMSP relata que foram concedidas seis cartas de crédito e quatro ajudas de custo, atendendo todas as famílias. Contudo, os dados na Prefeitura sempre mostram as famílias que foram encaminhadas para a CDHU, o que não é garantia de atendimento, podendo haver problemas no contato, desistências ou impossibilidades da população em receber a carta de crédito pela CDHU.

Após análise e quantificação das destinações dadas à população residente nos cortiços localizados no perímetro do Projeto Nova Luz, pode-se verificar a existência de uma política habitacional para o realojamento das famílias em novas moradias a cargo da CDHU, que disponibiliza cartas de crédito como opção para aquisição da casa própria. Contudo observa-se que a chance destas famílias serem realojadas no mesmo bairro onde residiam antes da demolição é mínima, correspondendo a menos de 12% do total de cartas de crédito emitidas, e grande parte dos moradores que recebem o benefício,

42%, são obrigados a deslocar-se para áreas distantes, rompendo seus laços de permanência e vínculos sociais, bem como afastando-se de suas atividades cotidianas, como trabalho, educação e lazer.

Mas o dado mais alarmante refere-se ao número de famílias que não receberam nenhum tipo de atendimento habitacional, correspondentes a 65% do total. Ou seja, das 95 famílias retiradas de suas casas, 61 delas não receberam qualquer ajuda, e tiveram que procurar meios próprios para conseguir uma nova moradia. O que acontece, na melhor das hipóteses, é o deslocamento dessa população para outros cortiços próximos, quando existem, e o alojamento temporário na casa de familiares em áreas muito distantes, quando possuem famílias. Na maior parte dos casos, estas famílias ou indivíduos vão ocupar áreas invadidas, favelas na periferia, beiras de córregos ou acabam vivendo nas ruas próximas ao antigo cortiço que habitavam anteriormente, opção muitas vezes considerada a mais viável, por ser a única possibilidade de manter-se no centro próximo às ofertas de trabalho informal e outros meios de sobrevivência.

Quadro 2.09: Síntese do atendimento habitacional nos cortiços demolidos no perímetro do Projeto Nova Luz

Cortiços fechados e/ou demolidos na área da Nova Luz: encaminhamento da população								
Cortiço	Total de cartas de crédito	Carta de crédito na mesma área	Carta de crédito em bairro próximo	Carta de crédito na periferia	Carta de crédito ainda não viabilizada	Ajuda de custo	Bolsa aluguel PMSP	Sem atendimento
1	8	-	2	6	-	-	-	26
2	s/ registro							
3	7	1	2	4	-	-	-	19
4	4	1	1	2	-	-	-	-
5	6	1	2	-	3	-	3	13
6	s/ registro							
7	3	1		2	-	4	-	3
8	6	s/ registro		s/ registro	s/ registro	4	-	-
Total	34	4	7	14	3	8	3	61

Fonte: elaboração própria

Dentro dos cortiços que mudaram de uso (cortiços 7 e 8) que seguiram um dos percursos propostos pelo Programa de Cortiços, que é a mudança de uso, aparece a incidência de ajudas de custo como alternativa de política habitacional. Esta política resolve o problema imediato do poder público, que desaloja os moradores rapidamente, e garante a mudança das famílias para outras áreas. Contudo, não tem impacto algum como solução do problema da moradia, já que a quantia irrisória permite no máximo o pagamento do aluguel de outro cortiço ou barraco em favela por pouquíssimos meses.

O que identificamos na aplicação do Programa de Cortiços, em especial na análise da sua aplicação no perímetro do Projeto Nova Luz, é um cenário de políticas públicas sobrepostas e contraditórias, que não atendem o direito à moradia adequada, reconhecido na Declaração dos Direitos Humanos, do ano de 1948. A necessidade de dar “vida” à áreas da cidade, ou seja, de retirar seu aspecto de pobreza e abandono, mesmo sabendo que estes fatores são fruto da omissão do poder público na falta de investimentos por anos consecutivos, se sobrepõem aos usos já existentes, às atividades produtivas realizadas e às relações sociais já estabelecidas, que perdem seu significado e seu valor perante os projetos de urbanização, sem políticas compensatórias e de mitigação de impactos.

A aplicação do Programa de Cortiços representou, neste caso, a essência contraditória de processos de gestão pública que visam à melhoria das condições de habitabilidade de uma determinada área e apresentam como meta principal a permanência dos moradores nas habitações reformadas, gerando na prática um processo inverso de caráter higienizador. As ações de deslocamento da população ocorreram na sua maioria em função das demolições para a liberação de áreas para o Projeto Nova Luz, sobrepondo seus interesses aos objetivos oficiais do Programa de Cortiços, cuja meta seria a manutenção da população em suas áreas de origem.

Por outro lado, identificamos as contradições presentes no Projeto Nova Luz com suas ações iniciais. O termo de referência do edital de licitação para a contratação do projeto, sobre o qual falaremos a seguir, apontou a necessidade de inclusão da população residente e sua inserção nas políticas habitacionais, prioritárias para quem já vive no local. Contudo, as ações iniciais, anteriores à contratação do projeto, apresentaram-se contrárias a qualquer política de inclusão social. O ponto de partida do projeto, aqui detalhado, resume-se à demolição de habitações de baixa renda e no desalojamento de no mínimo 74 famílias<sup>23</sup> de seus locais de origem. As palavras do então coordenador das subprefeituras Andrea Matarazzo, sobre as demolições ocorridas em 2007, evidenciam os objetivos higienizadores e elitizantes da ação, sem nenhuma referência aos impactos gerados para as famílias que ali residiam, e sem qualquer articulação do cenário futuro com a ZEIS existente, onde deveriam ser construídas moradias populares: “O mais importante é que o processo de desapropriação continue e, em paralelo, possamos anunciar investimentos privados [...] os novos investimentos vão transformar a região, com empregos de alta renda e qualificados” (Portal da PMSP, outubro de 2007) <sup>24</sup>.

---

23 Este número corresponde à somatória do nº de famílias dos cortiços 1 ao 6, que foram demolidos para liberação de áreas para o Projeto Nova Luz

24 Matéria publicada no site da PMSP em outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=132803>>. Acessado em outubro de 2009.

## 2.3 Da consulta pública à licitação para escolha dos responsáveis pelo projeto: intervenções na cracolândia e especulações do mercado a todo vapor

No dia 1º de julho de 2009 foi aberto para consulta pública, durante o prazo de dois meses, o edital de licitação N° 01/2009SMDU, Processo N° 2009-0.209.264-9, para contratação da empresa responsável por desenvolver o projeto urbanístico da área da Nova Luz, que também incluía o Plano De Urbanização da ZEIS, Estudo de Viabilidade Econômica e Financeira, Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) e um Plano de Comunicação. O edital de licitação, disponível no site da SMDU, de modalidade técnica e preço, apresentou como diretriz um plano urbanístico com previsão para atender seis mil moradores além dos 12 mil existentes, incluindo a ampliação das áreas públicas, alargamento de calçadas, preservação de patrimônio histórico e o estímulo às atividades econômicas. O edital apresentou uma ampliação de quase duas vezes o perímetro do Projeto Nova Luz original apresentado pela Emurb em 2005, estando agora circunscrito entre as Avenidas Casper Líbero, Ipiranga, São João, Duque de Caxias e Rua Mauá. A ampliação direcionou a intervenção para Oeste, aumentando a oferta de áreas a serem destinadas à população de maior renda na aplicação da Concessão Urbanística, já que grande parte da face Leste estaria comprometida com a construção de habitações de interesse social, devido a demarcação da ZEIS 3.

Entre o período da consulta pública até o lançamento da licitação para a contratação da empresa responsável pelo projeto se passaram pouco mais de cinco meses. Um período marcado por ações na cracolândia, tentativas de ressignificação do lugar pelo poder público e especulações do mercado sobre o destino da área e suas possibilidades de investimento.

No dia 22 de julho de 2009 entrou em ação uma grande operação denominada Ações Integradas Centro Legal, envolvendo mais de 20 órgãos da Prefeitura Municipal e do Governo do Estado, cujo objetivo era diminuir os índices de criminalidade e um problema social da área: o consumo de crack. Os diversos jornais que publicaram a operação apontaram os números do primeiro dia de abordagem: 71 agentes da Polícia Civil e 250 policiais militares foram colocados nas ruas; 126 agentes de saúde e de assistência social foram elencados para atender a população em situação de rua; três traficantes foram presos pela Polícia Militar; quantidade não divulgada de substâncias ilícitas (maconha, cocaína e crack) foram apreendidas; foram cumpridos 22 mandados de prisão, busca e apreensão; 20 cortiços foram interditados por alegação de falta de segurança e usuários de droga foram abordados e “convidados” a se dirigir para uma unidade de saúde da região.

Como resultado deste primeiro dia de operação não só o sistema carcerário municipal recebeu um acréscimo de “usuários”, mas também as ruas do centro da cidade. Famílias residentes dos cortiços interditados foram despejadas de suas moradias, já que não aceitaram ser encaminhadas para os centros de acolhida. A grande maioria dos dependentes químicos da área ali permaneceram depois de recusarem o encaminhamento para as unidades de saúde e posteriormente para as clínicas de tratamento. Contudo, o programa persistiu. “Nós vamos conseguir botar ordem neste setor da Nova



- Perímetro Original do Projeto Nova Luz
- - - Perímetro Ampliado do Projeto Nova Luz
- Perímetro da ZEIS 3C 016 (Sé)



**Mapa 2.04: Projeto Nova Luz: perímetro original e perímetro ampliado**

Fonte: Elaboração própria a partir dos mapas divulgados pela PMSP. Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade, 2004.

Luz através da persistência” (Portal G1, 22 de julho de 2009)<sup>25</sup>, afirmou o delegado Aldo Galeano, comandante da operação. Dois dias após o início da operação foi divulgado o número de 12 dependentes encaminhados para internação e 66 encaminhamentos médicos, após 332 abordagens.

Contudo, três meses depois do início da operação, a cracolândia permanecia visível, com usuários de drogas ocupando as ruas e espaços públicos não somente da região da Luz e da Santa Ifigênia, mas também de Campos Elíseos, Santa Cecília, Barra Funda, República e arredores. O jornal O Estado de São Paulo noticiou que 90% dos abordados recusaram auxílio. O fechamento dos hotéis e a interdição dos cortiços, totalizando quase 30 imóveis, tornaria a região ainda mais desabitada, ampliando o número de moradores nas ruas, já que os imóveis anteriormente ocupados pelas famílias de baixa renda permaneciam vazios, abandonados, sem moradores.

Ao final das intervenções policiais, em dezembro de 2009, seis meses depois do início da operação Centro Legal, 37.900 abordagens haviam sido realizadas aos moradores de ruas e viciados, que levaram a 2.111 casos de encaminhamentos pelos técnicos da saúde, e que por sua vez resultaram em 155 internações para resolver problemas básicos de saúde, como desnutrição, fraturas e intoxicação por

25 Matéria publicada no Portal G1 em 22 de julho de 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL1239401-5605,00-OPERACAO+NA+CRACOLANDIA+TIRA+DAS+RUAS+E+INTERNA+CINCO+PESSOAS.html>>. Acessado em dezembro de 2009.

drogas, mas não para tratar a dependência química. Ao fim das rondas policiais, a rotina dos dependentes químicos e a ocupação dos arredores da Rua Helvétia já haviam sido retomadas.

Uma nova ação da polícia civil, descolada da Operação Centro Legal, foi realizada no dia 25 de fevereiro de 2010, considerada pela imprensa na época a maior ação feita na cracolândia. Foram apreendidas 500 pedras de crack e presas 33 pessoas acusadas de tráfico de drogas. Essa operação policial deteve ainda cerca de 300 usuários de drogas, que foram humilhantemente colocados em fila indiana e confinados na base da ação Centro Legal, sem qualquer conhecimento dos agentes de saúde. O então Secretário Municipal de Saúde, Januario Montone, emitiu nota de repúdio ao espetáculo pirotécnico realizado pela polícia civil: “Foi uma ação de total e inteira responsabilidade das autoridades policiais, sem qualquer planejamento conjunto ou conhecimento e preparação da área da saúde” (O Estado de São Paulo, 26 de fevereiro de 2010, C8, Cidades/Metrópole). No dia seguinte, o então secretário nacional de Segurança Pública, Ricardo Balestreri, anunciou uma força-tarefa federal para combater o crack, afirmando que “[...] a polícia brasileira, com toda a boa intenção, não tem know how para o combate ao crack” (O Estado de São Paulo, 27 de fevereiro de 2010, C8, Cidades/Metrópole). Na mesma ocasião, o prefeito Gilberto Kassab admitiu falta de integração com o Governo do Estado em operação policial na Luz, se remetendo à operação realizada no dia anterior.

Toda essa operação de guerra contra a “degradação” veio acompanhada de tentativas do poder público de ressignificação do que antes era chamado por eles mesmos de “cracolândia”, a fim de organizar o território e atrair o mercado para os investimentos que então se sucederiam, como o início do desenvolvimento do projeto urbanístico e a licitação da Concessão Urbanística. Logo após o início do programa Centro Legal, quando as ruas da Santa Ifigênia foram tomadas por policiais e funcionários da saúde pública e assistência social, a Prefeitura Municipal em parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) promoveu uma caminhada pelos limites do projeto com urbanistas internacionais membros da União Internacional de Arquitetos (UIA), como parte da programação do Fórum Urbano Internacional, criado para discutir o projeto de revitalização da Nova Luz. Estiveram presentes na caminhada arquitetos da China, Coreia do Sul, Marrocos, Austrália e Estados Unidos, entre outros. “Uma cracolândia sem crack, uma Luz sem prostitutas, um centro sem assaltos e ruas sem lixo. Foi essa a São Paulo que o grupo de urbanistas estrangeiros conheceu ontem”, (Folha de São Paulo, 27 de julho de 2009, C8, Caderno Cidades), foi a notícia veiculada. Após uma visita à Sala São Paulo, o grupo, escoltado pela Guarda Civil Metropolitana, foi levado para percorrer as ruas inseridas no perímetro do projeto, porém “poupados” de adentrar as ruas Guaianases e Vitória, onde a concentração de usuários de drogas era mais visível. Fizeram uma visita apenas perimetral, contornando a área do projeto. “A vizinhança precisa ser limpa. Tem muito problema social. Quero voltar daqui a 10 anos e ver como ficou.” (Folha de São Paulo, 27 de julho de 2009, C8, Caderno Cidades), disse o cingapuriano Chong Chia Goh.

Este acontecimento isolado, às vésperas do processo licitatório para escolher a empresa responsável para elaborar o Projeto Nova Luz, seria um prenúncio da visão limitada não somente dos urbanistas estrangeiros sobre a região, mas dos gestores do projeto. A análise pelas bordas, perimetral e superficial, aliada ao desejo do novo e da “limpeza” social, estaria presente no desenho urbanístico apresentado posteriormente e na forma de conduta das etapas sequenciais do Projeto.

Enquanto a Prefeitura se esforçava em “limpar” a área do projeto e apresentar seus potenciais aos urbanistas estrangeiros, prováveis candidatos ao processo licitatório, o mercado fazia suas apostas e especulações sobre o futuro incerto de um possível investimento. A ZEIS 3 inserida no perímetro, que apontava a obrigatoriedade da construção de moradias populares, era vista com resistência pelos possíveis investidores. Notícias como “O mercado imobiliário abandona Nova Luz” veiculadas no

jornal O Estado de São Paulo, no dia 29 de outubro de 2009, passaram a ser recorrentes na imprensa, evidenciando a desconfiança das construtoras em fazer daquele território um “produto” lucrativo, já que a ZEIS possibilitaria a formação de “guetos de pobreza” e afastaria o interesse da classe média em morar na região. “O modelo que está proposto não interessa ao mercado. O nosso projeto foi feito pelo Jaime Lerner, que não vai mais participar da concorrência” (O Estado de São Paulo, 29 de outubro de 2009, C8, Caderno Cidades), afirmou Cláudio Bernardes, vice-presidente do Secovi. Como resposta, a prefeitura insistia na diversidade social possibilitada pela ZEIS, já que 40% das habitações seriam destinadas para a população com até 16 salários mínimos. Segundo a prefeitura, a cota para a classe média subsidiaria as moradias populares.

Outro acontecimento significativo que marcou o período do processo de licitação dos projetos foi a revisão do tombamento dos imóveis da Santa Ifigênia pelo Condephaat, que preservava 99 imóveis, 48 deles integralmente. As mudanças foram publicadas no Diário Oficial do Estado na primeira quinzena de fevereiro de 2010. Com as alterações apenas três permaneceram preservados integralmente: a Igreja de Santa Ifigênia, a Igreja Luterana, localizada na Av. Rio Branco, o Viaduto Santa Ifigênia e 88 imóveis ficaram sujeitos a Grau de Preservação 2, onde é necessário manter intacto apenas fachadas, coberturas e alguns elementos arquitetônicos. A mudança no grau de tombamento liberou muitos imóveis para ser objeto de intervenção no Projeto Nova Luz: 13 imóveis foram “des-tombados”, o que significa que poderiam ser desapropriados pela iniciativa privada e demolidos para a construção de novos prédios. A revisão dos tombamentos do bairro foi feita a pedido da prefeitura no início da gestão de José Serra (PSDB), em 2007, assim que João Sayad assumiu a Secretaria da Cultura. O argumento utilizado foi que a preservação dos imóveis poderia inviabilizar o projeto de revitalização, a ser feito pela iniciativa privada, conforme noticiou o jornal Folha de São Paulo, em 19 de fevereiro de 2010.

Já a instalação dos órgãos públicos anunciada sobre os terrenos demolidos ocorreu apenas no terreno de 6.870 m<sup>2</sup> localizado no quadrilátero entre as ruas Timbiras, Andradas, Aurora e General Couto de Magalhães. Em abril de 2010 foram iniciadas as obras para a construção do Centro Paulo Souza ao custo previsto de 60 milhões de reais, parceria entre os governos estadual e municipal, com conclusão prevista para 2011. O Centro, projetado pelo arquiteto Francisco Spadoni para abrigar 2.500 alunos, foi inaugurado em agosto de 2013 e seria uma das únicas obras concluídas nos terrenos demolidos no perímetro do Projeto Nova Luz. O início da construção do equipamento, identificado pela imprensa como a “porta de entrada” do projeto de revitalização, trouxe novas expectativas sobre a Nova Luz, anunciada a partir de então pela imprensa como irreversível.

Todos esses acontecimentos sobre a área de intervenção do Projeto Nova Luz acabaram por atingir diferentes responsabilidades do planejamento municipal, como as Secretarias de Segurança, de Saúde e Assistência Social, os órgãos de patrimônio histórico, e também muitos setores organizados da sociedade, como os institutos de arquitetura e urbanismo e instituições ligadas à construção civil e ao mercado imobiliário, todos unidos em combate contra um processo de degradação historicamente construído. O cenário identificado em torno do distrito de Santa Ifigênia era o de um território urbano que sofreu um processo massivo de abandono pelas políticas públicas, apesar das tentativas fracassadas de transformação urbana, e que se tornava o centro das atenções pela potencialidade, também construída, da implantação da idéia do “novo”, que aproveita o belo e destrói o feio, o pobre e o sujo, para se transformar em mercadoria altamente rentável a quem ali depositasse suas expectativas.

Em meio às intervenções policiais na cracolândia, as tentativas de ressignificação do lugar pelo poder público e as oscilações do mercado, o processo de licitação para a contratação do projeto, iniciado no dia 19 de dezembro de 2009, com cinco consórcios classificados, foi finalizado em 12 de maio de

2010 no valor de 12 milhões de reais, com a escolha do grupo formado pelas empresas brasileiras Cia City, Fundação Getúlio Vargas e Concremat e pelo escritório de arquitetura norte-americano AECOM, responsável pelo plano dos Jogos Olímpicos de 2012, em Londres. A escolha da AECOM para desenvolver o plano urbanístico da região, em parceria com o Cia City, já anunciava o perfil de projeto e o tipo de leitura de cidade que seriam então desenvolvidos. A AECOM traz no seu currículo experiência de grandes projetos apenas em cidades ricas, como São Francisco, Manchester e Londres. Nunca havia trabalhado com situações de vulnerabilidade social e não possui qualquer enraizamento histórico com a realidade brasileira. Já a Cia City traz na bagagem o projeto e a comercialização de bairros jardim, desenhados para a elite paulistana, como Pacaembú, Jardim América, Alto de Pinheiros, Butantã, City Lapa e City Boaçaça, o que já poderia induzir aos riscos de uma futura gentrificação, onde a população pobre da região dificilmente seria incluída no processo, ainda mais quando não existe uma modelagem financeira que possibilite esta inclusão dentro do modelo proposto. Ao serem entrevistados após vencer a concorrência da licitação, representantes do Consórcio Nova Luz anunciaram seus principais desafios. “Fazer um projeto que seja atraente para a iniciativa privada e para os grandes players da construção civil” (Folha de São Paulo, 15 de maio de 2010, Cotidiano), afirmou Paulo Coelho, diretor geral da AECOM no Brasil. A dificuldade de viabilizar a intervenção estaria justamente em abarcar a diversidade social. Os principais desafios apresentados pelo grupo foram a situação fundiária da região, a destinação de áreas para habitação popular e a limitação dos imóveis para a classe média.

## 2.4 O projeto urbanístico elaborado pelo Consórcio Nova Luz

Não irei aqui explicar detalhadamente todos os pormenores do projeto urbanístico desenvolvido pelo Consórcio Nova Luz, já que o foco principal desta pesquisa é a análise da ZEIS 3 inserida no perímetro do projeto. Contudo, da mesma forma como foi importante entender o contexto no qual este grande projeto foi pensado e desenvolvido, o entendimento de suas características principais e a análise geral do seu conteúdo serão fundamentais para a compreensão dos rumos do Plano de Urbanização da ZEIS desenvolvido posteriormente.

O Consórcio vencedor finalizou os estudos, após sucessivas prorrogações do prazo inicial, em meados de 2012, último ano da gestão Kassab, trazendo no seu repertório modelos importados de experiências em contextos muito diversos da complexidade social existente na área central de São Paulo. Foram utilizadas referências como a *rambla* de Barcelona, o Campo Santa Margherita de Veneza, o Parque Victoria Manalo de São Francisco e o Bryant Park de Nova Iorque. São referências de desenho urbano que buscaram compatibilizar escalas semelhantes e eixos geradores de perspectivas significativas para compor espaços públicos generosos, mas que se conformaram como uma colagem sistemática de modelos prontos. A estrutura social existente e suas formas de interação com a paisagem e com a vida urbana não estão colocadas como pré-requisitos de projeto. Sobre um território “neutro”, o desenho urbano molda uma nova cidade e apresenta, como critérios de intervenção, apenas elementos materiais e construtivos, propondo transformar e demolir lugares e cenários da memória social e do patrimônio imaterial e cultural existente. Todo um complexo conjunto de atividades que participaram da produção de várias faces da história urbana de São Paulo são desconsiderados, legitimando a permanência de edificações preservadas por critérios formais e desarticuladas das relações de coletividade construídas historicamente.

O resultado do desenho urbano proposto é o que podemos chamar de “tábula rasa”, remetendo aos ideários modernistas não condizentes com a complexidade social da vida urbana, tendo como objetivo principal a ruptura da estrutura fundiária fragmentada para a liberação de grandes áreas para investimentos imobiliários. Têm-se como resultado belos desenhos de espaços públicos generosos, porém elaborados na folha em branco, desconsiderando a vida por trás da imagem congelada da foto aérea. E este desenho, belo ou não, parece ainda mais estranho aos olhos daqueles que serão os impactados diretamente, pois o traço no papel é autoritário e não permite o redesenho, é impositivo, definindo quem sai e quem entra, já que a participação da sociedade não foi pré-requisito para sua elaboração.

As Diretrizes Urbanísticas do Projeto Nova Luz, divulgadas em novembro de 2010, compunham basicamente as referências internacionais materializadas em ideias de desenho urbano e croquis de espaços públicos, e os objetivos gerais da intervenção, tal como descritos na apresentação elaborada pelo Consórcio Nova Luz:

Objetivos Gerais:

- Preservação e recuperação do patrimônio histórico;
- Incremento da área destinada para o uso residencial, propiciando o aumento da densidade demográfica com objetivo de permitir que mais cidadãos possam usufruir das vantagens locais deste setor da cidade;
- Consolidação da área destinada a habitação de interesse social, indicada como ZEIS 3 no Plano Diretor Estratégico, com a produção de mais de 1.500 unidades habitacionais. Esta ação constitui uma



Parque Nébias, Nova Luz



Bryant Park, Nova Iorque



Perspectiva do projeto: Parque Nébias



Rua Vitória, Nova Luz



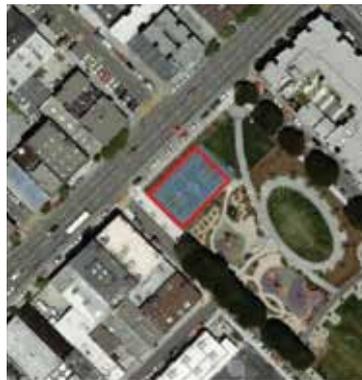
Perspectiva do projeto: Rua Vitória



La Rambla, Barcelona



Parque da Triunfo, Nova Luz



Pq da Victoria Manalo, São Francisco



Perspectiva do projeto: Parque da Triunfo



Setor Entretenimento, Nova Luz



Campo Santa Margherita, Veneza



Perspectiva do projeto: Setor de Entretenimento

Figura 2.16: Referências internacionais utilizadas no desenvolvimento do Projeto Nova Luz

Fonte: Consórcio Nova Luz

importante oportunidade de garantir a consolidação de um novo núcleo habitacional de interesse social na área central da cidade;

- Criação de uma rede de espaços públicos capazes de receber melhor os usuários da região assim como moradores e trabalhadores. (PMSP, 2011, p. 17) <sup>26</sup>

Dois meses depois foi divulgado o Projeto Preliminar, que trouxe a público a imagem de maior impacto que o Consórcio Nova Luz viria a divulgar, a Planta de Concessão, ou seja, o mapeamento dos lotes que estavam sujeitos à demolição e transformação pelo concessionário vencedor da licitação da Concessão Urbanística. A planta apresentava a previsão de demolição de 284.096 m<sup>2</sup> de área construída localizados em 191.508 m<sup>2</sup> de área de terreno a serem renovados, o que corresponde a aproximadamente 54% da área de terreno total, considerando os 356.417 m<sup>2</sup> de área de terreno que compõe as 45 quadras do perímetro do Projeto Nova Luz.



Mapa 2.05: Planta dos imóveis inseridos no Projeto Nova Luz que estariam sujeitos à Concessão Urbanística

Fonte: PMSP, 2011

<sup>26</sup> Plano Urbanístico Específico do Projeto Nova Luz. Subproduto 5.1. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/arquivos/nova\\_luz/201108\\_PUE.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_PUE.pdf). Acessado em Agosto de 2011.

Mais da metade daquela porção de terra inserida no distrito de Santa Ifigênia viria ao chão, isso sem considerar os imóveis protegidos por tombamento que, apesar de mantidos, teriam seus usos e funções transformados.

Os critérios de transformação do território consideravam a manutenção apenas dos imóveis enquadrados como: imóveis protegidos pelo patrimônio histórico ou com arquitetura singular; imóveis com coeficiente de aproveitamento maior ou igual a 4; imóveis com número de unidades habitacionais significativas; características paisagísticas e/ou arquitetônicas singulares que justifiquem a permanência e compatibilidade da edificação existente com o Projeto Urbanístico proposto. A atividade produtiva local, o uso dos imóveis e o valor histórico de atividades seculares não foram considerados no estudo apresentado, bem como a opinião dos moradores e trabalhadores locais.

No dimensionamento do uso do solo existente e proposto, as áreas comerciais eram as mais afetadas, considerando que o uso residencial objeto de demolições é caracterizado por uma ocupação de baixa densidade, composta por cortiços e pequenos prédios. Dos 364.769 m<sup>2</sup> de áreas comerciais existentes, 174.672 m<sup>2</sup> foram demarcados como áreas a serem demolidas, o que corresponde a aproximadamente 50% de imóveis comerciais em pleno exercício de suas funções. O que vem agregar justificativa para a série de manifestações e processos judiciais que se sucederem no decorrer de toda a elaboração do projeto.

Dos 200 slides que compunham o arquivo de apresentação do Projeto Urbanístico Consolidado, divulgado em agosto de 2011 após sucessivas revisões, a única menção feita sobre a população afetada pela intervenção foi apresentada na tabela “Incremento Populacional Projetado”, onde estão indicados os números dos deslocamentos previstos: 378 unidades habitacionais, 983 moradores, 881 estabelecimentos e 5.531 pessoas em situação flutuante. Não há uma página sequer dedicada à relocação dos moradores e à inclusão dos comerciantes afetados. Em 200 slides, nenhuma menção à participação da população no processo de planejamento. Trata-se de um projeto elaborado, integralmente, por técnicos, e apresentado pronto à população, para contribuições populares meramente protocolares.

EXISTENTE		MANTER		RENOVAR		PROPOSTO		CENÁRIO FUTURO	
USO	AC(m <sup>2</sup> )								
Residencial	533.735	Residencial	504.665	Residencial	29.070	Residencial	375.080	Residencial	879.745
Comércio	364.769	Comércio	190.096	Comércio	174.673	Comércio	179.364	Comércio	369.460
Escritório	188.281	Escritório	144.921	Escritório	43.360	Escritório	193.224	Escritório	338.145
Institucional	55.127	Institucional	51.559	Institucional	3.568	Institucional	27.785	Institucional	79.344
Estacionamento	74.144	Estacionamento	40.719	Estacionamento	33.425	Estacionamento	295.660	Estacionamento	336.379
Entretenimento	-	Entretenimento	-	Entretenimento	-	Entretenimento	7.949	Entretenimento	7.949
<b>TOTAL</b>	<b>1.216.056</b>	<b>TOTAL</b>	<b>931.960</b>	<b>TOTAL</b>	<b>284.096</b>	<b>TOTAL</b>	<b>1.079.062</b>	<b>TOTAL</b>	<b>2.011.022</b>

Tabela 2.01: Dimensionamento do Uso do Solo existente e proposto para o projeto Nova Luz

Fonte: PMSP, 2011

	Área Construída Residencial		Unidades Habitacionais		População Moradora		Área Construída Não Residencial		Estabelecimentos		População Flutuante		População Total	
	m <sup>2</sup>	%	n°	%	hab	%	m <sup>2</sup>	%	n°	%	empr	%	-	%
Situação Atual	533.735	100%	7.131	100%	11.679	100%	682.321	100%	3.723	100%	23.374	100%	35.053	100%
Deslocamentos Previstos	29.070	5%	378	2%	983	3%	255.026	37%	881	24%	5.531	24%	6.514	17%
Incremento Projetado	375.080	70%	4.986	70%	12.961	111%	703.982	103%	3.974	107%	24.915	107%	37.876	108%
Saldo Projeto	346.010	65%	4.608	65%	11.978	108%	448.956	66%	3.093	83%	19.384	83%	31.362	91%
Situação Futura	879.745	165%	11.739	165%	23.657	208%	1.131.277	166%	6.816	183%	42.758	183%	66.415	191%

Tabela 2.02: Incremento populacional projetado

Fonte: PMSP, 2011

## 2.5 Por uma construção democrática no projeto Nova Luz: quando os moradores saem do escuro

O Artigo 18 do Decreto 44.667 de 2004, que regulamenta as disposições relativas às ZEIS, elenca como um dos objetivos dos Planos de Urbanização de ZEIS, “[...] garantir a participação da população moradora em todas as etapas de planejamento e implementação das ações necessárias para a recuperação e regularização da área” (PMSP, 2004a). No Artigo 19 do mesmo decreto é apresentada a sequência de ações necessárias para a implementação do Plano de Urbanização, que se inicia pela: criação do Conselho Gestor; seguida pela elaboração do Diagnóstico; elaboração e aprovação pelo Conselho Gestor das Diretrizes para o Plano de Urbanização e sua aprovação pela Comissão de Acompanhamento dos Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (CAEHIS); elaboração do Plano de Urbanização; aprovação pela CAEHIS; aprovação da minuta de decreto correspondente ao Plano de Urbanização pela CAEHIS e edição do decreto correspondente ao Plano de Urbanização.

Verifica-se então que a participação da população é pré-requisito para o início de qualquer Plano de Urbanização de ZEIS, pois é a partir da identificação da problemática local e das formas de viver da população envolvida, bem como seus interesses e necessidades, que se pode planejar a reestruturação de um território no âmbito do acesso à moradia e das melhorias das condições de vida dos moradores locais. Com base nestes princípios, nas determinações legais sobre a formação do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) e a participação da comunidade envolvida, é que foi iniciado um trabalho junto aos movimentos de moradia da região central para a atuação direta dos envolvidos na construção do Plano de Urbanização e formação do Conselho Gestor, até então não estabelecida. É neste contexto que tento registrar criticamente um processo que não apenas acompanhei como pesquisadora, mas como colaboradora em tempo integral nas reuniões com os movimentos de moradia para a formação do Conselho Gestor e na elaboração e debate das propostas aqui apresentadas.

O Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 Sé foi o primeiro plano a ser elaborado para uma ZEIS 3, área com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas, dotada de infraestrutura, serviços urbanos e ofertas de emprego, e consecutivamente, é o primeiro Conselho Gestor com atuação em ZEIS 3 a ser formado na cidade de São Paulo. Portanto, não há experiência acumulada nem pré-condicionantes para a atuação na reurbanização e produção habitacional em ZEIS 3, o que intensifica a importância do registro e acompanhamento deste processo para a formulação de um arcabouço teórico e conceitual sobre as deficiências e potencialidades do instrumento.

### 2.5.1 O Plano de Comunicação elaborado pelo Consórcio Nova Luz

O Termo de Referência que regeu o contrato de licitação do Projeto Nova Luz apontou em seu escopo e cronograma três diferentes canais de interação com a sociedade. Dois deles são atribuições legais definidas pelo Plano Diretor Municipal: a formulação de um Conselho Gestor para acompanhar e aprovar o Plano de Urbanização da ZEIS 3 existente no perímetro do projeto e as consultas e audiências públicas necessárias. O outro canal de interação social é o Plano de Comunicação elaborado pelo consórcio vencedor da licitação.

O Termo de Referência definiu como objetivos do Plano de Comunicação:

[...] divulgar a proposta junto aos diferentes setores da sociedade interessados, de forma clara e objetiva, sendo dessa maneira um canal oficial de informação que irá garantir à população o acompanhamento do processo, bem como o caráter participativo na elaboração do PUE, Projeto Urbanístico Específico. (PMSP, 2009c, p. 18)<sup>27</sup>

A divulgação do projeto deveria ser estabelecida através da elaboração de materiais de divulgação, de um “sítio eletrônico” e da manutenção de um posto de informações na área.

O próprio objetivo deste plano já pressupõe o seu resultado. Não se trata da participação popular na construção de um processo, onde a vida cotidiana dos diversos atores envolvidos, seus hábitos e atividades produtivas, carências e necessidades são a base para a transformação do existente. O Plano de Comunicação do Projeto Nova Luz objetivou divulgar uma proposta previamente elaborada, com interesses claramente definidos. O site “[www.novaluzsp.com.br](http://www.novaluzsp.com.br)”, bem como o posto de informações (o Espaço Projeto Nova Luz, localizado na Rua General Couto de Magalhães) foram criados meses depois de iniciado o projeto e permaneceram em funcionamento durante todo o seu desenvolvimento, contudo, não se legitimaram como processo participativo à medida que não foi desenvolvida nenhuma metodologia de interação e comunicação efetiva com a população.

O desenvolvimento de um plano ou projeto urbano requer um processo que é tão importante quanto o seu próprio resultado. A natureza ao mesmo tempo técnica e política das questões urbanas exige que, em qualquer organização social que busque o mínimo de igualdade e democracia, as intervenções e políticas relacionadas com o espaço urbano sejam feitas de maneira transparente e participativa, onde os interesses dos diferentes grupos sociais sejam explicitados e pactuados. A legitimação do processo de participação popular deve-se dar através de um método específico, com a utilização de critérios de comunicação e transparência dos procedimentos, empoderamento dos participantes e das arenas de disputa e mecanismos democráticos de monitoramento e avaliação dos resultados. Tais processos devem-se dar através de uma metodologia mais ampla de participação popular, sobretudo quando o projeto urbano atua sobre área de intensa vulnerabilidade social, como é o caso do perímetro demarcado pelo Projeto Nova Luz, onde 81,38%<sup>28</sup> da população possui renda familiar inferior a 6 s.m. e não são proprietárias dos imóveis que ocupam.

A população em geral, que reside e trabalha na área, permaneceu durante todo o processo de desenvolvimento do Projeto Nova Luz no total desconhecimento diante das propostas apresentadas e à forma como suas habitações e postos de trabalho seriam impactados pela intervenção urbana. As ferramentas desenvolvidas pelo Plano de Comunicação (Site e Posto de Atendimento) serviram como vitrine de exposição do projeto, não apresentando nenhuma metodologia de interação direta com a sociedade a fim de levar até ela informação e compreender as particularidades socioeconômicas do ambiente em questão para minimizar os possíveis impactos. O Site iniciou a publicação das atas de reuniões e dos documentos do projeto no final do primeiro prazo para a finalização dos trabalhos, após intensa pressão por parte dos movimentos sociais para que fosse estabelecido um processo transparente no desenvolvimento do projeto. O “Espaço Projeto Nova Luz”, além de expor maquetes e desenhos, desenvolvia atividades culturais esporádicas, como oficina de máscaras, oficina de vivência corporal e festas juninas, não direcionadas à comunidade local e frequentadas por gru-

27 Termo de Referência do Projeto Nova Luz. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Termo\\_de\\_Referencia\\_1256766551.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Termo_de_Referencia_1256766551.pdf)> Acessado em: agosto de 2010.

28 Números apresentados pela Pesquisa Amostral realizada pelo Consórcio Nova Luz. O cadastro oficial do perímetro completo do Projeto Nova Luz não chegou a ser concluído (apenas no perímetro da ZEIS 3).

pos escolares de outras regiões da cidade, a exemplo de uma oficina com crianças de uma creche da Avenida Brigadeiro Luiz Antônio, presenciada em janeiro de 2011.

No Processo Administrativo do Projeto Nova Luz, consultado nas dependências da SMDU via protocolo de solicitação, consta um documento elaborado pela Cia City, responsável do Plano de Comunicação, intitulado “Síntese da Opinião Pública”, onde estão listadas 30 reuniões com representantes setoriais e entidades ativas na região. Das entidades destacadas, oito são órgãos da PMSP ou ligados a ela, sete são entidades sociais não ligadas diretamente à região, há ainda sete representantes do comércio local, um representante religioso e um representante de moradia local. A partir destas reuniões, as opiniões dos interlocutores foram agrupadas segundo a natureza de suas missões, e suas considerações interpretadas. Cabe ressaltar que a maioria destes encontros foram realizados por iniciativa das próprias entidades, sobretudo àquelas ligadas ao comércio e a moradia. Um trabalho que representa como gestão do Projeto Nova Luz assimilou a demanda por consultas públicas e processo participativo: pactuações isoladas e pontuais, não vinculadas a um processo mais amplo de envolvimento social e interação coletiva, que não possibilitaram que interesses de diferentes grupos fossem explicitados e pactuados.

Já as Audiências Públicas seguiram o rito formal que impunha a necessidade de sua elaboração. Foram marcados por protestos advindos, sobretudo, dos comerciantes da Rua Santa Ifigênia, organizados maciçamente para impedir que as audiências acontecessem, para superlotá-las ou esvaziá-las. As audiências foram meramente protocolares, com apresentações do projeto pela equipe da SMDU e falas da sociedade civil, sem qualquer outra metodologia de debate e inclusão e sem nunca ter sido apresentado uma devolutiva sobre as reivindicações apontadas pela população.

O envolvimento da comunidade junto ao Projeto Nova Luz foi se dar efetivamente a partir da forte pressão exercida por algumas camadas da sociedade frente a falta de transparência e de articulação do poder público com a população diretamente afetada pelo projeto urbanístico.



Figura 2.17: Paredão policial formado após os protestos durante Audiência Pública sobre o Projeto Nova Luz. Parque de Exposições Anhembi, janeiro de 2011

Crédito: Camila de Oliveira



Figura 2.18: Comerciantes da Rua Santa Ifigênia em Audiência Pública sobre o Projeto Nova Luz. Câmara Municipal, abril de 2011.

Crédito: Camila de Oliveira

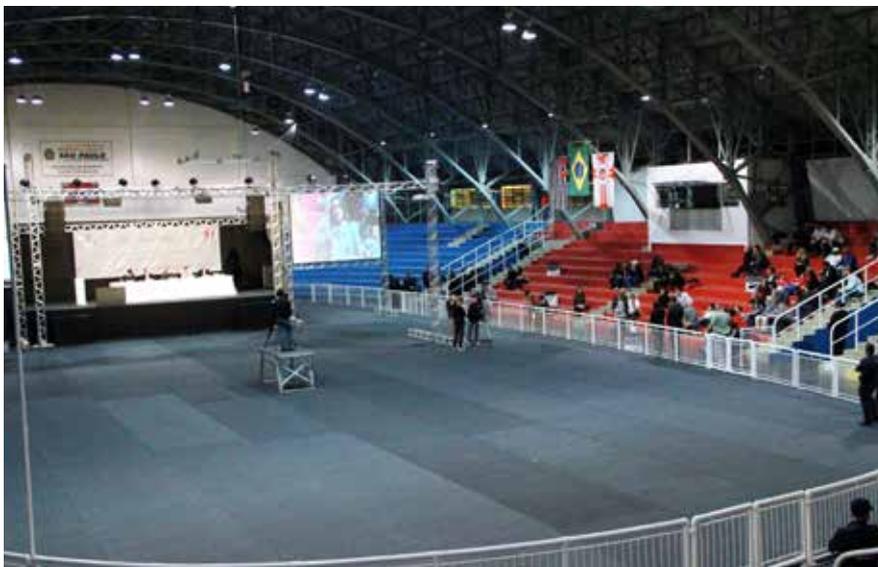


Figura 2.19: Audiência Pública do Projeto Nova Luz Consolidado, realizada em setembro de 2011 no Ginásio do Pacaembu: a emblemática configuração do espaço evidenciava a distância entre poder público, no palco, e sociedade civil, segregada pelas grades na arquibancada.

Crédito: Camila de Oliveira



Figura 2.20: Ivanete de Araújo, líder do MSTC e Conselheira da ZEIS 3 C 016 (Sé) em manifestação durante a Audiência Pública no Ginásio do Pacaembu, setembro de 2011.

Crédito: Camila de Oliveira

## 2.5.2 A formação de uma associação de moradores: a AMOALUZ

A atuação dos comerciantes locais frente ao Projeto Nova Luz já era conhecida e divulgada pela mídia desde os debates para a aprovação da Lei de Concessão Urbanística no início de 2009, quando se organizaram contra as possíveis desapropriações e a perda de seus pontos comerciais e contra os princípios da Lei 14.917-09, que não apresenta quaisquer garantias de permanência a proprietários e inquilinos. Até então nada se ouvia sobre a população residente, seja inquilina ou proprietária. O que era publicado na grande imprensa sempre se relacionou à atividade comercial existente na região da Rua Santa Ifigênia ou ao consumo do crack, que se tornou o estigma da área, através da denominação do distrito de Santa Ifigênia e do perímetro do Projeto Nova Luz como cracolândia pela imprensa e pelo poder público.



Figuras 2.21 e 2.22: Passeata contra o Projeto Nova Luz em dia de Audiência Pública, composta majoritariamente por representantes do comércio de eletro-eletrônicos. Janeiro de 2011, Rua Santa Ifigênia e Av. Rio Branco, respectivamente

Crédito: Camila de Oliveira

Em outubro de 2010 foi formada uma associação de moradores no perímetro do Projeto Nova Luz, a Associação de Moradores e Amigos da Santa Ifigênia e da Luz, a AMOALUZ, que permitiu que o debate sobre a moradia local alcançasse a imprensa e a opinião pública, bem como a participação da população residente na pauta de negociações com a Prefeitura Municipal de São Paulo e com a equipe do Consórcio Nova Luz. O processo de formação da AMOLUZ foi caracterizado pela dificuldade de mobilização junto à população local que, pelo grau de vulnerabilidade social existente na região, se manifestava indiferente ao projeto urbanístico ou descrente de qualquer possibilidade de transformação do processo advindo da manifestação popular. Os inquilinos, responsáveis por 49,5% da população local<sup>29</sup>, eram os mais relutantes em atuar politicamente frente ao processo imposto pelo poder público, à medida que se julgavam despossuídos de qualquer direito frente a sua moradia e a vida no bairro, mesmo muitos deles sendo residentes no mesmo local há décadas. E os comerciantes locais, embora engajados na luta contra a Concessão Urbanística, se recusavam a debater o projeto com a comunidade enquanto a legislação não fosse revista.

A AMOALUZ foi criada com o objetivo principal de introduzir um processo participativo junto ao Projeto Nova Luz, até então inexistente, e garantir a permanência da população residente nas intervenções propostas. A Associação iniciou publicamente seu posicionamento crítico frente ao projeto com uma Carta Aberta (Anexo 2.1) endereçada ao então Secretário de Desenvolvimento Urbano, Miguel Bucalem, entregue na primeira Audiência Pública do projeto, realizada em janeiro de 2011.

A carta reivindicava esclarecimentos dos possíveis impactos do Projeto Nova Luz na condição habitacional da população de baixa renda e na atividade econômica de seus ocupantes, e a inclusão dos moradores e comerciantes locais no processo de discussão do projeto. Foi levantado o tema do processo de transformação da área já em curso provocado pelas expectativas geradas pelo poder público e pela imprensa, como o severo policiamento nas ruas coibindo as atividades informais, a venda de imóveis ocupados por inquilinos de baixa renda e o assédio aos imóveis alugados por pequenos comerciantes. Uma das principais solicitações da carta foi o cadastramento imediato dos moradores e dos comerciantes da área do projeto Nova Luz, a fim de que a população de menor renda (sobretudo as famílias com renda inferior a 3 s.m.) e os pequenos comerciantes, fossem identificados e priorizados no atendimento habitacional e na ocupação das áreas destinadas ao comércio, antes que o processo de gentrificação já em curso os deslocasse para áreas distantes. O documento pedia ainda que a aplicação do Programa de Cortiços da Sehab na área do Projeto Nova Luz e seus arredores fosse revista, em função do deslocamento da população de baixa renda para outras áreas da cidade que a implementação do programa estava provocando, já que os moradores locais deveriam ter garantida a prioridade de ocupar as habitações de interesse social produzidas na ZEIS 3 C 016 (Sé).

A carta foi redigida quando a Associação ainda não se chamava AMOALUZ. Foi assinada pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, UMM, Instituto Pólis, MNPR e Rede Nossa São Paulo, e marcou o início de um trabalho conjunto entre os movimentos de moradia atuantes na região central, que culminaria na formação do Conselho Gestor da ZEIS 3.

---

29 Números apresentados pela Pesquisa Amostral realizada pelo Consórcio Nova Luz. O cadastro oficial do perímetro completo do Projeto Nova Luz não chegou a ser concluído (apenas no perímetro da ZEIS 3).

## Sobre a formação da AMOALUZ e o início de uma pesquisa participativa

Nada aparecia na imprensa sobre as pessoas que viviam no perímetro do PNL, mas nas minhas caminhadas e pesquisas de campo pelo bairro me deparava com dezenas de edifícios residenciais, varais pendurados nas janelas, crianças voltando da escola, comércio de bairro como padarias e sapatarias, cheiro de comida sendo preparada na hora do almoço... Ali tinha vida sim, ali vivia alguém. E não eram poucos.



Figuras 2.23 e 2.24: Fotos tiradas por uma caminhada no bairro em meados de 2009, no início da pesquisa

Crédito: autora

Aquilo começou a me angustiar, pois o terreno estava sendo preparado para o início do que poderíamos chamar de um “processo de gentrificação”, e nada, nenhuma palavra dos moradores. Comecei então a frequentar reuniões de movimentos sociais do Centro em busca de alguma mobilização. Esbarrei nas discussões da Vila Itororó, que quase me desviaram do caminho tal a urgência que se encontravam as famílias ameaçadas de despejo. Eis que chego a uma reunião do Fórum Centro Vivo, quando ele ainda tentava se manter ativo perante as desarticulações que se sucediam, e questionando o grupo sobre a existência de algum movimento organizado por moradores na área da Nova Luz, uma arquiteta espanhola, Judith, que estudava habitação social no Brasil, me falou sobre uma moradora do bairro que havia criado um blog sobre a possível desapropriação do seu prédio pelo Projeto Nova Luz. Foi o sinal de fumaça para o redirecionamento da minha posição como pesquisadora frente a um processo em curso altamente dinâmico. Eu deixaria de ser mera expectadora para participar ativamente de um longo e tumultuado processo de participação popular.

O nome da autora do blog intitulado Apropriação da Luz era Paula Ribas, jornalista, 36 anos, moradora de um prédio localizado na Rua Aurora, o Palacete Lellis, cadastrado no Programa de Cortiços da Sehab. Nosso primeiro encontro foi na casa onde ela morava, o apartamento da sua mãe, proprietária de imóveis subdivididos em cômodos locados para moradores de baixa renda. Conversamos durante horas. Ela falou sobre a história da família no bairro, me contou que ali nasceu, que sofreu bullying quando estudava no colégio Sagrado Coração de Jesus por morar em um bairro de prostitutas. Me contou sobre os medos dela e da família em relação ao Projeto Nova Luz. Seriam desapropriados, indenizados por valores não equivalentes ao valor dos imóveis, teriam que abandonar o lugar onde escolheram para

viver e construíram seus laços sociais. Eu falei sobre a minha pesquisa, expliquei o que era gentrificação, dei exemplos de casos emblemáticos de intervenções urbanas que tinham como resultado a valorização das áreas e a expulsão da população residente. Falei sobre o direito à moradia, sobre a condição dos locatários como maiores vítimas deste processo, sobre a existência de uma ZEIS (e seu significado) no perímetro de intervenção e sobre a importância da mobilização social. No final de uma longa conversa me coloquei a disposição para ajudar na formação de uma associação de moradores, tão urgente e necessária para enfrentar o que estava por vir, já que mobilização dos moradores seria fundamental para a formação do Conselho Gestor da ZEIS. E assim começamos. Criamos a Associação na semana seguinte, em outubro de 2010, oficializada em fevereiro de 2011. Uma caminhada que consumiria todo nosso tempo livre, e o não livre também, durante mais de dois anos.

Antes de me encontrar com a tal “moradora da Rua Aurora”, imaginava que me depararia com o perfil proprietário: dona de imóveis, preocupada com o valor das indenizações, mas ao mesmo tempo feliz com a possibilidade de valorização da região. Tinha o agravante ainda por se tratar de filha de proprietária de cortiços, onde a renda da família é oriunda dos aluguéis de cômodos (proporcionalmente caros) para famílias e indivíduos pobres, cuja mudança destes para condições melhores de moradia, proporcionada por um Plano de Urbanização de ZEIS, poderia acarretar na desestabilização da renda familiar. E então que me deparo com uma mulher altamente sensibilizada com as condições sub-humanas de moradia e de trabalho, que chora e ri com igual intensidade, que abraçou a minha causa anti-getrificação com mais braços do que ela mesma poderia ter.

No início eram duas mulheres sozinhas tentando arrecadar seguidores em uma multidão. Multidão composta na sua maioria por imigrantes ilegais, trabalhadores informais, mães solteiras, idosos. Indivíduos moradores de cômodos alugados, os tais cortiços, onde o quarto da família é também cozinha e sala de estar, onde o banheiro é compartilhado por todos e a área de lazer é a soleira da porta. No entanto, grande parte dessa multidão não nos seguia se sentiam a parte de qualquer tipo de direitos, estavam ali “por acaso”, poderiam ir do dia pra noite para outro lugar qualquer assim como chegaram lá, era assim que pensavam. No entanto, era o tal “perfil proprietário” que mais se aproximava, aqueles com algum grau de instrução, que queriam batalhar para defender sua propriedade ou seu comércio.

Conseguimos atingir um grande número de moradores e comerciantes quando, na busca por uma forma de contato com a população, Paula e sua companheira Camila de Oliveira, a fotógrafa que nos acompanhou em tempo integral e tirou as fotos usadas neste trabalho, idealizaram o “Papo com Megafone”. O ponto de ataque era a feira livre da Rua dos Andradas aos domingos. Paula andava pela rua entre feirantes e moradores e chamava a população para as Audiências Públicas do projeto e para as nossas reuniões. Conforme ela passava e entregava os folhetos, janelas das casas iam se abrindo. Muitos não sabiam do que se tratava, outros tinham ouvido falar, mas não acreditavam que o tal projeto iria pra frente.

Foi assim que reunimos, no dia 25 de janeiro de 2011, cerca de 70 pessoas para nossa primeira reunião aberta no bairro em um galpão cedido por um comerciante local. Neste momento a AMOALUZ, Associação de Moradores e Amigos da Santa Ifigênia e da Luz, já agregava simpatizantes e colaboradores, que vieram se aliar à causa depois de entrar em contato com o blog da Paula ou por convite de conhecidos. Neste primeiro encontro aberto à população apresentei uma leitura crítica do projeto aos moradores, que tiveram a oportunidade de se deparar com a proposta da prefeitura pela primeira vez. Foi um momento também marcado pelo início do conflito entre comerciantes e moradores, que viria acompanhar todo o debate em torno do Projeto Nova Luz. Ao finalizar a apresentação para os moradores, fui chamada de “mocinha da prefeitura” pelo presidente da Associação de Comerciantes da Santa Ifigênia (A.C.S.I), Paulo Garcia. Na visão dele, o projeto não deveria entrar em pauta pois



Acima, Figura 2.25: Paula Ribas em uma das passeatas rumo à Audiência Pública do Projeto Nova Luz, quando a AMOALUZ ainda se chamava “Associação dos Moradores da Luz”. Abaixo, Figura 2.26: Paula Ribas e o “Papo com Megafone” realizado em um domingo do ano de 2010 no perímetro do Projeto Nova Luz.

Crédito: Camila de Oliveira





Figuras 2.27: Paula Ribas e o “Papo com Megafone” realizado em um domingo do ano de 2010 no perímetro do Projeto Nova Luz.

Crédito: Camila de Oliveira



Figura 2.28: Reunião entre a AMOALUZ e os movimentos de moradia com a atuação na área central, Ocupação Mauá, 2011

Crédito: Camila de Oliveira

o que deveria ser discutido era a anulação da Lei da Concessão Urbanística, e qualquer discussão sobre o projeto seria uma legitimação da legislação aprovada. A população deveria se posicionar contra, somente. Já nós, tentamos desde o início trabalhar a informação e a emancipação dos atores envolvidos. Considerávamos imprescindível que todas as etapas que envolvesse a intervenção fossem apresentadas à população, através de uma leitura crítica que apontasse todos os problemas e os riscos do processo, mas que permitisse a formulação de opiniões e o empoderamento dos atores envolvidos.

Essa visão atraiu um grupo heterogêneo, composto não somente por moradores e simpatizantes, mas também por comerciantes que queriam debater melhorias para o bairro e não se sentiam representados pelas associações de comerciantes. O grupo crescia, era um bom sinal. Fazíamos reuniões com o Consórcio Nova Luz e com a SMDU, pressionávamos a prefeitura para a formação do Conselho Gestor da ZEIS, insistentemente, e levávamos as respostas para as reuniões da associação. Enquanto eu preparava documentos com propostas, solicitações, pautas e críticas, Paula liderava a comunicação no “Papo com Megafone” e cedia entrevistas à imprensa, que já havia identificado a mobilização dos moradores através das nossas manifestações nas Audiências Públicas. Contudo, ainda não tínhamos conseguido atingir o alvo mais importante, o morador de cortiço e o trabalhador informal, ou seja, os que seriam as maiores vítimas de um processo de gentrificação.

Foi então que demos o primeiro passo para alcançar esta meta: começamos a frequentar as Pré-jornadas da Moradia, organizadas pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Levamos nossa pauta, nos inserimos a um diálogo já existente sobre o Projeto Nova Luz e nos aproximamos dos movimentos sociais de moradia. Embora já tivéssemos, timidamente, o apoio de algumas destas entidades (quando solicitamos assinatura para uma carta aberta entregue ao então secretário Miguel Bucalem na Audiência Pública realizada em janeiro de 2014), ainda não havíamos iniciado um trabalho conjunto de fato. Começamos então a fazer reuniões periódicas, sediadas na Ocupação Mauá, visando à formação do Conselho Gestor da ZEIS. A escolha da Mauá como sede das reuniões se deu devido à emblemática posição que a ocupação ocupava no contexto do projeto, que previa sua demolição para a construção de um centro de entretenimentos, sem prever a inserção da população residente na produção de interesse social. O fato das reuniões pré-formação do Conselho Gestor de ZEIS acontecerem na Mauá provocou o desligamento de muitos membros da associação, que não concordavam com a defesa da pauta dos ocupantes de moradia. A AMOALUZ se assumia neste momento, não como uma associação de bairro tradicional, disposta a defender os interesses do bairro e de seus membros, mas construída para atuar em uma dimensão mais ampla, de abrangência social junto aos movimentos de moradia, focada nas questões vinculadas à produção de habitação de interesse social e à garantia de permanência da população residente na área de intervenção.

E assim prosseguimos com reuniões semanais na Ocupação Mauá, na sede do Projeto Nova Luz e na prefeitura, entre trancos e barrancos com comerciantes, moradores e movimentos sociais. Críticas vieram de todos os lados, mas sempre seguidas de algum tipo de redenção. Dos moradores contra o nosso apoio às ocupações, alguns se afastaram, outros permaneceram. Dos comerciantes contra qualquer debate sobre o projeto e contra a formação do Conselho Gestor, tornaram-se membros do Conselho e passaram a frequentar as reuniões na Ocupação Mauá, redigindo documentos conjuntamente com os defensores da moradia. Os membros de movimentos sociais que eram contra o viés técnico que trazíamos ao debate, defendendo as manifestações e a ocupação das ruas como único caminho, também mantiveram-se presentes. No final do processo de debate sobre o Projeto no Conselho Gestor, em ano de eleições municipais, as reuniões já estavam esvaziadas, militantes cansados, um assunto sem fim que havia se esgotado. Até mesmo os gestores do projeto, Sehab e SMDU, em vista de uma eminente derrota política nas eleições, já empurravam o debate com a barriga. Paula e eu voltávamos a ser duas, vez ou outra, para depois reencontrarmos a multidão.

### 2.5.3 Conselho Gestor da ZEIS 3 do Projeto Nova Luz: processos de formação

O sistema de gestão das ZEIS se dá através do Conselho Gestor, instância deliberativa instituída pelo §1º do Artigo 175 do Plano Diretor, que determina a sua constituição em todas as ZEIS, devendo ser compostos por representantes dos atuais ou futuros moradores e do Executivo, que deverão participar de todas as etapas de elaboração do Plano de Urbanização e de sua implementação.

A forma de constituição e atribuições do Conselho Gestor está detalhada no Art. 22 do Decreto nº 45.127, de 13 de agosto de 2004, que altera disposições do Decreto nº 44.667. A legislação determina que o Conselho Gestor seja formado pela Sehab no início do processo de elaboração do Plano de Urbanização. O Conselho Gestor deve ser composto por “[...] representantes do Poder Público e da sociedade civil, abrangendo moradores, suas associações e proprietários de imóveis localizados em ZEIS, observada a paridade entre o número de representantes do Poder Público e da sociedade civil.” (PMSP, 2004a). Segundo o decreto, cabe ao Conselho Gestor elaborar e aprovar seu regimento interno, bem como a forma de participação da população e de organizações não governamentais atuantes na área, em suas discussões e nas deliberações referentes ao Plano de Urbanização.

A formação do Conselho Gestor da ZEIS 3 C016 Sé, inserida no perímetro do Projeto Nova Luz, além de ser pré-requisito legal determinado pelo PDE e pelos Decretos que regulamentam as disposições sobre as ZEIS e seus Planos de Urbanização, também é parte integrante das exigências do Termo de Referência que rege o contrato do Projeto. Contudo, até abril de 2011, a poucos meses do prazo final para a entrega do projeto consolidado (antes das posteriores revisões que se sucederam) o Conselho Gestor ainda não havia sido formado, contrariando o Art. 18 de Decreto 44.667 de 2004, que determina a formação do Conselho Gestor como a primeira ação a ser realizada para o desenvolvimento dos Planos de Urbanização das ZEIS.

Em abril de 2011, quando o PUZEIS desenvolvido pela Cia City estava com sua versão preliminar finalizada, a Secretaria Municipal de Habitação iniciou as reuniões com moradores do perímetro da ZEIS para a formação do Conselho Gestor, após reivindicações da sociedade civil junto à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e à Sehab. Estas reivindicações estão registradas em três atas de reuniões realizadas na Prefeitura com a AMOALUZ e os movimentos de moradia que antecederam ao início do processo de formação do Conselho Gestor. As atas (Anexo 2.2) apontam a pressão exercida junto ao poder público para a abertura de um canal de comunicação com moradores e entidades sociais ligadas à moradia, até então inexistente, e para a formação do Conselho Gestor, até então sem nenhuma previsão de implantação.

A primeira reunião, realizada em 24 de março de 2011, ocorreu dois dias após a AMOALUZ ter flagrado uma reunião fechada entre comerciantes da região da Rua Santa Ifigênia e a SMDU, discutindo as intervenções do Projeto Nova Luz no comércio local<sup>30</sup>, enquanto nenhuma abertura para comunicação havia sido dada aos moradores. Após a reivindicação para uma abertura de diálogo com

30 Esta “preferência” do poder público representava as disputas de poder existentes no território do Projeto Nova Luz. De um lado moradores, na sua maioria pobres e despolitizados, do outro comerciantes, na sua maioria trabalhadores e locatários de pontos comerciais, porém liderados por meia dúzia de proprietários não só dos imóveis da região mas à frente das associações de comerciantes locais. Ou seja, proprietários que detinham não somente o poder econômico, mas, também, a influência de mobilização social de toda uma classe de trabalhadores de um setor de alto valor econômico para o município. Os comerciantes da Santa Ifigênia conquistaram ainda mais influência com a pressão popular que eles representavam no momento com o cancelamento da 1ª Audiência Pública, quando reuniram todos os trabalhadores da região para se manifestar em massa na frente do auditório da FATEC no dia 13 de janeiro de 2011, e ainda devido às ações judiciais em curso promovidas pelas Associações de Comerciantes CDL e ASCI.

representantes da moradia, a SMDU marcou uma reunião na qual participou o Secretário Miguel Bucalem, o Secretário de Habitação Ricardo Pereira Leite, o Diretor da SP Urbanismo Domingos Pires e o coordenador do Projeto Nova Luz, Luiz Ramos. A AMOALUZ questionou a falta de comunicação e de transparência no Projeto Nova Luz e solicitou que fossem realizadas reuniões com todos os grupos envolvidos e que as atas de reuniões e as agendas das mesmas fossem publicadas no site do projeto Nova Luz, de forma a construir um processo participativo aberto, transparente e democrático. Foi questionada ainda a formação do Conselho Gestor da ZEIS, que já deveria ter sido implantado à medida que a ZEIS estava sendo planejada pelo Consórcio Nova Luz. A PMSP informou que iniciaria as reuniões setoriais com todos os grupos e iria avaliar a possibilidade de reuniões gerais, bem como de publicar as atas no site do projeto. Informou que o Conselho seria formado, porém sem previsão de data.

Outra questão reivindicada foi o cadastro dos moradores, que havia sido iniciado após pressão popular e que depois viria a ser anulado. A AMOALUZ solicitou que os comerciantes também fossem cadastrados, que o cadastrado recebesse um protocolo de cadastramento e que os resultados e sua tabulação fossem públicos e acessíveis à população e aos atores envolvidos.

Na segunda reunião, realizada em 28 de março de 2011, a SMDU apresentou à AMOALUZ o Plano de Urbanização de ZEIS preliminar, antes mesmo de iniciar o processo de formação do Conselho Gestor. Nesse reunião foram debatidos pela primeira vez os critérios para intervenção no perímetro do Projeto que atuam sobre áreas produtivas e consolidadas e não consideram as atividades existentes, seu grau de produtividade, sua importância local e seu significado como patrimônio cultural. A AMOALUZ ressaltou a importância de um projeto desse porte ser pensado quadra a quadra, identificando as atividades produtivas que mereçam ser mantidas ou requalificadas e áreas vazias ou subutilizadas que não cumprem a função social da propriedade, estabelecendo outros critérios para a manutenção das áreas que não são apenas os construtivos.

Frente a tais questionamentos, o coordenador do Projeto Nova Luz, Luiz Ramos, informou que foi necessário definir critérios objetivos para a escolha das áreas de intervenção, e por isso foram usados somente critérios construtivos, já que os outros eram imprecisos. Outra justificativa da SMDU para a grande área a ser demolida é a Nova Luz ser uma zona de centralidade, com muita infraestrutura de transporte disponível e com a possibilidade de absorver uma densidade muito maior que a existente, e por isso o projeto foi baseado no conceito de Cidade Compacta, que pretende ampliar as possibilidades de usos da área. Ainda assim, a SMDU se prontificou a receber sugestões para a definição de outros critérios que não apenas os pré-estabelecidos.

A necessidade de o projeto atuar na requalificação das áreas produtivas, e não apenas na sua demolição, seja comércio, serviços ou moradia, melhorando sua estrutura e permitindo que elas permanecessem onde estão e mantivessem as relações sociais pré-existentes foi um tema que perdurou durante todo o debate no Conselho Gestor da ZEIS que viria a ser criado. No entanto, todo e qualquer remanejamento de áreas reduziria a metragem quadrada e o número de imóveis a serem disponibilizados para o concessionário vencedor da Concessão Urbanística, e esta era a grande questão, “a receita gerada com o Projeto Nova Luz”, cujos montantes foram planejados em um lógica que não cabia no conceito da inclusão do existente e do processo participativo.

Na terceira reunião, em 30 de Março de 2011, solicitada pela AMOALUZ para que os representantes dos movimentos de moradia pudessem comparecer, a prefeitura reapresentou o Plano de Urbanização de ZEIS, sem ainda apresentar nenhuma previsão sobre a formação do Conselho Gestor.

A quarta reunião com os movimentos de moradia, marcada para o dia 1 de abril, foi desmarcada e, cerca de dez dias depois, a Sehab convocou os moradores do perímetro da ZEIS para iniciar o processo de formação do Conselho Gestor. As reuniões, sediadas no Espaço Nova Luz, eram coordenadas por Alonso Lopes, diretor da Habi Centro, e frequentadas por moradores e pelos movimentos sociais de moradia que se organizaram juntamente com a AMOALUZ para participar do processo de formação do Conselho. A equipe técnica da Cia City coordenada pela urbanista Amélia Reynaldo, participava das reuniões apresentando aspectos do projeto e registrando as manifestações da sociedade civil.

Foram realizadas cerca de dez reuniões, que resultaram numa única proposta por parte da sociedade civil, apresentada no dia 3 de maio de 2011, elaborada pela AMOALUZ e pactuada e assinada por mais dez entidades sociais que trabalham pelo direito à moradia no centro de São Paulo: UMM (União dos Movimentos de Moradia), ULC (Unificação da Luta de Cortiços), GARMIC (Grupo de Articulação para a Conquista da Moradia do Idoso da Capital), FLM (Frente de Luta da Moradia), Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, MNPP (Movimento Nacional da População de Rua), MSTC (Movimento dos Sem Teto do Centro), ASTC (Associação dos Sem Teto do Centro), MMRC (Movimento de Moradia da Região Centro), e Associação Comunitária de Moradores na luta por Justiça (Ocupação Mauá).

Na dinâmica das reuniões preparatórias para a formação do Conselho Gestor, o Plano de Urbanização de ZEIS desenvolvido pelo Consórcio Nova Luz estava sendo apresentado como produto concluído, com as indicações dos edifícios a demolir e a permanecer como assunto resolvido. À revelia, a proposta apresentada pelas entidades sociais ressaltou que as diretrizes para o PUZEIS e as definições sobre as demolições, apresentados nas reuniões aos moradores, eram propostas preliminares que deveriam ser aprovadas pelo Conselho Gestor da presente ZEIS, conforme determinado pelo PDE e descrito no item 2.2, pág. 24, do Termo de Referência que rege o contrato do Projeto Nova Luz.

A Sehab propôs que o Conselho Gestor fosse paritário entre poder público e sociedade civil, com dois representantes de cada segmento, e se recusou à solicitação dos movimentos de moradia de formar um conselho tripartite entre moradores, sociedade civil organizada e poder público. A proposta apresentada pelas entidades sociais, considerando a importância de ampliar o debate sobre a moradia e incluir os segmentos representativos de toda a comunidade envolvida solicitou, com base nos conselhos já existentes e na legislação incidente sobre a ZEIS, que o Conselho fosse formado por seis membros do poder público e seis membros da sociedade civil, conforme a composição descrita no documento apresentado:

#### **Representantes do poder público**

Deve incluir, conforme definição do Plano Diretor, as representações da Sehab e da subprefeitura envolvida, no caso a Subprefeitura da Sé. Os demais integrantes ficam a critério da Secretaria Municipal de Habitação.

#### **Representantes da sociedade civil: moradores da área do projeto Nova Luz e representantes de entidades sociais atuantes na área do projeto nova Luz**

Deve incluir obrigatoriamente um representante de cada categoria afetada pelo Projeto Nova Luz, proprietários e inquilinos, considerando que cada grupo é impactado de forma distinta pelas diretrizes do Projeto Nova Luz. E deve incluir também as entidades ligadas diretamente à questão habitacional do projeto Nova Luz, onde a escolha das entidades que farão parte do Conselho será uma decisão pactuada entre as mesmas, e não por voto, a medida que as entidades que apresentam interesses em comum possam decidir por quem serão representadas.

1. Proprietários de imóveis habitacionais da área do projeto Nova Luz;
2. Inquilinos de imóveis habitacionais da área do projeto Nova Luz;
3. Entidade 01
4. Entidade 02

5. Entidade 03

6. Entidade 04<sup>31</sup>



Figura 2.29: Reunião para a formação do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) realizada no Espaço Nova Luz, na Rua General Couto de Magalhães.

Crédito: Camila de Oliveira



À esquerda, Figura 2.30: O então diretor de Habi Centro, Alonso Lopes, coordenando uma das reuniões para a formação do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) realizada no Espaço Nova Luz, na Rua General Couto de Magalhães

Crédito: Camila de Oliveira



À direita, Figura 2.31: Moradores do perímetro do Projeto Nova Luz na reunião para a formação do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) realizada no Espaço Nova Luz, na Rua General Couto de Magalhães

Crédito: Camila de Oliveira

31 Parte da proposta para a formação do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) apresentada pelos movimentos sociais em reunião realizada no Espaço Nova Luz, em 03 de maio de 2011.

A proposta apresentada ressaltou ainda que ZEIS 3 trata de intervenção em área subutilizada, e as habitações a serem construídas receberão mais moradores do que os que estão hoje no perímetro da ZEIS. Portanto, os representantes de proprietários e inquilinos deveriam incluir moradores de toda a área contida no perímetro da Nova Luz e não apenas os moradores da área de ZEIS, à medida que os moradores dos prédios demolidos e transformados de todo o perímetro da Nova Luz deverão ter o direito de ocupar as novas habitações construídas na área de ZEIS, conforme determinação do Artigo 178 do Plano Diretor, que define que deverá ser garantida a participação “[...] da população moradora da ZEIS, ou daquela para a qual as ZEIS estiverem destinadas” (PMSP, 2002a).

Não havendo outra proposta formalizada, a proposta da AMOALUZ em parceria com as demais entidades sociais foi aceita pelo poder público, devendo então ser iniciado o processo eleitoral para a escolha das cadeiras a serem ocupadas pelos moradores. Porém, as propostas de incluir a representatividade dos moradores segmentada por proprietários e inquilinos, e eleitores e candidatos de todo o perímetro do Projeto Nova Luz e não apenas do perímetro da ZEIS não foi aceita, a fim de simplificar o processo por parte do poder público.

Na última reunião de formação do Conselho Gestor, destinada às informações para a eleição dos conselheiros, o Espaço do Projeto Nova Luz foi ocupado por dezenas de comerciantes da região que protestavam quanto a não participação no processo, já que a legislação aponta a obrigatoriedade da participação dos proprietários dos imóveis envolvidos. Os comerciantes, até então ausentes do debate para a formação do Conselho Gestor, se manifestavam contrários à formação de um Conselho que seria legitimador de um projeto excludente e que não traria habitação social para a população de baixa renda, e sim a construção de unidades habitacionais para outras camadas da sociedade, estimulando o processo de valorização da região e de expulsão dos atuais moradores. Frente à manifestação dos comerciantes, os moradores e as entidades sociais presentes se mantiveram resistentes à formação do Conselho e do processo que haviam ajudado a construir, à medida que este seria o único canal legal de negociações que seria aberto para que algum tipo de inclusão com atendimento às demandas locais pudesse ser introduzido no processo de desenvolvimento do Projeto Nova Luz. Nas palavras de Ivanete Araújo, uma das líderes do Movimento de Sem Teto do Centro, o MSTC: “Nós não ‘achamos’ que o poder público irá construir habitação de baixa renda, nós ‘queremos’ que elas sejam construídas. E é por isso que vamos ocupar nossas cadeiras neste Conselho e lutar para que isto se torne realidade” (informação verbal)<sup>32</sup>.

Após o ocorrido, os comerciantes apresentaram uma proposta na qual as associações deveriam ser eleitas por voto e que fossem incluídas mais duas representatividades para a sociedade civil, para que o comércio também fosse representado. A Sehab e a SMDU acataram a inclusão de mais dois representantes, contudo afirmou que o processo de inclusão das entidades sociais havia sido legítimo e, portanto, seria respeitada a proposta apresentada por elas. Desta forma, o Conselho Gestor da ZEIS 3 do Projeto Nova Luz foi formado por oito representantes do poder público e oito da sociedade civil, com quatro associações indicadas e quatro proprietários ou inquilinos, de comércio ou moradia, eleitos por voto. Estas quatro cadeiras foram ocupadas apenas por proprietários, quase todos eles representantes do comércio local, devido à falta de interesse por parte dos inquilinos. No dia 18 de junho de 2011, foi publicado no Diário oficial a nomeação dos integrantes do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé).

Apesar de todo o esforço e mérito dos movimentos de moradia e da AMOALUZ em mobilizar moradores e entidades sociais para a formação do Conselho Gestor e apresentar uma proposta que contemplasse os diversos interesses em jogo, a representatividade dos grupos de menor poder ficou comprometida, dando espaço para os grandes proprietários do comércio ocuparem as cadeiras no Conselho. Mesmo

<sup>32</sup> Fala de Ivanete Araújo na reunião de formação do Conselho Gestor realizada em maio de 2011.

considerando a legitimidade das reivindicações dos comerciantes, e sua necessidade legal de compor o Conselho Gestor, eles não deveriam ocupar todas as vagas de moradores e proprietários. Mesmo sabendo que os interesses dos grupos de menor poder, como os inquilinos e moradores dos cortiços, seriam representados pelos movimentos de moradia e pela AMOALUZ, o debate sobre a ZEIS poderia concretizar ganhos consideráveis com a ampliação da representatividade de moradores e uma composição mais diversa de grupos sociais.

Cabe ressaltar que a Sehab não convocou os proprietários de imóveis que não são moradores para as reuniões de formação do Conselho Gestor da ZEIS, nem mesmo os inquilinos de cortiços, em contraposição às determinações do Art. 22 do Decreto nº 45.127, de 13 de agosto de 2004, que determina que o Conselho Gestor seja composto por “[...] representantes do Poder Público e da sociedade civil, abrangendo moradores, suas associações e proprietários de imóveis localizados em ZEIS [...]” (PMSP, 2004b). Este fato demonstra as irregularidades presentes no processo conduzido pela Secretaria Municipal de Habitação para a formação do Conselho Gestor, sobretudo pelo atraso na formação do Conselho, regulamentado após o desenvolvimento do Plano de Urbanização pelo Consórcio Nova Luz, contrariando os princípios do próprio instrumento de democratização definidos no Artigo 19 do Decreto 44.667, onde a população envolvida deve atuar na elaboração do PUZEIS e na tomada de decisões, e não na revisão de algo pré-definido.

Os proprietários de imóveis, mesmo não sendo moradores da área, têm o direito garantido pela legislação de atuar nas deliberações da área afetada pelo Plano de Urbanização da ZEIS, sobretudo considerando as inúmeras demolições previstas pelo Projeto Nova Luz, grande parte delas atuando sobre o comércio de eletroeletrônicos da região da Rua Santa Ifigênia. Já os inquilinos, sem representatividade na composição do Conselho Gestor, representam 49,5% dos moradores do perímetro do Projeto Nova Luz, onde 44,39% possuem renda inferior a 3 s.m. No perímetro da ZEIS o percentual de inquilinos sobe para 72,09% e o de moradores com renda inferior a 3 s.m. sobe para 82,07%<sup>33</sup>. Ou seja, é uma população altamente vulnerável, sobretudo à intervenções que possam provocar a alta dos preços dos aluguéis, e é a população mais interessada em adquirir imóveis na ZEIS. Essa população, pobre e na maioria das vezes sem escolaridade, não se julga possuidora de direitos nem mesmo de fazer parte das proposições de cunho público. Para elas, como para muitos integrantes da comunidade local, a alta dos aluguéis é algo inevitável e o que se tem a fazer em casos como este é se deslocar em busca de moradia em outras regiões da cidade. Contudo, trata-se de uma população que ocupa uma ZEIS, demarcada pelo PD devido à existência de cortiços e moradia precária, e que tem como objetivo garantir a permanência dessa população nas habitações a serem produzidas no perímetro. Desta forma, caberia ao poder público atuar na inclusão desta população no debate e na tomada de decisões sobre os processos de reurbanização da área, através de metodologia específica, com a utilização de critérios de comunicação e transparência dos procedimentos, empoderamento dos participantes e das arenas de disputa, de maneira transparente e participativa, onde os interesses dos diferentes grupos sociais fossem explicitados e pactuados.

O que podemos avaliar nas reuniões com a Sehab durante a formação do Conselho Gestor, é que não há metodologia específica para a atuação em ZEIS 3. Os procedimentos utilizados, desde o processo eleitoral, até a formação do regimento Interno do Conselho, são baseados nas experiências advindas da atuação em ZEIS 1, onde já existem Conselhos Gestores formados. E não ouve por parte do poder público qualquer esforço na elaboração de mecanismos e metodologias próprias que considerassem as especificidades da questão locacional, fundamental para atuar sobre a produção habitacional em áreas demarcadas como ZEIS 3, ocupadas na sua maioria por locatários de imóveis, em área que

33 Os dados sobre a população residente no perímetro da ZEIS foram extraídos do cadastro realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, parcialmente concluído na gestão Kassab. Os dados sobre o restante do perímetro do Projeto Nova Luz são oriundos de pesquisa amostral realizada pelo Consórcio Nova Luz.

absorverá uma demanda populacional além dos moradores locais e fortemente sujeita a transformações advindas dos processos de valorização imobiliária.

As particularidades da formação de um Conselho Gestor para a ZEIS 3 C 016 (Sé) são muitas. Dentre elas: a ZEIS está inserida no perímetro do Projeto Nova Luz e por isso o PUZEIS seria elaborado em conformidade com as propostas do Projeto Urbanístico Específico (PUE); o Plano já havia sido desenvolvido pela PMSP e pela Cia City, que integrou a equipe do Consórcio Nova Luz, e não pelo Conselho Gestor da respectiva ZEIS; e o PUZEIS seria viabilizado por legislação específica, a Lei 14.917/2009 que autoriza o executivo a aplicar a Concessão Urbanística na área da Nova Luz, concedendo ao mercado imobiliário o direito de desapropriar e explorar os imóveis localizados na área de transformação do projeto, o que a priori já indica que o processo de construção democrática do Plano de ZEIS já estava comprometido. Ainda assim, a formação deste Conselho, após intenso processo de pressão por parte da sociedade civil, representou um momento histórico para as políticas públicas de São Paulo, seja pela forma como a sociedade civil se organizou para viabilizar a sua formação, unindo todos os movimentos de moradia atuantes na área central da cidade, seja pelo fato de ser o 1º Conselho Gestor a ser formado em São Paulo para uma ZEIS 3, que reserva áreas para habitação de interesse social em porções de terra subutilizadas, bem localizadas e dotadas de infraestrutura. Isto significa que, independentemente da viabilização do Projeto Nova Luz, foi formado um Conselho Gestor deliberativo para acompanhar o Plano de Urbanização de uma porção do território demarcado pelo Plano Diretor de 2002, prioritária para a construção de habitação para a população de baixa renda, com vitalidade não apenas durante a etapa de projeto do plano de urbanização, mas, em tese, durante todo o processo de sua implantação, acompanhando e fiscalizando as projeções pactuadas e deliberadas.

## 2.6 O Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) e sua avaliação pelo Conselho Gestor

### 2.6.1 Caracterização da população residente

O Projeto Nova Luz, bem como o Plano de Urbanização de ZEIS preliminar, foram desenvolvidos com base em uma pesquisa amostral (figura abaixo) feita pelo Consórcio Nova Luz em agosto de 2010. Foram utilizados dados do Censo 2000, ponderados pela Fundação Seade (2009), considerando somente os setores censitários que se encontravam dentro do perímetro da Nova Luz. “A partir deste procedimento, chegou-se a uma população de 11.679 pessoas, distribuídas em 7.131 domicílios, chegando-se a uma média de 1,6 pessoas por domicílio, caso todos os domicílios existentes estivessem ocupados.”<sup>34</sup> (PMSP, 2011b, p. 19)

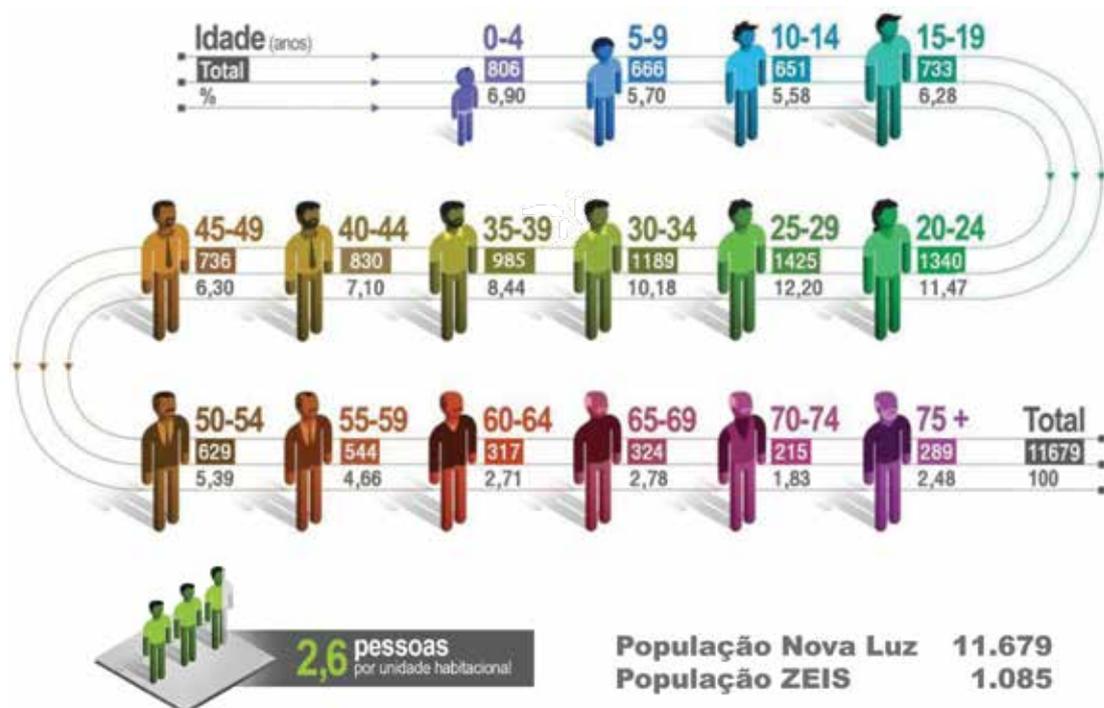


Figura 2.32: Dados da pesquisa amostral realizada para o Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 Sé: Faixa Etária.

Fonte: PMSP, 2011b.

<sup>34</sup> Plano de Urbanização de ZEIS do Projeto Nova Luz. Subproduto 5.2. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/arquivos/nova\\_luz/201108\\_PUZEIS.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_PUZEIS.pdf)> Acessado em: outubro de 2011.

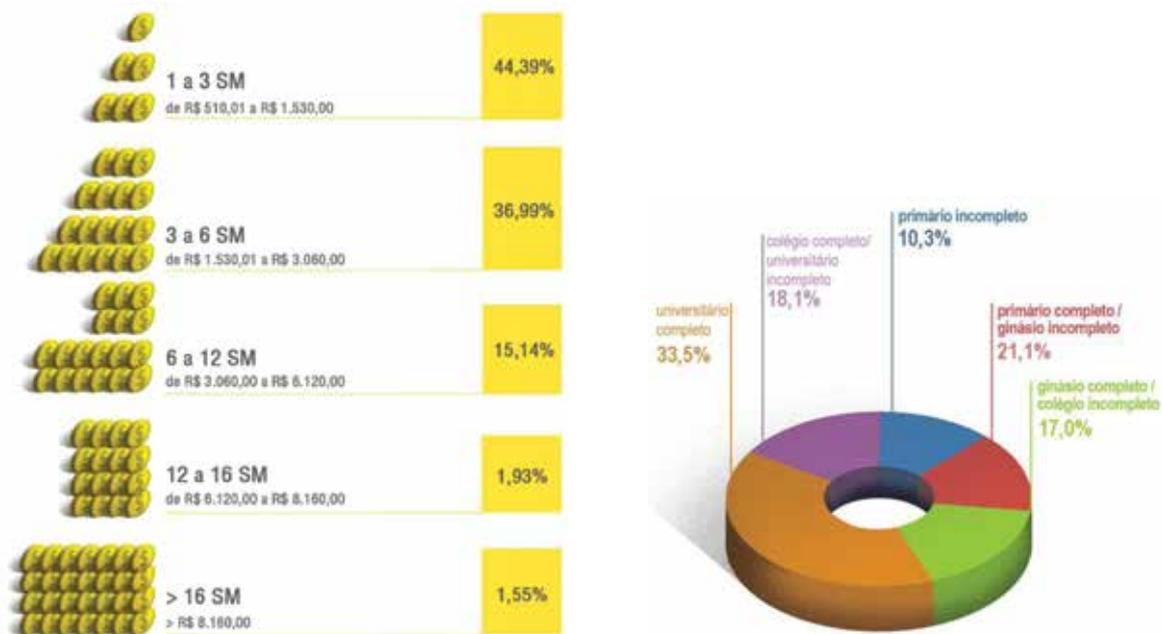


Figura 2.33: Dados da pesquisa amostral realizada para o Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 Sé: Faixa de Renda e Escolaridade

Fonte: PMSP, 2011b.

Por pressão da AMOALUZ e dos movimentos sociais junto à SMDU e à Sehab durante as reuniões para formação do Conselho Gestor da ZEIS, esta pesquisa amostral foi substituída por um cadastro realizado em junho de 2011 pela mesma equipe. O Cadastro revelou números bem diferentes em relação ao número de cômodos, e de pessoas por domicílio, apontou ainda um pequeno aumento no número de domicílios alugados. O cadastro realizado pelo Consórcio Nova Luz apresentou, em síntese, os seguintes dados:

- 31% da população reside na área a mais de 10 anos
- 54% da população reside em domicílios com 1 e 2 cômodos
- 56% dos domicílios são compostos por 1 ou 2 pessoas
- 91% dos domicílios são habitados por uma única família
- 49,5% das famílias habitam imóvel alugado
- 62% dos moradores trabalham na região central
- 42,29% da população tem entre 20 e 39 anos de idade
- 33,5% da população possui ensino médio completo e superior incompleto
- 21,1% da população possui ensino fundamental incompleto
- 44,39% das famílias possuem renda inferior a 3 s.m. (1993 famílias)
- 36,99% das famílias possuem renda entre 3 s.m. e 6 s.m. (1662 famílias)

Este cadastramento, realizado pela equipe do Consórcio Nova Luz, gerou grande insatisfação junto aos moradores da região pela metodologia utilizada, pela não efetivação do cadastro em todo o perímetro (à medida que muitas famílias não haviam sido cadastradas) e pela falta de comunicação da PMSP à comunidade para explicar os objetivos do cadastramento. Desta forma, os movimentos de moradia presentes no Conselho Gestor pressionaram o poder público para que finalizasse, revisasse ou refizesse o cadastro de todos os moradores e comerciantes presentes na área do perímetro do PNL, sejam estes inquilinos ou proprietários, a partir dos seguintes critérios:

- a. Fornecer protocolo de cadastramento ao cadastrado;
- b. Identificar com o cadastro todos os perfis de famílias e moradores visando o atendimento habitacional futuro: como famílias ou indivíduos que dividem a mesma habitação e necessitarão de casas separadas;
- c. Garantir a totalidade do cadastramento através de conferências com documentos como contas de água, luz e IPTU;
- d. Adequar a ficha de cadastro de HABI à realidade de estabelecimentos comerciais e pessoas em situação de rua;
- e. Emitir esclarecimentos gerais à comunidade sobre a necessidade do cadastramento.
- f. Fornecer aviso prévio e orientação aos imigrantes ilegais presentes na região para que possam ser legalizados e assim terem direito ao cadastro e ao atendimento habitacional

A partir desta solicitação, e da verificação das incoerências do cadastro realizado pelo Consórcio, o diretor de Habi Centro Alonso Lopes anunciou no dia 27 de junho de 2011, em reunião ordinária do Conselho Gestor, que seria iniciado então um novo cadastro dos moradores, utilizando a metodologia da Secretaria Municipal de Habitação:

Eu vou aproveitar pra já dar o informe aos senhores conselheiros, que diante da última reunião, onde foi solicitado a realização e conclusão do cadastro, foi decidido pelos secretários que o cadastro fosse feito com as equipes da superintendência de habitação popular. Ou seja, o que foi feito até hoje, foi essa pesquisa amostral feita pelo Consórcio. Então, o que nós vamos fazer agora é o cadastramento como HABI tem o costume de fazer, com uma metodologia baseada na metodologia da HABI. Então é esse cadastro que vai ficar valendo para o Projeto. (Alonso Lopes, Ata transcrita da reunião ordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) de 27 de julho de 2011).<sup>35</sup>

Os representantes da sociedade civil no Conselho Gestor participaram de reuniões preparatórias do cadastro, coordenadas pela assistente social da Prefeitura Nanci Cabaleti, então diretora social da Superintendência de Habitação Popular, a fim de afinar a metodologia de cadastro existente, já que o método da Sehab havia sido desenvolvido para cadastro de favelas, sendo necessário adaptações para sua aplicação em ZEIS 3. O cadastro foi iniciado no final do mês de agosto de 2011 sobre o perímetro da ZEIS e apresentado ao Conselho Gestor com os seguintes resultados:

#### **Cadastro ZEIS 3 C 016 (Sé) – Sehab**

- A área possui 286 imóveis (Unidades Habitacionais) de uso residencial ocupados e apenas 44 vazios.
- A análise do tempo de residência no bairro mostra grande rotatividade das famílias residentes na área, dado que 114 delas residem, no máximo, há dois anos, embora 52 famílias declararam morar nesta área há mais de 10 anos.
- Nos 258 imóveis cadastrados residem 612 pessoas. Destas famílias cadastradas, 124 residem em domicílios do tipo “studio”, 88 em imóveis de um dormitório, 42 em imóveis de 2 dormitórios e somente 4 famílias moram em imóveis maiores.
- Em relação ao regime de ocupação das unidades residenciais, a maioria é alugada (186), e 53 são imóveis próprios. O valor médio de aluguel cobrado é de R\$537,60.
- Considerando-se o custo da moradia com condomínio, observou-se que 167 famílias têm custo com taxas condominiais, cujo valor médio cobrado é de R\$ R\$248,88.

<sup>35</sup> As atas das reuniões do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé), anteriormente mantidas no site elaborado pelo Consórcio Nova Luz ([www.novaluzsp.com.br](http://www.novaluzsp.com.br)) foram transferidas para o banco de dados do Habisp – Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo (<http://www.habisp.inf.br>).

- É predominante a presença de famílias unipessoais entre as cadastradas. 105 das famílias são compostas somente de uma pessoa e outras 55 por duas pessoas. 51 com três pessoas e 40 com 4 a 6 pessoas. Apenas 7 famílias são compostas por mais de 6 pessoas.
- Em relação à renda familiar, 220 famílias tem renda familiar per capita de até três salários mínimos, 31 tem renda entre três e seis salários mínimos e 7 famílias possuem renda acima de seis salários mínimos.
- Apenas 4 famílias se declararam beneficiárias de programas governamentais de transferência de renda, ou seja, do Programa Bolsa Família e do Programa Renda Mínima, o que é compatível com a renda familiar média per capita observada na área de estudo.
- A distribuição da população por sexo mostra, dentre os moradores, maior participação de homens (332) em relação às mulheres (280 pessoas).
- A composição desta população, por grupos de idade, revela grande participação de moradores entre 20 e 29 anos de idade (146 pessoas) e crianças de 0 a 9 anos (78), e baixa participação de idosos de 60 anos ou mais (46 pessoas).
- Foram identificadas ainda, 27 pessoas portadoras de deficiência, cuja maior incidência é de deficiência física.
- Na análise do grau de escolaridade, considerando-se a população de 15 anos ou mais, 131 pessoas tem Ensino Fundamental incompleto, 53 tem Ensino Fundamental completo, 49 tem Ensino Médio incompleto, 178 tem Médio completo, 34 tem Ensino Superior incompleto e 39 tem Ensino Superior completo, e é insignificante a presença de pessoas analfabetas, visto que somente 18 nunca estudaram ou não sabem ler e escrever. Considerando a população com menos de 18 anos, parcela importante (92 pessoas) frequenta escola e quase a totalidade das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos (49 pessoas) é estudante.
- Os dados relativos à situação de estudo e trabalho da população residente revelam ainda que 67 pessoas só trabalham, 51 só estudam, 18 não estudam nem trabalham e 4 estudam e trabalham.
- A maioria da população com 14 anos ou mais está ocupada no mercado de trabalho (385 pessoas) e apenas 13 encontram-se desocupadas, a procura de trabalho.
- Quanto ao tipo de vínculo empregatício: 184 pessoas trabalham como autônomas; 111 são trabalhadores assalariados, sendo 135 do setor privado com carteira, 21 do setor privado sem carteira e 9 do setor público; 15 são empregadores; 6 são empregados domésticos; e 11 estão em outra situação.
- O rendimento médio dos ocupados, por sexo, é de R\$1.336,62 para os homens e de R\$993,44 para as mulheres.

Dos resultados obtidos com o cadastro no perímetro da ZEIS, os dados mais significativos, e que se diferem muito do cadastro inicial realizado pelo Consórcio, são:

- 72,09% das famílias habitam imóvel alugado (cadastro anterior: 49,5%)
- 85,27% das famílias possuem renda inferior a 3 s.m. (cadastro anterior: 49,39%)
- 12% das famílias possuem renda entre 3 s.m. e 6 s.m. (cadastro anterior: 36,99%)
- 3% das famílias possuem renda superior a 6 s.m. (cadastro anterior: 18,50%)

As diferenças se explicam tanto pela metodologia utilizada, como pela área de abrangência do cadastro, inicialmente feito em todo o perímetro e posteriormente na área da ZEIS. Contudo, o Plano de Urbanização de ZEIS foi realizado com base no cadastro inicial, ou seja, onde os dados obtidos não correspondem à realidade identificada no cadastro oficial realizado pela Sehab, entregue após a finalização dos estudos pelo Consórcio Nova Luz.



Figura 2.34: Desenho esquemático da evolução do cadastro realizado pela Sehab (março de 2012). O desenho evidencia o cadastramento concluído no perímetro da ZEIS e em andamento no restante do perímetro. Nesta data o Plano de Urbanização de ZEIS já havia sido concluído, com base na pesquisa amostral desenvolvida pelo Consórcio Nova Luz, com dados bem diferentes do cadastramento oficial realizado pela Sehab.

Fonte: PMSP-Sehab.

Os dados divergentes, não contemplados no Plano de Urbanização de ZEIS e fundamentais para a elaboração de um plano habitacional, evidenciam a intensa vulnerabilidade social à que estão sujeitos os moradores do perímetro da ZEIS 3 C 016 Sé, onde 72% da população mora de aluguel e 85% possui renda inferior a 3 s.m. Estes dados reforçam o argumento da necessidade de se repensar a forma de atuação nesta ZEIS localizada em área sujeita à processos de valorização imobiliária, com habitações a serem produzidas para uma população que não tem como arcar com custos de financiamento habitacional e certamente terá os seus aluguéis elevados após a reurbanização da área. Outro fator de interesse obtido no cadastro é o tempo de residência das famílias no bairro, onde a grande maioria vive na área há menos de dois anos, o que evidencia o alto índice de mobilidade residencial da região, não compatível com políticas habitacionais somente destinadas ao sistema da casa própria. O número de imóveis tipo stúdio, para pessoas que vivem sozinhas, também é predominante na região, sendo item fundamental para equacionar o dimensionamento das habitações a serem propostas para a respectiva ZEIS.

É importante ressaltar que nem todos os critérios acordados entre Sehab e os membros da sociedade civil no Conselho Gestor para a realização do cadastro no perímetro da ZEIS foram cumpridos. O cartão de cadastro, que funcionaria como uma garantia de atendimento habitacional às famílias cadastradas, não foi entregue. O trabalho de orientação aos imigrantes e o cadastro dos comerciantes não foram realizados. A Instrução Normativa do cadastro, solicitado pela AMOALUZ e pelos movimentos de moradia para regrear as prioridades de atendimento habitacional, não foi redigida,

bem como os dados do cadastro não foram publicizados na íntegra. Este acordo entre conselheiros e poder público, que não foi cumprido, está registrado na fala da coordenadora social da Sehab, Nanci Cabaleti, na reunião ordinária do Conselho Gestor do dia 24 de agosto de 2011.

Nanci Cabaleti (Sehab): [...] Na reunião passada do Conselho, nós tivemos um grupo de trabalho pra discutir o instrumental de cadastro. [...] Foram propostas quatro inclusões e alterações neste cadastro, a gente, hoje, só tem resposta de uma delas, por enquanto. [...] A que já tá incluída é a questão do condomínio, que quando você fala do gasto com habitação, naquele item, a gente só levanta o valor que a pessoa paga de aluguel, e não levanta o valor que essa pessoa paga de condomínio. [...] Mas o mais importante de tudo [...] é que nós vamos elaborar um documento, que a gente chamou de instrução normativa, e que vai definir ali, os critérios de atendimento definitivo. Por que isso? Porque nós tivemos vários questionamentos em relação a quem será atendido daqui dois anos, daqui cinco anos, daqui dez anos. Como é um projeto de uma implantação que tem um prazo muito longo, a gente precisa definir, neste documento, que critérios serão obedecidos à época do atendimento definitivo. [...] Uma coisa importante que a gente discutiu foi a questão dos imigrantes, que não têm a sua situação regular no país. [...] então ele será cadastrado hoje, será orientado de que ele deve regularizar a sua situação, e quando do atendimento definitivo, se a situação dele estiver regularizada, será atendido como todas as outras famílias e pessoas cadastradas. Se não, ele não terá o atendimento definitivo garantido. [...] Vamos levantar todas essas informações, transformar isso num documento que, claro, será trazido pro Conselho e votado, e aprovado, e todo mundo assina, pra que isso fique guardado como um documento pra direcionar os atendimentos definitivos à época em que eles forem acontecer. (...) Essas informações são inseridas dentro do nosso sistema de informação, e ele gera, posteriormente, um cartão de cadastro, que será entregue para as famílias. Porém, o grupo pediu pra que no ato do cadastro, a família receba uma filipeta, pelo menos, com as informações mais importantes, que é o número do cadastro dele, o nome do chefe da família, a data que foi feito esse cadastro, e o técnico responsável por ele. Isso será feito. (...) Então isso tudo está sendo preparado pra que, posteriormente, a família venha na central de habitação retirar o seu cartão, assine que ela tá recebendo esse cartão de cadastro, e que ela guarde isso como um documento pra futuro atendimento. (Ata transcrita da reunião ordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) de 24 de agosto de 2011).

## 2.6.2 Diretrizes para urbanização

A elaboração das diretrizes é o primeiro passo para o desenvolvimento de um Plano de Urbanização de ZEIS. São as diretrizes que indicarão os objetivos do plano e direcionarão as propostas de intervenções, funcionando como marco regulatório que irá orientar as escolhas de projeto e definir parâmetros para as tomadas de decisões.

O Artigo 19 do Decreto 44.667 de 2004 determina que as Diretrizes do Plano de Urbanização da ZEIS sejam elaboradas e aprovadas pelo Conselho Gestor e posteriormente pela CAEHIS, para somente então ser iniciado o desenvolvimento do Plano de Urbanização, tal como descrito abaixo:

Art. 19. O Plano de Urbanização será implementado mediante a seguinte sequência de ações:

I - criação do Conselho Gestor, correspondendo à área de abrangência do Plano de Urbanização;

II - elaboração de diagnóstico (...)

III - elaboração e aprovação, pelo Conselho Gestor, das Diretrizes para o Plano de Urbanização, na forma de Plano de Massas (...)

- IV - aprovação das diretrizes do Plano de Urbanização pela CAEHIS;
- V - elaboração do Plano de Urbanização (...)
- VI - aprovação do Plano de Urbanização pelo Conselho Gestor e pela CAEHIS;
- VII - aprovação da minuta de decreto correspondente ao Plano de Urbanização pela CAEHIS;
- VIII - edição do decreto correspondente ao Plano de Urbanização. (PMSP, 2004a)

Tal como ocorreu com o desenvolvimento do Plano de Urbanização como um todo, as Diretrizes não foram construídas em parceria entre poder público e sociedade civil, mas desenvolvidas pelo Consórcio Nova Luz e SMDU e então apresentadas para aprovação em reunião ordinária do Conselho Gestor no dia 13 de julho de 2011, conforme segue:

#### **Diretrizes Propostas para a ZEIS Nova Luz**

1. Promover a articulação entre as intervenções nas ZEIS, de modo que a diversidade funcional e social possa representar o equilíbrio que se busca para fazer um bairro de qualidade com sustentabilidade social
2. Definição das áreas e imóveis que serão objeto de concessão e do programa de intervenções previstas, indicando aquelas essenciais ao desenvolvimento do PUZEIS
3. Definição do número de unidades habitacionais por tipo de empreendimento
4. Criação de instrumentos que possam garantir a atuação sobre o parque edificado como um a atividade diferenciada
5. Identificação dos imóveis de interesse de preservação que devam ser restaurados e também os imóveis que devam ser objeto de intervenção de forma a recuperar as fachadas ou as características relevantes, identificando a inda as visuais a serem preservadas e/ou valorizadas
6. Caracterização da tipologia da unidade habitacional por perfil de morador
7. Caracterização dos usos pretendidos para os imóveis que serão objeto de concessão, inclusive empreendimentos específicos, com estimativas de novos empregos a serem alcançados por meio da intervenção
8. Caracterização dos espaços públicos e privados de uso coletivo e definição de espaços e elementos referenciais/qualidade dos espaços públicos
9. Promoção da inserção socioeconômica da população a ser atendida nos empreendimentos de interesse social (HIS e HMP)
10. Caracterização dos equipamentos públicos necessários ao atendimento da população a ser instalada (âncora)
11. Definição de modelo de gestão do PUZEIS

(Fonte: PMSP, 2011b)

As diretrizes formuladas pelo poder público se concentram na citação de elementos urbanísticos a serem planejados, em itens inerentes a qualquer produção de HIS e em aspectos construtivos do plano, tais como a necessidade de definição do número de unidades habitacionais, a identificação dos imóveis de interesse de preservação, a caracterização dos espaços públicos e privados, etc., bem como outros itens exigidos pela legislação, tais como a inserção socioeconômica da população a ser atendida. Considerando as especificidades que envolvem um Plano de Urbanização para esta área, as diretrizes foram pensadas de forma simplista e genérica, com indicações abstratas que não consideraram seu fator locacional, não incluem a necessidade de garantias de atendimento habitacional à população residente, de permanência na área dos atuais moradores e comerciantes, um dos objetivos principais das ZEIS 3, já que foram demarcadas em áreas de ocupação precária.

Com base na leitura das diretrizes pelos membros do poder público no Conselho Gestor, os representantes da sociedade civil apresentaram a proposta de ampliação das 11 diretrizes iniciais para 37 diretrizes (Anexo 2.3), incluindo a obrigatoriedade do desenvolvimento do cadastro, que ainda não tinha sido

realizado pela Sehab, e as demais demandas relacionadas às especificidades de se produzir em ZEIS 3. A proposta apresentada no dia 27 de julho de 2011 foi elaborada pela AMOALUZ e pelos movimentos de moradia, e posteriormente debatida e pactuada com os conselheiros representantes do comércio da Santa Ifigênia em reuniões semanais sediadas no prédio da Ocupação Mauá que antecediam às reuniões ordinárias do Conselho Gestor, a fim de incluir os diversos interesses em pauta e mitigar possíveis danos futuros, considerando a hipótese do Plano de Urbanização de ZEIS ser viabilizado pela Concessão Urbanística.

A proposta apresentada pelos conselheiros da sociedade civil foi surpreendentemente aprovada pelo poder público sem muito debate. As novas diretrizes apresentadas, que nos pareciam tão óbvias e necessárias frente às diretrizes preparadas pela prefeitura, ou também se mostraram óbvias, coerentes e necessárias para os conselheiros do poder público, ou a ideia era não prolongar o debate com a sociedade para aprovar o plano o mais rápido possível e seguir com o Projeto Nova Luz. Certamente as duas hipóteses fazem algum sentido. Fato é que na reunião seguinte, ao início da apresentação das diretrizes pela sociedade civil, elas estavam oficialmente aprovadas. A seguir, o registro de uma das falas do coordenador do Conselho, Alonso Lopes, antes mesmo da leitura do documento ser finalizada:

Alonso López – Sehab: Eu li o documento enquanto a reunião corria e, sinceramente, não tenho nada a opor nas novas diretrizes escritas desta parte do documento em diante. Eu não sei qual a opinião dos meus colegas aqui, conselheiros, mas (...) eu, com tranquilidade acataria as novas diretrizes propostas por vocês. As diretrizes mais, vamos supor, complicadas, foram essas primeiras que nós conversamos, principalmente em relação às atividades comerciais. O documento é interessante, eu acho que essas novas diretrizes, todas que lemos, eu estou... como é que eu vou dizer? Satisfeito, (...) Eu pessoalmente, acato as diretrizes que ainda não discutimos. Então eu proponho que os conselheiros aqui façam uma leitura rápida, são só duas folhas. E se nós concordarmos, todos, em acatar, fica aceito o documento da forma que ele está hoje. Nós aprovamos essas diretrizes hoje. (Ata transcrita da reunião ordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) de 10 de agosto de 2011)

Durante a apresentação das novas diretrizes, dois temas geraram um debate mais caloroso: a proposta de revisão dos critérios de intervenção do Projeto Nova Luz e as garantias para as atividades comerciais existentes no perímetro.

A proposta colocada pela sociedade civil da necessidade de revisão dos critérios para definição dos imóveis a renovar e a permanecer a fim de não considerar apenas elementos construtivos, mas também a atividade produtiva existente e usos que representam a memória do bairro e da região, provocou a reação do coordenador do Projeto Nova Luz, Luiz Ramos, em defesa do projeto já concebido e desses critérios como viabilizadores da Concessão Urbanística. A fala de Ramos aponta o Plano de Urbanização da ZEIS como conteúdo da Concessão Urbanística, estando submetido aos seus critérios e objetivos, a serem materializados no Plano de Urbanização da Nova Luz. Nesta perspectiva, o PUZEIS deveria ser desenvolvido sobre os critérios já definidos pelo projeto, nas áreas liberadas para produção habitacional. No entanto foi justamente os critérios de exclusão da realidade socioeconômica e territorial existente que levou à proposta de revisão destes critérios, considerando que a ZEIS é anterior ao Projeto Nova Luz e o Conselho Gestor tem a função não somente de aprovar o Plano de Urbanização de ZEIS, mas de elaborá-lo a partir de novos critérios. A seguir, a transcrição de parte deste debate realizado na reunião ordinário do Conselho Gestor em 27 de julho de 2011:

Luís Ramos (SMDU): Mas não é o plano de ZEIS que, a priori, indica as áreas a transformar. E sim, as áreas a transformar vêm a partir da proposta da concessão. E aí você cria os terrenos, e aí na medida em que você cria os terrenos... porque hoje, de fato, a área tá toda edificada. Ainda que você tenha alguns esta-



Figura 2.35: Reunião preparatória para as convocações do Conselho Gestor da ZEIS, entre os conselheiros representantes da moradia e do comércio e movimentos sociais, realizada na Ocupação Mauá  
Crédito: Camila de Oliveira



Figura 2.36: Conselheiros representantes do poder público em reunião ordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé)  
Crédito: Camila de Oliveira



Figura 2.37: Conselheiros representantes da sociedade civil em reunião ordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé)  
Crédito: Camila de Oliveira

cionamentos, que não é propriamente uma edificação, tem terreno, mas a área tá ocupada. Então, se não houvesse a concessão urbanística, ainda que seja uma área grafada como ZEIS pelo Plano Diretor, não há habitação de interesse social que surja na região. Ela fica como está. Todo mundo que tem a sua atividade econômica regular, continua utilizando. O comércio, ele não tem nenhuma obrigação de transformá-la. A transformação, ela decorre da proposta da concessão, e aí, a proposta do Projeto Urbanístico pra área como um todo que aplica aqueles critérios são baseados nos critérios da lei da concessão. E aí, surgem os terrenos. E a partir dos terrenos que a gente discute quais os usos, (...) aí você tem que atender a ZEIS. Ele passa a ter a obrigatoriedade de ter habitação de interesse social. Porque hoje se você não tiver a transformação, você sabe disso... não tem.

Simone Gatti (AMOALUZ): Luís, eu não sei se eu entendi direito, mas pelo que você está falando, nos parece aqui, que é como se esse Conselho não tivesse a atribuição pra transformar o que o Projeto Nova Luz está indicando, dentro da área da ZEIS. E o que a gente entende aqui é que estamos elaborando e aprovando um Plano de Urbanização de ZEIS a ser realizado naquela área. Ou seja, quais as habitações que vão ser demolidas, e como essa urbanidade vai acontecer na área da ZEIS. (...) o Conselho Gestor tem a atribuição de redefinir o Plano de Urbanização. E cabe também, a redefinição desses critérios.

Ângela Luppi (COHAB): Acho que a gente está fugindo um pouquinho da discussão de diretriz. Quando eu olho aqui, nós estamos falando da definição de áreas e imóveis que serão objeto de concessão, e do programa de intervenção, indicando as essenciais ao desenvolvimento da ZEIS. Então nesta... como diretriz, eu acho que isto colocaria assim: 'Aplicação de critérios para definição dos imóveis a renovar e permanecer, a partir daqueles definidos pelo Projeto Urbanístico, considerando não apenas os elementos construtivos, mas também a atividade produtiva existente e os usos que representam a memória do bairro e da região'. Eu acho que aí a gente tem uma diretriz pra esses critérios de definição.

Simone Gatti (AMOALUZ): Só pra explicar melhor. Ângela, é que o Projeto Nova Luz define, exatamente, quais são os critérios. E nestes critérios não entram muitas das edificações que a gente acha que deveriam ser mantidas, na área de ZEIS, por exemplo. No Projeto como um todo, mas também na área de ZEIS. Se você está dizendo aí que vai aplicar os critérios definidos pelo Projeto Nova Luz, você está dizendo que são aqueles critérios que já foram definidos. Estamos falando da necessidade de REVISÃO desses critérios.

Gláucio Attorre (SIURB): Eu acho que ele tem um problema, mesmo. Eu estou entendendo o que você está falando, Simone. Só queria entender uma coisa. A gente tem que rever a diretriz de rever os critérios. O que eu acho que está faltando, deveria considerar também, o que a legislação permite e o que ela não permite, nesse sentido

Luiz Tozzini (Sociedade Civil): Além do que definido pelo Projeto Urbanístico, o que a legislação permite fazer. Mas eu acho que teria que rever os critérios. Aplicar não. Teria que se rever.

Alonso López (Sehab): Pessoal, então só pro texto ficar com cara de diretriz, então: "A revisão dos critérios para definição dos imóveis a renovar e a permanecer (...) a fim de não considerar apenas os elementos construtivos, mas também a atividade produtiva existente, e usos que representem a memória do bairro e da região. Definir o programa de atividades para as áreas indicadas como áreas a renovar, pelo Projeto Urbanístico Específico, a partir da revisão dos critérios de intervenção redefinidos pelo Conselho Gestor. (Ata transcrita da reunião ordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) de 27 de julho de 2011)

E desta forma a diretriz de "rever" os critérios de intervenção no perímetro do Projeto Nova Luz foi aprovada, a contragosto do coordenador do projeto, Luiz Ramos. Este fato, aparentemente sem gran-

de importância para os gestores do projeto, significou uma importante conquista para a sociedade civil, pois representava a possibilidade de independência do Plano de Urbanização de ZEIS 3 C 016 (Sé) em relação ao Projeto Nova Luz, já que as diretrizes aprovadas transformariam-se em um documento oficial, que nortearia o processo de desenvolvimento do Plano de Urbanização de ZEIS. Essa independência da ZEIS em relação ao Projeto Nova Luz também viria de encontro aos princípios do instrumento regulamentado pelo PD de 2002, onde o plano dever ser elaborado pelo conselho, de acordo com os interesses e direitos da população diretamente envolvida no processo de transformação do território.

A proposta para a ampliação das Diretrizes do Plano de Urbanização de ZEIS incluiu ainda a necessidade de priorização da produção de HIS sobre as demais intervenções do Projeto Nova Luz, a fim de que as contrapartidas sociais não fossem os últimos elementos do projeto a serem implantados. Foram inseridas ainda diretrizes que vincularam as demolições ao início das obras, bem como a não interrupção das mesmas, para que os terrenos vazios oriundos de demolições não se multiplicassem na área de intervenção, como os muitos já existentes desde as demolições iniciadas em 2007.

Foram introduzidas questões específicas sobre a atividade produtiva local, como a necessidade de se reservar áreas comerciais nos térreos dos edifícios habitacionais, a fim de garantir a permanência do ponto existente nas áreas a serem demolidas. Os representantes do comércio no Conselho Gestor incluíram ainda diretrizes referentes à atuação da Concessão Urbanística sobre o comércio da região, como a criação de instrumentos que lhes dessem garantias econômicas, financeiras e securitárias em caso de desapropriações e indenizações pelo fundo de comércio.

Sobre a questão habitacional, as diretrizes propostas incluíram a necessidade da criação de instrumentos que garantissem o atendimento habitacional da população residente e a sua permanência na área, por prioridade definida de acordo com o impacto sofrido pela população. A prioridade seria a dos moradores das áreas a serem demolidas, seguidos das áreas a mudar de uso e posteriormente dos locatários que teriam seus aluguéis elevados com o processo de valorização da área. Foi proposto que as políticas habitacionais fossem formuladas de forma a coibir a mercantilização das habitações sociais produzidas na ZEIS, considerando o fator locacional da ZEIS 3 e os processos de valorização da área, sobretudo para a população com renda de até 3 s.m., que necessita de políticas alternativas ao modelo da casa própria por não conseguirem arcar com os custos do financiamento formal. Segundo as novas diretrizes, deveria ser garantida a realocação do morador de sua habitação atual apenas para a habitação definitiva, sem ter que se dirigir a habitações provisórias, para que fossem evitadas as dispersões comuns em processos de remoção ou mesmo para que mudanças na gestão governamental não provocassem a alteração das decisões pactuadas, como ocorreu com os moradores do Edifício São Vito<sup>36</sup>, na região central de São Paulo, que saíram de suas casas para a reforma do edifício e não retornaram, já que o mesmo foi demolido pela gestão subsequente.

Quanto às propostas de cunho social, foram inseridas diretrizes para priorizar a geração de emprego, qualificação profissional e programas de acessibilidade para a população local aos bens de lazer e cultura, que hoje apresentam usos elitizados e, mesmo quando gratuitos, são intimidadores para a população de menor renda. Foi proposto ainda o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento social pós-ocupação, sobretudo para a população de menor renda, através de gestão compartilhada

---

36 Em 2004, o Edifício São Vito foi desocupado durante a gestão de Marta Suplicy, com o compromisso da Prefeitura de que seria reformado para oferecer melhores condições aos moradores. O objetivo era desapropriá-lo e vendê-lo à Caixa Econômica Federal, que financiaria a reforma e a compra dos apartamentos por parte dos antigos moradores. Entretanto, o plano não foi adiante com o sucessor de Marta na administração municipal, José Serra. Ele alegou na ocasião que o custo da reforma seria inviável, o que resultou na derrubada do imóvel. Apesar de protestos e de ações na Justiça que questionavam a demolição, o prédio foi abaixo em 2011.

entre poder público e movimentos de moradia, a fim de garantir a sua adaptabilidade à nova habitação, à convivência em condomínio e à emancipação econômica. E para finalizar, foram propostas diretrizes referentes ao modelo de gestão do PUZEIS, que deveria ser participativa e com a presença de um escritório local para servir de interface entre Prefeitura e a comunidade.

Cabe lembrar que nenhum desses assuntos, essenciais para a elaboração de um Plano de Urbanização de ZEIS, sobretudo no contexto do projeto Nova Luz e de sua viabilização pela Concessão Urbanística, foi tema das 11 diretrizes apresentadas pela prefeitura.

### 2.6.3 Aprovação do projeto consolidado

No dia 11 de agosto de 2011, dia seguinte à aprovação das diretrizes do PUZEIS pelo Conselho Gestor, o Secretário de Desenvolvimento Urbano, Miguel Bucalem e o Prefeito Gilberto Kassab apresentaram o Projeto Nova Luz Consolidado em um grande evento para a imprensa e funcionários públicos no saguão principal da sede do Executivo municipal, surpreendendo os representantes da sociedade civil no Conselho Gestor que não foram informados sobre o conteúdo do evento. A apresentação indicava o início das fases de licenciamento para posterior abertura do edital de licitação da Concessão Urbanística, que viabilizaria a execução do projeto, contrariando o seu próprio Termo de Referência que determinava que o PUZEIS fosse aprovado pelo Conselho Gestor antes do início da fase de licenciamentos junto aos órgãos responsáveis.

A apresentação gerou grande conflito junto aos conselheiros do Conselho Gestor, já que este tinha aprovado até então apenas as diretrizes do Plano de Urbanização de ZEIS. Ou seja, havia ainda um extenso trabalho a ser feito antes de finalizar o projeto e iniciar as fases de licenciamento e licitação. A SMDU afirmou que o conselho ainda poderia fazer as revisões necessárias no período do licenciamento, com previsão de duração de dois meses. Contudo, como seria possível alterar um projeto que estaria sendo licenciado junto aos órgãos responsáveis para sua aprovação? Os licenciamentos estariam sendo realizados sobre uma versão que não seria a versão final a ser aprovada no Conselho Gestor, com atribuição de transformar 37 diretrizes em propostas que garantissem a inclusão social e a permanência dos atuais moradores e comerciantes na região, e ainda avaliar o projeto quadra a quadra, a fim de reverter a demolição de lugares que representam a história e a memória da região da Santa Ifigênia, antes que tudo fosse transformado em Nova Luz.

Na reunião extraordinária do Conselho Gestor que sequenciou a apresentação do Projeto Consolidado, no dia 17 de agosto de 2011, marcada para debater o início do cadastramento a ser feito pela Sehab, estavam presentes o Secretário Miguel Bucalem, a Secretária adjunta Elisabeth França, a superintendente de Habitação Popular Nanci Cabaleti e o procurador José Antônio, que nunca haviam participado de uma reunião do conselho. A presença do secretário obviamente não era apenas para debater o cadastro, mas para conter os ânimos sobre as repercussões advindas da apresentação do projeto, já iminentes, com manifestações no dia do evento e entrevistas da conselheira Paula Ribas e dos movimentos de moradia aos jornais. A reunião foi iniciada com a leitura pela conselheira Paula Ribas de uma carta aberta elaborada pelos representantes da sociedade civil, reafirmando o descontentamento com a divulgação do Projeto Nova Luz como consolidado sem a aprovação do Conselho Gestor da ZEIS. Foi anunciada também a presença da Defensoria Pública, convidada pela AMOALUZ e representada pelos defensores Douglas Tadashi e Ana Bueno. Foram então iniciadas as manifestações dos conselheiros representantes da sociedade civil contrários à apresentação do Projeto Consolidado.



Figura 2.38: O prefeito Gilberto Kassab apresenta o “Projeto Nova Luz Consolidado” no saguão principal da sede do Executivo municipal em 11 de agosto de 2011.

Crédito: Camila de Oliveira.



Figura 2.39: Elisabete França, superintendente da Sehab; Domingos Pires, diretor da SP Urbanismo; e Miguel Bucallem, Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, na reunião do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) de 17 de agosto de 2011.

Crédito: Camila de Oliveira.

Ivaneti Araújo, ACMLJ: Estou muito triste. Eu gostaria de saber qual que é o papel da gente enquanto conselheiro aqui? Pra que ficar discutindo, queimando aqui os pavios, porque pra se construir não é fácil, pra quando chegar lá na frente chegar tudo de maneira totalmente contrária? Qual é o papel desse Conselho? Nós estamos aqui pra discutir juntos? É um Conselho deliberativo? Ou nós estamos aqui brincando de fazer casinhas? (...) O senhor Secretário está aqui. Posso dizer, senhor Secretário, que não foi uma apresentação digna. Porque se este Conselho está aqui para poder discutir o projeto, ou especificamente dizendo, a ZEIS, nada do que nós discutimos aqui foi lá, pra aquela apresentação, para que todos pudessem estar vendo, estar verificando. A gente pegou a questão desde os moradores em situação de rua, os dependente químicos, profissionais do sexo, doentes, moradores de cortiço, ocupações, e nada disso foi apresentado.

Assad Nader, conselheiro da Sociedade Civil: Eu queria, aqui, registrar um desagravo meu, (...) fomos todos surpreendidos com esse projeto, que foi apresentado como Consolidado, que ainda nem começou como projeto (...) Todo trabalho do Conselho tem que ser respeitado, tem que ser dirigido, tem que ser esgotado, finalizado, e por completo. Depois, o tempo que for depois... Aí, sim, viram licenciamento ambiental, institucional, jurídico, ou todas as fases que tiver que ser feito. Porque senão esse Conselho vai servir pra quê? Inclusive o edital, vai servir pra quê?

Jose Carlos Suzuki, conselheiro da Sociedade Civil: (...) Então nós estamos aqui num antagonismo muito grande, porque estamos iniciando um cadastramento para ver onde vai parar a população que mora na ZEIS. Existe uma preocupação com os comerciantes que estão no perímetro da ZEIS e na Nova Luz também. E o projeto está consolidado? O debate do projeto, sequer foi mostrado pra gente a nível que a gente pudesse entender de forma correta. Eu, sinceramente, não sei como isso... qual é o projeto final. A gente sabe... em linhas gerais. Agora, eu acho que se nós estamos aqui, Conselho de ZEIS, iniciando cadastramento, e ao mesmo tempo nós temos um projeto finalizado, então é esse meu desapontamento em relação a esse Conselho Gestor. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3, 17 de agosto de 2011).

Apesar das inúmeras explicações do coordenador do projeto, Luiz Ramos, e da própria superintendente de habitação, Elisabete França, de que o conselho ainda teria seu papel de refinar o projeto e que as questões relativas às políticas públicas poderiam ser discutidas paralelamente, pois não faziam de fato parte da Concessão Urbanística, a fala do secretário Miguel Bucalem reafirmou o trabalho do conselho como, de certa forma, inserido no Projeto Consolidado, ou seja, a simples elaboração de diretrizes era o suficiente para a finalização do Projeto Nova Luz. Bucalem ressaltou ainda que o trabalho foi realizado por uma equipe técnica capacitada, e então disponibilizado para a sociedade “criticar” e “refinar”, desconsiderando a real atribuição de um Conselho Gestor de ZEIS, que é elaborar seu Plano de Urbanização, e não apenas aprovar.

Miguel Bucalem, Secretário de Desenvolvimento Urbano: Eu entendo que se procurou, de uma forma muito genuína, encontrar as melhores soluções. Agora as soluções, elas sempre podem ser melhoradas. Eu disse, das várias reuniões que foram realizadas entre o projeto, a preliminar e essa etapa de projeto, que foi apresentado o Projeto Consolidado, quando você conversa com as pessoas que tão na área... (...) É muito rico, e houve muitas sugestões que efetivamente foram incorporadas no Projeto, que foi apresentado, Consolidado. É perfeito? Provavelmente não é perfeito. Mas foi feito um esforço muito grande de encontrar as melhores soluções. Eu acho, e a minha sugestão aqui, é que esse projeto seja, então, examinado nos seus detalhes, pra que vocês possam então opinar: “olha, isso aqui realmente tá funcionando bem. Aquilo ali, nós achamos que podemos melhorar. Aquele outro não tá funcionando bem”. Mas que se faça isso a partir desse esforço concreto que foi feito durante muito tempo, por muita gente, e tentando acertar. Eu sou testemunha de que as pessoas tentaram acertar. (...) Agora vão ter todos os documentos (...) disponibilizado. E aí cada detalhe vai estar presente, o que não tiver bom, vocês vão

poder criticar. Imagino que alguma coisa também tá de mérito. Porque o pessoal procurou, na melhor da sua habilidade, produzir o melhor plano pra área. Lógico que ele não é perfeito, não é. Mas eu acho que também tem bastante coisa boa nesse projeto. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3, 17 de agosto de 2011)

Após o ocorrido, os representantes da sociedade civil no Conselho Gestor acionaram a Defensoria Pública a convocar a Sehab e a SMDU para a elaboração de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), a fim de redefinir os prazos para elaboração do Plano de Urbanização de ZEIS e só então ser iniciado o processo de licenciamentos junto aos órgãos responsáveis. O Secretário Miguel Bucalem se recusou a elaborar o TAC, considerando que o Conselho Gestor já havia realizado sua principal atribuição, que era a de elaborar as diretrizes para o Plano, e que novas revisões ainda poderiam ser incorporadas paralelamente à realização dos licenciamentos. Por decisão dos conselheiros e orientação dos defensores públicos, os trabalhos da sociedade civil no Conselho Gestor seriam mantidos, sobretudo pela importância em acompanhar o processo de cadastramento da população, que poderia ser utilizado como garantia de permanência da população residente na área, e também pela necessidade de acompanhar a elaboração do PUZEIS, sem o qual o Projeto Nova Luz não poderia ser concluído.

#### 2.6.4 Critérios para a transformação do território e patrimônio cultural

Após a aprovação das diretrizes, a equipe técnica do Consórcio Nova Luz, mas especificamente da Cia City, empresa responsável pela elaboração do PUZEIS, passou a participar mais ativamente das reuniões do Conselho Gestor apresentando parte dos produtos elaborados pelo consórcio. Na explicação da arquiteta Amélia Reynaldo, que coordenou o Plano, identificamos um trabalho criterioso, metodológico e preciso, na identificação do patrimônio construído, no desenvolvimento projetual, no cuidado que teve com o tratamento dos espaços públicos e o projeto de equipamentos sociais complementares à habitação, etc. No entanto, esse trabalho meticuloso se mostrou inconsistente quando analisado frente à realidade social da área, aos usos estabelecidos e à dinâmica do território, ao desconsiderar o que é mais caro aos seus ocupantes: o valor do uso, seja ele consolidado ou existente, seja frente às complexidades sociais presentes no cotidiano mais imediato. Estamos aqui falando de lugares como a tabacaria de quase um século de existência, do centro de recuperação de dependentes químicos, instalado na área há poucos anos e também do plano de relocação dos moradores e das garantias de permanência da população residente na área do projeto. Um questionamento presente perante tal negligência é, se estes “esquecimentos” seriam frutos de uma visão de projeto pouco humanizada, que dispensou um diagnóstico aprofundado que identificasse tais nuances presentes no território, ou oriundos de uma diretriz maior, advinda do ente público, vinculada à já tão falada necessidade de liberação de áreas para a viabilização da Concessão Urbanística, onde “detalhes subjetivos” deveriam ser colocados em segundo plano (ou, no nosso caso, em plano algum). Certamente a segunda hipótese parece mais plausível, dados o nível de debate que viemos a confrontar no ambiente do Conselho Gestor, muito qualificado quando oriundo da equipe de Amélia Reynaldo, e repleto de subterfúgios quando defendido pelos representantes do poder público.

Os critérios adotados pelo Consórcio Nova Luz e SMDU para a intervenção nos imóveis inseridos no perímetro da ZEIS 3 C 016 (Sé) foram os mesmos do restante do Projeto Nova Luz. Foi sobre estes critérios que se debruçou grande parte das discussões do Conselho Gestor, e aos quais foi indicada a necessidade de revisão nas diretrizes propostas pela sociedade civil. Para o PUE e para o PUZEIS foram definidos originalmente os seguintes critérios para a permanência das edificações:

- Incidência de legislação de preservação;
- Porte da edificação, considerando:
  - Coeficiente de aproveitamento utilizado maior que o máximo permitido pelo zoneamento;
  - Área construída (referência 2.000 m<sup>2</sup>);
- Existência de 20 unidades habitacionais ou mais na edificação no caso de edifícios residenciais;
- Características paisagísticas e/ou arquitetônicas singulares que justifiquem a permanência;
- Compatibilidade da edificação existente com o Projeto Urbanístico proposto.

Do total de 222 imóveis inseridos no perímetro das ZEIS 3 C 015 e 016 (Sé), 85 estariam sujeitos a permanecer e 137 a serem substituídos, totalizando 33.193 m<sup>2</sup> de terreno e 52.935 m<sup>2</sup> de área construída a serem demolidas, conforme descrito na tabela na página ao lado.

Quadras	Quantidade imóveis (unid.)			Área de terreno (m <sup>2</sup> )			Área construída (m <sup>2</sup> )		
	Total	Permanece	Substitui	Total	Permanece	Substitui	Total	Permanece	Substitui
59	11	1	10	3118	516	2602	9330	4212	5118
61	1	1	0	234	234	0	860	860	0
66	12	7	5	3162	1499	1663	9869	7275	2594
67	47	19	28	9079	3823	5256	12986	6133	6853
74	18	9	9	5277	3443	1834	20993	17050	3943
75	39	14	25	8866	4087	4779	21118	10818	10300
76	30	8	22	6461	2096	4365	14036	7655	6381
82	16	3	13	6585	2571	4014	13804	7218	6586
83	27	5	22	9538	2422	7116	15931	7404	8527
89	13	10	3	3580	2016	1564	11080	8447	2633
90 <sup>13</sup>	2	2	0	6881	6881	0	2280	2280	0
94	6	6	0	1352	1352	0	3890	3890	0
<b>Total</b>	<b>222</b>	<b>85</b>	<b>137</b>	<b>64133</b>	<b>30940</b>	<b>33193</b>	<b>136177</b>	<b>83242</b>	<b>52935</b>

Tabela 2.03: Imóveis da ZEIS 3 C 015 e C016 a renovar e a reabilitar

Fonte: PMSP, 2001b

Dos 96 imóveis tombados ou em processo de tombamento a permanecer no Projeto Nova Luz, 18 estavam inseridos no perímetro da ZEIS.



Mapa 2.06: Imóveis tombados e/ou em processo de tombamento no perímetro da ZEIS 3 C 016 (Sé).

Fonte: PMSP, 2001b

Dos 172 imóveis com área construída maior que 2000 m<sup>2</sup>, ou coeficiente de aproveitamento maior que 4 a permanecer no Projeto Nova Luz, 16 imóveis estavam inseridos no perímetro da ZEIS.



Mapa 2.07: Imóveis com área construída maior que 2 mil m<sup>2</sup> ou C.A. maior que 4 inseridos no perímetro da ZEIS 3 C 016 (Sé).  
Fonte: PMSP, 2001b

Dos 144 imóveis com 20 ou mais unidades habitacionais a permanecer no Projeto Nova Luz, 20 estavam inseridos no perímetro da ZEIS.



Mapa 2.08: Edifícios residenciais com mais de 20 u.h. inseridos no perímetro da ZEIS 3 C 016 (Sé).  
Fonte: PMSP, 2001b

Dos 38 imóveis com coeficiente igual ou menor que 4, porém com características singulares, que levaram à sua permanência, 15 estavam no perímetro da ZEIS.



Mapa 2.09: Imóveis com C.A. menor ou igual a 4, porém com características singulares, inseridos no perímetro da ZEIS 3 C 016 (Sé).

Fonte: PMSP, 2001b

Os critérios elencados para a intervenção do Projeto Nova Luz foram baseados no porte, nas características físicas das edificações e na incidência de legislação de preservação, que também considera apenas os aspectos arquitetônicos referente a um determinado período histórico. A escolha de tais critérios teve como base o argumento de intensificação do uso do solo de uma região com grande oferta de infraestrutura, acessível ao transporte público e que precisa ter seu potencial construtivo amplamente aproveitado. O Projeto utilizou o conceito de “cidade compacta” para justificar as demolições e o alto grau de intervenções propostas para a área, onde a população atual de 11.679 habitantes passaria para 23.659 habitantes, representando um acréscimo populacional de 102,6%.

Tratando-se de um Conselho Gestor de ZEIS a elaborar seu Plano de Urbanização, poderia ser uma boa notícia o fato de 137 imóveis estarem sendo disponibilizados para serem transformados em HIS. Esta era, portanto, a expectativa que o poder público tinha com as quatro cadeiras da sociedade civil representadas por movimentos de moradia organizados, cuja pauta central era a viabilização da produção habitacional para famílias de baixa renda. Contudo, antes de batalhar pela oferta de moradia que esta ZEIS poderia gerar, a sociedade havia de batalhar por uma cidade que perderia sua memória, por trabalhadores que perderiam seu sustento e por garantias de inclusão.

A escolha dos critérios de intervenção desconsiderou peculiaridades de cunho social, econômico e cultural que não estavam representadas no aspecto construtivo das edificações. Não foram consideradas a vida cotidiana existente, o patrimônio cultural e a atividade produtiva da região. Trata-se de um território ocupado por uma população vulnerável economicamente (como ficou demonstrado na caracterização da população residente), e que por isso, tem nos seu espaço público a presença de dependentes químicos, com dezenas de instituições sociais e filantrópicas nas suas imediações, des-

consideradas no diagnóstico do projeto. Possui um forte e rentável comércio de eletroeletrônicos nas imediações da Rua Santa Ifigênia e abriga comércios e serviços locais em atividade há décadas, representativos da história e da memória da cidade e de seus habitantes, muitos deles demarcados como áreas a serem demolidas. Quando todas estas referências são perdidas, quando este sentido de “lugar” é desfeito, está se abrindo uma conjuntura favorável para a criação de um novo território, uma “Nova Luz” para novos moradores, com perfil social distinto daqueles que ali estavam.

Pode-se dizer que o Projeto Nova Luz, bem como o referido Plano de Urbanização de ZEIS, poderia ser aplicado em qualquer outra área da cidade, já que não considerou as especificidades locais, mas apenas números, porte de edificações, índices urbanísticos e uma legislação de proteção ao patrimônio histórico discutível, que ignorou edificações significativas de outros períodos históricos e o patrimônio de cunho cultural e imaterial. A presença dos dependentes químicos foi elencada inúmeras vezes pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano, Miguel Bucalem, como um problema de saúde pública e não de urbanização, ou seja, tratávamos então de tijolo e de concreto, mas não de cidade, já que esta pressupõe o uso e ocupação dos seus espaços públicos e privados.

Questionado sobre os critérios de intervenção, o coordenador do projeto, Luiz Ramos, apontou, em reunião realizada com a AMOALUZ, antes da formação do Conselho Gestor, a dificuldade em estabelecer critérios precisos e objetivos que dessem conta de absorver os aspectos de origem “imaterial” da região, e por isto foram elencados condicionantes referentes apenas ao espaço construído, independente do uso. Esta seleção viria de encontro aos objetivos da Concessão Urbanística em liberar o maior número de terrenos possíveis para que a intervenção se tornasse viável e lucrativa ao concessionário. Seria resolvido o problema daquilo que salta aos olhos como “feio”, “decadente” e “pobre”, em um processo de higienização física e social, mascarado pelo argumento da subutilização de uma área dotada de infraestrutura e com alto potencial construtivo. Esse foi o cerne da questão que envolveu o Projeto Nova Luz, onde a liberação de áreas para a tão almejada reforma urbana e produção de habitação social soaria bem convincente. Estava formado o argumento necessário para legitimar a Concessão Urbanística.

Para qualquer projeto urbanístico deste porte, como para uma área igual a da ZEIS 3 C 016 (Sé), as intervenções deveriam se concentrar nas áreas vazias e nos imóveis subutilizados, que não exercem a função social da propriedade, tal como define a legislação incidente sobre a ZEIS 3, sucumbida pela lógica da Concessão Urbanística. Se o imóvel está cumprindo a sua função social, ele poderá permanecer na ZEIS da forma como se encontra, e se não estiver cumprindo a função social, o proprietário é obrigado a construir ou dar uso ao imóvel, de acordo com as regras da ZEIS. Conforme Artigo 136 da LUOS, apenas se enquadram na definição de ZEIS:

[...] lotes e glebas com área superior a 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) nos quais o coeficiente de aproveitamento não atingiu o mínimo definido para a zona onde se situam, excetuados os terrenos utilizados por postos de abastecimento de veículos e por equipamentos urbanos de infraestrutura que não exijam edificações. (PMSP, 2004c)

A definição da LUOS segue as indicações do Estatuto da Cidade, que define área subutilizada quando o coeficiente de aproveitamento é inferior ao mínimo estabelecido para a zona de uso em áreas superiores a 250 m<sup>2</sup>. Imóvel não utilizado é o que se encontra sem atividade por mais de cinco anos, ou com ocupação igual ou inferior a 20% da área total, que não é o caso de muitos dos imóveis que foram indicados para demolição na área do PNL, onde há atividade econômica e geração de emprego e renda.

Na reunião do dia 24 de agosto de 2011, após a aprovação das diretrizes a arquiteta Amélia Reynaldo apresentou ao conselho, pela primeira vez, um detalhamento quadra a quadra do Plano de Urbaniza-

ção de ZEIS elaborado pelo Consórcio Nova Luz, já denominado “consolidado”. Nesta apresentação estavam indicados quais os imóveis que permaneceriam e quais seriam demolidos, com base nos critérios que já citamos aqui. A descrição destes imóveis levantou o debate sobre os critérios, onde as motivações de caráter estético para a permanência e demolição de imóveis se sobrepunham ao uso consolidado dos espaços. O Bar Léo, instalado na área desde 1940, se tornou o exemplo emblemático desta questão.

Simone Gatti (AMOALUZ): Tem um imóvel ali, que você disse que ele não é tombado, mas que por características arquitetônicas, preservadas e tal, se resolveu que ele poderia ser preservado. (...) Eu só queria fazer uma observação (...), do porquê de um imóvel com características arquitetônicas semelhantes a outras que já são tombadas, ele adquire um grau maior de importância do que, por exemplo, ali, à sua... 3 fotos à sua esquerda, ali é o Bar Léo, não é?

Amélia Reinaldo (Consórcio Nova Luz): Na Rua dos Andradas. Sim.

Simone Gatti (AMOALUZ): Como um equipamento que tem um uso tão significativo pra cidade, como o Bar Léo, que faz parte da memória, não só do bairro, mas da cidade de São Paulo, pode ser menos representativo do que outro apenas pelas características da edificação? (...)

Luis Ramos (SMDU): (...) A gente procurou na identificação desses imóveis que poderiam ser objeto de transformação que, por conta da aplicação do instrumento de concessão urbanística, procurou-se objetivar. E aí, até entendendo as diretrizes de transformação da área, que a gente tá falando de uma transformação sob o ponto de vista do padrão urbanístico, de olhar mais a questão da edificação, do que propriamente a questão do uso. Há muitos casos onde o uso não tá totalmente vinculado à questão daquele imóvel. É um uso que pode acontecer em outro imóvel. No caso do Bar do Léo, os relatos que a gente tem da própria equipe do Consórcio, que a gente tem contato com o proprietário do Bar do Léo, por exemplo, é ele ter dito que não haveria problema... ele quer se localizar na área. Ele não quer sair da região. Mas não necessariamente deste imóvel. (...) E a pergunta fica: esse uso, ele só tem sentido se for nesse lugar? Se ele for num outro imóvel, com... no mesmo lugar, renovado, ou 10 metros pra cá, 10 metros pra lá, ele deixa de fazer sentido? Essa é a discussão. E dentro do limite dessa objetividade, que a gente conseguiu construir, foi a indicação que a gente teve, foi a direção que se tomou (...)

Lourenço Gimenes (Consórcio Nova Luz): (...) essa questão, especificamente, que você colocou, do Bar do Léo é muito emblemática também, porque a gente passou e repassou por ela algumas vezes, até chegar nos critérios que o Luis mencionou aqui. A gente tem que lembrar algumas coisas que vão passar a análise de cada imóvel, individualmente, em relação ao seu uso, seus critérios, com as suas qualidades individuais. Que é o plano que leva em consideração ao que se deseja pra área como um todo. Aqui, o que se tá em discussão, prioritariamente, em relação a um estabelecimento privado, comercial, que tem na sua gestão, digamos assim, a sua garantia de perenidade, não é só uma questão de memória. Se ele falir amanhã, por exemplo, essa memória toda se esvaiu. Mas é uma questão de densidade. A gente tá buscando aqui uma quantidade de habitação, proporcional a uma quantidade de comércio, que seja compatível às demais infraestruturas do bairro, e a consciência de que o projeto inteiro caminha num grande bloco. (...).

Glória Costa (Sociedade Civil): Boa noite. Glória Costa. Moradora dessa área de ZEIS. Eu tive oportunidade de conversar com os proprietários do empreendimento Bar do Léo. Eles estão há 70 anos no mesmo lugar, do mesmo jeito. Eu conheço eles, já almocei lá. Freqüento... E o seguinte: vocês têm contato com o proprietário do imóvel. Eles alugam do proprietário. E eles nunca desejaram nem sair de lá, e nem mudar a cara do... e nem o tamanho nem a localidade deles.

Simone Gatti (AMOALUZ): Só pra confirmar toda a informação que a Glória está passando. A gente também esteve no bar, conversou com o gerente, conversou com os funcionários... Eles são locatários realmente, não são proprietários. E não têm interesse nenhum em sair. Muito pelo contrário, eles estão muito preocupados com essa situação, também. Só pra registrar.

Amélia Reinaldo (Consórcio Nova Luz): Fica o registro, acho, que da reflexão, ok? Já a quadra 89. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 24 de agosto de 2011)

Em outro momento da discussão sobre os critérios de permanência e demolições, houve a identificação de outro imóvel antigo, ocupado por uma igreja, e marcado para ser demolido, já que sua “fachada” não apresentava uma “singularidade”:

Amélia Reinaldo (Consórcio Nova Luz): (...) Esses daqui seriam aqueles passíveis de demolição. São aqueles que não receberam nenhum critério pelas suas características atuais. Então passíveis de demolição.

Orador não identificado: O número 144 um imóvel muito antigo, a fachada, e hoje, lá, tem uma igreja evangélica.

Amélia Reinaldo (Consórcio Nova Luz): Não foi classificado. Nós não encontramos, ou seja, pelos elementos que... O senhor tá falando isso, mas pelos elementos que a gente analisou, a gente não percebeu essa identidade.

Luis Ramos (SMDU): É que na análise das equipes técnicas, não se identificou uma singularidade na produção da fachada.

Amélia Reinaldo (Consórcio Nova Luz): É. Não significam uma singularidade.

Luis Ramos (SMDU): Não tá sendo analisado a idade da fachada. E sim, a característica dela, que possa ter uma singularidade que remeta, ou, e aí entendendo, buscando um pouco, fazer uma leitura que órgãos de preservação têm, eles que sim, são especialistas no assunto, eles olham com mais cuidado. De você ter registros de épocas distintas, sob o ponto de vista urbanístico e arquitetônico, construções que remetam ou que marquem determinadas épocas. E não se identificou, no caso dessa edificação, ainda que ela seja... e isso é uma coisa que vai acontecer com todas as edificações antigas, são fachadas antigas...

Orador não identificado: Esse imóvel está há 40 anos lá.

Luis Ramos (SMDU): Então, mas o que a gente tá falando é em relação à fachada do edifício, que ela não tem uma singularidade. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 24 de agosto de 2011)

Tal como evidenciado nas falas dos técnicos e gestores do Projeto, “exemplos isolados” não poderiam se sobrepôr à proposta de “cidade compacta” proposta para a região. O perímetro das ZEIS seria ocupado por habitações (não só sociais, já que a lei incidente até então permitia um grande número de HMP) e fora da ZEIS por usos diversos, para classes sociais diversas, a fim de dinamizar o “subutilizado” e “precário” tecido urbano existente (tecido não só construído, mas, sobretudo, social). O comércio popular e vernacular, ou mesmo instituições sociais e religiosas, deveriam ceder espaço para uma nova produção imobiliária. Segundo Ramos, “proprietários estariam garantidos”, mas, como pudemos constatar, nem todos os reais ocupantes eram proprietários, tal qual o caso do emblemático Bar Léo, um entre muitos imóveis inseridos no perímetro do PNL que se encontravam na mesma situação.

## Patrimônio Cultural

Com base no questionamento sobre as demolições propostas, de estabelecimentos comerciais, representativos do processo histórico de construção da identidade do lugar e de seus moradores, realizamos, através da AMOALUZ, uma pesquisa com moradores da região, sobretudo os mais antigos, presentes no bairro há décadas, na tentativa de identificar esses lugares e garantir sua permanência. Esta pesquisa não considerou o comércio de eletroeletrônicos, mais recente e de uso mais transitório, cuja revisão da destinação no Projeto Nova Luz ficou a cargo de ser apresentada pelos representantes do comércio no Conselho Gestor, conforme acordado entre os conselheiros representantes da sociedade civil.

Este levantamento (Anexo 2.4) identificou a existência de 12 estabelecimentos de comércio ou serviços representativos da história e da memória do bairro. São estabelecimentos que foram identificados em pesquisa de campo e citados inúmeras vezes em reuniões com os moradores, que apresentavam-se indignados com a transformação que o bairro sofreria. O levantamento representou uma tentativa de preservação do comércio tradicional existente, muitos deles significativos não só para os moradores locais mas conhecidos em para toda a cidade, como o Bar Leo, a Casa del Vecchio e o Filé do Moraes.

Para se estabelecer um critério objetivo para a identificação destes estabelecimentos, tão solicitado pelas contra argumentações dos representantes do poder público no Conselho Gestor, conseguimos um fator comum entre todos os imóveis identificados: o tempo de permanência da atividade, presentes na região há mais de 40 anos. Três deles datam do início do século XX, como a Tabacaria Reis, no bairro desde 1915, a loja de instrumentos musicais Casa Del Vecchio, desde 1921 e o restaurante Filé do Moraes, desde 1929. A loja de calçados Casa Carioca está em funcionamento desde 1937 e o Bar Léo desde 1940. Os demais estabelecimentos comerciais, sapataria Campos Elíseos, Bar e Café Fio de Ouro, Padaria Cascatinha, Lanchonete Rio Tinto, Timbiras Artefatos de Couro, padaria Casa Aurora e a loja de instrumentos musicais Contemporânea, foram instalados no bairro a partir de 1959.

Dos doze estabelecimentos identificados, oito não estavam em áreas de demolições (fichas 1 a 8) e não sofreriam intervenção direta pelo Projeto Nova Luz, embora necessitassem de políticas de salvaguarda tal qual os bens tombados, para que sua permanência no local não fosse afetada pelos processos de valorização que já estavam acontecendo e viriam se fortalecer com o desenvolvimento do projeto de reurbanização. Incentivos fiscais poderiam ser concedidos aos proprietários destes imóveis e políticas de controle de valorização dos aluguéis, contribuindo assim para a manutenção da história do distrito de Santa Ifigênia, sujeita a desaparecer com as demolições propostas pelo Projeto.

Os quatro demais estabelecimentos, Casa Aurora, Contemporânea, Casa Del Vecchio e Bar Léo (identificados pelas fichas de 9 a 12) foram demarcados como áreas de transformação, para serem demolidos, estando o Bar Léo dentro da ZEIS e os demais fora da ZEIS. Com base nesta pesquisa foi solicitada pelos representantes da sociedade civil no Conselho Gestor a revisão do PU para que estes estabelecimentos não fossem demolidos e sim preservados com as devidas políticas de salvaguarda necessárias para sua manutenção. Essa proposta, como muitas outras apresentadas durante a revisão do Plano de Urbanização de ZEIS, ultrapassava as atribuições do conselho, que em tese só poderia deliberar sobre o território da ZEIS. Esta premissa foi tomada desde o início pelos representantes da moradia no Conselho Gestor, considerando o alto impacto do Projeto Nova Luz dentro e fora da ZEIS, o que exigia o debate sobre políticas públicas de caráter mais amplo, e não somente para as questões específicas ao território circunscrito da ZEIS.



1. Tabacaria Reis LTDA - Rua dos Timbiras, 125
  2. Filé do Moraes - Praça Julio Mesquita 175
  3. Sapataria Campos Elíseos - Rua Aurora 493
  4. Casa Carioca - Rua dos Protestantes, 13
  5. Bar e Café Fio de Ouro - Rua dos Andradas 177
  6. Padaria Cascatinha - Rua General Couto de Magalhães 172
  7. Lanchonete Rio Tinto - Av. Ipiranga 1165
  8. Timbiras Artefatos de Couro Ltda - Rua dos Andradas 83
  9. Casa Aurora - Rua Aurora, 580-588
  10. Contemporânea Instrumentos Musicais - Rua General Osório 46
  11. Casa del Vecchio Ltda - Rua Aurora, 187
  12. Bar Léo - Rua Aurora, 100
- Perímetro da ZEIS 3C 016 (Sé)



**Mapa 2.10: Patrimônio Cultural identificado no perímetro do Projeto Nova Luz**

Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa realizada com os moradores locais. Base cartográfica: Mapa Digital da Cidade, 2004.

Na reunião ordinária do Conselho Gestor do dia 21 de setembro de 2011 esteve presente a filha do proprietário da Casa Aurora, estabelecimento demarcado para ser demolido pelo Projeto Nova Luz, que deu um depoimento sobre a atividade exercida no imóvel e a inviabilidade da sua demolição.

Leandra (Casa Aurora): Oi. Eu sou comerciante, eu sou estabelecida na rua Aurora, 580, com uma padaria e um restaurante. Nós estamos lá há mais de 40 anos. No ano passado, eu finalizei a minha reforma. Como microempresa, eu tive ajuda do BNDS, do Finame, e eu ainda estou pagando as minhas dívidas. Estou pagando meus recursos, e pra fazer a minha reforma. Agora eu estou com tudo novo, forno de pizza, forno de... com todos os equipamentos, tudo, tudo, é novo. Eu não posso pegar o meu forno de pizza, meu forno de pão, todos os meus equipamentos, pôr debaixo do braço, e levar pra qualquer lugar. Eu não tenho isso. Essa condição. E nós fornecemos pão pra maioria dos hotéis. A nossa pizza é super tradicional. Nós temos uma história de 40 anos. Então, o que eu peço para vocês é o bom senso na hora de colocar a desapropriação. Eu respeito o projeto. Têm coisas que têm que ser discutidas. Mas uma padaria, um restaurante, faz parte de um novo bairro, do que quer que seja, certo? Não tem como eu me deslocar. Então, eu gostaria que vocês levassem em consideração isso. Eu tenho 60 funcionários. Como que eu faço? Carrego tudo debaixo do braço, saio, e quando acaba a reforma eu volto? Não dá. Não é viável. Meu nome é Leandra, da Casa Comercial Aurora. Obrigada. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 21 de setembro de 2011)

No dia 30 de novembro de 2011 esteve presente na reunião do Conselho Gestor o proprietário da Casa Contemporânea, loja de instrumentos musicais localizada na Rua General Osório desde 1948, também demarcada para ser demolida. Sérgio deu um depoimento ao grupo ressaltando o valor cultural da sua atividade e o desejo de permanecer no local.

Sérgio (Casa Contemporânea): Boa tarde, meu nome é Sérgio Guariglia, eu sou... eu sou proprietário da Casa Contemporânea, uma empresa que está a quarenta... desde 1948, sessenta e três anos, ali na Rua General Osório, número 46/50/52 e 54, como um ponto de cultura que há muito já ajudou pra cultura do Centro. E, como a Camila, a Paula, já havia nos convidado, o pessoal da Associação das ZEIS. Nós ficamos muito feliz, eu, como proprietário, com todos os vinte e oito funcionários que temos lá, como a música brasileira, os artistas, de estar sendo lembrado como o Bar do Léo, como alguns pontos da região que representam a história do Centro (...). Então, nós sempre fomos vistos ali, como uma empresa que segurou a bandeira do Centro e da cultura paulista. Então, eu tô agradecendo ao convite da Paula, da Camilla, de vocês, de poder estar aqui, querendo mostrar o meu interesse pela região, pela história que nós temos, o ponto comercial que foi feito ali pro Brasil, pessoas de outros países que vem e tem o nosso ponto ali como um guia turístico da cidade já. (...) Não temos outro lugar pra ir, que a nossa história é ali, não existe um outro ponto comercial. O prédio é próprio, é nosso, nós compramos com o suor do nosso trabalho, da nossa luta. Então, diferente de outros imóveis aqui da região, que às vezes tem atraso de IPTU, que acho que tem modificações que devem ser feitas. Mas tem que haver o respeito pelas pessoas que seguraram a história dessa região. Isso tá sendo discutido, isso tá sendo levantado e a gente agradece em nome da Contemporânea de toda música paulista, e pessoalmente eu agradeço a oportunidade e o interesse de fazer parte desse projeto de revitalização. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 30 de novembro de 2011)

A proposta de preservação dos comércios e serviços de valor histórico e cultural gerou um intenso e cansativo debate no Conselho Gestor da ZEIS, considerando a posição inflexível do coordenador do Projeto Nova Luz, Luíz Ramos, em preservar usos ligados ao espaço construído. Na visão dele, as atividades existentes hoje estariam sempre sujeita à transformações e por isso não haveria sentido comprometer um plano urbanístico para preservá-las. “O projeto urbanístico, ele não é um projeto que tem esse caráter de programação cultural, programação social [...] Isso é uma coisa complemen-



Figura 2.40: Três gerações no comando da Casa Comercial Aurora: o avô, Avelino Fernandes, 82; o pai, Duarte Maurício Fernandes, 62; e o filho, Daniel Maurício Fernandes, 31.

Crédito: Camila de Oliveira.

tar” (informação verbal)<sup>37</sup> argumentou Ramos. Ou seja, a cidade existente e o uso que se faz dela não possui qualquer valor perante o “novo” que possa ali ser instaurado. O debate da reunião ordinária do dia 05 de outubro de 2011, quando foram analisadas as propostas da sociedade civil para manutenção do patrimônio cultural (até então referenciado como “imaterial”), revela os diferentes posicionamentos sobre o assunto:

Luis Ramos (SMDU): (...) A pergunta que a gente sempre se colocou, analisando essas questões, é: este uso está ali, instalado hoje, ele deve estar localizado neste local, pra sempre? Enquanto quem quiser... A pergunta é: eu preservo, hoje, determinada edificação, onde tem um açougue, só pra fugir do que tá colocado aqui, e o dono do açougue, amanhã, resolve mudar. Porque ele quer. E o que a gente faz com aquela edificação? Eu obrigo a ter um outro açougue? (...)

Paula Ribas (AMOALUZ): Sabe o que eu... Eu não entendo nada de arquitetura, só que assim, o que eu noto, quando a gente chega nesse assunto, Luis, sendo muito franca, é que cada vez que a gente traz esse debate, tudo que a gente propõe, pensa, sente e expressa, nada vale. Só que até hoje, nós não...

Luis Ramos (SMDU): Ninguém disse que não vale.

Paula Ribas (AMOALUZ): Até hoje, nós não recebemos, por parte da Prefeitura, o que é que vale, então, como patrimônio imaterial da região? O que é que vale então, da cultura, na região? (...) Porque quem mora lá, somos nós. Quem vive lá, somos nós. Vocês, que não estão lá, não têm a vivência ou a sensação de quem nasceu vendo o Bar do Léo ou até frequentando o Bar do Léo, têm. E entre outros imóveis que a gente fala. Eu não tenho vínculo nenhum com essas pessoas que eu aponto. Eu, talvez, nem tenha frequentado todos esses espaços, só que desde que eu sou pequena, eu entendo que a casa Del Vecchio foi

37 Fala do coordenador do projeto Nova Luz, Luiz Ramos, durante reunião do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) realizada em 05 de outubro de 2011.

e é uma casa importante de instrumento musical. (...) Porque pra nós, é sensação e memória. (...) Agora eu pergunto pra vocês: (...) E qual é a proposta cultural do Projeto Nova Luz?

Luis Ramos (SMDU): (...) O projeto urbanístico não é um projeto que tem esse caráter de programação cultural, programação social. Isso são questões que o Conselho Gestor, ele pode trazer pra debater, pra ampliar, pra fazer parte da implementação da concessão, pra fazer parte de uma política pública. Isso não é uma resposta que o projeto vai dar. O projeto, ele até propõe que você tenha alguns espaços voltados... algumas áreas voltadas pra espaços que podem ser destinados à cultura. Ele não traz, em si, a política cultural. (...) O foco dele não é, ele não foi pensado nesse sentido. (...) Eu acho que isso é uma coisa complementar.

(Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 05 de outubro de 2011)

Como resposta à proposta de manutenção do Bar Leo, que se tornou o centro das discussões já que ele era o único dos imóveis indicados localizado no perímetro da ZEIS, a Sehab introduziu uma moeda de troca nas negociações: o Bar Leo ou 106 unidades habitacionais? A forma como foi colocada à questão gerou grande polêmica entre os conselheiros, inconformados com o tema sobre o patrimônio cultural ser reduzida desta forma, ignorando as questões centrais do debate, e ainda “responsabilizando” os conselheiros da sociedade civil pela “perda” de 106 unidades habitacionais, sendo que simples redesenho do projeto poderia dar conta de suprir as unidades planejadas onde estava localizado o Bar Leo.

Luis Ramos (SMDU): (...) Já foi colocado, já foi apresentado aqui, o que a manutenção desse imóvel implica naquele local: especificamente na perda de 106 unidades habitacionais. Se isso é uma coisa que os Conselheiros, os representantes de moradia, dos movimentos de moradia e dos comércios acham que é (...) que essa é a proposta: manter aquele estabelecimento, e deixar de fazer esse número de unidades habitacionais na região. Sob o ponto de vista do projeto ainda se mantém a leitura de que é interessante e necessário colocar esse imóvel dentro da perspectiva de transformação pra concessão, que ele pode se realocar em outro imóvel (...)

Alonso Lopez (Sehab): (...) Resumindo, tudo que o Luis falou agora há pouco é que há a disposição da Equipe Técnica em acatar a solicitação de vocês de remover, de tirar o Bar do Léo da concessão, desde que vocês realmente expressem aqui, agora, de que vocês estão cientes que sem o Bar do Léo, a gente fica com menos 106 apartamentos. (...) Então é isso. Eu entendo isso como uma notícia que é boa. Gostaria só de saber se os Conselheiros têm a ciência de que vão ficar sem 106 apartamentos de HIS. É isso (...) Fica ou não fica?

Paula Ribas (AMOALUZ): (...) o debate não é esse, a pergunta não é essa, a colocação não é essa. A questão que a gente constrói usando, também, o Bar do Léo como exemplo, é a questão histórica do Centro de São Paulo, que não pode ser apagada. (...) É claro que a gente sempre vai defender a moradia, é claro que a gente sempre vai defender a habitação pras pessoas. Vocês não tenham a menor dúvida disso. Só que a questão não é essa. Não é seis ou meia dúzia. (...) Estão pegando só o Bar do Léo, mas tem a Casa Contemporânea, a Gráfica Cinelândia, toda aquela lista que tá lá na proposta (...). O Bar do Léo é um item dentro de um contexto. Então aí eu coloco, eu trago a pergunta: qual é, dentro do Projeto Nova Luz, a solução para as questões de patrimônio histórico? A questão de memória histórica do Centro da cidade de São Paulo? Gente, é um centro antigo, é um centro velho, ali.

(Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 16 de novembro de 2011)

Além dos 12 estabelecimentos representativos do patrimônio cultural a ser preservado, haveriam de serem considerados como representantes da história do bairro os imóveis remanescentes da indústria do cinema, conhecida como “Boca do Lixo”, que se instalou na área nas décadas de 1920 e 1930 com as empresas Paramount, Fox e Metro e, décadas mais tarde, transformou-se em reduto da produção cinematográfica brasileira, com distribuidoras, fábricas de equipamentos especializados, serviços de manutenção técnica e empresas do ramo cinematográfico, localizadas na Rua do Triunfo e arredores. Contudo, não foi realizado levantamento aprofundado deste patrimônio pela equipe técnica da PMSP e do consórcio a fim de inseri-lo como área a ser preservada no PNL.

Outro grupo de imóveis desconsiderado pelo Projeto Nova Luz e indicado para demolição são os equipamentos sociais em atividade dentro do perímetro de projeto, como a Creche Esperança localizada na Rua General Osório, que exerce importante atividade filantrópica junto aos moradores mais vulneráveis da região e que lida justamente com a questão do morador em situação de rua e do dependente químico, temas não abordados pelo Plano de Urbanização.

O último e representativo questionamento sobre as demolições propostas pelo PUZEIS se referia ao edifício localizado na Rua Mauá 342 a 360, na quadra formada pela Rua General Couto de Magalhães, Rua Washington Luiz e Avenida Cásper Líbero, que ficou abandonado por 17 anos, quando foi ocupado em 2007 para abrigar 237 famílias.

A primeira menção à Ocupação Mauá no Conselho Gestor foi a fala da conselheira Ivanete Araújo, uma das líderes do movimento, na reunião do dia 08 de setembro de 2011:

Ivaneti Araújo (ACMLJ): (...) eu moro numa área ocupada, já vai fazer 5 anos, junto com mais ou menos 230 famílias, e nós temos um estudo de viabilidade técnico e econômico, e nesse estudo nós pudemos perceber que ali cabe HIS: 160, 170 unidades habitacionais. Não está dentro da área de ZEIS, ela está fora. Alguns passos fora da área de ZEIS. E ali onde a gente tá pleiteando esse projeto (que já batemos já, em várias portas, viemos do nível federal até o município) está se dizendo que vão construir uma área de entretenimento. Mas não foi discutido com os moradores se haveria interesse de estar fazendo um projeto, de estar buscando recurso pra transformar aquele prédio em moradia social, com qualidade de vida. Então, eu queria ver com os nossos companheiros, Conselheiros, se daria pra gente apresentar aqui, discutir, pra que levasse para uma instância maior, se houver, como não é discussão de área de ZEIS, o estudo, pra que vocês discutam isso. É interessante uma área de entretenimento? Com certeza, é. Mas é muito mais interessante também, a moradia habitacional com qualidade de vida. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 08 de setembro de 2011)

As famílias moradoras da ocupação, que trabalhavam na região central e tinham suas 180 crianças frequentando escolas e creches próximas, ocuparam o prédio, tiraram o lixo acumulado por anos de desuso e transformaram um local abandonado em moradia. O edifício passou todos esses anos sem cumprir a função social da propriedade, com tributos e taxas não pagas pelo proprietário desde 1974. Os moradores, apoiados por movimentos de moradia em atividade na região central, apresentaram ao governo em Brasília um estudo detalhado de viabilidade de transformar o prédio em HIS, mas estavam ainda sem receber resposta.

Nesse interim, o Projeto Nova Luz apresentou o edifício como área a ser demolida para a construção de um centro de entretenimento no local, ocupado por cafés, restaurantes e cinema, não respeitando os critérios definidos pelo próprio projeto, onde seriam mantidas as edificações com mais de 20 unidades residenciais. Embora não esteja no perímetro da ZEIS, e sim na área envoltória, a Ocupação Mauá entrou no debate do Plano de Urbanização de ZEIS por pressão dos movimentos de moradia

presentes no Conselho Gestor. Não foi interesse dos movimentos sociais e dos ocupantes do edifício receberem o atendimento habitacional para ocupar habitações a serem construídas no perímetro da ZEIS, mas sim permanecer no edifício a ser reformado para a produção de HIS. A luta pela permanência dos moradores no edifício da Ocupação Mauá no contexto do Projeto Nova Luz representou mais do que a luta pelo direito à moradia, representou a batalha dos movimentos sociais para a reconversão dos prédios abandonados do centro da cidade em moradia para a população de baixa renda que trabalha, estuda e possui laços sociais com o bairro e com o centro de São Paulo.

O Estudo de Viabilidade para a reforma e manutenção do edifício, contratado pelos integrantes da própria comunidade, apresentou a viabilidade da reforma e a incoerência em demolir um edifício de 7.800 m<sup>2</sup> de área construída, que pode abrigar 160 famílias em plenas condições de salubridade, com unidades habitacionais de área média de 36 m<sup>2</sup>, podendo-se admitir variações nas tipologias cujos extremos variam de 30 m<sup>2</sup> a 42 m<sup>2</sup>. É importante ressaltar que a permanência do edifício da Rua Mauá não inviabilizaria o projeto do Centro de Entretenimento proposto pelo Projeto, apenas identificou a necessidade de alterações no desenho proposto pelo Plano Urbanístico.

Frente à proposta de permanência do edifício apresentada pela sociedade civil, a SMDU se mostrava reticente a deliberar sobre um assunto que não fazia parte das atribuições do conselho, já que a Mauá estava localizada fora do perímetro da ZEIS, postergando durante várias semanas uma resposta definitiva à revelia dos movimentos de moradia, que se expressavam calorosamente sobre um assunto tão emblemático para todos que tinham alguma relação com a Ocupação Mauá. Na sequência, parte do debate realizado na reunião ordinária do Conselho Gestor do dia 11 de outubro de 2011.

Luis Ramos (SMDU): Eu posso colocar o seguinte, Simone. De fato, a questão da habitação é uma discussão pertinente da discussão do Conselho Gestor de ZEIS. Em especial, a habitação pra população de baixa renda, como é o caso da população da ocupação. Ocorre que esse Conselho, ele pode sim, debater esse tema, pode recomendar ao projeto urbanístico (...). Mas ela não é uma deliberação do Conselho (...)

Robson Mendonça (MNPR): (...) E a gente, desde quando começou a discussão nesse Conselho, que vem se batendo forte no problema da rua Mauá. E, senhores Conselheiros e Conselheiras, não é justo que se deixe pra se dar uma resposta na véspera de despejar aquelas famílias que tão ali. Não é justo. E como não é justo também, se demolir um imóvel daquele. Ah, o projeto é importante? É importante. A moradia também é importante. Se vai caber todas as 240 famílias que tá lá, ou não vai, isso é um outro problema. Vai atender nas novas moradias que... futuras, da área de ZEIS. Agora, a gente tem que ter aqui, um discurso claro e transparente, para com nós mesmos. É possível, ou não é possível? O que custa responder? Agora, não é possível, e vai responder na hora que a panela tiver fervendo? (...) Nós queremos moradia. E o prédio tá no lugar. Ô, desvia o projeto. Não desvia as matas aí, pra fazer o rododanel? Não desvia isso, não desvia aquilo? E por que não desvia para manter moradia fixa no lugar? Ali, não vai construir. É só reformar. É só reformar. Nós temos interesse de estar no local, sim. Nós temos interesse. E nós vamos brigar, com todas as forças e garras, pra gente permanecer ali. (...) Por que pode ser uma praça? Por que pode ser um boulevard? E não pode ser habitação popular pra trabalhador de baixa renda? (...)

Luis Ramos (SMDU): (...) Eu reforço que esse Conselho, ele tem um âmbito claro, um âmbito específico de discussão. Podemos trazer outros elementos para debate? Sim, podemos. Mas, nesse momento, a gente não discute algumas questões que são essenciais. Acho que a gente pode aprofundar o debate nas questões que são essenciais, (...) que é discutir o território da ZEIS.

Sidnei Pita (UMM): Acredito eu que todas as áreas, quando são desapropriadas ou urbanizadas, têm

que ter levantamento de todas as ordens, de todas as formas. E aí, não consigo entender, na hora que foi feito o levantamento destes 44 quarteirões, onde a rua Mauá estava, (...) lá era um prédio que estava em negociação com o proprietário, que tinha estudo, (...) e vai ser uma praça de entendimento? (...)

Nelson Souza (ACMLJ): Eu acabo endossando as palavras do companheiro Sidnei. Esse Conselho é um Conselho (...) que discutiria proposta do que seria demolido, e o que não seria demolido. Isso que eu não tô vendo. (...) Vou deixar registrado com a minha palavra, que quando se falar em nome da rua Mauá 340, o debate vai pegar fogo. Porque nós não vamos aceitar ser engolidos. Nós não vamos aceitar. (...)

(Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 11 de outubro de 2011)

Figura 2.41: Moradores e representantes de movimentos sociais na estréia do documentário Leva da TV Futura, na Ocupação Mauá: Dona Olga, do Garmic, e Dito, da UMM, celebrando uma 'mística' no encerramento do debate.  
Crédito: Camila de Oliveira.





Figura 2.42: Moradores na estréia do documentário *Leva* da TV Futura, na Ocupação Mauá, que conta a vida das famílias na ocupação.

Crédito: Camila de Oliveira.

## 2.6.5 Demolições e mitigação de impactos

A forma aparentemente óbvia para reduzir o impacto sobre os estabelecimentos comerciais, tanto os de eletroeletrônicos, como os representativos do patrimônio cultural da região e os equipamentos sociais em atividade, seria a não demolição das áreas produtivas, utilizando o critério de estar ou não cumprindo a sua função social, tal como define a legislação correspondente. Contudo, a Concessão Urbanística, tal como foi desenhada, se viabilizaria com as demolições previstas, que seriam mantidas caso o Projeto Nova Luz vingasse. Frente a isto, os representantes da sociedade civil no Conselho Gestor da ZEIS iniciaram um processo de debate e elaboração de propostas para minimizar os possíveis danos causados pelas demolições, sobretudo das atividades comerciais afetadas. A medida mais importante já havia sido iniciada, como o cadastro dos moradores, que gravava os atuais ocupantes das áreas para o futuro atendimento habitacional. Já o cadastro dos comerciantes, tão solicitado e nunca realizado, precisava vir acompanhado de outras garantias, já que o locatário do comércio, que tem no ponto comercial seu trunfo de trabalho, era a figura mais vulnerável no processo de aplicação da concessão.

Na legislação da Concessão Urbanística, bem como no PUE e no PUZEIS, não houve qualquer menção ao fornecimento de garantias para a inclusão e permanência das atuais atividades, comerciais e residenciais, presentes no perímetro do projeto. A única garantia a que trata a Lei da Concessão Urbanística é a indenização aos atuais proprietários. O PUZEIS detalhou os espaços não residenciais no desenho urbano da área (mais uma vez colocado como “tábula rasa”, novo território, e não sobre

leitura da realidade identificada) como parte dos 20% de “outros usos” definidos pela legislação, à medida que 80% da área de ZEIS, segundo a regulamentação do PDE de 2002, deveriam ser ocupados por HIS e HMP. Estes 20% seriam ocupados por comércios, serviços e equipamentos sociais.

Considerando o número de estabelecimentos comerciais atingidos pela intervenção, os conselheiros representantes da sociedade civil apresentaram a proposta de reservar os térreos e sobrelojas de edifícios residenciais a serem construídos no perímetro da ZEIS, e de todo o restante do Projeto Nova Luz, para que fossem, obrigatoriamente, ocupados por comércios e serviços, com o objetivo principal de manter neles as atividades atualmente existentes e assim mitigar os impactos sobre a atividade comercial local. Esta proposta seria a efetivação da Diretriz nº 7, já aprovada pelo Conselho Gestor.

Na proposta apresentada, em casos de imóveis comerciais ou de serviços demolidos para a instalação de edifícios residenciais com térreos comerciais, os atuais proprietários deveriam ter a possibilidade de “trocar” os seus atuais imóveis por imóvel de área correspondente no térreo ou sobreloja do novo edifício. Isso poderia ser realizado durante os dois anos e meio iniciais de cada fase da intervenção (que tem duração de cinco anos) através do sistema de Implementação Compartilhada, proposto pelo próprio Projeto Nova Luz, onde são estabelecidos acordo entre os atuais proprietários e o concessionário vencedor da licitação. Já para os inquilinos, haveria a necessidade de lhes garantir a permanência no novo comércio, que poderia ser feita através da preferência na renovação do aluguel, pelo valor correspondente ao aluguel anterior (mesmo se o proprietário tenha optado pela venda). Tal mecanismo de “prioridade” seria semelhante ao utilizado na Lei do Inquilinato, onde o inquilino tem a prioridade na compra do imóvel em caso de venda pelo proprietário, mas aqui, além de prioridade na compra, ele teria prioridade na locação do imóvel.

A saída do comerciante do imóvel seria negociada caso a caso, para que o dono do ponto comercial pudesse decidir sobre ir para uma localização provisória enquanto seu novo imóvel fica pronto, ou se dirigir para um imóvel definitivo em outra localização, construído na mesma quadra ou quadra vizinha. Para que isto fosse possível, o faseamento das obras deveria ser iniciado pelos terrenos vazios e subutilizados, de forma a permitir a relocação de moradores e comerciantes sem danos para ambas as partes, conforme Diretriz 11 aprovada pelo Conselho Gestor.

No caso de imóveis comerciais ou de serviços demolidos para a instalação de equipamentos de uso público e coletivo, não residenciais e sem comércio no térreo, o imóvel comercial existente atualmente poderia ocupar uma sobreloja ou comércio térreo remanescente de novo edifício construído na mesma quadra ou quadra vizinha, seguindo as mesmas condições de prioridades para proprietários e inquilinos descritas acima. Neste caso, a saída do comerciante do imóvel também seria negociada caso a caso, para que o dono do estabelecimento pudesse opinar sobre a localização do novo ponto comercial.

No caso de edifícios residenciais de propriedade pública, como os edifícios de locação social, as áreas de térreo e sobreloja poderiam ser alugadas pelo poder público ao comércio local, com a renda destes aluguéis revertidas para o condomínio, a fim de minimizar as taxas condominiais, ao invés de serem lavradas escrituras independentes e permitir a livre comercialização destes imóveis. A locação pelo poder público poderia ser uma ferramenta de garantia do aluguel social também para o comércio, livrando-os do processo de valorização dos aluguéis em curso. Neste caso, os inquilinos de comércios e serviços teriam a prioridade em ocupar os prédios de locação social, seguindo o mesmo mecanismo de comprovação de renda dos moradores.

A viabilização de tais mecanismos necessitariam não apenas de uma gestão pública comprometida à beneficiar os atuais ocupantes, (em especial os locatários que são os mais vulneráveis no processo

de reurbanização, já que proprietários têm a propriedade como garantia) mas o enfrentamento das questões legais inerentes aos danos promovidos pela Concessão Urbanística. Não há, por exemplo, regulação que permita o “aluguel social” para atividades comerciais, apenas para moradia, havendo a necessidade de construção de uma política pública de preservação ao comércio local. A mesma necessidade existe para os comércios que não iriam ser demolidos nos planos de reurbanização, mas que sofreriam os impactos da valorização imobiliária da região, tal como aconteceu nas imediações do Largo da Batata e da Praça Roosevelt<sup>38</sup> em São Paulo, onde as obras públicas impulsionaram a valorização dos aluguéis e a consecutiva expulsão do comércio local, em atividade na região há décadas.

Respondendo às propostas e solicitações da sociedade civil sobre o destino do pequeno comércio removido da intervenção, a SMDU ressaltou que a “garantia” de permanência seria apenas a reserva dos terrenos para as atividades comerciais, conforme já solicitado pela sociedade civil na aprovação das diretrizes, apontando a impossibilidade legal de fornecer medidas de maior alcance para a proteção dos locatários, o que não estava na alçada do projeto. O que eles poderiam fazer seria uma “recomendação de ofertas”, porém sem garantias de aplicabilidade e sem valor legal, o que evidencia as fragilidades da Concessão Urbanística e da legislação em vigor em mitigar os impactos causados por ela mesma. A seguir, a resposta de Ramos para as propostas e solicitações de garantia de permanência do pequeno comércio, debatidas na reunião ordinária do Conselho Gestor do dia 11 de outubro de 2011.

Luis Ramos (SMDU): (...) se buscou ofertar o máximo de área não residencial possível, dentro da legislação. Na verdade, a gente trabalhou com os limites. Voltando a lembrar, dentro da ZEIS, você tem o limite de área proporcional ao edifício construído. (...) Então, esse é um limitante. (...) Um outro ponto que aborda o documento, ele tem uma preocupação da proteção, inclusive, de valor de aluguel, etc. E aí, a gente entra em algumas questões que são mais difíceis de tratar. Sob o ponto de vista dos usos residenciais, a gente tem mecanismos, a Secretaria de Habitação tem uma experiência em dar apoio, de trabalhar com locação social. Já pra atividade econômica, o poder público não tem mecanismos pra isso (...), pra estabelecimentos, em particular. (...) Ele não tem o poder de legislar sobre essas questões de contratos de locação. Então, o que ele pode fazer é essas recomendações de ofertas: (...) “olha, então as ofertas devem ser pra quem tá ocupando a área nesse entorno, ou quem tá aqui há mais tempo”, etc. e tal. E construindo isso. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 11 de outubro de 2011)

A resposta, novamente evasiva, da SMDU, sobre garantir a manutenção das atividades comerciais, foi seguida por um depoimento de um comerciante local que acompanhava as reuniões do conselho, que reforçou a solicitação de um cadastramento geral, de moradores e comerciantes, a fim de garantir a permanência de todos.

Elias (Sociedade Civil): Oi, boa noite. Eu sou Elias. Sou comerciante da Santa Ifigênia. Eu queria falar sobre as pessoas. (...) qual é o problema por parte das pessoas que vocês representam, em garantir que o número de pessoas que têm raiz, e amam o lugar, e têm história lá, fique lá? (...) É uma garantia simples. A gente não quer ser tratado como intruso, lá. Nós estamos lá. Nós construímos a área, lá. Minha família é uma família árabe, que está lá há 100 anos. Eu tô lá há 25. E eu me sinto intruso. Na verdade, me desculpa, são outras pessoas que tão invadindo o lugar em que construí, e que moradores e comerciantes estão lá. A minha indignação é por que não se garante nada aos comerciantes? Faz um cadastro! Desde a primeira reunião que eu participei aqui, eles estavam batendo em uma tecla, cadastro, cadastro, cadastro... e

38 A valorização do entorno da Praça Roosevelt provocou o fechamento da livraria HQ Mix, especializada em quadrinhos, que se mudou para a Praça Vilaboim, região nobre da cidade, onde o valor do aluguel é menor do que o proposto pelo proprietário na Praça Roosevelt. O aluguel subiu de R\$ 1,7 mil em 2011 para R\$ 5 mil em 2012, três vezes o valor inicial. A reforma da praça foi a razão dada pelo proprietário para o aumento após o contrato do imóvel ter vencido (Fonte: G1.globo.com, publicado em 22 de Abril de 2012).

vocês se esquivando. Não vejo assim, maldade da parte de vocês. Sinceramente. Mas as pessoas que vocês representam tão causando mal nas pessoas que construíram o lugar. (...) é um projeto de exclusão. É um projeto maldoso. Porque poxa, 5 mil comerciantes, 10 mil moradores, ou vice-versa, caras, cadastra. Não importa.(...) Não tô pedindo pra aumentar o número de comerciantes. Mantém as pessoas que tão lá, chega o concessionário, constrói o que vocês quiserem construir, e enriquece o local. Não exclui essas pessoas. (...) Porque eu... eu sou muito importante pra área. Antes de ser chamada cracolândia, era chamada Boca do Lixo, aquela área. E quando meu pai abria a porta da lojinha dele, e eu estava com ele, havia uma pessoa morta, ali. A gente chamava a polícia, tirava a polícia de lá... então a gente construiu, de uma certa forma... (...). Vocês não dão respostas objetivas, caras. (...) Garante a essas pessoas aqui, por exemplo, um inquilino, que tem uma lojinha de três metros por cinco, vai ficar com essa loja. Acabou. A não ser que vocês tenham em mente que nós não somos seres humanos. Ou as pessoas que vocês representam não merecem ficar lá. Aí, já é uma questão muito grave, inconstitucional, desumana, porque não é possível, gente. Não é possível. Me desculpa. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 11 de outubro de 2011)

Este debate fomentou a mais forte contradição presente no Projeto Nova Luz. Para os gestores do projeto, o processo de reconfiguração do território significava transformação, enquanto para os moradores e comerciantes locais, esta reconfiguração seria sinônimo de expulsão:

Paula Ribas (AMOALUZ): Eu acho que o maior problema do projeto (...) é a expulsão das pessoas do bairro. Eu acho que esse é o maior problema que ele tem. (...)

Luis Ramos (SMDU): (...) O projeto, ele não tá propondo a expulsão. Ele tá propondo uma transformação. Acho que junto com o Conselho Gestor, a gente pode criar regras pra favorecer, ser mais simples essa permanência, a garantia que o Elias colocou (...)

Paula Ribas (AMOALUZ): Luis, no momento que nós somos obrigados a vender a propriedade, isso é uma expulsão. Eu não tenho o direito, dentro da lei, de decidir se eu quero ficar ou não. Se eu quero sair ou não. A lei fala o seguinte: se o privado quer onde você está, você vai ter que fazer um acordo e sair. Então, é expulsão sim. Eu não tenho escolha. Eu sou obrigada a vender. E o problema... Segundo problema: sabe Deus a que preço. E não sei se eu comprarei outro imóvel com o que eu vou receber lá. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 11 de outubro de 2011)

## 2.6.6 Produção habitacional

O modelo urbano proposto para o Plano de Urbanização de ZEIS elaborado pelo Consórcio Nova Luz e pela SMDU, da mesma forma que para o restante do Projeto Nova Luz, teve a preocupação em criar um espaço urbano formalmente democrático, acessível, ambientalmente sustentável, preocupado com a mobilidade não motorizada e estruturado tipologicamente em conformidade com a legislação de preservação dos bens tombados. Seguiu todos os consensos contemporâneos do bom urbanismo, resultando em belos desenhos e estudos tipológicos que, mais uma vez, poderia ser aplicados em qualquer lugar. O modelo urbano proposto tomou como referência os seguintes objetivos:

- i. definir o número de empreendimentos por quadra;
- ii. definir o número de unidades habitacionais de interesse social por empreendimento;
- iii. destinar mínimo de 80% do total de área construída computável para habitação de interes-

- se social (no mínimo 40%) e de mercado popular;
- iv. buscar atingir o coeficiente de aproveitamento máximo 6,0 (seis);
- v. observar a área máxima do empreendimento de 15.000 m<sup>2</sup> e o máximo de 300 unidades habitacionais para os empreendimentos;
- vi. respeitar os gabaritos indicados pelo CONDEPHAAT (PMSP, 2011b, p. 49)

Aos objetivos específicos, acima elencados, o plano adicionou condicionantes geradores do partido urbanístico e arquitetônico adotado, mais uma vez considerando apenas e regramento legal e as condicionantes físicas do território:

- i) reforçar a compreensão da trama urbana tradicional através do respeito aos alinhamentos e perspectivas geradas, e manter a diversidade tipológica dos edifícios quanto à altura, largura e alinhamento;
- ii) equilibrar a grande diversidade tipológica com elementos de conexão horizontal entre os edifícios, ao nível da rua, de forma a dar ao pedestre uma razoável compreensão de conjunto. Tais elementos podem ser físicos, como marquises ou jogos de alinhamento, ou funcionais, como usos comerciais;
- iii) priorizar a circulação de pedestres e criar as condições para o funcionamento das atividades comerciais: concentrar usos públicos nas periferias da quadra e no pavimento térreo, reservando aos pavimentos superiores e aos espaços internos das quadras os usos residenciais;
- iv) criar rede de praças e espaços públicos e público-privados de acordo com as premissas estabelecidas pelo PUE, aumentando consideravelmente a quantidade de espaços abertos, permeáveis e verdes. Esses espaços podem ser identificados como pequenas praças junto às esquinas, espaços livre ou jardins internos às quadras e promovem melhorias nas condições ambientais do local, além de favorecer os deslocamentos a pé;
- v) proporcionar aos moradores espaços de uso coletivos no interior das quadras. Essa transição entre o espaço eminentemente público das ruas e praças e o espaço privativo de cada residência promove um uso mais dinâmico do espaço coletivo, e induz os habitantes a uma vida social mais participativa e equilibrada;
- vi) prover um bom desenho urbano do espaço público, garantindo a qualidade de vida que oferecerá a Nova Luz. (PMSP, 2011b, p. 50)

Das 11 quadras inseridas no perímetro da ZEIS, nove quadras apresentaram imóveis a renovar, já que foram desconsideradas as quadras 90, onde estava sendo construído o Centro Paula Souza, e a quadra 94, onde todos os seis imóveis na ZEIS foram mantidos. O resultado foi um total de 158.158 m<sup>2</sup> de área de transformação, distribuídos em distintos usos, sobre um solo de 33.193 m<sup>2</sup>. Do total a ser edificado, 102.386,5 m<sup>2</sup> corresponderam à área a ser construída para as habitações de interesse social.

Os números apresentados pela pesquisa amostral do Projeto Nova Luz foram os parâmetros utilizados para a elaboração do PUZEIS, já que o cadastro oficial na área da ZEIS só foi concluído posteriormente. A pesquisa indicou um percentual de 81,38% da população local com renda entre 0 s.m. e 6 s.m. (desse total, 44,49% possui renda inferior a 3 s.m. e 49,5% da população local vivendo de aluguel). Com base nestes números, o PUZEIS elaborado pela SMDU e pelo Consórcio Nova Luz definiu que, das 2.152 novas unidades habitacionais a serem construídas no perímetro da ZEIS, 1.160 seriam de HIS (53,9%) e 992 seriam de HMP (46,1%), ou seja, utilizou os percentuais mínimos exigidos pela legislação em vigor (PDE 2002), que determinava que do total de habitações a serem construídas na ZEIS, 50%, no mínimo, deveriam ser destinadas à HIS.

O resultado do cadastro, divulgado após a elaboração do plano e da divulgação do projeto consolidado, viria mostrar uma diferença significativa em relação aos números da pesquisa amostral, onde na realidade 85,27% da população possui renda inferior a 3 s.m. Mesmo sem esta informação, já era notório que a porcentagem de HIS definida para a ZEIS era pequena em função do perfil populacional à qual ela estava sendo dedicada. O Consórcio Nova Luz e a SMDU tomaram como base o argumento de que seriam construídas mais unidades habitacionais do que seriam demolidas (2152 novas unidades frente às 378 u.h. a serem demolidas), e desta forma todas as famílias diretamente afetadas seriam atendidas no percentual de HIS a ser construído. No entanto, o plano não deveria considerar o atendimento habitacional apenas para a população cujas casas seriam demolidas, mas sim dimensionar os locatários que não teriam mais condições de arcar com os novos custos após as valorizações decorrentes do projeto de reurbanização (conforme demonstrou o Estudo de Viabilidade Econômica elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, integrante do Consórcio). Haveria ainda de se considerar toda a população do perímetro do PNL e não apenas do perímetro da ZEIS.

Ainda sem os resultados do cadastro da ZEIS em mãos, a AMOALUZ e os representantes dos movimentos de moradia no Conselho Gestor apresentaram a proposta de ampliação do percentual de HIS de 50% para 80%, proporcional ao perfil da população residente, restando 20% para HMP. Foi proposto ainda que fossem destinados novos prédios para HIS fora do perímetro da ZEIS, a fim de atender a demanda de população com renda inferior a 6 s.m. que vive no perímetro do Projeto Nova Luz e em outras áreas da cidade. Cabe aqui ressaltar que, conceitualmente, o instrumento ZEIS não foi desenvolvido para absorver unicamente a demanda ou o impacto causado por um projeto específico, como o Nova Luz, e sim reservar área para a produção habitacional local e demandas de outras áreas da cidade. Desta forma, a oferta de unidades habitacionais deveria ser ampliada não somente para absorver os moradores diretamente impactados pela intervenção, sejam eles os removidos de suas casas por demolições ou pelo processo de valorização imobiliária, mas também novos moradores de outras áreas da cidade, sobretudo aqueles que trabalham no centro e enfrentam diariamente horas no trânsito para acessar o local de trabalho.

A resposta imediata da SMDU, Sehab e SP Urbanismo sobre o aumento das unidades era de que o Projeto Nova Luz já estava produzindo muito mais unidades do que o número de famílias que seriam deslocadas pelas demolições. Contudo, a sociedade civil pleiteava a ampliação do número de unidades de HIS como única forma de garantir a permanência da população mais vulnerável. Não adiantaria a Instrução Normativa (documento que seria construído para regular o atendimento habitacional) ser construída adequadamente, dizendo quem tem a prioridade, sendo que a oferta de HIS não daria conta das remoções oriundas do processo de gentrificação.

Dos muitos argumentos utilizados como resposta à proposta de ampliação das unidades de HIS, um deles era que esta demanda seria respondida através dos outros programas habitacionais do município, sobretudo pelo programa Renova Centro, com negociações em andamento para lançar dois Decretos de Interesse Social no perímetro do Projeto Nova Luz, onde prédios vazios ou subutilizados poderiam ser reformados e transformados em HIS. O processo de desapropriação e reforma, contudo, é lento, caro e depende muito do comprometimento da gestão envolvida, estando em descompasso com o cronograma de transformação proposto pelo Projeto Nova Luz. Mas a questão crucial frente ao montante de habitação social a ser construída no perímetro é em relação a proporção de investimento público sendo concedido não para o interesse coletivo, mas para o interesse privado e o desenvolvimento de um nicho do mercado imobiliário que não necessita de subsídios públicos.

Na reunião ordinária do Conselho Gestor do dia 19 de outubro de 2011, Amélia Reynaldo indicou a construção de um escritório de gestão e acompanhamento do projeto, com base nas experiências

internacionais, como uma das formas de suprir o atendimento habitacional para as famílias que não conseguissem mais arcar com os custos dos novos aluguéis, direcionando a população afetada para outras formas de acesso à moradia, como a locação social, por exemplo.

Amélia Reynaldo (Consórcio Nova Luz): (...) o Plano propõe o deslocamento de apenas 668 pessoas. Essas 668 pessoas, se nós considerarmos que 80% delas têm até 6 salários mínimos, e 50% até 3 salários mínimos, nós estamos falando de trezentas e poucas pessoas, ou seja, 100 unidades habitacionais. Então a proposta de HIS, ela cobre totalmente esse universo que está mais frágil em relação ao trabalho, que é exatamente a população a ser deslocada. A outra preocupação é para a população e os imóveis que continuam sendo habitacionais. (...) Todas as experiências que nós conhecemos contaram com um escritório local de planejamento pra dar o suporte técnico a essa população moradora, que deverá, e é desejável que esteja distribuída em toda Nova Luz, e não só simplesmente no polígono ZEIS. (...) E que aí, talvez nessa ideia do escritório, poderíamos, sim, avançar no âmbito das políticas públicas, que se pudesse ter aplicação, ampliação do aluguel social, de outros instrumentos que já são aplicados pela política pública habitacional do Município de São Paulo. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 19 de outubro de 2011.)

Certamente a criação de um escritório de gestão seria uma medida necessária, mas ainda frágil perante o cenário previsto e às condições da administração pública em arcar com processos de gestão. Essa previsão de novas formas de acesso à moradia, que possam coibir a gentrificação, deveriam estar inseridas no planejamento inicial do Projeto Nova Luz, à medida que a valorização da área não é somente uma previsão mas um dado do Estudo de Viabilidade Financeira elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, um dos objetos do contrato do projeto Nova Luz.

Já a SMDU afirmou, na reunião do dia 03 de novembro de 2011, que mitigar integralmente os impactos dos locatários afetados pela valorização não era uma premissa do projeto, cujo objetivo era sim mesclar rendas. Contudo, o Conselho Gestor da ZEIS, cuja atribuição não era somente de aprovar, mas elaborar o Plano, estava lidando com novos dados, até então desconhecidos. A vulnerabilidade social da população identificada no cadastro apontava a necessidade de novos rumos não somente para o Plano de Urbanização da ZEIS, mas para todo o Projeto Nova Luz.

Luis Ramos (SMDU): (...) Na verdade, o Projeto não foi feito com a preocupação de oferecer unidades que alocassem 100% das pessoas que hoje moram de locação. Então a gente pode... tendo o cadastro, entender melhor, e construir esse cenário. Mas ele nunca foi construído com esse olhar. Ele foi sim, construído, com uma oferta que é como a gente colocou, dentro do que a legislação tá demandando, e que isso vai ter o atendimento... a gente já sabe que ele tem uma oferta maior, por exemplo, do que foi afetado, então vai poder acolher muitas das pessoas que têm... que estão dentro dessa renda de HIS, e que hoje moram de aluguel, vão poder ter acesso a essas unidades, mas a ideia não era acolher os 100%, a priori. Era até pra fazer uma mescla na área como um todo, e mesmo na própria ZEIS, uma mescla de rendas dentro dessas rendas que a legislação permite.

Simone Gatti (AMOALUZ): Luis, mas o que estamos discutindo aqui é justamente a aprovação desse Projeto. Então, acho que a gente não tem que ter só em mente o que o Projeto concebía inicialmente. Mas estamos redesenhando o Projeto e propondo outras coisas. (...) vocês não tinham ainda a descrição mensurada de quem é essa população. Foi feita uma pesquisa ao longo do Projeto, viu-se que essa população é uma população vulnerável, e que vai estar sujeita à expulsão com a valorização da região, que é premissa do Projeto. Então, ao longo dessas análises, o Projeto está passível de transformação sim. E esse número de unidades habitacionais que são subsídio, porque 0 a 3 é subsídio público, precisa estar computado, e estar mensurado no edital de licitação. Porque senão, quem vai pagar a conta? É isso que o edi-

tal de licitação está colocando. Qual a responsabilidade do concessionário? Então, o que estamos discutindo aqui é uma revisão do Projeto sim, à luz dos novos dados que vocês mesmos agora têm, que vocês não tinham antes, que é o dimensionamento da condição social da população que mora na Nova Luz. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 03 de novembro de 2011.)

Em uma nova conversa na reunião do dia 16 de novembro, o tema da valorização e da expulsão dos moradores e trabalhadores, corrente durante todo o debate do PUZEIS, foi retomado novamente. A SMDU argumentou que a criação de uma maior oferta de imóveis na região proporcionaria uma regulação espontânea dos preços. Enquanto para o poder público uma supervalorização com expulsão da população de baixa renda era algo irreal, moradores e comerciantes da área já estavam vendo isto acontecer antes mesmo da transformação ser iniciada.

Luis Ramos (SMDU): Bom, o processo de valorização, Simone, você também sabe que está muito ligado à questão do tipo de atividade que tem no local. Não existe mágica. Não é porque você tem um pavimento novo na rua, e você tem um edifício que tem um... que tá numa situação nova, que esse preço triplica. Isso não acontece. Até porque o proprietário que está lá hoje, e que tem um imóvel e quer alugar... Se ele triplica esse preço, ele pode não ter nenhum locatário (...).

Simone Gatti (AMOALUZ): Luis, mas é só ler os jornais, e ver que isso tá acontecendo em várias áreas da cidade. Bastou implantar uma estação de metrô, que todas as áreas se valorizam. Você fala: “não vai poder vender pro mesmo...”. Mas ele pode vender pra outro. O perfil do comércio pode mudar. Em vez de ser comércio de eletroeletrônicos, esse comércio pode se transformar em outra coisa. O que tá acontecendo, é um exemplo claríssimo, na Praça Roosevelt agora, que os aluguéis estão duplicando sim, em relação à perspectiva de reforma da própria região, por causa da reforma da praça. Então, é um processo que é contínuo, e acontece, sim. É só olhar para o mercado. É só ler os jornais.

Ângela Luppi Barbon (COHAB): (...) No Projeto da Nova Luz, eu acho que a tentativa de regular isso, de manter isso num nível aceitável, tá justamente na relação de oferta e de demanda. Então eu falo assim: ao longo de toda apresentação da Camila, vocês viram que tem sempre uma preocupação em ter uma oferta em metros quadrados, superior à oferta que tem hoje. Eu acho que o grande elemento que força a valorização nas áreas, quando você tem um projeto de revitalização, é justamente você revitalizar uma área como uma nova estação no metrô, e você ter pouca oferta no entorno. É isto que faz o preço subir. Se você, junto com a estação do metrô, tiver oferta pra lojas, oferta de área pra lojas, ou oferta de unidades habitacionais, não é que não vai subir nada. O mercado tem as suas variações. Mas vai subir muito menos do que se você não tiver oferta. (...)

Paula Ribas (AMOALUZ): Há vários prédios, novos empreendimentos que já servem de espelho pra nós, do que será a região daqui a alguns anos. Tem uma nova construção ali, próximo ao Largo do Arouche, que eu fui ver preço, e nem tá dentro do perímetro, mas tá na região do centro, custa 7 mil reais o metro quadrado de um apartamento. Então, um apartamento de 64 metros quadrados custa 430 mil reais. Então, a gente já tá vendo o que será. É uma caixinha de fósforos, 60 metros quadrados. São quase meio milhão. Um apartamento. Então, eu acho que isso já tá evidente, já tá acontecendo, e não acho que a gente tá fugindo do assunto, não. Porque a gente tem que se preocupar com isso, sim. É lógico que todo mundo quer ter a calçada maior, uma boa iluminação. Sem dúvida. A gente não tá questionando o melhor da história. A gente tá questionando o essencial da história. Onde a gente vai ver muita gente perder seus imóveis, e perder dinheiro. Gente, isso vai desestruturar famílias. Isso vai desestruturar pessoas de comércio. Então, a gente realmente tem que falar disso, e ver onde fecha essa conta do financeiro. Porque já está acontecendo. 7 mil reais o metro quadrado, que região de São Paulo você tem... É uma super valorização. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 16 de novembro de 2011)

E permeando o debate da valorização, novamente a ZEIS foi colocada como antídoto ao processo de expulsão dos pobres.

Luis Ramos (SMDU): A gente tem uma coisa muito importante nesse Projeto da Nova Luz, que é uma área de ZEIS. Isso ajuda muito a manter essa população mais vulnerável da área. Porque é uma área que tem uma destinação de renda específica (...). (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 16 de novembro de 2011)

Ainda com os percentuais de HIS ampliados e com disseminação de HIS para além do perímetro da ZEIS haveria o risco de só serem atendidas famílias com rendas maiores de 3 s.m., não favorecendo a real demanda da região, já que o então PD então em vigor não definia um percentual para as famílias de baixa renda, e com a produção de HIS a cargo do concessionário, possivelmente o atendimento habitacional se concentraria nas rendas entre 5 s.m. e 6 s.m., como já apontava o histórico da produção privada de HIS em ZEIS. Este tipo de distorção promovido pela regulação em vigor só poderia ser coibido através de um acompanhamento preciso do Conselho Gestor durante todo o processo de indicação da demanda e reassentamento das famílias nas unidades habitacionais construídas. O cadastro já se configurava como o início deste processo, pelo menos em relação à população de baixa renda residente na área de intervenção. Outra forma de coibir esta distorção seria com a implementação de uma política habitacional alternativa ao modelo da propriedade individual privada, através da criação de um parque público de locação social. Contudo, este modelo precinde alocação de subsídios aquém do planejado no modelo da Concessão Urbanística, no qual o lucro do concessionário é a guia mestra para as intervenções.

Quanto ao Plano de Faseamento e deslocamento da população, o PUZEIS determinou que seriam deslocados 668 habitantes de toda a área do projeto, sendo 623 resultantes da renovação de edifícios existentes e 45 pela mudança de uso. Estes números se referiam à população residente de 378 unidades habitacionais, distribuídas em 48 edifícios (sendo 47 a renovar e 1 a mudar de uso). Na área da ZEIS seriam deslocadas população residente de 80 unidades habitacionais, distribuídas em 10 imóveis (sendo 9 a renovar e 1 por mudança de uso).

Apesar da preocupação da equipe técnica do Consórcio Nova Luz em equacionar a dinâmica das remoções e reassentamentos, o deslocamento proposto não atendia as diretrizes 3 e 11 aprovadas pelo Conselho Gestor, que determinavam priorizar a produção de HIS sobre as demais intervenções, iniciar o processo de transformação, principalmente sobre as áreas vazias e subutilizadas (diretriz 3) e garantir a realocação do morador de sua habitação atual apenas quando a habitação definitiva estivesse pronta, sem ter que se dirigir para habitações provisórias (diretriz 11).

Segundo o deslocamento proposto pelo PUZEIS, os moradores das sete unidades habitacionais afetadas na Fase 1, das 64 unidades afetadas na Fase 2 e de 1 unidade afetada na Fase 3 não seriam deslocados para habitação definitiva já que não estavam previstas construções habitacionais na Fase 1. O Plano indicava que estas famílias seriam deslocadas para imóvel vazio da esquina da Rua Vitória com a Rua Conselheiro Nébias, com unidades estimadas de 35 m<sup>2</sup> cada, ou seriam atendidas pelo programa Parceria Social. O atendimento pelo Parceria Social não respeitava a diretriz 11 aprovada, de não relocar população para moradias provisórias, portanto não poderia ser considerado. Já a destinação para o imóvel vazio não se configurava como uma proposta concreta, já que dependeria da avaliação física e jurídica deste imóvel para que ele fosse viabilizado como HIS, podendo não atender as famílias removidas, já que o cálculo havia sido feito com a área mínima da habitação e esta área poderia ser pequena demais dependendo da configuração da família. Esta solução também não atendia os critérios do próprio PUZEIS onde a menor unidade habitacional deveria ter 42 m<sup>2</sup>, e não 35 m<sup>2</sup>.

Para atender as diretrizes aprovadas era necessário que o faseamento do deslocamento fosse revisto, com a construção de HIS na Fase 1, para atender as famílias removidas da Fase 2, ou definindo um novo imóvel, cuja viabilidade de ocupação definitiva fosse concreta, atendendo o deslocamento com área superestimada, e não subestimada. Cabe lembrar que os números apresentados pelo PUZEIS correspondiam à cálculos elaborados através de pesquisa amostral, devendo ser reajustados pelo novo cadastro, portanto não se poderia trabalhar com áreas mínimas. O mesmo cálculo de deslocamento deveria ser apresentado para os comércios a serem removidos, com a sua destinação definitiva para os térreos dos edifícios residenciais.

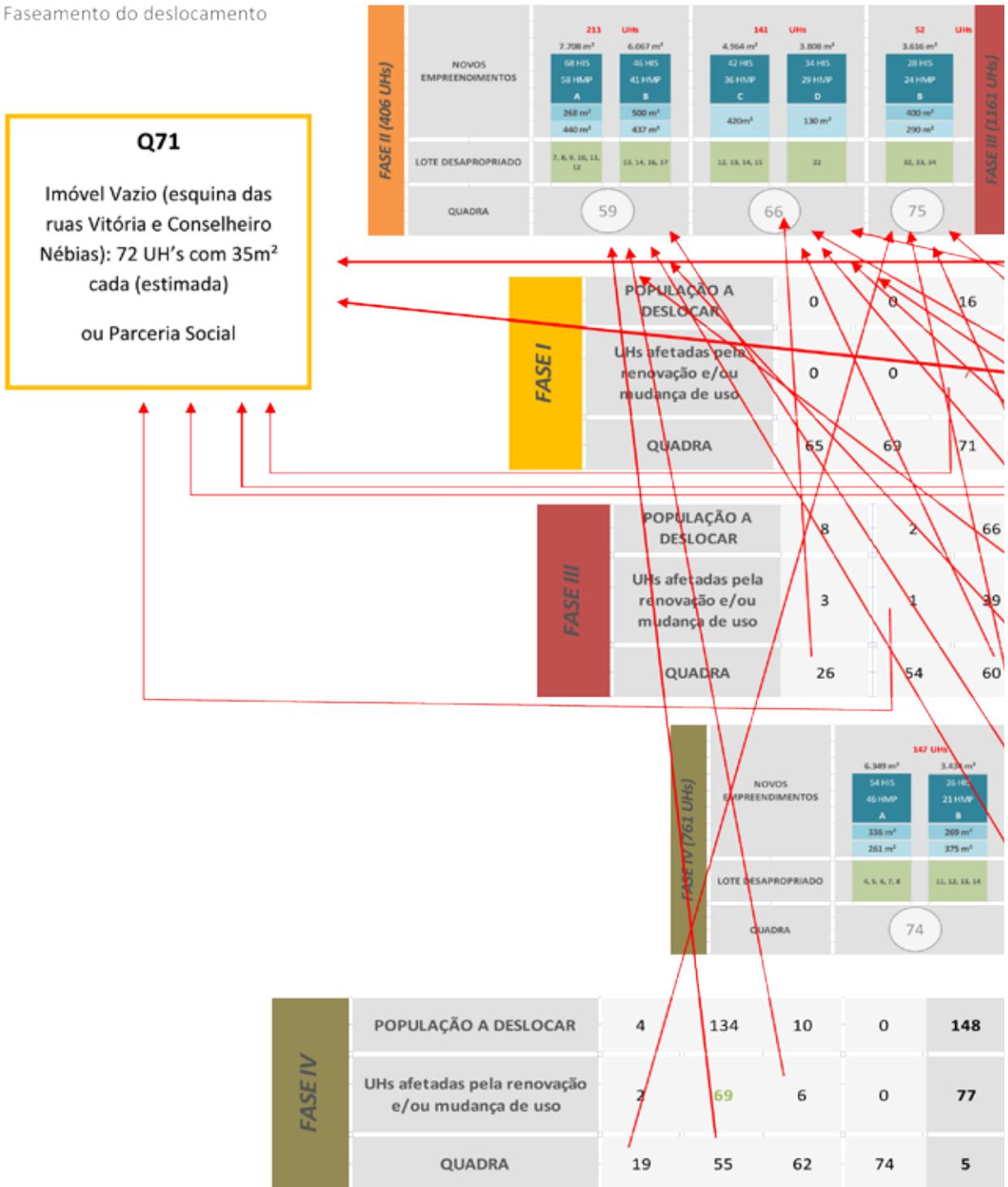
O Plano de Urbanização de ZEIS elaborado pelo Consórcio Nova Luz e SMDU não apresentou a distribuição territorial dos edifícios de HIS e HMP, bem como quais seriam destinados para venda e para locação, o que é de responsabilidade pública e o que é de responsabilidade do concessionário. Também não foi apresentado, conforme regulamentação do Artigo 19 do Decreto 44.667, os valores de custo de implantação da ZEIS no Projeto Nova Luz e a origem dos recursos para viabilização das habitações de HIS e HMP, à medida que habitações de 0 s.m. a 3 s.m. necessitariam de subsídio integral.

Outra questão fundamental, não absorvida pelo PUZEIS original desenvolvido pela SMDU e pelo Consórcio Nova Luz, é referente à prioridade de atendimento da população residente e às regras estabelecidas para a relocação dos moradores. Considerando os diversos perfis populacionais existentes no perímetro de cadastro dos moradores, a AMOALUZ e os representantes da moradia no Conselho Gestor apresentaram a seguinte proposta de prioridade de atendimento:

1. Famílias residentes nos imóveis a serem demolidos ou que mudarão de uso no perímetro do projeto Nova Luz;
2. Locatários de imóveis localizados no perímetro da Nova Luz indiretamente afetados pelo incremento do valor do aluguel, preferencialmente:
  - a. Famílias com renda de até 03 salários mínimos;
  - b. Famílias monoparentais com filhos até 14 anos;
  - c. Idosos chefes de família;
  - d. Famílias com um ou mais integrantes com deficiência;
3. Ocupantes de prédios sem destinação de uso pelo proprietário, ocupado antes do dia 28 de setembro de 2011 (data da realização da última Audiência Pública do Projeto Nova Luz);
4. Trabalhadores de comércio e empresas localizadas dentro do perímetro (se ele estiver trabalhando no momento da intervenção);
5. Demanda originária de outras áreas da cidade.

Esta definição de prioridade para o atendimento habitacional, bem como outras solicitações da sociedade civil à Sehab, seria incluída na Instrução Normativa do cadastro cujo processo de construção já detalhamos no item Caracterização da População Residente (2.6.1). Contudo, todas estas definições que comporiam a Instrução Normativa do cadastro, acordadas entre os conselheiros, não chegaram a ser cumpridas, tendo sido o Plano de Urbanização de ZEIS encaminhado para aprovação sem a inclusão deste documento e de todos os outros assuntos referentes ao atendimento às famílias e às políticas habitacionais inerentes à ZEIS. Os representantes do poder público no Conselho Gestor alegaram que os temas referentes ao atendimento habitacional seriam tratados em um Plano de Relocação e não no Plano de Urbanização da ZEIS. Tal estratégia se deu no intuito de acelerar o processo de votação do plano e liberar os empecilhos legais para o lançamento do edital da Concessão Urbanística. Contudo, era notório que o Plano de Realocação deveria ser parte integrante do Plano de Urbanização, já que seu conteúdo seria fundamental para diversas condicionantes a serem tratadas no edital de licitação da concessão, que definiria as contrapartidas inerentes ao concessionário, sobretudo referentes ao atendimento habitacional às famílias impactadas pela intervenção.

Faseamento do deslocamento



**Premissas:**

- Evitar ao máximo o deslocamento provisório;
- Caso ocorra o deslocamento provisório, a família passará por um único deslocamento temporário;
- Será prioritário o deslocamento da atual população moradora, em detrimento de futuros novos moradores;
- População a ser objeto dos EHIS tem renda entre 0 – 16 SM, com prioridade 1 (um) para os de renda 0 – 3 SM e prioridade 2 (dois) para os de renda entre 3 – 6 SM;
- Dentro do possível (nº. de UHs a relocar), os moradores de um mesmo edifício a renovar têm prioridade de moradia num mesmo edifício novo;
- Obs: o cenário leva em consideração as unidades estimadas a partir da informação do número de pessoas a deslocar.

Figura 2.43: Esquema de faseamento do deslocamento proposto pelo Consórcio Nova Luz.

Fonte: PMSP, 2011b.

NOVOS EMPREENDIMENTOS	236 UHs			360 UHs			563 UHs					
	7.230 m <sup>2</sup>	8.755,5 m <sup>2</sup>	9.079 m <sup>2</sup>	8.783 m <sup>2</sup>	8.864,5 m <sup>2</sup>	5.507 m <sup>2</sup>	5.312,5 m <sup>2</sup>	4.702,5 m <sup>2</sup>	6.688 m <sup>2</sup>	2.580 m <sup>2</sup>	3.090 m <sup>2</sup>	8.906 m <sup>2</sup>
	54 HIS 15 HMP	63 HIS 54 HMP	71 HIS 60 HMP	66 HIS 54 HMP	62 HIS 53 HMP	31 HIS 20 HMP	34 HIS 46 HMP	42 HIS 37 HMP	53 HIS 45 HMP	22 HIS 17 HMP	41 HIS 34 HMP	57 HIS 43 HMP
LOTE DESAPROPRiado	828 m <sup>2</sup>	431,5 m <sup>2</sup>	398 m <sup>2</sup>	716 m <sup>2</sup>	737 m <sup>2</sup>	404 m <sup>2</sup>	380 m <sup>2</sup>	362,5 m <sup>2</sup>	407 m <sup>2</sup>	439 m <sup>2</sup>	390 m <sup>2</sup>	328 m <sup>2</sup>
QUADRA	67			76			83					

0	0	FASE II	4	48	26	0	49	0	2	0	0	129
0	0		2	30	16	0	31	0	1	0	0	80
73	79		53	58	59	66	70	72	75	91	92	9

0	77	0	29	0	74	0	0	0	0	0	256
0	48	0	12	0	43	0	0	0	0	0	146
61	67	68	76	78	80	83	84	85	86	87	14

NOVOS EMPREENDIMENTOS	307 UHs			131 UHs	
	6.793 m <sup>2</sup>	4.452 m <sup>2</sup>	11.162 m <sup>2</sup>	4.786 m <sup>2</sup>	3.600 m <sup>2</sup>
	30 HIS 41 HMP	21 HIS 28 HMP	34 HIS 33 HMP	42 HIS 27 HMP	28 HIS 24 HMP
LOTE DESAPROPRiado	390 m <sup>2</sup>	458 m <sup>2</sup>	542 m <sup>2</sup>	285 m <sup>2</sup>	300 m <sup>2</sup>
QUADRA	80			83	

30	19	34	20	0	4	0	0	12	119
18	7	21	12	0	3	0	0	7	68
56	57	63	64	81	82	88	89	93	9

Legenda

- m<sup>2</sup> TOTAL
- N° HIS/HMP
- BLOCO
- m<sup>2</sup>SERVICO
- m<sup>2</sup>COMERCIO
- LOTES QUE COMPOEM EMPREENDIMENTO
- QUADRA

## 2.6.7 Votação e aprovação do PUZEIS

O debate sobre o Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) no Conselho Gestor necessitava ser prorrogado pela ausência de respostas do poder público à aspectos significativos das propostas apresentadas pela sociedade civil, entre elas: as garantias de permanência ao comércio local, as questões financeiras específicas da concessão, o remanejamento dos equipamentos sociais propostos pelos comerciantes, as garantias de permanência do patrimônio cultural, as questões inerentes à Instrução Normativa do atendimento habitacional e o cadastro dos comerciantes locais, ainda não realizado. A deliberação sobre algumas destas questões foi sempre adiada pela SMDU e pela SEHAB com o argumento de que não eram relevantes ao projeto físico da ZEIS e que, tratando-se de políticas públicas de caráter mais amplo poderiam ser debatidas no ambiente do conselho posteriormente à aprovação do PUZEIS. O debate sobre o comércio, sempre o maior gerador de conflitos devido às atividades exercidas na região da Santa Ifigênia, não evoluía. Este entrave se dava pela resistência dos próprios comerciantes em apresentar propostas concretas que coibissem as demolições do comércio e em reatualizar as reuniões disponibilizadas pela Sehab para o desenvolvimento do cadastro dos comerciantes, e também pela desqualificação do tema pela SMDU, que incessantemente colocava em segundo plano o debate sobre o comércio, visto como irrelevante para a aprovação do PUZEIS.

Luis Ramos (SMDU): O Plano de Urbanização propriamente, na verdade, não é um instrumento que vai refazer uma série de regulações que eu acho que está se imaginando pro comércio. Acho que essas regulações são mais afeitas ao instrumento da concessão, que não é o Plano de Urbanização, propriamente. Então aí eu acho que tá havendo uma confusão, do que o que tá contido no plano físico territorial do próprio Plano. O Plano, o que ele diz? Ele indica quais são as áreas destinadas aos usos não residenciais. Ele é prioritário pra indicar a questão do uso habitacional. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 26 de janeiro de 2012.)

Frente à pressão para a aprovação dos PUZEIS pela proximidade da data prevista para o lançamento do edital da Concessão Urbanística, ainda com todas as questões que permaneciam pendentes, as reuniões do Conselho Gestor começaram a ser frequentadas por novos atores, presentes no debate sobre o Projeto Nova Luz, mas até então ausentes das reuniões sobre a ZEIS. Esses novos atores estavam representados, sobretudo, pelas lideranças das associações de comerciantes locais, em especial o comerciante Paulo Garcia, a figura mais ativa publicamente contra a aplicação da Concessão Urbanística, e sua filha, a advogada Rafaela Garcia. Essas novas vozes presentes no ambiente do Conselho Gestor, embora não qualificassem o debate sobre a habitação, foram cruciais para reestabelecer um necessário combate às diretrizes do Projeto, já tão arduamente enfrentado pelos conselheiros representantes da sociedade civil no início da formação do conselho.

Na reunião ordinária do dia 07 de março de 2012, o diretor de Habi Centro e coordenador do Conselho Gestor, Alonso Lopes, anunciou a data de quatro de abril para a votação do PUZEIS, separando o Plano de outras decisões ligadas a ele, como as deliberações sobre o comércio e sobre o atendimento habitacional, que seriam feitas posteriormente.

Alonso Lopes (SEHAB): A gente retorna agora, e a gente acredita que pelo teor do documento e pela quantidade de propostas incorporadas e por todas as deliberações que nós já tomamos, que nós podemos aprovar esse plano no mês que vem, daqui a duas ordinárias (...). Então, nós temos (...) uma decisão nossa, de fazer a votação desse plano no dia 4 de abril. Então dentro desses 30 dias, a gente tem condições de fazer os ajustes finais (...). No momento em que a gente faça essa deliberação do Plano, a gente tem que centrar fogo em outros assuntos importantes também, que se relacionam com o projeto. Um deles é o plano de relocação, que está diretamente vinculado com a instrução normativa. A outra questão é



Figura 2.44: Reunião do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) no dia da aprovação do PUZEIS, 04 de Abril de 2012  
Crédito: Camila de Oliveira.

a questão do comércio. (...) Então, enquanto a gente não aprova nosso Plano de Urbanização, a gente não consegue se concentrar nesses outros materiais, que são também extremamente importantes. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 07 de março de 2012)

Em função da expectativa da votação, a reunião do dia 4 de abril de 2012 foi assistida por uma plateia muito mais numerosa do que as reuniões habituais. A reunião foi iniciada com um conflito pela proibição de filmagens, seguida pela justificativa da Sehab em aprovar um Plano de Urbanização de ZEIS sem todas as deliberações necessárias, já que estas seriam tema do Plano de Relocação, “um assunto a ser tratado posteriormente”:

Alonso Lopez (Sehab): Paula, só pra te responder algumas coisas, muito do que você falou é Plano de Realocação. Pra onde vai, como é que fica, saem (...) saem de casa, o que acontece quando sai de... Tudo isso é Plano de Realocação. Não é Plano de Urbanização (...). (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 04 de Abril de 2012)

Nessa reunião houve uma solicitação dos comerciantes, feitas pelo conselheiro Assad Nader e por Paula Garcia da A.C.S.I., presente na plateia, de prorrogação da votação em 20 dias. A proposta foi inicialmente aceita pelo coordenador do Conselho Gestor, Alonso Lopes:

Alonso Lopez (Sehab): (...) Nós estávamos preparados pra fazer votação hoje, dia 4 de abril. A Paula entrega um trabalho aqui, que ainda não foi analisado por nós. O Assad manda um e-mail e lê um documento pedindo 20 dias, o que cai numa suposta extraordinária, dia 25. Ok? Nós estamos preparados pra votar hoje. Se os Conselheiros concordarem, a gente aceita o calendário proposto aqui (...) e a gente submete à aprovação do Plano de Urbanização, no dia 25 de abril. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 04 de Abril de 2012)

Sem aceitar ou recusar a proposta, a plateia iniciou uma série de críticas ao plano que estava sendo colocado para aprovação, já que ele era um resumo do que havia sido proposto pela sociedade civil

e não um plano de urbanização na íntegra, com todos os itens detalhados estipulados pela lei. A resposta do poder público frente às manifestações destes novos autores foi uma tentativa de restrição à fala daqueles que não eram representantes do conselho:

Luis Ramos (SMDU): A discussão ocorre no âmbito do Conselho. A fala prioritária é dos Conselheiros. Eu tô fazendo uma manifestação (...) Eu tô (...) por favor. A falta de respeito é quem não é Conselheiro querer ordenar que um Conselheiro acate a voz. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 04 de abril de 2012)

A proposta de adiamento da votação, inicialmente feita pelos comerciantes, passou a ser rejeitada por eles mesmos, solicitando uma reformulação em toda a metodologia de discussão do plano no ambiente do Conselho Gestor.

Rafaela Rocha (Sociedade Civil): Agora (...) é impossível trabalhar com essa data. Tem que ter metodologia de estudo. Luis Ramos. Tá errado dessa forma. Posso? Não... Eu preciso falar.

Natalina (Sociedade Civil): A outra proposta que acho que todo mundo escutou aqui, é de que sejam discutidas as questões apontadas, para, posteriormente, serem votadas. Que me parece uma lógica bastante... bastante razoável, num processo como esse né? A gente faz questões, vocês apresentam as respostas, nós discutimos isso. E após esgotada esta discussão, faz a votação. É essa proposta...

Assad Nader (Proprietário): Direito de resposta. É tão democrático aqui, pelo nosso lado, a parte privada, Sociedade Civil Privada, que eu retiro as datas aqui, agora, colocadas por e-mail, ou colocadas como 18, 25 e 2. Eu retiro. Porque tem que acompanhar democraticamente, civilmente, todos os Conselheiros que defendem a São Paulo. A nossa São Paulo.

(Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 04 de abril de 2012)

Entre as tentativas da Sehab em definir uma data para a votação do Plano de Urbanização de ZEIS, foram feitas uma série de colocações de revolta e indignação, não somente perante o processo antidemocrático que ali se instalava, mas ao processo como um todo, ao Projeto Nova Luz e suas diretrizes frente à realidade dos pobres moradores e trabalhadores do centro de São Paulo.

Natalina (Sociedade Civil): Agora, quando se tenta colocar desta maneira um processo de votação, é impressionante, porque toda sociedade civil aponta questões, tá dizendo que não tá segura, não tá entendendo... Essa minuta... Até perguntar se a minuta é oficial ou não é. Em que medida essas aprovações que se pretende fazer aqui vão compor ou não, esse projeto urbanístico. Cadê o cadastramento das famílias que vivem ali? Eu vi um documento que foram cadastrados senhoras e senhores de 19 imóveis. 19 imóveis. É esse, o documento que vocês encaminharam. Como que se elaboram diretrizes para um projeto dessa envergadura sem existirem informações técnicas? Como é que vocês trabalham? Qualquer técnico aqui assina embaixo? Vocês não têm Conselho Regional pra prestar contas? Não é possível uma coisa dessas. Eu olho pra cara de vocês, e eu não consigo entender, como vocês tão querendo que a população abra mão do lugar onde mora, vive e trabalha, constrói a sua vida, gera riqueza para essa cidade? Vocês querem que a gente entregue isso pro mercado imobiliário pra fazer as desapropriações em bases com que critérios? Qual é o cadastramento das famílias que vivem ali? Quem é que vai assumir as construções pra moradia de 0 a 3 salários mínimos? Qual é a qualificação das empresas que vão poder concorrer a esse edital? São informações que vocês não nos passaram. Como é que a gente pode votar qualquer coisa quando isso parece uma armadilha? (...) porque ontem, seu Alonso, nós ficamos até dez horas da noite em reunião, pra levantar essas informações pra trazer aqui. Pra você dizer: “nós vamos colocar isso em votação de qualquer maneira.” É isso mesmo, é de qualquer maneira.

Arnaldo (Sociedade Civil): Alguém me responda onde é que está escrito que dia 18 ou 25 uma coisa dessa natureza, um projeto dessa envergadura, de 55 quadras no centro da maior cidade brasileira, precisa ser aprovado? E ele é uma porcaria de um projeto, coisa de menino pequeno. Aluno de primeiro e segundo ano de escola de arquitetura, bom aluno, faz melhor. Então, veja só... Eu queria lembrar também o seguinte: na Casa da Cidade, onde estiveram a Paula, o Paulo, um dia, ladeados... ladeando uma pessoa não menos desprezível, que é a professora querida nossa, Raquel Rolnik, a Raquel disse uma coisa muito bacana. Quando Paula e Paulo se esquivavam, e pediam desculpa: “ah, a gente não entende de urbanismo, e tal, eu só queria colocar as minhas colocações, eu sou moradora, eu sou comerciante...”, a Rachel disse assim, na hora dela falar: “Gente, urbanismo é isso que vocês estão falando.” De modo que eu gostaria de repetir aqui, a fala da Raquel, Luis, pra mim, aquele dia foi o dia em que eu recebi a maior lição de urbanismo na minha vida. Quando a Raquel foi dizer que urbanismo se faz com pessoas. E não com profissionais, formados na FAU-USP, somente, ou representante de grifes arquitetônicas, como essa dupla de arquitetos suíços, que vêm desenhar um castelo para ópera e dança, no lugar da maior Cracolândia brasileira, no lugar do maior polo de comércio eletrônico, não é? E no lugar de uns 100 números de moradores pobres. De modo que ZEIS é assunto, em termos de como vocês colocam, faseamento número 0. Não é nem 1. Primeiro, atender à ZEIS. Por quê? Porque ZEIS se refere a gente pobre, da qual todos nós dependemos. E nós não podemos achar que eles vão se virar diante do mercado imobiliário. Certo? Sem garantias, nem nada. Precisam morar no centro, porque não têm um real pra pagar os três que custam uma passagem de ônibus. Então, a dona de casa, o pipoqueiro, o garçom, precisam morar no centro. Ou seja, gente, ZEIS está inscrita naquela região chamada Santa Ifigênia, muito antes de Projeto Nova Luz. (...)

(Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 04 de abril de 2012)

Entre vozes dissonantes, reivindicações por todos os lados, cliques de câmeras fotográficas e filmadoras em punho, a Sehab deixou de tentar um acordo para a data da votação e liquidou o assunto em poucos minutos, conforme sequência atribulada de diálogos registrada a seguir:

Alonso Lopez (Sehab): Nós estamos em regime de votação. (...) Algum Conselheiro se abstém da votação?

Paula Ribas (AMOALUZ): Olha, eu peço paralisação da reunião. A gente precisa conversar entre nós aqui. (...) Eu peço a paralisação da reunião, por algum tempo, 15 minutos, 20, que sejam, porque a gente precisa conversar entre nós. Não tem como continuar a reunião nesse impasse. E eu duvido, Alonso, eu duvido, cara, que você que é meu vizinho, que mora no Largo do Arouche, mora ou não mora? Eu duvido que você vá abrir a votação hoje. Eu duvido, cara. Eu duvido.

Alonso Lopez (Sehab): Já está aberta a votação do Plano.

Assad Nader (Proprietário): Quais são as garantias do comércio e das empresas locais? Aonde? Me aponta (...)

Orador não identificado: A Prefeitura (...) a Prefeitura tá demonstrando a sua capacidade, e pra que serve. Pra tirar a voz do povo. Só que a nossa voz não vai tirar. Como nosso direito, também, de votar, isso não tá... Hoje não vale. Não vale, Alonso. (...) Eu não voto.

Assad Nader (Proprietário): Eu também não voto.

Rafaela Rocha (Sociedade Civil): E outra coisa, também. Todo trabalho do Conselho foi mal gestido. Sabe por quê?

Alonso Lopez (Sehab): Gerido.

Rafaela Rocha (Sociedade Civil): Gerido. Sabe por quê, Alonso? Sabe por quê? Porque vocês não fizeram, vocês não constituíram o Conselho Gestor quando ele devia ter sido constituído. Vocês fizeram as diretrizes após o projeto já pronto. Isso tá errado. Existe lei e termo de referência pra dizer que a forma com que vocês conduziram tá errado. As diretrizes não foram inseridas no projeto preliminar. Não alimentaram o projeto. E agora, vocês querem aprovar plano urbanístico, sem ter dado a possibilidade da população de discutir o Plano. Não foi discutido o Plano.

Alonso Lopez (Sehab): Rafaela, você me dá um minuto, por favor?

Rafaela Rocha (Sociedade Civil): É ilegal. É ilegal. É imoral. É triste.

Alonso Lopez (Sehab): Quero lembrar aos Conselheiros que nós estamos em regime de votação.

Alonso Lopez (Sehab): Por favor, aqueles que forem contra o Plano, levantem a mão, por favor.

Rafaela Rocha (Sociedade Civil): Não (...) ninguém vai se manifestar, porque o Conselho não é paritário. O Conselho (...) você não (...) você não organizou um Conselho.

Alonso Lopez (Sehab): Nós estamos discutindo há mais de um ano. E a prorrogação é de mais de quatro meses.

(falas sobrepostas sem microfone)

Paula Ribas (AMOALUZ): Tem aqui (...) bom, tá (...) A gente tá com desfalque da sociedade civil, de Conselheiros.

Assad Nader (Proprietário): Alonso põe isso na sua cabeça pelo amor de Deus, prorroga, porque a pressão é muito grande. Nós não tamos aqui fazendo teatro (...)

Alonso Lopez (Sehab): Desculpa, Assad. Nós até íamos aceitar a proposta, mas foi retirada. Nós ficamos com a propor (...) a pauta de hoje. Estamos em regime de votação. Os que estão contra o plano, por favor, se manifestem.

(falas sobrepostas sem microfone)

Assad Nader (Proprietário): Pedimos para votar quando tá todo mundo.

Alonso Lopez (Sehab): Não é necessário que estejam todos. Marcos Vinícius.

Alonso Lopez (Sehab): Levantem a mão aqueles que forem a favor do Plano, então. A favor do Plano, os Conselheiros.

(falas sobrepostas sem microfone)

Rafaela Rocha (Sociedade Civil): Olha, a Sociedade Civil não votou.

Alonso Lopez (Sehab): Senhoras e senhores, o Plano de Urbanização da ZEIS 3-C16 da Santa Ifigênia encontra-se aprovado. Obrigado a todos. A reunião está encerrada.

(Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 04 de abril de 2012)



Figura 2.45: A socióloga Natalina Ribeiro, presente na plateia da reunião do Conselho Gestor do dia 04 de abril de 2012, em confronto com o então diretor de Habi Centro Alonso Lopes: “Eu olho pra cara de vocês, e eu não consigo entender, como vocês querem que a população abra mão do lugar onde mora, vive e trabalha, constrói a sua vida, gera riqueza para essa cidade?”.

Crédito: Camila de Oliveira.



Figura 2.46: Os conselheiros representantes da PMSP no momento da votação do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) no dia 04 de abril de 2012.

Crédito: Camila de Oliveira.

Em síntese, os representantes da sociedade civil no Conselho Gestor se negaram a votar a aprovação do plano pela ausência de respostas às solicitações e revisões encaminhadas e pela falta de paridade do Conselho no momento da votação. Houve uma tentativa de negociação do poder público que desandou para uma tomada de posição autoritária e moralmente violenta, que ficou registrada em blogs, entrevistas e matérias de jornais, e que culminaria meses depois na derrocada definitiva do Projeto Nova Luz. Este foi certamente o momento mais crítico durante todo o debate realizado no ambiente do Conselho Gestor.

## 2.6.8 Conteúdo do Plano aprovado: ganhos e perdas

O Conselho Gestor, a priori, teria a atribuição de deliberar apenas sobre o Plano de Urbanização da ZEIS 3, que requer a liberação de áreas para a produção de moradia de interesse social, não tendo atribuição legal nas tomadas de decisões sobre o restante do perímetro do Projeto Nova Luz. Contudo, muitas das propostas apresentadas pela sociedade civil no Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) objetivaram a ampliação do debate para questões além do escopo definido, seja por estarem de uma forma ou de outra vinculada às questões tratadas pelo PUZEIS, ou por considerar a importância de que canais de gestão participativa como Conselhos Gestores pudessem fomentar sua atuação sobre políticas públicas de maior alcance, já que o objeto de deliberação envolve questões que se relacionam com o restante da cidade, por várias frentes. Por outro lado, as propostas apresentadas não vislumbraram apenas o cenário ideal inerente a um Plano de Urbanização de ZEIS, já que este plano estaria vinculado às diretrizes do Projeto Nova Luz e sua viabilização pela Concessão Urbanística, mas possibilidades de minimização de impactos, sobretudo aos moradores e comerciantes locais e a população mais vulnerável, cujas garantias de participação e inclusão no processo de transformação urbana eram altamente remotas. Estas propostas vieram para materializar as Diretrizes aprovadas pelo Conselho Gestor, a fim de serem transformadas em políticas públicas efetivas presentes no PUZEIS e, com sorte, transcender ao cenário de sua viabilização pela Concessão Urbanística, tão indesejada.

Algumas propostas importantes para a mitigação dos impactos sobre a população residente foram introduzidas no Plano de Urbanização de ZEIS, aprovado no dia 4 de abril de 2012, porém com ressalvas significativas e não na sua plenitude. Das propostas apresentadas ao Conselho Gestor como revisão do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 Sé, foram aprovadas proposições referentes ao desenho urbano, porém as garantias de atendimento, as políticas de salvaguarda ao patrimônio e as propostas que demandavam grandes alterações no Projeto Nova Luz não foram acatadas pelo poder público, seja porque a própria lei da Concessão Urbanística, da forma como foi redigida, inviabilizaria garantias e direitos aos atuais ocupantes da área (sobretudo os inquilinos, que compõe a grande maioria dos moradores e comerciantes), seja porque alterações que modificassem a área a ser comercializada pelo concessionário vencedor da licitação da Concessão Urbanística poderiam acarretar numa significativa diminuição da lucratividade e uma consecutiva perda de interesse do mercado em intervir na área.

A reserva dos terrenos dos edifícios habitacionais para atividades comerciais foi aprovada, porém, sem garantias para a permanência do comércio local e para a preferência pela renovação do aluguel pelos inquilinos atuais, ficando esta negociação a cargo do concessionário e proprietários de imóveis. Este foi um dos entraves oriundos das limitações da lei da Concessão Urbanística, que não oferecia garantias de permanência aos inquilinos. Apenas a propriedade poderia garantir direitos e ainda com ressalvas no caso dos comerciantes, que não teriam a restituição do fundo de comércio.

O Bar Léo, único comércio representante do patrimônio cultural identificado inserido no perímetro da ZEIS e inicialmente demarcado para ser demolido, foi retirado das áreas de demolições. Na mesma reunião em que a SMDU se colocava imparcial frente à proposta de permanência dos imóveis indicados para preservação, uma nova proposta foi apresentada frente à resistência da sociedade civil em apoiar a demolição do Bar Léo, conforme fala de Luíz Ramos registrada na ata de 5 de outubro de 2011:

Luís Ramos (SMDU): Ele entra na concessão pra que ele possa transferir o potencial construtivo dele, pra que as edificações que vão ser construídas no entorno, nessa mesma quadra possam fazer uso desse potencial, e atendem a essas unidades habitacionais que poderiam eventualmente ser perdidas. Isso é um impacto, a gente tem que ter isso em mente, se isso simplesmente sai da concessão. Então, a proposta é que ele seja incorporado, mas com uma recomendação de que essa edificação seja mantida. Isso é possível. E acho que atende a essa preocupação da memória, e acho que isso atende a preocupação da ZEIS, que é de produção de habitação social. Me parece isso muito mais relevante, do que eu, simplesmente, manter a edificação... Porque também, se eu tirar ela da concessão, de novo volta, porque eu não tenho uma garantia de que aquela atividade vai estar lá. Pode o atual proprietário falar: “não, eu tenho uma área melhor, do outro lado da rua, que tá mais adequada, porque eu vou ter condições de colocar mais clientes”, e ele se muda. E aí, eu faço o quê com aquela edificação? (...) É uma regra à parte. É uma regra à parte. A gente tá falando de casos que foram colocados como casos representativos de uma memória que eles possam ser considerados à parte. Ele não entra numa regra geral. (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 05 de outubro de 2011)

A edificação do Bar Léo e o uso existente foram mantidos no projeto, porém permaneceu como área de transformação inserida na Concessão Urbanística, incorporado ao projeto arquitetônico do futuro empreendimento, de tal forma que o potencial construtivo da área pudesse ser transferido e assim garantidas as unidades habitacionais planejadas originalmente para a área. Contudo, a prerrogativa da permanência do Bar Léo estaria sujeita aos interesses do atual proprietário do imóvel (que não é o proprietário do estabelecimento) e da negociação com o concessionário, cujos interesses econômicos poderiam se sobrepor ao interesse de preservação da memória e da história do bairro e de toda a cidade, prevalecendo assim o valor de mercado.

Os demais estabelecimentos identificados como patrimônio cultural, por não estarem no perímetro da ZEIS, portanto, não ser atribuição do Conselho Gestor deliberar sobre eles, entraram como “sugestão” a permanecer, assim como as outras propostas referentes a imóveis localizados fora do perímetro da ZEIS.

A proposta de permanência do prédio da Ocupação Mauá foi acatada pelo Conselho Gestor, com comprometimento da Sehab de que o imóvel não entraria na Concessão Urbanística. Na reunião ordinária do Conselho Gestor do dia 16 de novembro de 2011, o diretor de Habi Centro anunciou a decisão aos conselheiros:

Alonso Lopez (Sehab): (...) E a Camila tá me lembrando aqui, de contar pra vocês, da Mauá, tem uma definição nossa. Há um consenso dos Conselheiros em concordar com a retirada da Mauá da concessão. Como é um imóvel que tá fora da ZEIS, o caminho é diferente. Eu, como coordenador, vou redigir um ofício, acho que representando a todos vocês, (...) atestando o consenso dos Conselheiros, em concordar com a reivindicação, com a solicitação de remover a Mauá da concessão. (...) Ela sai do projeto, ela fica excluída do Projeto Nova Luz, não vai ser demolida pelo Projeto Nova Luz. Isso vai pra... O coordenador do Conselho atesta o consenso dos Conselheiros e manda pra apreciação do Secretário, que emitirá uma resposta positiva, tá? Então esse é o mecanismo burocrático, pra gente poder opinar referente a um

imóvel que está fora da ZEIS. (...) É claro que precisa ficar claro que uma vez saindo o Mauá do Projeto, os atendimentos habitacionais daquelas famílias não vêm pelo Projeto, mas sim, qualquer atendimento habitacional pras famílias que moram lá, Nelson, deverá ser realizado mediante os diálogos que vem sempre sendo feitos com a Secretaria, seja em parceria com o COHAB, com o CDHU, Minha Casa Minha Vida, etc. (...) (Ata transcrita da reunião extraordinária do Conselho Gestor da ZEIS 3 em 16 de novembro de 2011)

Contudo, o imóvel da Rua Mauá, a poucos dias da aprovação do PUZEIS e há 5 dias para o quinto aniversário da ocupação (ou seja, pouco antes de se dar o prazo de comprovação do usucapião), foi objeto de uma reintegração de posse. Mesmo tendo sido objeto de intenso debate no Plano de Urbanização de ZEIS, com comprometimento da Sehab para a permanência do imóvel na área e sua destinação para habitação de interesse social, a PMSP continuou omissa frente à reforma do prédio, alegando falta de recursos para sua viabilização, conforme declaração do Secretário Municipal de Habitação. Os moradores da ocupação Mauá conviveram, durante todo o término da gestão Kassab, sob o risco de serem expulsos sob “arrombamento e uso de força policial”, conforme descrito em uma das liminares emitidas para a reintegração.

As solicitações para a identificação dos imóveis remanescentes da indústria do cinema, conhecida como “Boca do Lixo”, e dos equipamentos sociais em atividade no perímetro de intervenção não foram consideradas.

Com relação à produção habitacional, que é o ponto central do debate no Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 Sé, mesmo com todas as tentativas de convencimento por parte do poder público de que haviam números suficientes de HIS no projeto, o percentual foi ampliado de 50% para 80%, restando 20% para a produção de HMP, do total dos 80% destinados à habitação no perímetro da ZEIS, conforme número de famílias com renda inferior a 6 s.m. identificada na pesquisa amostral. Mesmo com a recusa pela extensão do número de empreendimentos de habitação social para fora do perímetro da ZEIS, mantendo-se apenas o exigido pela legislação, a ampliação no número de HIS sobre HMP no perímetro da ZEIS representou uma importante conquista dos movimentos de moradia na luta pela reserva de áreas para a população de baixa renda na região central, já que absorve o maior déficit habitacional da cidade e poderia ampliar as possibilidades de manutenção das famílias afetadas diretamente pela intervenção, de oferta habitacional para os moradores impactados pela valorização imobiliária decorrente da reurbanização da área e da destinação de habitação social bem localizada para famílias que vivem em áreas distantes, mas trabalham no centro, contribuindo assim para a redução dos conflitos de mobilidade e a democratização da terra urbana.

Já a Instrução Normativa do cadastro, elaborada para regular o atendimento habitacional e garantir a permanência da população residente, não foi incluída no PUZEIS aprovado. A Instrução Normativa foi preparada em um Grupo de Trabalho paralelo ao Conselho Gestor, por membros da sociedade civil e da Secretaria de Habitação, e deveria ser aprovada no conselho para ser incluída no PUZEIS, fato que não ocorreu. Apenas a prioridade de atendimento definida foi redigida no plano votado, embora sem ter sido aprovada no Conselho Gestor, excluindo-se importantes direcionamentos pactuados entre poder público e sociedade civil, tais como o compromisso do poder público em substituir o protocolo entregue às famílias por um cartão de atendimento, que funcionaria como a garantia de atendimento habitacional; e as diretrizes para o atendimento às famílias de imigrantes em situação irregular, que representam um alto percentual entre os moradores do perímetro de intervenção.

Cabe ressaltar que a apresentação das propostas de revisão do PUZEIS e do Projeto Nova Luz pela sociedade civil no Conselho Gestor se deu através de um árduo debate que envolveu não apenas os

conselheiros titulares e suplentes, mas também a equipe técnica do Consórcio Nova Luz responsável pela elaboração do plano e outros membros da sociedade, como moradores e comerciantes locais, instituições sociais como o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, professores e estudantes de graduação e pós-graduação de diversas universidades públicas e privadas, jornalistas e interessados em geral, que participaram ativamente das discussões quinzenais acerca do plano, repercutindo o debate para as salas de aula e diversos tipos de mídia e meios de comunicação. A forma simplista e genérica como este debate foi transcrito para o Plano de Urbanização de ZEIS final, retirado do seu contexto, com grande parte das propostas inseridas como “sugestões” sem nenhuma garantia de efetivação, foram algumas das motivações pela qual a sociedade civil se absteve em votar o plano. O Anexo 2.5 apresenta o conteúdo do PUZEIS aprovado no dia 04 de Abril e a interpretação das propostas da sociedade civil pela PMSP.

## 2.7 Da aprovação do PUZEIS ao término da gestão Kassab: um Conselho Gestor em pausa, a eleição do novo prefeito e uma Ação Civil Pública promissora

Após a aprovação do PUZEIS no dia 4 de abril de 2012, as reuniões no Conselho Gestor continuaram em ritmo lento. A estratégia dos movimentos sociais era a de continuar pleiteando garantias e propostas de mitigação de impactos junto ao Plano de Relocação, resgatando os aspectos fundamentais da Instrução Normativa não anexada ao plano aprovado e, ao mesmo tempo, tentar na justiça a anulação da votação do Plano.

A proposta do Plano de Relocação redigido pela Sehab foi encaminhada ao Conselho Gestor em 28 de maio de 2012, quase dois meses após a votação do PUZEIS, após exaustiva solicitação dos representantes da sociedade civil no Conselho Gestor. O conteúdo deste documento nada mais era do que uma compilação de questões genéricas sobre atendimento habitacional, que repetia os mesmos termos do Plano de Urbanização de ZEIS aprovado, onde novamente foi incluído apenas o item referente à prioridade do atendimento habitacional, dentre os inúmeros pontos de discussão presentes na Instrução Normativa do cadastro acordada anteriormente com a equipe técnica da Sehab. A novidade inserida no documento foi em relação às responsabilidades no processo de relocação, onde o concessionário (o vencedor da licitação da Concessão Urbanística) teria as seguintes atribuições:

- Estabeleceria contato com os proprietários residentes de imóveis afetados por renovação ou mudança de uso;
- Comporia acordos amigáveis com as famílias nos imóveis afetados;
- Encaminharia para a PMSP as famílias que optassem pela relocação e atenderiam as que elegessem a indenização.

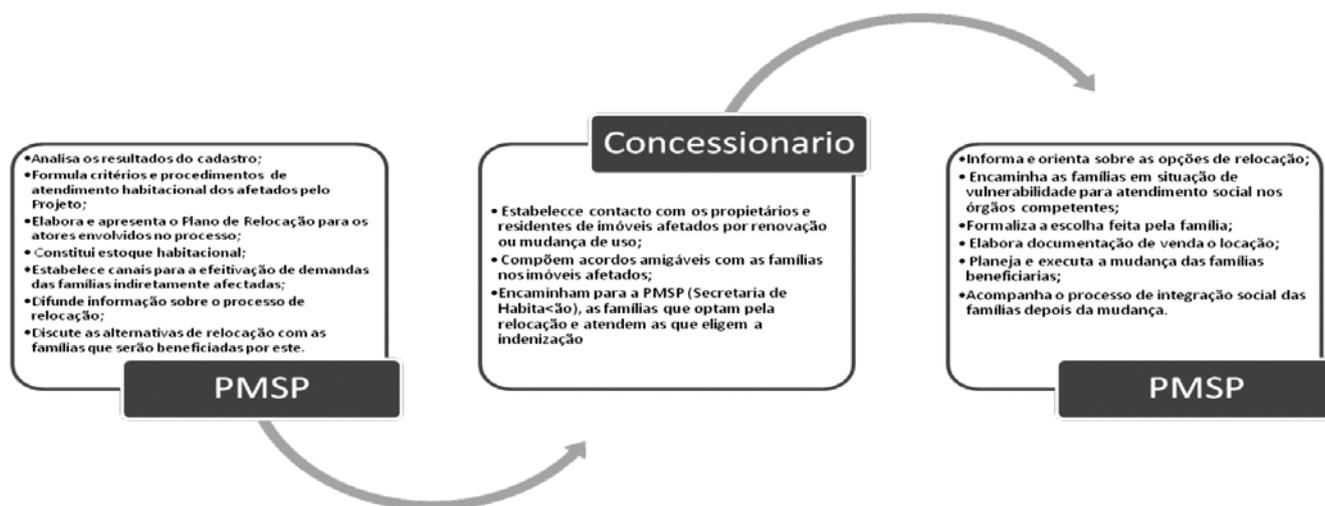


Figura 2.47: Responsabilidades no Processo de Relocação.

Fonte: Minuta do Plano de Relocação da ZEIS 3 C 016 (Sé), Sehab, 2012

Nessas condições, o concessionário estaria exercendo a função do Estado ao se colocar como agente do atendimento habitacional, onde a oferta do pagamento de indenizações teria o mesmo peso da oferta de moradia, coagindo as famílias de menor renda a serem deslocadas do território habitado, já que em situações de grande vulnerabilidade social qualquer valor em dinheiro passa a ser extremamente significativo já que pode ser a solução para os problemas mais imediatos. A intermediação pelo ente privado no reassentamento e remoção destas famílias, solução aparentemente mais simples e objetiva para ambas as partes envolvidas, colocaria o poder público em total inércia frente ao destino dos atuais moradores, que estariam gerando novas formas precárias de morar ao optarem pela indenização em detrimento do atendimento habitacional, já que os valores oferecidos não são suficientes para a aquisição de uma moradia bem localizada e em boas condições, seja por compra ou por aluguel. A indenização deve ser sempre apresentada como uma possibilidade, já que é direito do ocupante optar por ela, mas somente após terem se esgotadas todas as ofertas de atendimento habitacional possíveis, financeiramente viáveis e em locais próximos à moradia atual das famílias impactadas pela intervenção.

Esta e outras questões, fundamentais na discussão sobre o Plano de Urbanização da ZEIS, foram abafadas e substituídas por outras questões menores que se seguiram, como a escolha para as novas representatividades no Conselho Gestor, que gerou novos conflitos entre movimentos de moradia e associações de comerciantes, e a revisão do Regimento Interno, cujo debate consumiu uma série de reuniões ordinárias sequenciais. Era notória uma aparente procrastinação de decisões por parte do poder público, seja porque já consideravam o Plano de Urbanização de ZEIS aprovado e não tinham interesse em evoluir no debate, seja porque os rumos do Projeto Nova Luz já não eram mais os mesmos, dadas as movimentações políticas que se seguiam nos meses pré-eleitorais, que elegeriam no dia 28 de outubro de 2012 o candidato da oposição Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores, seja devido ao peso da ação judicial movida pela Defensoria Pública e pelos próprios conselheiros do Conselho Gestor.

Durante esses meses que se seguiram após a votação do PUZEIS do dia 4 de abril, a AMOALUZ iniciou juntamente com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a elaboração de uma Ação Civil Pública visando à anulação da aprovação do Plano. O processo de elaboração da Ação contou com o apoio dos Defensores Públicos do Núcleo de Habitação e Urbanismo e dos conselheiros representantes dos movimentos sociais no Conselho Gestor, sendo realizado sobretudo pelo defensor público Douglas Tadashi, por mim e pela também conselheira Paula Ribas, na busca de justificar o desrespeito ao princípio da gestão democrática da cidade, a partir dos seguintes argumentos:

1. Não participação efetiva da sociedade civil ao longo do processo de discussão do Conselho Gestor;
2. Ofensa ao regimento interno do Conselho Gestor no momento da votação;
3. Não atendimento aos requisitos legais para aprovação do Plano Urbanístico da Zona de Especial Interesse Social;

A Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública em maio de 2012, sob Processo nº 0019326-64.2012.8.26.0053, foi assinada pelos Defensores Públicos Anaí Arantes Rodrigues, Ana C. F. Bueno de Moraes, Douglas Tasaschi Magami e Carlos Henrique A. Loureiro e apresentou as seguintes solicitações:

- a. Tutela liminar para que a Ré se abstenha de promover, por si só ou por meio de terceiros, qualquer intervenção urbanística na área objeto do Projeto Nova Luz, fundada na aprovação do Plano de Urbanização objeto de questionamento, inclusive que se abstenha de publicar eventual edital de concorrência até o julgamento da presente ação, sob pena de multa diária

no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil Reais);

b. citação da Ré, para que, querendo, conteste a presente ação, sob pena de confissão quanto à matéria de fato, prosseguindo-se até final julgamento;

c. julgar procedente a presente demanda, para o fim de:

c. 1. anular o procedimento administrativo de participação popular do plano de urbanização referente a ZEIS 3 C 016 do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé, a partir da última reunião do Conselho Gestor realizada aos 04 de abril de 2012, ou, quando menos, declará-lo nulo por violação aos artigos 175 do Plano Diretor, artigo 19 do Decreto Municipal n.º 44.667/2004 e §2º do artigo 2º da Lei Municipal 14.918/09 e ao regimento interno do Conselho Gestor.

c. 2. condenar a municipalidade na OBRIGAÇÃO DE FAZER para que promova a retomada do processo administrativo de participação popular na ZEIS 3 C 016 do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé a partir da última reunião válida realizada no mês de março de 2012, garantindo-se a paridade do Conselho e incluindo-se, na discussão e votação das próximas reuniões, as propostas de revisões da minuta do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C16 formuladas pelos conselheiros da sociedade civil, bem como que referido plano seja aprovado somente com a observância do disposto no artigo 175 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e 19 do Decreto Municipal n.º 44.667/2004, sob pena de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil Reais);

d. que seja o Ministério Público intimado, nos termos do §1º do artigo 5º da Lei 7.347/85.

No dia 8 de junho de 2012, a 6ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo concedeu a terceira liminar contra o Projeto Nova Luz, obrigando a Prefeitura de São Paulo a interromper o edital da Concessão Urbanística Nova Luz. A juíza Alexandra Fuchs de Araujo acatou os argumentos da Defensoria Pública de que o processo de concessão estaria desobedecendo a necessidade de consulta à população, prevista na legislação municipal. “O Plano de Urbanização da ZEIS [Zonas Especiais de Interesse Social] não levou em consideração, exceto do ponto de vista formal, a participação popular”<sup>39</sup>, ressaltava o texto da decisão. Segundo a juíza, as atas das audiências públicas do projeto demonstraram que as reuniões não cumpriram a função de esclarecer a sociedade sobre o projeto: “A partir da leitura da ata da reunião do dia 4 de abril, em que está registrado que diversos representantes da sociedade civil não estavam entendendo o que estava se passando, formulando questionamentos que não foram respondidos”<sup>40</sup>. De acordo com a juíza, também não houve espaço para incorporação das sugestões dos moradores e comerciantes da região. “Não apenas nesta ata, mas também da leitura da ata da reunião de 07/03/2012, verifica-se que a participação popular foi apenas deferida para se autorizar que os representantes populares falassem, mas suas ponderações foram todas indeferidas, formando-se um verdadeiro muro diante das suas reivindicações.”<sup>41</sup>

A partir destas observações, a juíza deferiu a seguinte sentença:

Defiro a liminar para que a ré se abstenha de promover, por si só ou por meio de terceiros, qualquer intervenção urbanística na área objeto do “Projeto Nova Luz”, fundada na aprovação do Plano de Urba-

39 Processo n. 0022646-87.2012.8.26.0000/50001.

40 Idem.

41 Idem.

nização objeto de questionamento, inclusive que se abstenha de publicar eventual edital de concorrência até o julgamento da presente ação, sob pena de multa diária, no valor de R\$ 50 mil.<sup>42</sup>

Diante da emissão da Liminar, a 24ª Reunião Plenária Ordinária do Conselho Gestor, que se realizaria no dia 13 de junho de 2012, foi cancelada. Em 28 de junho, o presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, Ivan Sartori, suspendeu a liminar considerando sua causa ilegítima. Os argumentos foram os mais vagos possíveis, direcionados, sobretudo à aplicação da Concessão Urbanística, como se recortados dos despachos aplicados às liminares concedidas anteriormente. Não foi citada em nenhuma linha sequer a palavra Conselho Gestor ou ZEIS no despacho do juiz, tal como seguem os trechos a seguir:

É sabido que em larga margem a área abarcada pela chamada concessão urbanística da Nova Luz apresenta nas últimas décadas processo de contínua degradação, com imóveis fechados, deteriorados, ocupados por pessoas em situação de notório risco social e com a marcada presença de consumidores de drogas que lhe rendeu a pecha de “cracolândia”, tudo a exigir a implementação de políticas públicas voltadas à recuperação do ambiente artificial ou cultural degradado, sendo este, por princípio, o móvel do legislador municipal cujos instrumentos de atuação concernem à ação discricionária e presumivelmente legítima da Administração.

(...) Assim, a desapropriação pode ser promovida por particular e os diplomas legais atacados encarregaram entidade privada de promover as desapropriações necessárias à implantação de programa de revitalização de uma das mais deterioradas regiões da cidade. ‘É caso, portanto, de desapropriação urbanística, que atende a uma finalidade pública que não se confunde com especulação imobiliária em prejuízo dos associados do autor ou de qualquer outro proprietário de imóvel abrangido pelo programa. ‘Por outro lado, nem mesmo se vislumbra interesse económico na pretensão do autor, pois a desapropriação se dará depois de frustrada a composição amigável entre o concessionário e o proprietário do imóvel.

Ao contrário do que foi salientado na decisão concessiva da liminar, foi observado, em tese, o devido processo legal, com a realização de audiências públicas durante a tramitação do projeto, o que assegurou ampla participação popular, conforme documentos anexados aos autos<sup>7</sup>. Da compaginação disso, parece legítimo reconhecer que a suspensão dos efeitos de texto normativo, cuja presunção de constitucionalidade fora afirmada pelo colendo Órgão Especial deste eg. Tribunal, implica embaraço ao adequado exercício das funções da Administração, tudo a justificar a concessão da suspensão ora rogada.<sup>43</sup>

Passados sete meses da anulação da liminar, com o Prefeito Fernando Haddad já empossado e o Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) em recesso devido à mudança de gestão, a juíza Luíza Barros Rozas emitiu, no dia 18 de janeiro de 2013, parecer favorável à Ação Civil Pública movida pela Defensoria Pública e pelos representantes da sociedade civil no Conselho Gestor. Argumentando longamente a favor da efetiva participação dos cidadãos na elaboração e fiscalização das intervenções urbanísticas, a juíza determinou a seguinte sentença:

a. anular o procedimento administrativo de participação popular do plano de urbanização referente a ZEIS 3 C 016 do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé, a partir da última reunião do Conselho Gestor, realizada aos 04/04/2012;

42 Processo n. 0022646-87.2012.8.26.0000/50001.

43 DESPACHO Nº 0022646-87.2012.8.26.0000/50001 - Agravo Regimental - São Paulo - Agravante: Andre Carlos Livovschi - Agravado: Mm Juiz de Direito da 8ª Vara da Fazenda Pública da Capital - Interessado: Município de São Paulo - Processo n.022646-87.2012.8.26.0000/50001.

b. condenar a requerida ao cumprimento de obrigação de fazer, consistente na retomada do processo administrativo de participação popular da ZEIS 3 C 016 do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé, a partir da última reunião válida, garantindo-se paridade do Conselho e incluindo-se as propostas de revisões da minuta do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 formuladas pelos conselheiros da sociedade civil, devendo ser observados o artigo 175 do Plano Diretor Estratégico do Município e o artigo 19 do Decreto Municipal nº 44.667/2004, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00.<sup>44</sup>

O julgamento procedente à respectiva ação civil pública surpreendeu até mesmo os defensores públicos autores da ação. Pela primeira vez um processo contra o Projeto Nova Luz foi julgado a favor da sociedade civil. E foi pela participação ativa da sociedade civil organizada no ambiente institucional do Conselho Gestor da ZEIS, e não pelo enfrentamento jurídico contra a Lei da Concessão Urbanística ou contra a intervenção urbanística em si, que o Projeto Nova Luz foi efetivamente inviabilizado, o que impediu o andamento do seu processo e o lançamento do edital de licitação pública. Uma outra concepção de cidade advinda da nova administração pública da gestão Haddad certamente colaborou para esta inviabilização mas, no caso de um outro cenário eleitoral, a Ação Civil Pública movida pelo Conselho Gestor da ZEIS seria a protagonista da pedra colocada sobre esta longa história chamada Nova Luz.

A PMSP apresentou, em janeiro de 2013, uma contestação à sentença emitida a favor da sociedade civil argumentando a falta de legitimidade ativa da Defensoria Pública e, no mérito, refutando os argumentos da petição inicial e julgando os pedidos improcedentes, provavelmente um ato “automático” do departamento jurídico da prefeitura, ou realizado por servidores ainda comprometidos com a gestão anterior, já que a Ação Civil Pública que paralisou o Projeto Nova Luz foi deferida no primeiro mês da gestão Haddad. No dia 04 de fevereiro de 2013, a juíza Luiza Barros Rosas rejeitou o Embargo de Declaração proferido pela PMSP, mantendo a sentença da Ação Civil Pública tal como lançada. No seu parecer, a juíza declarou que: “a sentença embargada não é omissa, contraditória ou obscura, uma vez que houve fundamentação adequada para a procedência do pedido”. Declarou também que: “[...] é manifesta a legitimidade da Defensoria Pública para as ações coletivas que visem garantir a tutela de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos e garantir, acima de tudo, a dignidade humana”, e que “o caso versa indubitavelmente sobre interesse de população hipossuficiente, socialmente vulnerável, o que se coaduna com a finalidade institucional da Defensoria Pública”.<sup>45</sup>

O recurso proferido pela PMSP, emitido na gestão do então prefeito Fernando Haddad, encontrava-se em análise na 6ª câmara do Direito Público do Tribunal de Justiça, sob relatoria da juíza Maria Olívia Alves, em janeiro de 2015. A última movimentação do processo datava de 11 de novembro de 2013, com o “recebimento dos autos” pela relatora, conforme mostra a cópia de tela de 7 de janeiro de 2015, apresentada no Anexo 2.6.

44 Remetido ao DJE Relação: 0021/2013 Teor do ato: (A título de colaboração, informe ao lado do número do processo, sua localização física: “Prazo 27 C/SAJ”) Autos nº 1939/2012

45 Tribunal de Justiça de São Paulo. Processo 0019326-64.2012.

## 2.8 Novos rumos para a ZEIS 3 C 016 (Sé) na gestão Haddad: um projeto abortado e uma parceria público privada a caminho

Após a ação vitoriosa contra os rumos do Projeto Nova Luz e com anúncios de um possível cancelamento do projeto pelo então prefeito Fernando Haddad, os representantes da sociedade civil organizada no Conselho Gestor da ZEIS solicitaram uma reunião com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, a fim de esclarecer os rumos do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) e do andamento do Conselho Gestor na nova gestão. O grupo reivindicava pela continuidade de uma conquista social, que foi a formação do primeiro Conselho Gestor de uma ZEIS 3 em São Paulo, e pela continuidade do trabalho tão arduamente debatido durante quase dois anos, que não pode ser evoluído e consolidado na sua função primordial, que é a da produção de interesse social, garantindo a melhoria das condições de habitabilidade para os moradores locais e o acesso a uma moradia digna e bem localizada para famílias de outras regiões da cidade. A abertura de diálogo com a SMDU já havia sido iniciada com uma reunião realizada em dezembro de 2012, durante o governo de transição, com o então futuro Secretário de Desenvolvimento Urbano Fernando, de Mello Franco e sua equipe. Os conselheiros da sociedade civil foram convocados para uma conversa a fim de esclarecer à nova equipe o andamento do debate sobre a ZEIS inserida no perímetro do Projeto Nova Luz, já que se tratava do mais polêmico projeto da gestão Kassab a ser revisto pela nova administração.

Nesta primeira reunião oficial com a equipe técnica da gestão Haddad, realizada em 8 de fevereiro de 2013, a secretária adjunta, Tereza Herling, confirmou o cancelamento do Projeto Nova Luz pela atual gestão e informou que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano seria a responsável pelos projetos de recuperação do centro e que a intervenção na região se iniciaria pelo desenvolvimento do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé), pelo avanço nas propostas elaboradas pela sociedade civil no ambiente do Conselho Gestor, cujo debate se tornou emblemático na resistência ao Projeto Nova Luz. Foi considerado também o fato da demarcação da ZEIS ser atribuição do Plano Diretor e anteceder a qualquer projeto urbanístico, sendo assim prioritária. A assessoria de participação popular, coordenada pela assistente social Nuria Pardillos, ressaltou ainda que os trabalhos no Conselho Gestor deveriam ser reiniciados, a fim de retomar as discussões sobre a intervenção na região, onde população local, moradores e comerciantes teriam então a atribuição de elaborar o plano conjuntamente com o poder público, diferentemente da forma autoritária como o processo correu na gestão Kassab. A SMDU retornaria com notícias sobre a retomada das reuniões do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé).

Poucos dias depois, a imprensa noticia o início do processo licitatório para a construção de vinte mil moradias no centro através de uma parceria público privada, a PPP de Habitação do Programa Casa Paulista do Governo do Estado de São Paulo, analisada com detalhes no início do Capítulo 3. As habitações seriam construídas prioritariamente nos perímetros de ZEIS 3 e seriam viabilizadas com recursos privados, subsídios federais do PMCMV com recursos complementares dos governos estaduais e municipais. A PMSP entraria como parceira concedendo um aporte de 20 mil reais por unidade habitacional. No lançamento do programa, o prefeito Haddad afirmou que a PPP de habitação do centro que viria substituir o Projeto Nova Luz seria muito mais eficaz e sairia do papel com mais velocidade.

Essa notícia não somente alterava os rumos que a SMDU havia declarado para a ZEIS 3 C 016 (sé), como também inviabilizava o trabalho de controle social construído pelo Conselho Gestor, já que o novo modelo proposto desconsiderava a participação da sociedade no planejamento do território, já desenvolvida “a priori” pelo Instituto Urbem, responsável pela elaboração da modelagem urbanística da PPP<sup>46</sup>. Em uma nova reunião com a SMDU solicitada pelos representantes das entidades sociais no Conselho Gestor da ZEIS 3, a secretária adjunta, Tereza Herling, confirmou que o projeto para o centro da gestão Haddad seria a PPP da Casa Paulista e que um convênio haveria de ser firmado entre os governos municipal e estadual já que a Secretaria Municipal de Habitação seria a responsável pela aprovação dos projetos, contrariando as declarações anteriores sobre a retomada das reuniões do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé). Esta atribuição foi repassada para a Sehab que, em reunião posterior com os conselheiros, se comprometeu a retomar o processo, mas nunca mais retornou as inúmeras solicitações de posicionamento da secretaria sobre o assunto.

Em resposta à solicitação do advogado da UMM, Benedito Barbosa, que solicitou um parecer à SMDU sobre o PNL e a retomada do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) através do Portal da Transparência, o chefe de gabinete, Weber Sutti, informou que o projeto estava sendo reavaliado pela atual gestão, dada a sua inviabilidade financeira e jurídica, e que a retomada do Conselho Gestor era uma atribuição da Sehab. Não satisfeito com a resposta, Benedito Barbosa recorreu perguntando sobre a articulação entre a SMDU e a SEHAB sobre o destino da ZEIS 3 C 016 (Sé), considerando que as duas secretarias estiveram à frente do Plano de Urbanização de ZEIS elaborado no contexto do Projeto Nova Luz e são, portanto, responsáveis pelo estado de abandono atual da região. Nenhuma resposta foi emitida pela SMDU.



Figura 2.48: Reunião entre os Conselheiros representantes da moradia no Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, em fevereiro de 2013: “A reurbanização do Centro na gestão Haddad se iniciará pela ZEIS da Nova Luz”, afirmou a secretária adjunta Tereza Herling.

Crédito: Camila de Oliveira.

46 O que o Instituto Urbem denominou de ‘participação’ durante o processo de projeto foram entrevistas realizadas com possíveis novos compradores e moradores em geral, mas não houve nenhum processo participativo de fato e nenhum envolvimento com as entidades sociais atuantes nas áreas de projeto.

## 2.9 Alcances e limitações do processo democrático e dos instrumentos de acesso à terra

A elaboração do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) veio arraigada de condicionantes específicas, dada sua inclusão dentro do perímetro de um projeto específico como o Projeto Nova Luz, que não apenas possuía regras próprias, mas seria viabilizado por um instrumento inédito na legislação brasileira, a Concessão Urbanística. Ainda assim, o processo de elaboração do Plano de Urbanização, o primeiro a ser elaborado para uma ZEIS 3, juntamente com a formação do Conselho Gestor, trouxe elementos significativos para a análise do desempenho da ZEIS 3 como instrumento de democratização da terra urbana e, sobretudo, para o recorte que mais nos interessa nesta pesquisa, em como este instrumento pode garantir a permanência da população de baixa renda em áreas doadas de infraestrutura e atraentes para o mercado imobiliário.

A partir da experiência da ZEIS da Nova Luz foi possível avaliar temas como a efetividade da regulamentação existente, a importância das condicionantes locais para a definição das políticas habitacionais, o perfil da demanda por moradia das áreas centrais, as especificidades de uma ZEIS 3 em relação a outras ZEIS e a experiência da gestão pública para os distintos enfrentamentos locais, as disputas pela propriedade, os alcances e limitações do processo participativo, as implicações dos megaprojetos, a justaposição de políticas públicas sobre um mesmo território, entre outros. Este arcabouço de análises estruturou os temas tratados na primeira parte dessa pesquisa, bem como possibilitou a análise do instrumento ZEIS 3 sob um ponto de vista mais amplo sobre as políticas de reestruturação urbana, seus mecanismos de aplicação e os atores sociais envolvidos, que vão além da específica produção habitacional.

Foi possível constatar uma carência de repertório prático e teórico da gestão pública e da equipe do Consórcio Nova Luz para lidar com o tema da ZEIS 3. A metodologia para a formação do Conselho Gestor, os itens a serem abordados no cadastro e as especificidades de projeto foram aplicados utilizando-se da experiência em ZEIS 1 ou reurbanização de favelas, ou então como se tratássemos de um território neutro, sem condicionantes prévias. A necessidade de envolver diferentes tipos de moradores (locatários e proprietários), comerciantes locais e as camadas mais vulneráveis da população, por se tratar de intervenção em uma área consolidada, foi desconsiderada no processo de formação do Conselho Gestor. Temas como os valores pagos com o condomínio, a necessidade de incluir os imigrantes em situação irregular e os locatários de cortiços, a necessidade de uma definição sobre quem teria direito ao atendimento no momento da intervenção (o morador cadastrado, que já se mudou, ou o morador recente, não presente no momento do cadastro?) e o destino dos moradores das ocupações irregulares não foram considerados a princípio para a elaboração do cadastro, muito menos incluídos no Plano de Urbanização original. Um perímetro de influência que sofreria os impactos mais diretos da intervenção, condicionante importante em áreas consolidadas e infra estruturadas, não foi traçado. Os impactos às atividades existentes sejam elas de comércio ou serviços, bem como o planejamento da atividade produtiva local, não foram contemplados em nenhuma das etapas do diagnóstico ou do projeto.

Em relação à regulamentação, as propostas para os itens referentes à gestão participativa da ZEIS 3, apresentadas no capítulo 1 e também no processo de revisão do Plano Diretor, vieram da constatação

das limitações vivenciadas no ambiente do Conselho Gestor, como a necessidade do conselho tripartite com a inclusão da sociedade civil organizada e a importância de definições para a formação dos conselhos. A necessidade de ampliação do percentual mínimo de atendimento às famílias com renda inferior a 3 s.m., também verificadas na avaliação da produção habitacional em ZEIS 3 nos seus 10 anos de implementação, foram confirmadas com o resultado do cadastro do perímetro da ZEIS 3 C 016 (Sé), onde mais de 80% da população estava concentrada na faixa de renda mais vulnerável. A existência de uma população extremamente pobre, sem renda ou com renda inferior a 1 s.m., e as dificuldades de serem incorporadas pelos financiamentos habitacionais, confirmaram a hipótese já previamente construída da necessidade de serem oferecidas formas alternativas de atendimento habitacional, além do modelo da casa própria, e de serem reservadas respectivas fontes de financiamento para tal, dada a necessidade de subsídios consideráveis. A importância de implementação da modalidade locação social foi confirmada com os dados do cadastro da ZEIS 3 C 016 (Sé), não somente pelo alto índice de locatários no perímetro, mas também pela grande incidência de mobilidade residencial, fomentada, sobretudo, pelas condições de transitoriedade do trabalho informal.

Vimos que a elaboração de um Plano de Urbanização em ZEIS 3 prescinde uma disputa pelo território, daqueles que defendem a manutenção de suas propriedades ou seus pontos de comércio, e os que defendem a produção habitacional, mesmo quando a intervenção sobre perímetros de ZEIS 3 objetiva atuar apenas sobre áreas subutilizadas e que não estejam cumprindo sua função social. A lógica da Concessão Urbanística, que também é a lógica da PPP de habitação do Programa Casa Paulista (da qual falaremos com detalhes no Capítulo 3) foi a de otimizar a liberação de áreas para possibilitar empreendimentos que atendessem o perfil do mercado imobiliário, superando a barreira provocada pela fragmentação dos lotes urbanos do centro da cidade, o que tem como resultado os impactos sociais e econômicos no território. Aqui aparece uma notória especificidade da intervenção em ZEIS 3 em relação às outras ZEIS, pois estamos lidando com partes da cidade que passaram por uma construção histórica, com usos constituídos pela diversidade, característica dos centros urbanos. Como tudo na cidade, é um território mutante, porém com traços de consolidação. Há vida urbana, comércio local e atividades cotidianas significativas para os moradores locais. Neste cenário cabe a tábula rasa, o desenho do grande projeto impositivo sobre o vazio? As estratégias de intervenção não deveriam se dar pela costura nas brechas, nos espaços ociosos a dialogarem com o todo existente, ao invés de propor a demolição de 50% do comércio existente e de usos significativos para a população local, como no caso do projeto Nova Luz? O coordenador do projeto, Luis Ramos, declarou estar fazendo uma intervenção “do ponto de vista da edificação, e não do uso”, e que o projeto não tinha caráter de programação cultural e social, ou seja, estava sendo apresentada uma proposta clara de desmantelamento da cidade existente onde a pré-existência de uma ZEIS, ou seja, a construção de HIS, foi o argumento que faltava para legitimar as demolições oriundas da Concessão Urbanística.

Outro fator a ser considerado para o planejamento da ZEIS 3, como de qualquer área da cidade que pretende atuar sobre um conjunto de lotes urbanos, é em relação à sobreposição de políticas públicas, por vezes contraditórias. Há sentido na extinção da moradia popular, no caso os cortiços existentes no perímetro do Projeto Nova Luz, sem o oferecimento de condições adequadas de moradia, quando está na pauta um Plano de Urbanização de uma ZEIS dentro do mesmo perímetro? Há sentido em, simplificada e falando, tirar um morador pobre para colocar outro no lugar? Há ainda a conflituosa relação entre áreas distintas do governo que não dialogam entre si, atuando sobre um mesmo território, como as desastrosas ações sobrepostas sobre a cracolândia durante o período de elaboração do Projeto Nova Luz. O Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Miguel Bucalém, em resposta aos questionamentos dos conselheiros sobre as intervenções violentas da polícia e o descaso com a problemática do crack, foi categórico em afirmar que a cracolândia é um problema de saúde pública, que não seria resolvido por um plano de reurbanização. Contudo, as intervenções recentes

do programa De Braços Abertos<sup>47</sup> da gestão Haddad mostraram que políticas unificadas de interação social, capacitação, geração de emprego e renda, e moradia, disciplinas da dita “reurbanização” no seu sentido mais amplo, planejadas e executadas por diferentes frentes do governo municipal, podem ser uma alternativa às simplistas “operações de guerra contra a degradação”.

A atual administração, contudo, inicialmente comprometida com a retomada das ações para a política habitacional do centro, não deu seguimento às promessas realizadas no início da gestão. Os alcances do desenvolvimento do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé), que abriu caminho para a leitura dos parâmetros fundamentais do planejamento de uma ZEIS 3, permaneceram na inércia. A retomada do único Conselho de ZEIS 3 existente poderia ser o instrumento necessário para reiniciar a requalificação de um território que foi degradado, não pelo caráter popular de sua ocupação residencial ou comercial, mas pela violenta sequência de demolições, assédio, criação de expectativas e abandono, no qual tanto a gestão que iniciou o processo, como a que o arquivou, possuem igual responsabilidade.

Temos pela frente a barreira do comprometimento da gestão pública, cuja pasta da Habitação ainda não absorveu o compromisso do desenvolvimento dos Planos de Urbanização das ZEIS 3 e da formação dos respectivos Conselho Gestores, e tem apostado suas fichas na reurbanização ou produção habitacional por instrumentos que transferem a obrigatoriedade das ações do Estado para a iniciativa privada, destituídas da regulação necessária para a criação de cidades efetivamente democráticas focadas no interesse coletivo. A criação de novos mercados, onde a habitação social é vista como mercadoria rentável, entregue ao mercado imobiliário para que seja, a curto ou médio prazo, comercializada livremente, é o que nos oferece o formato atual de instrumentos urbanísticos em uso como a Concessão Urbanística e as PPPs, onde não cabe o desenho de uma gestão, de fato, participativa.

---

47 O programa De Braços Abertos foi implementado na gestão do prefeito Fernando Haddad em Janeiro de 2014 envolvendo as secretarias municipais de Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social, (Smads), Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), Segurança Urbana (SMSU), Desenvolvimento Urbano (SMDU) e Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). O programa, cuja metodologia foi desenvolvida de forma participativa com os moradores, foi iniciado com os 147 barracos distribuídos entre as Ruas Helvetia e Dino Bueno, na Luz, com o objetivo de oferecer abrigo, tratamento de saúde, alimentação, atividade ocupacional e capacitação profissional.





POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA  
OS TERRITÓRIOS DE ZEIS 3  
pela ruptura da propriedade  
privada como via de mão única



“Apesar do acesso seguro à casa e à terra serem condições necessárias para a dignidade humana e um nível de vida adequado, milhões de pessoas vivem sobre ameaça constante de despejo ou em uma situação ambígua onde autoridades ou agentes privados podem questionar sua posse em qualquer momento (RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, 2013, p. 3)”.

Segundo o Relatório Temático sobre Segurança da Posse apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU pela relatora Raquel Rolnik em 2013, as ameaças de despejos se manifestam de muitas maneiras em diferentes contextos. Dentre eles estão às áreas centrais, estruturadas, valorizadas e passíveis de projetos urbanísticos, onde vive precariamente uma população numerosa de baixa renda. São locatários de cortiços e moradores de favelas que vivem em condições de informalidade, ou de extrema precariedade, e que estão sujeitos a despejos inesperados, em uma condição onde a perda da ocupação precária coloca poucas opções de nova moradia a preços acessíveis. Na maioria das vezes, essas famílias e indivíduos, que são inquilinos sem contrato formal de aluguel, imigrantes irregulares, trabalhadores informais ou desempregados, precisam se deslocar para áreas distantes do trabalho e das relações sociais construídas originalmente.

As ZEIS 3 foram marcadas em áreas centrais, com incidência não só de subutilização, mas de moradores em situação precária de habitação, na sua grande maioria com renda inferior a 3 s.m. Moradores que demandam por atendimento habitacional que lhes dê segurança para permanecer em áreas que estarão sujeitas aos mais diversos processos de disputa pelo capital.

Tendo em vista que a segurança da posse (não como propriedade, mas no sentido da garantia de permanência na moradia sem sofrer remoções inesperadas e ameaças de despejos) é um dos principais problemas para a efetividade do direito à moradia adequada, faz-se necessário que a política da casa

própria, modalidade majoritária aplicada no Brasil e em São Paulo como atendimento habitacional para as famílias pobres, seja analisada, relativizada e questionada.

Peter Marcuse, em seu texto “O caso contra os direitos de propriedade” (2008), contrapõe a ideia de que um sistema de direitos plenos de propriedade é a melhor maneira de garantir a segurança da posse para aqueles que não a têm. Para Marcuse, os direitos de propriedade constituem uma maneira fraca e autodestrutiva de prover segurança da posse para os despossuídos, já que direitos plenos de propriedade significam também introduzir no setor habitacional relações plenas de mercado, o que fortalece as relações de desigualdade.

Marcuse aponta as múltiplas alternativas de direito de propriedade existente, além da visão liberal orientada para o mercado privado, que prescindem modificações das políticas de Estado tradicionais. Dentre as possibilidades legais estão as cooperativas e condomínios de capital limitado, propriedade coletiva, associações habitacionais mútuas e habitações públicas federais ou municipais. As mesmas alternativas são descritas no Relatório Temático sobre Segurança da Posse apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2013.

Neste contexto, analiso o mais recente programa habitacional incidente sobre as áreas de centro de São Paulo demarcadas como ZEIS 3, focado no acesso à habitação via propriedade privada (a PPP de Habitação do Centro), seguida de uma análise sobre a modalidade da locação social como alternativa para este modelo. Como fechamento deste capítulo, um panorama sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e suas implicações ao atuar como prática dominante em todo o território nacional, sem absorver as diretrizes de planejamento do Plano Nacional de Habitação. Analiso as implicações da oferta de moradia via aquisição da propriedade individual como política habitacional para a população de baixa renda, sobretudo aos setores mais vulneráveis, que vivem à margem dos processos formais de emprego e renda. O debate sobre as formas de acesso à moradia é necessário e urgente, já que a reserva de áreas para habitação social em porções bem localizadas do território, como a demarcação e regulação das ZEIS 3, é apenas o primeiro passo para a democratização do acesso à cidade.

## 3.1 A demanda por Habitação de Interesse Social no centro de São Paulo

Segundo o Plano Municipal de Habitação elaborado em 2009, se encontram na área central de São Paulo 10.724 domicílios em favelas e 11.086 domicílios em cortiços, totalizando 21.810 domicílios em situação precária com famílias que se concentram na faixa de até três salários mínimos. Existem ainda 6.405 pessoas em situação de rua. Considerando em média três pessoas por moradia teremos um total de 71.880 pessoas que demandam por moradia adequada na área central. Este é o retrato da demanda habitacional prioritária no centro de São Paulo, que compreende os distritos da Sé e República, conhecidos como Centro Histórico, e mais oito distritos: Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade e Santa Cecília, localizados na Subprefeitura da Sé, e Brás e Pari, na subprefeitura da Mooca.

Para que tenhamos clareza quais políticas habitacionais seriam as mais apropriadas para atender esta demanda que vive em situação precária de moradia, é necessário compreender o perfil desta população, sua condição socioeconômica, suas relações com o espaço habitado e as motivações pelas quais ela vive no centro. Para isto utilizamos, como uma pequena amostra deste contexto e em complementação à caracterização da ZEIS3 C 016 (Sé), a pesquisa realizada por Luiz Kohara, coordenador do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, que analisa o perfil dos moradores e a dinâmica de ocupação dos cortiços situados no bairro da Luz e parte do distrito do Bom Retiro (no perímetro formado pelos cruzamentos da Avenida Tiradentes, Avenida do Estado e da linha de trem da CPTM/Rua Mauá). A pesquisa foi realizada em 2011 em comparação com uma pesquisa anterior realizada no mesmo perímetro treze anos antes, o que possibilitou a identificação da dinâmica da ocupação dos cortiços no tempo e no espaço. Foram levantados no perímetro da pesquisa um total de 104 cortiços resididos por 995 famílias frente aos 5084 cortiços identificados em todo o centro pelo Censo Demográfico de 2010 do IBGE. As entrevistas foram realizadas com 100 chefes de famílias residentes de 70 cortiços.

Tabela 3.01: Distritos do Centro – Casas de cômodos, cortiços ou cabeça de porco alugados (2010)

Distritos do Centro	Casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco alugados 2010	% total DPP 2010
Bela Vista	439	1,5
Bom Retiro	542	5,1
Brás	977	9,7
Consolação	61	0,2
Liberdade	717	2,6
Pari	279	5,0
República	450	1,7
Santa Cecília	1.464	4,1
Sé	155	1,7
TotalCentro	5.084	2,8

Fonte: Kohara, 2013.

## Trabalho e Renda

Dentre os distritos localizados na área central, quatro possuem mais de 70% dos postos de trabalho com remuneração inferior a três salários mínimos: Pari (83,3%), Brás (81,6), Bom Retiro (78,6%) e República (74,1%), sem contar a grande incidência de trabalhadores informais com baixos rendimentos. Em 2009, a região metropolitana de São Paulo possuía 49,7% dos trabalhadores inseridos no mercado informal, segundo dados do Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômicos (DIEESE). Não há clareza sobre este número na região central, mas é certo que correspondem a um grande percentual dos 138 mil ambulantes e 554 mil trabalhadores subcontratados na cidade de São Paulo, conforme estudo desenvolvido pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (2012).

**Tabela 3.02: Faixas de rendimentos do município, Centro e distritos do Centro**

MSP/Distritos do Centro	até 1 SM	1,01 a 3 SM	3,01 a 5 SM	5,01 a 10 SM	mais 10 SM
Município	2,4%	62,6%	15,0%	10,8%	7,6%
Centro	2,9%	63,9%	14,5%	11,0%	6,4%
Sé	2,7%	64,1%	12,7%	12,3%	6,9%
Bela Vista	1,8%	53,5%	17,9%	14,9%	10,3%
Bom Retiro	2,4%	76,2%	10,8%	6,3%	2,6%
Cambuci	3,5%	71,2%	13,2%	8,0%	2,8%
Consolação	2,1%	49,9%	19,0%	16,0%	11,8%
Liberdade	3,5%	61,0%	17,5%	11,8%	4,4%
República	5,7%	68,4%	12,5%	8,6%	3,8%
Santa Cecília	1,6%	57,9%	17,0%	12,9%	9,3%
Sé	2,7%	64,1%	12,7%	12,3%	6,9%
Brás	0,9%	80,7%	10,0%	5,5%	1,7%
Pari	1,5%	81,8%	9,7%	4,1%	1,2%

Fonte: Kohara, 2013.

No território abrangido pela pesquisa de Kohara em 1998, 59% dos moradores trabalhavam sem registro na carteira profissional, e na reaplicação da pesquisa em 2011 foi identificado que 52% trabalhavam informalmente (KOHARA, 2013). A informalidade no trabalho é um dos motivos pelos quais famílias e trabalhadores optam por residir em cortiços, impossibilitados de atender as exigências do mercado formal de locação. A condição de ilegalidade dos imigrantes latino-americanos, responsáveis pela reconfiguração do mercado de trabalho da indústria de confecções e da ampliação do comércio na região, também fazem parte deste processo. Nos cortiços vistoriados em 2013, 38% dos moradores dos cortiços eram imigrantes. O número de moradores vindos de outros países, sobretudo da Bolívia e Paraguai, vem crescendo nos últimos anos, bem como a situação da moradia precária vivenciada por eles.

A renda familiar das famílias, que inclui as ajudas monetárias recebidas por meio de programas sociais, variou entre R\$ 400,00 e R\$ 4.500,00, que representavam 0,7 e 8,3 salários mínimos, respectivamente, sendo que 74% das famílias viviam com até três salários mínimos.

A situação de maior precariedade financeira aparece quando analisadas as famílias que residem em ocupações. Nesse caso, a renda média familiar encontrada foi de R\$ 921,00, que é 36,5% inferior a média geral e cerca da metade da renda das famílias que residem em cortiços pequenos. As ocupações também apresentam a maior densidade média familiar: 5,2 pessoas por domicílio.

## **Valores dos Aluguéis**

Os valores dos aluguéis, contabilizados juntamente com as tarifas dos serviços públicos, variaram de R\$ 170,00 a R\$ 850,00, com o valor médio de R\$ 367,00 ou 0,67 s.m. “Apesar das graves condições de precariedade, o valor da locação da moradia nos cortiços chega a custar por metro quadrado três vezes mais que uma moradia adequada no mesmo bairro” (KOHARA, 2013, p. 118).

O preço pago pelos moradores é alto, contudo, viver em cortiços passa a ser a única possibilidade para a população mais vulnerável que não consegue arcar com as despesas condominiais dos conjuntos habitacionais e com as prestações e exigências legais dos contratos de financiamento, e ainda assim podem permanecer no centro da cidade, estar perto das oportunidades de trabalho e ter mobilidade residencial, característica muitas vezes necessária para o trabalhador informal, cuja rotina cotidiana não é preestabelecida.

Na maioria das vezes não há necessidade de fiador nem da formalização de contratos. Das 81 famílias entrevistadas que pagavam aluguel, 44 delas adiantaram como fiança entre um e três meses de aluguel, as demais não precisaram pagar fiança. Em relação à formalização do contrato, apenas 17 famílias informaram que possuíam contrato por escrito. Alguns moradores nem mesmo conheciam o nome do locador ou sublocador.

## **Forma de acesso à moradia**

Dentre os 70 cortiços pesquisados por Kohara, 63 deles eram alugados pelos moradores, e o restante, na sua maioria localizados em área degradada próximo ao Rio Tamanduatehy, eram ocupados sem pagamento de qualquer espécie e sem permissão do proprietário. O número de cortiços ocupados aumentou de 2% para 10% nos treze anos que separou as duas pesquisas, o que mostra um aumento de famílias com dificuldade de arcar com despesas de aluguel pelos baixos rendimentos familiares.

## **Distância entre casa e trabalho**

Das 123 pessoas entrevistadas que trabalhavam fora de casa, 45 despendiam até 10 minutos com o trajeto casa-trabalho; 46 entre 10 e 20 minutos; 15 entre 20 e 30 minutos; 7 entre 30 e 45 minutos e 10 mais de uma hora. O tempo de locomoção entre a moradia e o trabalho inegavelmente é uma das maiores motivação que levam famílias a residir nos cortiços localizados no Centro, considerando que os levantamentos sobre o tempo despendido na cidade de São Paulo para locomoção moradia-trabalho é superior a duas horas, sendo maior ainda para as famílias com menor renda.

Quanto ao meio de transporte utilizado pelos moradores para ir ao trabalho, 75% dos encortiçados se locomovem até o trabalho a pé, o que faz com que não tenham despesas com transporte.

## **Condições de habitabilidade**

Mesmo com a ampliação do Programa de Cortiços da Secretaria Municipal de Habitação para a aplicação da Lei Moura, as péssimas condições de habitabilidade dos cortiços se mantiveram entre os anos de 1998 e 2011. Os números alcançados na última pesquisa foram:

- A área média das moradias é de 12,3 m<sup>2</sup>;
- A densidade média dos cortiços é de 9,9 famílias;
- 30 pessoas residem em média em cada cortiço;
- Um banheiro é utilizado em média por 14 pessoas;

- 72% dos cortiços possuem um único cômodo para dormir, cozinhar e para a convivência familiar;
- 30% das moradias possuem pé-direito de até 2,2 metros;
- 33,9% das moradias não possuem janelas;
- 35,7% das moradias apresentam goteiras;
- 50% das moradias apresentam paredes úmidas e falta de espaços para o lazer das crianças.

## **Dinâmica**

A pesquisa de Kohara identificou um aumento no número de cortiços e uma dinâmica na manutenção deste tipo de moradia no centro da cidade: cortiços são extintos e criados, simultaneamente. Dos 92 imóveis utilizados como cortiços pesquisados em 1998, 43 haviam deixados de ter esse uso em 2011. No entanto, 55 imóveis que não eram utilizados como cortiços passaram a ter esse uso. Entre 1998 e 2011, o número de imóveis utilizados como cortiços na área pesquisada passou de 92 para 104, representando acréscimo de 13%. Em relação às famílias residindo em cortiços, o crescimento teve taxa de 30%, passando de 765 famílias para 995 famílias.

Houve uma queda no índice de domicílios vazios dentro dos cortiços, baixando de 15,1% em 1998, para 3,7% em 2011. O maior adensamento nos cortiços fez com que a média de famílias passasse de 8,3 famílias/cortiços para 9,6 famílias/cortiços. Vários entrevistados informaram que é difícil encontrar um quarto vazio para alugar, uma vez que há fila de espera para os cortiços melhores.

## **Política, engajamento social e pleiteamento por moradia pública**

Apenas 8% dos pesquisados informaram que participam ou participaram de movimentos de moradia e 21% revelaram que estão inscritos nas instituições públicas para obtenção de moradia (CDHU e Cohab).

## **O que mostram os dados**

Essa pequena amostragem do perfil dos moradores de baixa renda residentes no centro de São Paulo, e das suas condições de moradia, nos permite obter um panorama das dificuldades encontradas por esta parcela da população, dos entraves sofridos às formas existentes de acesso à habitação e do quanto as soluções homogêneas oferecidas pelos entes públicos não respondem às problemáticas existentes. Não se trata somente de suprir o déficit habitacional, mas de encontrar formas adequadas de responder as necessidades de uma população vulnerável economicamente e socialmente. Uma população que majoritariamente vive do trabalho informal, possui rendimentos mensais escassos, precisa estar perto do trabalho no centro da cidade, desloca-se de moradia com frequência e possui problemas de legalidade (no caso dos estrangeiros). Muitas vezes são pessoas que não são politizadas o suficiente para acessar seus direitos ou se filiar aos movimentos sociais e, por estas e outras razões, não encontram oferta digna de moradia e precisam se submeter à precárias condições de habitabilidade, dividir banheiro, coabitar pequenos cômodos, entrar na fila pela liberação de um quarto, pagar altos valores de aluguel ou ocupar imóveis desocupados. “A moradia no cortiço tem sido a alternativa habitacional possível para essa população, significando, claramente, que não é uma opção, mas falta de opção” (KOHARA, 2013, p. 122). E, ainda assim, não há a segurança da posse, ou seja, a garantia de morar sem o medo constante do despejo.

São, a princípio, 71.880 pessoas que demandam por moradia na área central (ainda sem considerar o número de moradores que comprometem mais de 30% de sua renda com aluguel, ou que vivem em situações de coabitação ou em adensamento excessivo) e que permanecem na espera por programas habitacionais que consigam atender a especificidade de suas necessidades: permanecer no centro, onde já trabalham e mantêm suas relações sociais, e conseguir arcar com os custos da nova habitação, sem estar suscetíveis às instabilidades da economia e aos impulsos do mercado imobiliário.

As ZEIS 3, como já falamos anteriormente, foram gravadas em áreas com incidência de cortiços e moradia precária e foram criadas não somente com o intuito de reservar terras para a produção de novas moradias mas, sobretudo, para garantir a permanência da população de baixa renda em áreas centrais e bem localizadas. A simples demarcação sobre estas áreas precariamente ocupadas já representa um avanço sobre a destinação destas terras, controlando a atuação do mercado imobiliário e destinando-as obrigatoriamente para a produção de habitação de interesse social, sobretudo com as modificações trazidas pela redação do novo Plano Diretor de São Paulo aprovado em 2014 que, entre outras coisas, regra um percentual mínimo de produção habitacional para a população com renda inferior a 3 s.m. Contudo, a diversidade social e as condições de vulnerabilidade dos moradores residentes nos perímetros das ZEIS precisam ser consideradas para qualquer ação habitacional que venha a intervir sobre este território. Seria uma política habitacional fundamentada na propriedade privada, com altos custos condominiais e de serviços, vulneráveis à dinâmica de oferta e procura do mercado imobiliário, a única alternativa possível? A seguir, a proposta do Governo do Estado, em parceria com o Prefeitura Municipal, para as áreas demarcadas como ZEIS 3 no centro de São Paulo.

## 3.2 A PPP de Habitação do Programa Casa Paulista

No início de 2013, poucos meses após a posse do prefeito Fernando Haddad, a imprensa noticiou o um processo licitatório para a construção de vinte mil moradias no centro de São Paulo através de uma parceria público-privada, a PPP de Habitação do Programa Casa Paulista<sup>48</sup> do Governo do Estado de São Paulo. As habitações seriam construídas prioritariamente nos perímetros de ZEIS 3 e seriam viabilizadas com recursos privados, subsídios federais do PMCMV e com recursos complementares dos governos estaduais e municipais. A Prefeitura de São Paulo entraria como parceira concedendo um aporte de vinte mil reais por unidade habitacional.

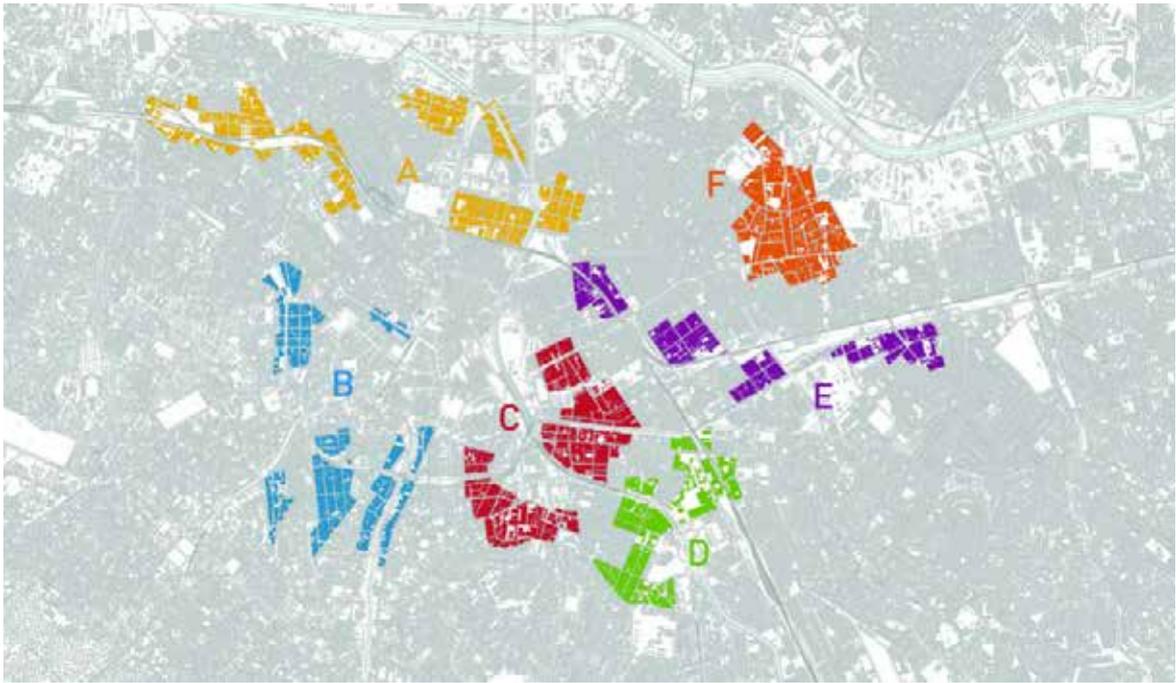
O que a princípio parecia ser o melhor dos mundos - um projeto que reunia todos os consensos do bom urbanismo<sup>49</sup> (incluindo quadras abertas, ruas sem muros, comércio nos térreos, mistura de rendas, etc.) aliados à necessidade emblemática de ocupar as áreas subutilizadas do centro da cidade com habitação social - foi se revelando como uma estratégia de potencializar a produção do mercado imobiliário em áreas mais acessíveis, (por estarem demarcadas como ZEIS) mas com alto poder de valorização, sem garantir a permanência dos moradores pobres do centro e sem a previsão de qualquer tipo de controle social das intervenções.

A primeira Audiência Pública, realizada no dia 25 de março de 2013, foi direcionada ao empreendedor imobiliário, sem a participação do público alvo ou dos moradores das áreas de intervenção, já que não houve divulgação. O público ficou limitado, quase que exclusivamente, aos funcionários do governo do Estado e da PMSP e empreendedores imobiliários, com meia dúzia de pessoas ligadas aos movimentos sociais e à universidade. Uma audiência meramente protocolar, que descumpriu até mesmo o formato determinado para as audiências públicas, que é conceder o direito da fala aos cidadãos: as perguntas e questões tiveram que ser encaminhadas por escrito e lidas pelo interlocutor. Foram apresentadas apenas três manifestações: a de um empreendedor imobiliário, com questionamentos específicos ao contrato da PPP, e duas de representantes da sociedade civil organizada. Foi questionada inicialmente, por representantes ligados a movimentos de moradia, a baixa quantidade de habitações destinadas às famílias com renda inferior a 3 s.m. A resposta foi que a Casa Paulista não seria o único programa de HIS, devendo estar articulado com outros projetos da gestão municipal, e que o mix social era uma dos objetivos do programa. Foi questionado o fato do programa utilizar-se do estoque das ZEIS apenas para oferecer moradia via financiamento habitacional, o que não contemplaria os moradores mais pobres que não conseguem entrar no sistema formal de financiamento, sendo necessário incluir alternativas como a locação social. A resposta foi que este programa era exclusivamente de habitação com transferência de propriedade e que este assunto poderia ser

---

48 A Casa Paulista foi criada em setembro de 2011 pelo Governo do Estado de São Paulo com o objetivo de fomentar a habitação de interesse popular e acelerar o atendimento à demanda habitacional em território paulista. Tem como meta estabelecer parcerias, captar recursos junto a governos, agentes financeiros e iniciativa privada e destinar subsídios e microcréditos para viabilizar ou aperfeiçoar moradias para famílias de baixo poder aquisitivo, especialmente entre um e cinco pisos salariais (Fonte: Casa Paulista).

49 O projeto da PPP de Habitação do Centro foi desenvolvida pelo Instituto Urbem, criado pelo ex-diplomata e explorador de petróleo Philip Young. O Instituto venceu um chamamento público organizado pelo governo do estado para a modelagem urbanística e financeira da PPP de Habitação do Centro de SP. O projeto foi coordenado pelo arquiteto Fernando de Mello Franco (que posteriormente viria assumir a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, na gestão do prefeito Fernando Haddad) e também contou com a consultoria de Tereza Herling na área habitacional, antes dos dois assumirem seus cargos da PMSP.



Mapa 3.01: Perímetros de intervenção da PPP de Habitação do Centro do programa Casa Paulista

Fonte: Edital de Licitação - Governo do Estado de São Paulo

tratado em outras esferas do governo. Sobre como se daria o compromisso para a permanência e o atendimento das famílias residentes nas áreas de intervenção, como os que vivem precariamente em cortiços (considerando que um dos objetivos das ZEIS, de acordo com o Artigo 171 do PDE, é melhorar as condições habitacionais da população moradora, não podendo os casos de reassentamentos serem concedidos à iniciativa privada, já que se trata de uma responsabilidade do poder público), a resposta foi que o programa de cortiços continuaria a vigorar e os dois projetos poderiam caminhar paralelamente. Sobre a possibilidade de incluir a modalidade de reforma no programa, para que os inúmeros edifícios vazios localizados no centro pudessem ser destinados à HIS, a resposta foi que a reforma seria considerada, de acordo com a viabilidade caso a caso (embora o PMCMV estivesse sendo apontado como opção prioritária na viabilização dos empreendimentos). Foram questionados ainda o fato de atribuições essencialmente públicas estarem sendo direcionadas ao concessionário, e se este poderia desapropriar, se assemelhando à lei da Concessão Urbanística. A resposta foi que tudo estava sendo feito de acordo com a lei das PPPs e que o concessionário seria um braço do estado, podendo agir de acordo com diretrizes pré-definidas. Por último, sobre o porquê da ZEIS da Nova Luz não estar incluída nas áreas abrangidas pela PPP, a resposta foi a de que a seleção aconteceu quando o Projeto Nova Luz ainda vigorava e não queriam sobrepor políticas, mas que agora ela provavelmente seria inserida no projeto.

Em 10 de maio de 2013 o edital de concorrência internacional da PPP do Centro foi aberto durante 30 dias para consulta pública. O conteúdo do edital continha, além das diretrizes para as intervenções urbanas que apontavam os consensos do tal “bom urbanismo”, questões problemáticas que já tinham sido anunciadas na Carta Aberta<sup>50</sup> (Anexo 3.1) redigida por movimentos sociais após a notificação do projeto pela imprensa e que foi endereçada diretamente aos principais envolvidos no trâmite do

50 A carta Aberta “Questões para a PPP da ‘Casa Paulista’ para o centro de São Paulo” foi publicada em várias mídias e sites de entidades sociais, entre eles o site da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo – UMM. Disponível em: [http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=653:questoes-para-a-ppp-da-casa-paulista-para-o-centro-de-sao-paulo&catid=41&Itemid=94](http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=653:questoes-para-a-ppp-da-casa-paulista-para-o-centro-de-sao-paulo&catid=41&Itemid=94)

projeto, entre eles o prefeito Fernando Haddad e o Subsecretário de Habitação do Governo do Estado, Reinaldo Yapequino.

Considerando os dados do Plano Municipal de Habitação elaborado em 2009 que apontam um total de quase 72 mil pessoas necessitadas de moradia na região central, um programa habitacional que pretende usar 67,56%<sup>51</sup> do estoque de ZEIS 3 (cuja demarcação objetivou claramente atender esta demanda) deveria priorizar a população de menor renda, e em especial a população que já reside em condições precárias no centro da cidade. Contudo, das 20.221 unidades habitacionais ofertadas pela PPP, apenas 6.650 seriam destinadas às faixas de menor renda, excluindo ainda as famílias com renda inferior a 1 s.m., e apenas 20% de todas as habitações ofertadas seriam destinadas para moradores da área central, contrariando os princípios da ZEIS estabelecidos pelo PD e contribuindo para a manutenção das formas precárias de morar.

Outro ponto crucial da proposta apresentada pelo governo do Estado, e endossada pela PMSP, foi em relação à absoluta omissão à gestão participativa das ZEIS, cuja legislação aponta a obrigatoriedade da formação de Conselhos Gestores para desenvolver, aprovar e acompanhar a implantação dos Planos de Urbanização. Somente a concretização deste canal de controle social pode garantir o equacionamento do impacto sobre os atuais moradores, o atendimento da demanda local, a formulação de projetos em concordância com a dinâmica existente e suas especificidades, o acompanhamento e a fiscalização do processo de atendimento habitacional e das realocações e a implementação das diretrizes urbanísticas estabelecidas. O Plano Diretor de 2002 é claro quanto à formação dos Conselhos Gestores e a elaboração dos Planos de Urbanização, e nenhuma linha do edital da PPP foi dedicada ao assunto.

E por fim, dentre as questões prioritárias, está o fato de que grande parte do estoque de ZEIS 3 estaria sendo consumido por uma única modalidade de política habitacional, que é a aquisição de moradia com transferência da propriedade. Esta opção, como única oferta de moradia, é inviável para a maior parte da população de baixa renda que vive precariamente nas áreas centrais, seja pela incapacidade em arcar com as despesas condominiais, pela dificuldade em acessar o sistema formal dos financiamentos ou pelo processo de repasse das habitações para classes mais altas, resultado do processo de valorização imobiliária de áreas bem localizadas. O argumento do Governo do Estado de que “o programa da Agência Casa Paulista não é o único programa habitacional a atuar no centro e pode ser desenvolvido em paralelo a outras iniciativas”<sup>52</sup> (informação verbal) é bastante questionável, já que ele compromete o estoque de potencial construtivo disponível das ZEIS 3, inviabilizando outros projetos habitacionais que poderiam vir a ser promovidos na região, como a locação social.

Alternativas poderiam ser equacionadas para mitigar as questões problemáticas apresentadas pelo edital, como a revisão do percentual de unidades para as famílias mais pobres de acordo com o déficit habitacional, a prioridade para os moradores em situação precária da área central, a formação dos Conselhos Gestores nos perímetros de ZEIS abrangidas pela PPP e, se não a inclusão da modalidade Locação Social no programa (aparentemente inviável) deveriam ser reservadas parte das áreas de ZEIS para um programa paralelo de locação, a fim de garantir estoque de potencial construtivo para o atendimento das faixas de menor renda, sobretudo para a população com renda inferior a 1 s.m., não contemplada pelo projeto da Casa Paulista.

---

51 Percentual referente à primeira proposta da PPP de habitação do Centro.

52 Informação verbal concedida pelo Subsecretário Estadual de Habitação Reinaldo Yapequino durante a Audiência Pública sobre a PPP de Habitação do Programa Casa Paulista, realizada em março de 2013.

Em relação às questões específicas do edital, foram identificados pontos conflitantes. Os mais relevantes são<sup>53</sup>:

- O edital não considerou faseamento e cronograma de obras das intervenções por faixa de renda a ser atendida, de forma a garantir o atendimento das famílias residentes e das faixas de menor renda (0 s.m. a 3 s.m.) concomitantemente com as demais intervenções.
- O edital não regulou a necessidade da elaboração de um diagnóstico da área, onde devem ser considerados itens como o cadastramento dos moradores, a caracterização social e econômica da área, a existência de patrimônio cultural a ser preservado, etc.
- A configuração dos edifícios de habitação para as faixas de renda mais baixas dividiu a área do térreo entre reserva de comércio para lojas de pequeno porte e espaço condominial dos moradores. É necessária uma ampliação das áreas destinadas ao comércio, utilizando o conceito de sobrelojas, para atividades comerciais dos moradores ou para que os aluguéis dos espaços comerciais sejam revertidos para diminuir os custos condominiais.
- O número de unidades habitacionais por faixa de renda deve atender, no mínimo, a demanda dos moradores das áreas de intervenção, sendo necessária uma readequação da distribuição por faixa de renda de acordo com o cadastro das famílias residentes.
- O edital não explorou as potencialidades oferecidas pelos mecanismos de regulação da propriedade urbana previstos no Estatuto da Cidade e na legislação municipal na constituição do estoque de terrenos necessários para a viabilização do projeto. As negociações de terrenos e as desapropriações poderiam ser precedidas pela aplicação combinada de instrumentos urbanísticos como o parcelamento, edificação e uso compulsórios, o IPTU progressivo e o estabelecimento de consórcios imobiliários com seus atuais proprietários, medidas que contribuiriam para facilitar as negociações, evitar disputas judiciais, reduzir os custos do projeto e fazer valer o princípio constitucional da função social da propriedade.
- Não foi feita nenhuma menção ao cadastramento das famílias MORADORAS das áreas de intervenção, apenas às famílias 'pretendentes e adquirentes'. Um programa habitacional que atua sobre áreas de vulnerabilidade social, onde há incidência de cortiços e habitação precária, deve obrigatoriamente cadastrar a população local (moradores, comerciantes e prestadores de serviço), para que tenham prioridade no atendimento habitacional.
- O edital apontou a necessidade de que o pretendente a ocupar as unidades habitacionais deveria comprovar 'por qualquer meio lícito' que trabalha na área central. Esta prerrogativa inviabiliza o atendimento habitacional aos trabalhadores informais que não possuem comprovação de posto de trabalho, e que correspondem a uma parcela significativa dos trabalhadores do centro de SP. Os percentuais indicados (de 80% para quem mora fora do centro e 20% para quem mora dentro) deveriam ser revistos com base em dados concretos e definidos após o conhecimento da demanda local e seu perfil sócio-econômico.
- A prerrogativa de que 'o edital determina que as famílias deverão preencher os requisitos de

---

53 Esta análise do edital de licitação da PPP foi posteriormente incorporada a um debate coletivo com o mesmo grupo formado por urbanistas, advogados e entidades sociais que elaboraram a Carta Aberta com questões sobre a PPP. O documento resultante deste debate foi a manifestação à Consulta Pública (Anexo 3.2) encaminhada ao canal oficial do Governo do Estado e publicada no Blog da Raquel Rolnik. Disponível em: <[https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/06/manifestac3a7c3a3o\\_ppp.pdf](https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/06/manifestac3a7c3a3o_ppp.pdf)>.

crédito do financiador com quem a concessionária negociar' pode inviabilizar o atendimento habitacional das famílias mais vulneráveis e que não possuem comprovação de renda, muitas delas residentes das áreas de intervenção. O poder público deveria garantir sua participação através de programas e subsídios adicionais, onde couber, para que este objetivo seja realizado.

- Não foi apresentada nenhuma diretriz para o reassentamento das famílias impactadas pela intervenção na própria região, nem a exigências de que sejam oferecidas alternativas habitacionais definitivas a todos os moradores afetados pelas remoções.
- As diretrizes para o desenvolvimento do trabalho de pós-ocupação são vagas e imprecisas, dificultando a sua aplicação pelo concessionário bem como as formas de controle e fiscalização pelo poder público.
- O edital apontou que o responsável pela administração condominial seria uma empresa. A experiência de administrações condominiais em edifícios de HIS em SP aponta como deficientes as administrações terceirizadas, e a necessidade de parceria, entre outros, com cooperativas e movimentos de moradia na administração dos condomínios, considerando a necessidade de subsídios na taxa condominial para a população de menor renda (faixa 1).
- O edital indicou a necessidade do concessionário 'estabelecer mecanismos de controle para evitar a comercialização irregular das unidades', porém estes mecanismos devem estar descritos no edital para que haja um acompanhamento efetivo.

Após o fechamento do prazo de consulta pública do edital, o governador Geraldo Alckmin assinou o decreto de utilidade pública nº 59.273 que listava os mais de 900 imóveis que cederiam lugar ao projeto da PPP do Centro. Edifícios residenciais verticalizados, comércios tradicionais, equipamentos culturais, creches e um convento foram inseridos na listagem. Um mapeamento feito por moradores das regiões atingidas pelo projeto mostra que apenas 85 imóveis estavam vazios ou subutilizados, 36 eram moradias precárias (pensões e cortiços) e 48 eram imóveis de uso indeterminado. Segundo esse mapeamento, 86% dos imóveis listados para desapropriação eram imóveis ocupados.

Em paralelo, uma Ação Civil Pública emitida pelo promotor Maurício Ribeiro Lopes alegando a falta de participação popular e a não formação dos Conselhos Gestores de ZEIS, negada em primeira instância na Vara de Fazenda Pública, foi deferida em agosto de 2013 pelo Tribunal de Justiça que determinou a suspensão temporária da PPP. Dois meses depois o mesmo desembargador revogou a própria liminar, liberando o governo do Estado para retomar o processo de lançamento do edital. Contudo, em 28 de novembro de 2013, o decreto de desapropriação foi revogado pelo próprio governo estadual, que afirmou terem optado pela desapropriação pontual conforme o andamento do projeto. Em nota pública o motivo seria o Projeto de Lei da revisão do PD que estava em tramitação na Câmara e alteraria as condicionantes das desapropriações de utilidade pública, mas a revogação do decreto coincidiu com a alteração do artigo 4º da Lei 3365 sancionado pela Lei 12.873.

A aprovação desta lei inseriu mudanças nas desapropriações por utilidade pública. Com a alteração, o Artigo 49 da Lei 12.873 determina o seguinte:

Quando a desapropriação destinar-se à urbanização ou à reurbanização realizada mediante concessão ou parceria público-privada, o edital de licitação poderá prever que a receita decorrente da revenda ou utilização imobiliária integre projeto associado por conta e risco do concessionário, garantindo ao poder concedente no mínimo o ressarcimento dos desembolsos com indenizações, quando estas ficarem sob sua responsabilidade. (BRASIL, 2013).

Essa alteração concede liberdade ao concessionário para desapropriar e reinvestir no mesmo território, se assemelhando muito à Lei de Concessão Urbanística aplicada no Projeto Nova Luz.

Com a revogação do decreto de desapropriação, o edital previsto para ser lançado em novembro de 2013 foi suspenso e o assunto foi aparentemente esquecido, o novo PD foi aprovado e o Governo do Estado não se manifestou sobre as interferências do texto no edital da PPP.

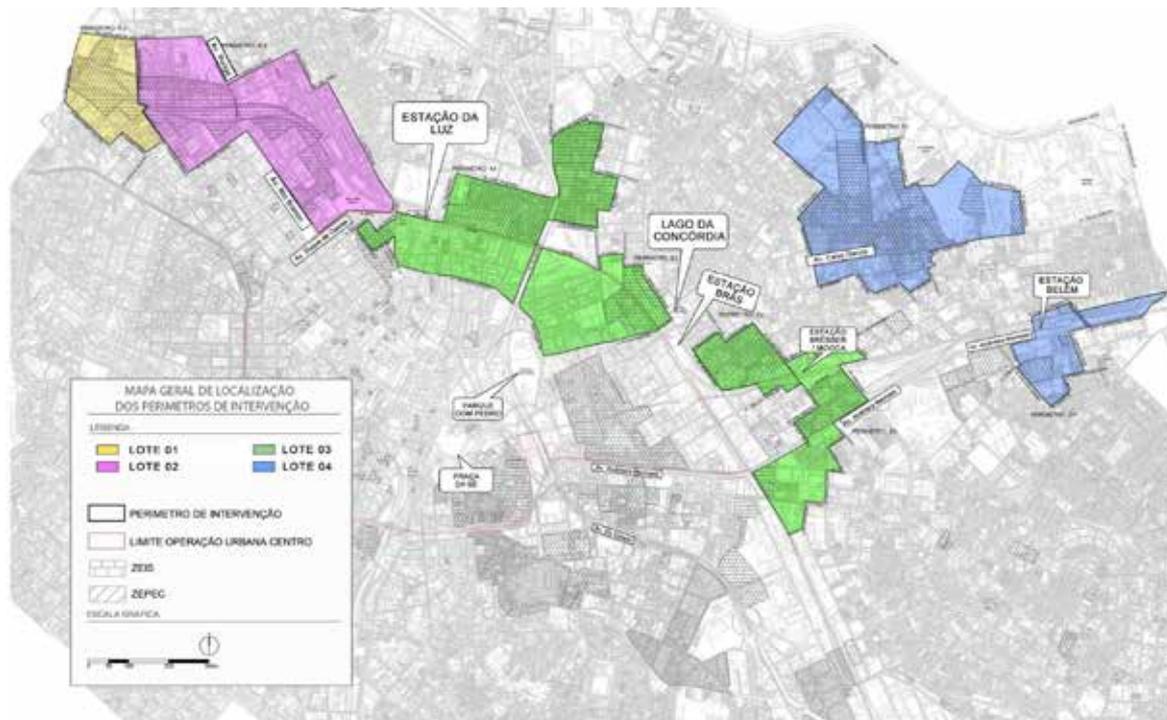
A aprovação do novo PD apontou novos desafios sobre a modelagem da PPP, já que as regras sobre a ocupação dos perímetros de ZEIS mudaram, ampliando os percentuais mínimos obrigatórios para as famílias de menor renda e, provavelmente, ampliando a necessidade de subsídios públicos. Para atender um maior número de famílias com renda inferior a 3 salários mínimos (lembrando que 60% das áreas demarcadas como ZEIS 1, 2, 3 e 4 devem ser destinadas a esta faixa de renda), ou os subsídios públicos deveriam ser ampliados ou os ganhos do empreendedor privado deveriam ser reduzidos substancialmente. A não ser que a estratégia do novo PD de adquirir um banco de terras público, via recursos do Fundurb, das Operações Urbanas Consorciadas, da Cota de Solidariedade ou dos instrumentos de acesso à terra, fosse inserida na lógica da PPP, reduzindo assim os custos com a compra de terrenos, que é um dos itens mais caros da viabilização dos empreendimentos habitacionais para os grupos de baixa renda.

O novo plano apontou também a obrigatoriedade de uma revisão participativa do Plano Municipal de Habitação vigente, enquanto a proposta da PPP, que interferiu no cerne das políticas habitacionais para o centro quando se propôs a atuar sobre grande parte do estoque de ZEIS, não foi formulada no âmbito de um plano habitacional abrangente para a cidade, e não contou com a participação dos segmentos sociais interessados no tema. Como seriam reformulados os canais de interação social da PPP após a contestação judicial feita pelo Ministério Público diante da falta de participação popular e da não formação dos Conselhos Gestores de ZEIS? E como se daria seu planejamento no contexto da política habitacional municipal?

#### **Novos rumos para a PPP do Centro: a publicação do edital de licitação em setembro de 2014**

Em setembro de 2014, dezesseis meses após o lançamento da consulta pública da primeira versão da modelagem, foi lançado o edital da PPP de Habitação do Centro. Nesta nova versão, a alteração mais significativa estava nas áreas de intervenção, já que o projeto foi dividido em duas etapas e este primeiro edital incorporaria 14.000 das 20.000 unidades anunciadas inicialmente. Reduzida agora para quatro grandes “lotes”, ainda envolvendo prioritariamente áreas de ZEIS 3, a intervenção desta primeira fase da PPP buscou atuar sobre áreas públicas, a fim de reduzir os custos e minimizar as desapropriações, segundo relato do subsecretário da Casa Paulista, Reinaldo Yapequino. Do total de unidades a serem comercializadas, 9.000 (64%) seriam HIS produzidas em áreas prioritariamente públicas, onde 80% já eram de posse do governo do estado (muitas delas antigas áreas do Metrô). O restante, 20% (correspondente a 40 mil m<sup>2</sup>) seriam áreas a serem desapropriadas. As 9.000 unidades de HIS seriam distribuídas igualmente para quatro faixas de renda, em uma classificação própria, que vai de famílias com 1 s.m. até 5,6 s.m.. As 5.000 unidades de HMP (36%) seriam produzidas sobre terrenos privados a serem desapropriados pelo concessionário via intermédio do poder público (o decreto de desapropriação é emitido pelo Estado, mas quem paga é o ente privado).

Em reunião no Grupo de Trabalho “Habitação no Centro” do Conselho Municipal de Habitação, em dezembro de 2014, o subsecretário garantiu que áreas em uso não seriam desapropriadas e que seria utilizado o conceito de subutilização do PD de São Paulo, “a não ser em casos da necessidade



Mapa 3.02: Mapa geral dos lotes, perímetro e áreas de intervenção: PPP de Habitação do Centro

Fonte: Anexo da Concorrência Internacional 001/2014

de complementação de áreas para determinados projetos<sup>54</sup> (informação verbal), o que, na prática, não compreende garantias de permanência para os atuais ocupantes das áreas de intervenção. Ficou garantido também que a formação dos Conselhos Gestores de ZEIS seria respeitada, conforme a legislação, e que esta era uma atribuição da Secretaria Municipal de Habitação, e por isso não havia nenhuma menção à formação dos Conselhos no edital de licitação.

A publicação do novo edital da PPP do centro veio reforçar e veracidade dos questionamentos apresentados pela sociedade civil no lançamento do programa. À revelia das propostas apresentadas no período de consulta pública, onde a sociedade civil não teve nenhuma devolutiva por parte do Governo do Estado, as questões estruturais mais problemáticas foram mantidas sem qualquer alteração, como: a falta de atendimento para famílias com renda inferior a 1 s.m., sob o argumento da legislação estadual não apontar obrigatoriedade de atendimento habitacional para famílias que não possuem renda<sup>55</sup>; modalidade única de aquisição da moradia através de financiamento habitacional; a destinação de 80% das moradias para a população que mora fora do centro, ignorando a problemática dos 21.000 domicílios em situação precária da região central; a ausência da necessidade de cadastramento da população residente e trabalhadora das áreas de intervenção, que necessitariam de atendimento prioritário; e a falta de participação da população nos processos de discussão, já que a formação dos Conselhos Gestores, embora tenha sido mencionada pelo subsecretário do programa, não foi incorporada no edital de licitação, o que, para tal, influenciaria nos prazos de elaboração e na forma de condução do processo de intervenção.

54 Informação verbal concedida por Reinaldo Yapequino, subsecretário da Casa Paulista, na apresentação da PPP para o GT Habitação no Centro do Conselho Municipal de Habitação, em dezembro de 2014.

55 Informação cedida por Reynaldo Iapequino, subsecretário da Casa Paulista, na apresentação da PPP para o GT Habitação no Centro do Conselho Municipal de Habitação, em Dezembro de 2014.

Já as alterações propostas vieram agravar ainda mais o que já havia sido definido inicialmente, em termos de coerência do que se espera de um programa habitacional para a baixa renda fomentado pelas três esferas de governo. O fato das áreas de intervenção para HIS serem públicas desmonta a lógica da necessidade da elaboração de uma parceria público privada para a viabilização das intervenções. Além de grande parte dos lotes estarem sobre áreas de Operação Urbanas Consorciadas (Centro, Lapa-Brás e Mooca-Vila Carioca), que já englobariam a melhoria dos espaços públicos existentes, uma das contrapartidas do concessionário, a principal entrave para a viabilização de habitação para as rendas mais baixas em áreas centrais (que é o alto custo da terra) estaria sendo sanada com a produção sobre áreas públicas, não necessitando de parceria com o capital privado para “fechar a conta”, sobretudo com a utilização das linhas de financiamento existentes (como o PMCMV). A utilização de áreas públicas permitiria ainda materializar as diretrizes do novo PD de destinar no mínimo 60% da produção habitacional em ZEIS 3 para HIS 1, ou seja, as famílias inseridas na faixa de maior vulnerabilidade social, com renda de até 3 s.m. e que representam o maior percentual do déficit habitacional.

A proposta apresentada pela PPP do Centro exclui a premissa de prioridade de atendimento às rendas mais baixas<sup>56</sup>, usando-se do subterfúgio de que nem todas as áreas de intervenção estão sobre ZEIS 3, podendo fazer cumprir a regra nas áreas de ZEIS e jogando as habitações para as rendas mais altas nas áreas adjacentes. Contudo, o novo Plano Diretor já criou a ZEIS 5 como forma de incentivar o mercado imobiliário popular privado em áreas centrais, não havendo sentido a liberação de subsídios públicos para beneficiar este nicho de mercado, embora o argumento do uso da PPP ainda seja o de que “o governo não tem dinheiro para produzir todas essas habitações no centro da cidade”<sup>57</sup> (informação verbal), mesmo depois de inseridas em áreas públicas e financiadas pelo PMCMV.

Outro ponto essencial em relação à versão final do edital de licitação da PPP do Governo do Estado à qual a Prefeitura de São Paulo aderiu é que, com a modelagem apresentada, ao utilizar-se de áreas públicas para um programa de habitação social em áreas centrais, perde-se a oportunidade emblemática de se criar um parque público de locação social, destinado às famílias de menor renda e monitorado permanentemente pelo poder público. O entrave do preço da terra, até então colocado como uma das barreiras para o desenvolvimento do programa de Locação Social estaria sendo desfeito, porém direcionado para a produção de habitação para o mercado privado. A modelagem da PPP do Centro vem reproduzir os mesmos caminhos da política habitacional federal ao se utilizar de um único programa, o PMCMV, baseado na aquisição da casa própria, como solução para o complexo problema da precariedade habitacional do centro.

Avanços, como a formatação da Política Nacional de Habitação (2004), do Sistema Nacional de Habitação (2005) e do Plano Nacional de Habitação (2008), construídos para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro a partir da identificação das particularidades regionais, da diversificação das propostas de atendimento e do planejamento participativo como condutor das políticas habitacionais, estão sendo substituídos por uma ação simplista, pautada no desenvolvimento dos setores imobiliários e da construção civil, que não considera, sobretudo, que o modelo da propriedade privada não é a solução para as famílias de baixíssima renda responsável por mais de 90% do déficit habitacional brasileiro.

---

56 O atendimento habitacional proposto pela PPP foi proporcionalmente dividido entre cinco diferentes faixas de renda: RF1 (renda familiar mensal bruta situada entre R\$810,00 e R\$1.600,00); RF2 (entre R\$1.600,01 e R\$2.430,00); RF3 (entre R\$2.430,01 e R\$3.240,00); RF4 (entre R\$3.240,01 e R\$4.344,00); RF5 (entre R\$4.344,01 e R\$5.792,00) e RF6 (entre R\$5.792,01 e R\$8.100,00).

57 Informação verbal concedida por Reynaldo Iapequino, subsecretário da Casa Paulista, na apresentação da PPP para o GT Habitação no Centro do Conselho Municipal de Habitação, em dezembro de 2014.

O resultado da licitação, cuja abertura dos envelopes dos concorrentes se deu no dia 10 de dezembro de 2014, classificou a Canopus Holding S.A. para a construção de 3.683 moradias (2.260 destinadas à HIS e 1.423 à HMP), correspondentes ao Lote 1 da proposta, localizado na Barra Funda. Grande parte do Lote 1 está demarcada como ZEIS 3, o que determina que 60% das unidades habitacionais devem ser destinadas a HIS 1, ou seja, moradores com renda inferior a 3 s.m. A proposta foi classificada por cumprir todos os requisitos exigidos, ficando na dependência de análise técnica e jurídica dos documentos de habilitação. O valor da contraprestação máxima anual proposta pela empresa, de R\$ 82.582.006,35, estava abaixo do limite máximo estabelecido para o lote, de R\$ 84.142.491,47, preenchendo as exigências contidas no edital. Para os demais lotes não apareceram empresas interessadas. A Casa Paulista faria uma análise do processo para verificar como seguiria com o projeto.

### 3.3 A Locação Social como alternativa ao modelo da casa própria

A aquisição da moradia via financiamento habitacional é a política dominante, para não dizer exclusiva, das cidades brasileiras, não só pela produção privada, mas também pela produção pública de habitação. As famílias mais pobres, contudo, encontram uma série de empecilhos para a obtenção da casa própria, já que não têm condições de arcar com o pagamento das prestações, ou não conseguem acessar o sistema devido às exigências legais dos contratos, como comprovação de renda e documentação, incitando a ocupação de habitações no mercado informal, ou moradias precárias, como as favelas e cortiços. O PMCMV (que será analisado no item 3.4) está mudando este cenário, à medida que introduziu a baixíssima renda no sistema habitacional formal e possibilitou o acesso à casa própria com altos subsídios e baixíssimas prestações mensais.

Ainda assim, o modelo de gestão condominial, com taxas de serviços não subsidiadas, torna o custo da moradia inacessível para os mais pobres, sobretudo para aqueles que sobrevivem do trabalho informal, com baixos rendimentos mensais. Há ainda o problema da localização dos empreendimentos, viabilizados na maioria das vezes distante das oportunidades de trabalho informal, existentes no centro da cidade, e a fixação do trabalhador ao território, promovida com a aquisição da casa própria, em uma situação onde a possibilidade da mobilidade residencial pode significar flexibilidade do trabalho e melhores condições de sobrevivência, não permitidas com o vínculo criado entre o trabalhador e a propriedade privada.

Do ponto de vista do mercado habitacional como um todo, o investimento massivo e exclusivo na produção habitacional via aquisição da propriedade privada, e o grande número de unidades habitacionais disponibilizadas pelo PMCMV, influenciou diretamente os preços dos imóveis, ajudando a “[...] dinamizar e inflar o próprio mercado, beneficiando prioritariamente proprietários e investidores, dificultando ainda mais o acesso da população de baixa renda a uma moradia adequada, seja por meio da compra, seja por meio do aluguel no mercado privado” (KORRARA; COMARU; FERRO, 2014, p. 275). Em São Paulo, entre os anos de 2009 e 2012, o preço dos imóveis aumentou 153% (MARICATO, 2012).

Formas alternativas à produção da propriedade privada como atendimento habitacional, são necessárias para complementar as políticas da casa-própria, regular o mercado habitacional e atingir, sobretudo, famílias sem condições financeiras para a aquisição ou manutenção dos sistemas de financiamento. Um estudo realizado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA), publicado nos EUA pela Springer no ano de 2009, aponta a necessidade dos policy makers brasileiros considerar o estágio das famílias no ciclo de vida para o desenho dos programas habitacionais, tais como oferta de aluguel e propriedade para os jovens, assim como programas especiais para idosos, ou seja, uma maior diversidade de opções de habitação com diferentes modalidades de acesso, valores e localizações, disponíveis para que as famílias possam escolher as soluções mais adequadas às suas necessidades habitacionais (CRUZ; MORAIS, 2009). Programas como a locação pública e privada, a propriedade coletiva (que inclui as cooperativas, onde os residentes são coproprietários), os fundos comunitários de terra (organizações sem fins lucrativos que constroem e fazem a gestão habitacional em nome de uma comunidade) e a propriedade ou utilização de caráter consuetudinário, precisam ser trabalhados conjuntamente com o sistema da propriedade em uma política que atenda as diferentes necessidades e perfis familiares.

Considerando o objeto de estudo desta pesquisa, a ZEIS 3, que compreende áreas centrais dotadas de infraestrutura e sujeitas à valorização imobiliária, optamos por analisar a locação social em São Paulo, levando em conta a potencialidade do modelo neste contexto, a preexistência da experiência municipal na sua aplicação e as diretrizes do novo PD para a ampliação da política, a fim de construir um arcabouço de idéias para a reestruturação do programa já implantado.

A demanda existente dos setores de baixa renda nas áreas centrais de São Paulo é o fator primordial a ser considerado para a escolha das modalidades habitacionais de aquisição da moradia a serem ofertadas. Como já citado anteriormente, são 11.086 domicílios em cortiços habitados por famílias com renda inferior a 3 s.m., que estão fora do mercado formal, pagando altos aluguéis para péssimas condições de habitabilidade, e que se submetem a essas condições devido à ausência de oferta de moradia para locação acessível, aos altos preços dos financiamentos privados dos empreendimentos bem localizados ou pela falta de condições de comprovação de renda e acesso ao mercado formal. Isto sem considerar os domicílios existentes em favelas no centro, as pessoas em situação de rua, que também representam uma demanda para o programa de Locação Social, o crescente número de idosos que apresentam reivindicações para acesso ao programa (devido à experiência bem sucedida da Vila dos Idosos) e ao grande número de famílias que comprometem muito de sua renda com o pagamento dos altos aluguéis, cujos valores encareceram significativamente entre os anos de 2009 e 2012, acompanhando o valor dos imóveis que subiram com a oferta de crédito e do PMCMV.

Se o pagamento de baixas mensalidades, sob a forma de aluguel, não se apresenta mais como uma vantagem frente ao que o PMCMV oferece, que é pagar os mesmos valores para se ter a propriedade, há de se considerar que a locação social permite um serviço público permanente e contínuo para lidar com a condição de precariedade habitacional das famílias pobres, já que a propriedade, por ser pública e intransferível, não sofrerá pressões do mercado imobiliário com a valorização das áreas centrais e a revenda das unidades para famílias com maior poder aquisitivo e possibilitará um maior controle dos subsídios concedidos, permitindo sua recuperação. Outra vantagem de um parque público de locação social é possibilitar a mobilidade residencial das famílias. No que se refere à localização, a locação permite a flexibilização da fixação no território, tão necessária, seja para os trabalhadores informais que lidam com a transitoriedade do ofício e da localização, ou para jovens em busca de oportunidades de emprego em um mercado instável. Sobre a mobilidade ligada ao sistema de moradia a locação permite passar para o regime da propriedade, caso queira ou sua situação financeira permita, e ainda terá o respaldo de um programa de geração de emprego e renda paralelo à aquisição da moradia. A criação de um parque público de Locação Social tem ainda a possibilidade de interferir no mercado popular de aluguel, reduzindo os abusos praticados pelos proprietários de cortiços e também pelos proprietários privados.

Claro que todas estas potencialidades do programa de Locação Social são apresentadas em tese, pois seus resultados dependem da formulação de um programa completo, que seja estruturado em uma política ampla de moradia, com processos de gestão compartilhada e acompanhamento social. Falaremos na sequência sobre a experiência de São Paulo, cujos gargalos existentes na sua estruturação têm sido a justificativa para a não ampliação do programa e a falta de investimentos públicos em melhorias. A idéia é apontar esses gargalos, identificar os desafios a enfrentar (pautados na prática e na regulamentação existente) e elencar um arcabouço de diretrizes para a reestruturação do Programa Locação Social.

Há de se considerar as particularidades do caso paulistano em relação ao número e ao perfil da demanda existente, às dificuldades dos processos de gestão pela máquina pública, às disponibilidades de financiamento e à consolidada “ideologia da casa própria”.

O objetivo inicial era fazer uma leitura aprofundada dos vários modelos de locação social existentes em outros países e contrapô-los à experiência de São Paulo. Considerando que seria preciso uma nova tese para tratar do assunto com o rigor necessário, decidi por focar na experiência de São Paulo e utilizar o caso do parque público de Nova Iorque, nos Estados Unidos, como uma pequena amostra da forma como a locação social é trabalhada fora do Brasil, devido a algumas de suas particularidades que podem nos servir de referência. A necessidade de ampliar o olhar sobre a prática paulistana do aluguel social, ao invés de citar os modelos existentes mundo afora, se deu também pela carência de leituras críticas e propositivas sobre o tema. Objetiva-se ir além do ato de apontar sua importância, ou de taxar os problemas dos edifícios de forma isolada, mas partir de um olhar crítico sobre a modelagem como um todo, que aponte os gargalos existentes e suas possibilidades de reestruturação, de modo que tenhamos uma alternativa possível de acesso à moradia além da propriedade privada, em escala compatível com a demanda, sobretudo para a população de menor renda.

### 3.3.1 A experiência de São Paulo: o Programa Locação Social implantado em 2002

O debate sobre locação social no Brasil ainda enfrenta uma série de entraves para se consolidar como política habitacional efetiva. Uma pesquisa realizada pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (2012) apontou como principais dificuldades o histórico da propriedade privada como forma de renda, a insegurança em relação à previdência social que transforma a propriedade da moradia em garantia e a ideologia da casa própria reforçada no período do regime militar.

Embora alguns debates tenham sido iniciados nas décadas de 1980 e 1990 em São Paulo, somente a partir de 2001, na gestão da prefeita Marta Suplicy, foi iniciado o Programa Locação Social, oficializado com a Resolução nº 23 de 12 de julho de 2012 do Conselho Municipal de Habitação, juntamente com a utilização da modalidade de financiamento federal do Programa de Arrendamento Residencial e a criação do Bolsa Aluguel, que oferecia um valor em dinheiro por tempo determinado para famílias alugarem unidades habitacionais no mercado. Ambos os programas faziam parte do Programa Morar no Centro<sup>58</sup>, cujos objetivos principais eram: (i) melhorar as condições de moradia no centro, (ii) viabilizar moradia adequada para moradores e trabalhadores da região e (iii) combater a expulsão da população mais pobre residente na área. Os objetivos seriam atingidos a partir de três diretrizes: priorizar a reforma de prédios vazios, combinar soluções habitacionais com iniciativas de geração de renda e incentivar a diversidade social nos bairros centrais (D'OTTAVIANO, 2004). Paralelamente foi criado o Conselho Municipal de Habitação (CMH), (lei nº 1.425 de 02 de setembro de 2002), e a COHAB-SP foi consolidada como agente responsável pela operacionalização da política habitacional elaborada pela Sehab e aprovada pelo CMH.

O Programa Locação Social foi iniciado com a viabilização de cinco empreendimentos, totalizando 853 unidades habitacionais, alguns entregues na própria gestão da prefeita Marta Suplicy (2002-2005) e outros entregues nas gestões seguintes. Foram construídos três empreendimentos novos: Parque do Gato e Olarias, entregues em 2004, e Vila dos Idosos, entregue na gestão do prefeito José Serra (2007). Os outros dois conjuntos foram viabilizados com a reforma de edifícios existentes: Asdrúbal do Nascimento e Senador Feijó, entregues na primeira administração do prefeito Gilberto Kassab (2009). A produção dos primeiros empreendimentos se deu através de financiamentos do Banco Interamericano

58 O Programa morar no Centro fazia parte do Programa Ação Centro, que contou com financiamento do BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento, estimado em 100 milhões de dólares, dos quais 15% foram destinados à produção de HIS (D'Ottaviano, 2004).

de Desenvolvimento (BID), junto com a Caixa Econômica Federal (CEF), o Ministério das Cidades, através do seu Programa Especial de Habitação Popular (PEHP) e o Fundo Municipal de Habitação (FMH). Já a aquisição dos imóveis dos empreendimentos reformados, para sua posterior destinação à locação social, se deu principalmente com recursos do PEHP (CANTERO; GHOUBAR, 2008).

Os projetos dos novos empreendimentos, coordenados pela COHAB-SP, buscaram oferecer diversidade de tipologias, desde quitinetes a apartamentos com dois dormitórios, dispendo de elevadores, unidades adaptadas a portadores de necessidades especiais e áreas condominiais de uso coletivo, todos com medição individualizada de água, gás e energia elétrica. O **Residencial Parque do Gato** está localizado na Avenida Castelo Branco, nº 5.200, na confluência com os Rios Tietê e Tamanduatehy, no bairro do Bom Retiro. Foi implantado em uma área pública, remanescente da construção da Marginal do Tietê, ocupada parcialmente pela antiga Favela do Gato, cujos moradores foram demanda prioritária para ocupação do conjunto. O residencial abriga 486 famílias em 81 quitinetes, 243 apartamentos de um dormitório e 162 de dois dormitórios. O projeto foi concebido pela COHAB-SP e pela assessoria técnica Peabiru. O **Residencial Olarias** está localizado na Rua Araguaia, nº 207, na esquina da Rua Olarias, bairro do Canindé. É constituído por 137 unidades habitacionais, sendo 21 quitinetes, 24 apartamentos de um dormitório e 92 de dois dormitórios. O projeto foi desenvolvido pelo escritório Fábrica Urbana e teve como demanda a população moradora de rua (especialmente catadores de material reciclável), população moradora em áreas de risco, idosos e portadores de necessidades especiais, muitos deles de movimentos de moradia Fórum de Cortiços, União de Lutas no Centro (ULC) e Movimento de Moradia no Centro (MMC). A **Vila dos Idosos** está localizada na Avenida Carlos de Campos nº 840, próximo à Praça Ollo Otani, bairro Pari. A Vila foi destinada para a demanda específica de idosos do Grupo de Articulação para a Conquista de Moradia para o Idoso da Capital (GARMIC) e para moradores dos Edifícios demolidos São Vito e Mercúrio. Possui 145 unidades habitacionais, sendo 88 quitinetes e 57 apartamentos de 1 dormitório. O **edifício Asdrúbal de Nascimento** está localizado na Rua Asdrúbal do Nascimento, nº 282, na Sé, bairro central de São Paulo. A reforma possibilitou a disponibilização de 40 unidades habitacionais, sendo 7 quitinetes, 29 apartamentos de um dormitório e 4 apartamentos de dois dormitórios. E o **edifício Senador Feijó** localiza-se na Rua Senador Feijó, nº 126, também na Sé. Foi reformado para oferecer 45 unidades habitacionais. São 15 quitinetes e 30 apartamentos de um dormitório.

Quadro 3.01: Empreendimentos de Locação Social viabilizados em São Paulo

Empreendimento	Ano de lançamento	Nº de unidades	Valor médio do condomínio
Residencial Parque do Gato	2004	486	R\$ 22,00
Residencial Olarias	2004	137	R\$ 35,00
Vila dos Idosos	2007	145	R\$ 35,00
Asdrúbal do Nascimento	2009	40	R\$ 40,00
Senador Feijó	2009	45	R\$ 40,00

Fonte: Sehab, COHAB-SP

Nas gestões subsequentes à da Prefeita Martha Suplicy, e do Secretário de Habitação Paulo Teixeira, não havia sido realizada nenhuma outra iniciativa para a continuidade do programa e a ampliação do parque público de Locação Social. Um novo empreendimento, contudo, foi lançado em dezembro de 2014, na gestão do Prefeito Fernando Haddad, no edifício onde funcionava o antigo Hotel Cineasta. O edifício **Palacete dos Artistas** está localizado na Avenida São João, a poucos metros do cruzamento com a Avenida Ipiranga, e foi reformado para abrigar 50 artistas com idade acima de 60 anos e renda familiar de 1 s.m. a 3 s.m. Os moradores estavam desde 2008, quando foram cadastra-

dos, recebendo o auxílio aluguel do programa Parceria Social da PMSP. Outro edifício, o Mário de Andrade, ao lado do Asdrúbal do Nascimento, está em reforma para compor o parque público do Programa Locação Social.

Apresento o registro das visitas técnicas realizadas nos dois mais emblemáticos empreendimentos do Programa Locação Social: a Vila dos Idosos, considerada a melhor experiência do programa, e o Parque do Gato, comprovadamente o mais problemático dos conjuntos.

### **Uma visita à Vila dos Idosos** São Paulo, 19 de abril de 2013

O caminho até a Vila dos Idosos no bairro do Pari é curto, ainda mais quando se tem ao lado a agradável presença de Dona Olga, chilena, senhora de 76 anos, que passa o caminho a contar sobre sua vinda ao Brasil na década de 1950, após sair de casa dos pais depois de ter se filiado a um partido radical de esquerda.

Dona Olga é uma das coordenadoras do Garmic, o Grupo de Articulação para Conquista de Moradia dos Idosos da Capital, responsável pela reivindicação do projeto da Vila dos Idosos junto à Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo. Após descer na estação Tiradentes do Metrô e pegar o ônibus até a Avenida Carlos de Campos, a distância de aproximadamente 200 metros até a Vila é percorrida entre abraços e cumprimentos. Todos os idosos da rua parecem conhecer Dona Olga. Acenam felizes por rever a pessoa responsável pela mudança para a nova residência.

Próximo à entrada da Vila avistamos alguns moradores sentados no banco junto à portaria, tomando sol e conversando. A primeira impressão é de contraste, entre a ordem vinda da arquitetura construída e o abandono do jardim, há meses sem manutenção. A grama alta era motivo de descontentamento de muitos moradores que encontrei ao longo da visita. Mas coincidentemente era o dia da poda. O funcionário da prefeitura já estava no local iniciando a manutenção paralisada desde o mês de dezembro de 2012. Segundo a prefeitura, os contratos não foram renovados no final da última gestão e só agora puderam realizar as novas contratações. Enfim, após quatro meses, a grama seria cortada na Vila dos Idosos. Pena que minhas fotos não puderam registrar o gramado bem cuidado ocupado pelos moradores.

Chegamos e subimos de elevador, diretamente para o apartamento da Dona Itulina da Costa, uma jovem senhora de 65 anos, bonita e vaidosa. Dona Itulina vive em uma quitinete, onde organiza o espaço único em quarto, sala e cozinha.

Fomos recebidas com muita satisfação, acomodadas no pequeno sofá de frente à cama de solteiro, servidas infinitas vezes com bolinho de chuva, chá e queijo feito em casa, fresquinho. Dona Itulina contou viver na Vila dos Idosos há apenas nove meses, mas já era conhecida da Dona Olga a tempos. Estava na lista da demanda inicial do GARMIC a ocupar os apartamentos na Vila dos Idosos, quando metade das vagas foram direcionadas aos moradores idosos oriundos dos Edifícios São Vito e Mercúrio. Das 145 unidades entregues na gestão Kassab pelo Secretário Orlando de Almeida Júnior, somente 73 vieram da listagem original, demanda do GARMIC, conforme acordado no período de

concepção e desenvolvimento do projeto. Segundo Dona Olga, a então superintendente de Habi, Elisabete França, não quis negociar a demanda de acordo com a necessidade dos moradores, e concedeu a vaga aos primeiros da lista, sem critério de seleção. Hoje, as vagas (quando surgem no caso de algum falecimento) estão sendo indicadas pelo GARMIC, a pedido da Secretaria de Habitação. Foi assim que Dona Itulina foi chamada, dando seqüência à listagem não atendida na inauguração da Vila.

Dona Itulina morava antes no Capão Redondo e gastava R\$ 280,00 mensais com aluguel. Na Vila dos Idosos, ela paga à prefeitura R\$ 97,00 (R\$ 62,00 de aluguel – correspondente a 10% da sua renda, e R\$ 35,00 de condomínio). Além disso, ainda arca com as despesas de gás e luz, bem baixas devido ao cadastro na tarifa social. Dona Itulina não possui renda comprovada, pois trabalha na produção de artesanato (faz peças em crochê e arranjos de flores), mas recebe o benefício de prestação continuada da Lei Orgânica de Assistência Social do município (LOAS). Esta é a situação de aproximadamente 20 moradores da vila, onde do total quase 90% possuem renda inferior a 1 salário mínimo. O fato dos moradores receberem o benefício da LOAS, ou aposentadoria, faz com que o percentual de inadimplência da Vila dos Idosos seja quase zero.

A vida de Dona Itulina melhorou muito desde a mudança para a Vila dos Idosos, pois economiza muito com o aluguel, mora perto do centro da cidade e em melhores condições de moradia, com um apartamento só dela, iluminado, com jardim na porta de casa e os amigos para conversar. Embora pareça pouco utilizado pelos moradores, um dos grandes diferenciais do projeto da Vila é a implantação do edifício, em formato de dois “Ls” justapostos, circundados por um amplo jardim, que possui até espelho d’água com chafariz. Dizem que foi projetado para ser uma piscina, e por razões de dificuldade de manutenção, foi transformado em espelho d’água. Ainda há o benefício da horta comunitária que, além de servir como terapia ocupacional, reduz as despesas das compras. Da janela do quarto do apartamento de Dona Itulina é possível avistar a horta. Há milho, alface, tomate, salsa e coentro. Cada morador cultiva uma pequena parte da horta, e há ainda os que se apropriam do cultivo alheio, segundo a inquilina. Dona Olga observa o fato dos canteiros serem baixos, o que dificulta o cultivo pelos moradores mais debilitados, e que deveriam ser planejados canteiros elevados. Da janela, Dona Itulina reconheceu um amigo na limpeza da quadra de bocha, outro elemento de lazer pensado exclusivamente para os idosos. Ele também se dedica ao cultivo da horta, ajudando muitos moradores que não conseguem realizar o plantio. Este voluntariado acontece também com a limpeza das áreas comuns. Já que não há um responsável por parte da prefeitura, alguém se dispõe a colaborar.

Dona Itulina ressaltou os gastos que teve na mudança, cerca de R\$ 1.600,00, pois na época da inauguração da Vila as unidades foram entregues sem acabamento, ou seja, sem piso e sem pintura, como é o padrão nos empreendimentos de habitação social da COHAB. Mesmo ela recebendo o apartamento seis anos depois, teve que arcar com as despesas, já que as benfeitorias não haviam sido feitas pelo antigo morador, fato comum quando se trata de vulnerabilidade social muito alta.

Sobre o trabalho de acompanhamento social da prefeitura na Vila dos Idosos, os moradores confirmaram que há uma presença frequente de funcionários da Secretaria da Saúde, que ministram cursos e aulas aos moradores, e também a presença de uma pedagoga e uma assistente social (provavelmente funcionárias da Diagonal, empresa contratada pela Sehab para realizar a gestão social do empreendimento). Elas passam com frequência pelas unidades conversando com os moradores e mantêm um escritório em uma das salas de uso comum, planejadas para o convívio dos idosos, localizada no segundo andar. Dona Itulina não conseguiu me informar com exatidão as atividades que a pedagoga e a assistente social desenvolvem com os moradores. Também não consegui encontrá-las para uma conversa, estavam entretidas com as providências a tomar por conta da morte de uma senhora, que foi encontrada após os vizinhos terem sentido um cheiro forte vindo do apartamento. A moradora parecia já estar morta há dois ou três dias.



Figuras 3.01 e 3.02: Área comum do térreo e horta comunitária  
Crédito: fotos da autora.



À esquerda, Figura 3.03: Área de circulação do quarto piso. À direita, Figura 3.04: Hall de entrada de uma das unidades.  
Crédito: fotos da autora.



À esquerda, Figura 3.05: Unidade de um dormitório. À direita, Figura 3.06: espelho d'água na área comum.  
Crédito: fotos da autora.



À esquerda, Figura 3.07: Vista do jardim central com espelho d'água. À direita Figura 3.08: Detalhe de adorno nas janelas. Crédito: fotos da autora.



À esquerda, Figura 3.09: Área de uso comum: sala de reuniões. À direita Figura 3.10: Área de uso comum: salão de festas. Crédito: fotos da autora.



À esquerda, Figura 3.11: Dona Olga e morador da Vila dos Idosos. À direita, Figura 3.12: Dona Olga e morador. Crédito: fotos da autora.

Saindo para passear pelo jardim, encontramos outros moradores, a Sra. Ylidia, de 79 anos, falante e sorridente, feliz da vida ao encontrar Dona Olga, e outros dois senhores, um deles o morador mais idoso da Vila, ambos satisfeitos com a visita da velha amiga ao conjunto. A conversa comum foi o falecimento da companheira, e a preocupação com os moradores que não possuem família e ficam sujeitos a morrerem ou adoecerem sem a assistência de amigos ou familiares.

Após os cumprimentos e um pouco de prosa, saímos para olhar os espaços de uso comum. As salas comunitárias em cada um dos andares, planejadas para que os moradores não tivessem que realizar grandes deslocamentos, pareciam pouco usadas, com exceção da sala do 2º andar ocupada pelas funcionárias da prefeitura. Mas no salão de festas do prédio, localizado no térreo, havia sinais de uso contínuo, com mobiliário arrumado para receber as frequentes reuniões de moradores, cursos e encontros. No jardim foram instalados equipamentos de ginástica para idosos. Não estavam sendo muito utilizados nos últimos dias devido à grama alta que rodeava todo o jardim, mas ao fim do dia já estariam livres novamente, após a poda realizada pelo funcionário da prefeitura.

Passamos por mais duas casas, o apartamento das companheiras Neide e Dóris e a quitinete de outra senhorinha muito animada que vive na Vila desde a inauguração. Morava antes em um quarto alugado em uma pensão no Brás, onde pagava R\$ 300,00 de aluguel. Morar na Vila dos Idosos permitiu a ela não só uma economia de R\$ 215,00 por mês, mas permanecer na região central da cidade, ter um apartamento só dela, onde não precisa dividir cozinha e banheiro, e ainda compartilhar da companhia dos amigos da Vila. Já Neide e Dóris são figuras ímpares no contexto dos demais idosos, pois são engajadas aos movimentos de moradia e estão à frente das tomadas de decisões para que as coisas funcionem bem dentro do condomínio. Elas questionam as críticas e as fofocas dos moradores, e exaltam os benefícios que a Vila trouxe a cada um que conseguiu ali se estabelecer. Após esta injeção de ânimo e otimismo da Neide e da Dóris, percorri o caminho de volta ao lado de Dona Olga, que continuou a receber cumprimentos dos moradores da Vila que caminhavam pela região. Apesar da idade, muitos fazem tudo a pé, vão ao banco pagar contas, fazem compras e passeiam pelo bairro, com aquele ar de serenidade típico de quem tem muita história para contar.



À esquerda, Figura 3.13: Jardim e área de circulação externa. À direita, Figura 3.14: Dona Olga e os moradores da Vila dos Idosos. Crédito: fotos da autora.



Figuras 3.15 e 3.16: Projeto arquitetônico da Vila dos Idosos. Croquis das unidades Studio e 1 dormitório.  
 Fonte: Vigliecca e Associados



Figuras 3.17 e 3.18: Projeto arquitetônico da Vila dos Idosos. Planta das unidades Studio e 1 dormitório.  
 Fonte: Vigliecca e Associados

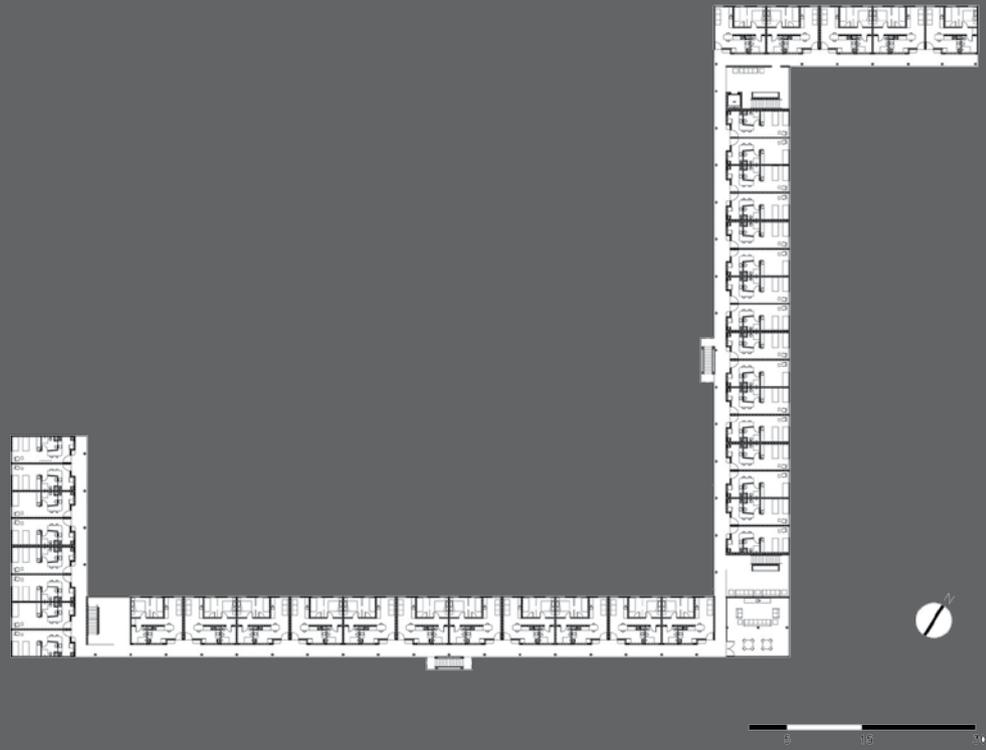


Figura 3.19: Projeto arquitetônico da Vila dos Idosos. Pavimento tipo.  
 Fonte: Vigliecca e Associados

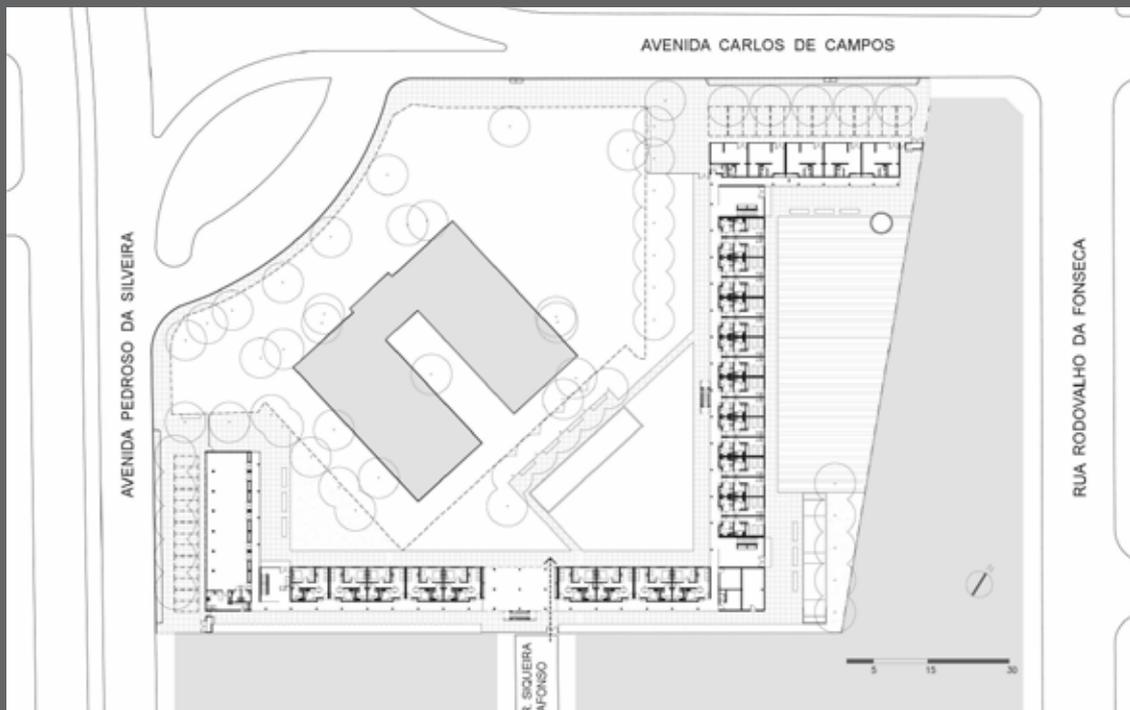


Figura 3.20: Projeto arquitetônico da Vila dos Idosos. Implantação do edifício e planta do térreo.  
 Fonte: Vigliecca e Associados

## Uma visita ao Parque do Gato São Paulo, 6 de maio de 2013

Na visita ao Parque do Gato cheguei sozinha. Havia combinado com Dona Olga, que novamente se dispôs a me acompanhar em mais uma visita, que nos encontraríamos em uma das entradas do condomínio. Para chegar até lá alguns quarteirões foram percorridos a pé. Atravessei a marginal e contornei as laterais do conjunto, um caminho ocupado por poucas pessoas e algumas barracas de comidas e bebidas instaladas ao redor das grades que envolvem os prédios, duas delas construídas com placas de compensados, uma delas instalada sobre um trailer. Elas representavam uma necessidade de espaços de comércio comuns em processos de reurbanização de favelas, como o Parque do Gato. Precisava-se dar um jeito para comercializar o que antes era vendido na soleira da porta. Fui abordada por alguns moradores quando tirava fotos dos pequenos comércios. Perguntavam quem eu era, porque estava ali, o que queria, se conhecia algum morador. Respondi que estava fazendo uma pesquisa sobre habitação para o meu doutorado. Estas abordagens podiam ser indícios do que já haviam me falado sobre o Parque do Gato e que depois foi reforçado com o depoimento dos moradores e as avaliações do empreendimento pela prefeitura, de que ali havia certo “controle” sobre os inquilinos por grupos ligados pelo tráfico de drogas ou outras “organizações sociais” remanescentes da antiga favela que existia no local, antes da reurbanização.

Dona Olga, sempre gentil e sorridente, me esperava do lado de dentro da única portaria em funcionamento, cuja guarita estava vazia e aparentemente sem uso há tempos. O dia quente de sol fazia com que os pequenos jardins parecessem ainda mais secos do que estavam e os pátios de cimento ainda mais áridos. Mas havia áreas de estar e lazer, parquinho, mesas e bancos. Estavam vazias, mas provavelmente pelo dia quente e pelo horário, por volta das 11 da manhã, quando muitas das crianças deveriam estar na escola.

Subimos um lance de escada para encontrar Dona Alice, uma senhorinha de aspecto frágil, meio adontada, olhar triste. Ela dividia um apartamento de 1 dormitório com alguns gatos, provavelmente remanescentes da época da favela, que não por acaso se chamava Favela do Gato. Sentamos à mesa da cozinha, Dona Olga me apresentou e Dona Alice começou a contar a sua história. Morava ali desde a inauguração do prédio. Veio de São João da Boa Vista. Morava antes no Sítio das Alamedas, no Canindé. Fugiu de casa por causa dos maus tratos e foi parar no Albergue do Glicério, onde viveu alguns longos anos. Foi então que conseguiu documentação para ter direito à Lei Orgânica de Assistência Social e foi cadastrada na demanda do GARMIC, que intermediou sua mudança para o Parque do Gato.

Dona Alice disse gostar muito de onde mora por causa do espaço. “Nenhuma COHAB é assim”, dizia ela, “o único problema é que demoram muito pra consertar as coisas, mas no geral é bom”. Outra reclamação foi o preço do aluguel: sabe que não é caro, mas diz que seu contrato foi feito errado e por isso paga o dobro do que a maioria dos moradores, R\$ 107,00 ao invés de R\$ 55,00. Tem alguns problemas de saúde, mas é bem atendida na unidade de pronto atendimento do PAI Boracea. Dona Alice trocou mais algumas palavras com Dona Olga sobre os moradores antigos, contou de alguns amigos que “sumiram” e outros que “venderam” e se mudaram: “É até um bom negócio vender, falam que pagam até 40 mil, mas pra mim não faz diferença, não tenho nem pra quem dar esse dinheiro, não posso é ficar sem lugar pra morar”.

Dali fomos para o outro bloco, alguns metros adiante. No caminho já encontramos algumas crianças no pátio. Observei as janelas. Muitas das pequenas sacadas dos prédios de cinco andares eram usadas como varal, para secar roupas. Havia muitas bicicletas também, apoiadas nos corrimãos e penduradas nas grades. As paredes estavam bem sujas, esquadrias descascadas, pequenos reparos por fazer.



**Figuras 3.21 e 3.22: Vista externa do conjunto Parque do Gato.**

Crédito: fotos da autora.



**À esquerda, Figura 3.23: Áreas de uso comum. À direita, Figura 3.24: Comércio informal instalado nos limites do condomínio.**

Crédito: fotos da autora.



**Figuras 3.25 e 3.26: Área de lazer e varandas dos apartamentos.**

Crédito: fotos da autora.

Não parecia haver muita manutenção e limpeza por ali. Subimos três lances de escada e chegamos ao apartamento de 2 quartos ocupado pelo Sr. Nelson e Dona Joana. Um casal bonito, daqueles apaixonados, de dar gosto de ver. Eram amigos de longa data de Dona Olga, por quem aparentavam ter muito carinho e gratidão. Ao contrário da casa de Dona Alice, escura e triste, o apartamento do casal era muito iluminado, bem arrumado, limpo e arejado. Dava para morar uma família ali com bastante conforto. Sentamos à mesa, Dona Joana trouxe o bule de café e algumas bolachas. Mais uma vez Dona Olga, cordialmente, me apresentou, e os dois começaram a contar um pouco a história deles.

Moravam em uma pensão em Guaianazes, “muito longe comparado com onde estamos agora”, disse o Sr. Nelson. “Lá o banheiro e a cozinha eram coletivos, e pagávamos R\$ 300,00 de aluguel. Nossa vida melhorou muito depois da mudança, não tem nem comparação, antes o dinheiro não dava pra nada”. Os dois se mudaram para o Parque do Gato logo depois da inauguração, em dezembro de 2004. “Somos felizes aqui”, disse o Sr Nelson. Ele contou que agora estava bom, mas que passaram por momentos difíceis com a presença dos grupos ligados ao tráfico de drogas e bandidos. Contaram que um dos moradores foi obrigado a vender o apartamento por 15 mil reais para uma pessoa ligada ao grupo do tráfico. “Algumas atividades e movimentações suspeitas ainda existem, mas fechamos a porta e ninguém nos incomoda”, afirmou com satisfação Dona Joana. Também comentaram sobre os que venderam e foram morar em lugares distantes e sobre o grande número de moradores que



**Figuras 3.27 e 3.28: Áreas de uso comum entre os blocos.**

Crédito: fotos da autora.



**Figuras 3.29 e 3.30: Moradores do Parque do Gato.**

Crédito: fotos da autora.

viviam lá sem pagar nada. Disseram que pouco contato tinham com o pessoal da prefeitura. Não sabiam de nenhum controle sobre a renda dos moradores para permitir que outras pessoas necessitadas tivessem acesso ao aluguel, quando perguntei sobre a possibilidade de mudança das famílias com ascensão econômica. “Que eu saiba, aqui só vai embora quem quer”, afirmou Dona Olga.

Já estava na hora do almoço, os três amigos passaram bons minutos recordando os tempos passados e vendo fotos de companheiros antigos. Nos despedimos e voltei a pé com Dona Olga até o Bom Retiro. Por estar localizado junto à Marginal, o Parque do Gato parecia longe do centro, mas alguns quarteirões percorridos e percebemos que sim, era perto. “Que bom que dispensamos o ônibus”, disse Dona Olga, bem mais disposta do que eu, debaixo do sol quente. “Caminhar faz bem”, repetia.

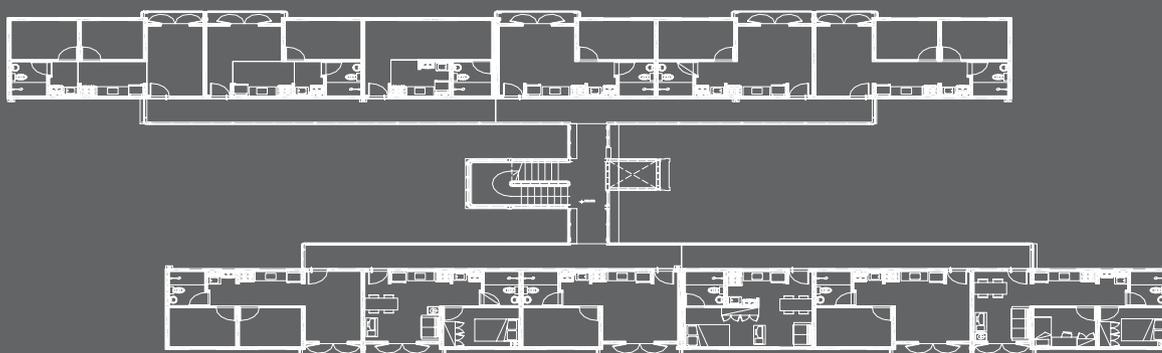


Figura 3.31: Projeto arquitetônico do Parque do Gato. Planta do pavimento tipo.

Fonte: COHAB, SP – Gerência de Projetos

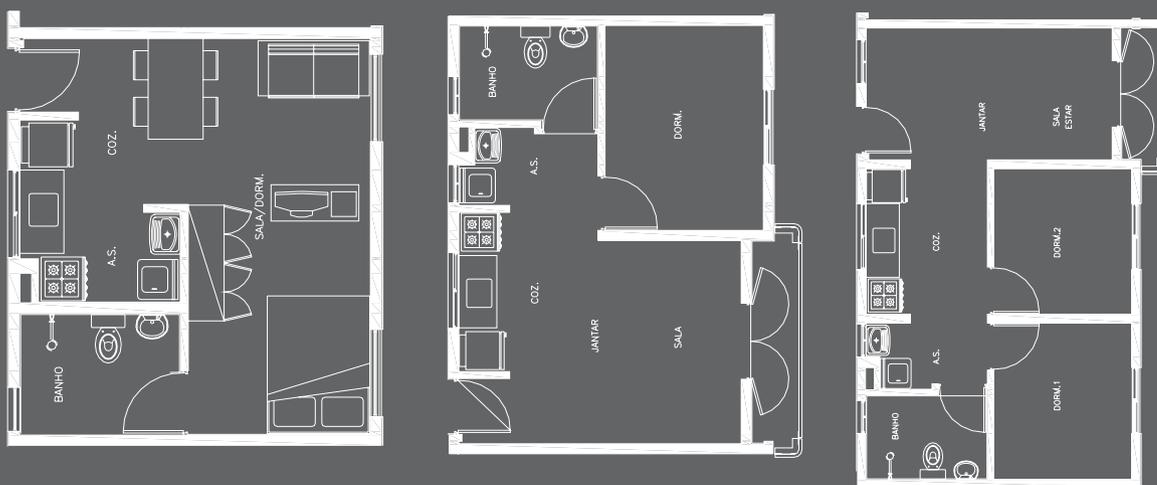


Figura 3.32: Projeto arquitetônico do Parque do Gato. Plantas: Quitinete, apartamento de 1 dormitório e apartamento de 2 dormitórios.

Fonte: COHAB, SP – Gerência de Projetos

## **Regulamentação: avanços e limitações**

A Resolução nº 23 de 12 de julho de 2002 do Conselho Municipal de Habitação, assinada pelo então Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Paulo Teixeira, aprovou o Programa de Locação Social justificado pela insuficiência dos programas de construção e financiamento da casa própria em diminuir o déficit habitacional; pela insuficiência de renda ou pela impossibilidade de sua comprovação; pelas condições habitacionais da população que vive em imóveis locados ou sublocados como os cortiços e têm interesse em permanecer morando no centro; e pela necessidade de formular um atendimento habitacional adequado às pessoas que vivem em situação de rua. O Programa se destinou a:

[...] viabilizar o acesso das famílias de baixa renda beneficiárias do Fundo Municipal de Habitação a uma moradia digna, seja em novas unidades habitacionais ou em unidades requalificadas, produzidas ou adquiridas com recursos públicos do município, exclusivamente, ou em parceria com outras instituições, público ou privadas. (PMSP, 2002b).

Segundo a regulamentação, as áreas para produção de novas unidades e imóveis passíveis de seleção deveriam atender os critérios de maior ou plena utilização de investimentos já realizados, menor investimento por família ou pessoa, maiores opções de atendimento ao transporte coletivo e regiões que concentrassem maiores índices de emprego.

O programa foi destinado às pessoas sós, famílias com renda de até 3 s.m., pessoas em situação de rua, pessoas portadoras de direitos especiais, moradores em área de risco, de insalubridade e prioritariamente a idosos. O acesso aos imóveis seria feito por meio de contratos de locação social firmados diretamente com os beneficiários selecionados, que periodicamente passariam por nova avaliação social para verificar se ainda possuíam condições de acesso ao subsídio.

Foi regulada a implementação de um acompanhamento socioeducativo regular e permanente para estimular a inserção social e a capacitação profissional, a ser realizado por HABI ou por entidades sem fins lucrativos. A gestão condominial seria de competência da COHAB-SP, de forma direta, terceirizada ou pelos próprios moradores, em sistema de autogestão, a ser cobrada dos beneficiários uma taxa correspondente ao rateio das despesas condominiais, sob a qual não incidiria o subsídio.

Foram definidas diretrizes para a composição do valor de investimento e cálculo da sua recuperação mensal, onde os custos para aquisição e reforma ou de construção das unidades seriam considerados para o valor do investimento público, desconsiderando o custo da infraestrutura pública. O valor do investimento retornaria ao Fundo Municipal de Habitação através do pagamento mensal dos aluguéis no prazo de trinta anos.

A resolução definiu o comprometimento máximo de 10% da renda para as famílias de até 2 s.m., chegando a 15% para famílias de mais de 3 s.m., desde que a renda per capita seja inferior a 1 s.m., conforme quadro a seguir:

**Quadro 3.02: Comprometimento da renda familiar no Programa de Locação Social**

Faixa de Renda Familiar (em salários mínimos)	Composição Familiar (membros)	Capacidade de endividamento (%)
Até 2 SM	Todas	10%
	1 - 4	12%
Acima de 2 SM a 3 SM	5 - 7	11%
	8 ou mais	10%
Acima de 3 SM*	3 - 4	15%
	5 - 7	14%
	8 ou mais	13%

\* Famílias com renda per capita inferior a 1 SM

Fonte: PMSP, 2002.

O subsídio é familiar, intransferível e renovado anualmente mediante avaliação da situação do beneficiário através de comprovação de renda, com a sua manutenção condicionada ao pagamento das taxas condominiais. As taxas são referentes à administração e ao fundo de manutenção, acrescidas ao valor do aluguel, que corresponde à recuperação do investimento, a ser depositado no FMH. Quando as taxas não conseguirem cobrir as contas do condomínio, recursos do FMH seriam aportados.

Quanto aos agentes responsáveis pelo Programa de Locação Social, a Sehab, por meio de HABI, foi nomeada como Órgão Gestor, ficando responsável por coordenar o programa, selecionar a demanda, desenvolver o acompanhamento socioeducativo regular e permanente, reavaliar periodicamente a situação socioeconômica dos beneficiários, monitorar e avaliar periodicamente o programa, analisar e aprovar a prestação de contas. A COHAB, enquanto operador do programa, ficou incumbida de adquirir o imóvel, contratar o projeto e a obra de construção ou reforma, assegurar a manutenção dos imóveis, firmar os contratos de locação, administrar o condomínio, promover o retorno mensal da recuperação dos investimentos ao CMH, definir o valor dos subsídios e elaborar a prestação de contas. A PMSP, aliada ou não a outros agentes públicos ou privados, foi elencada como a promotora do programa.

Seis meses após a publicação da resolução nº 23 pelo CMH, a Sehab regulamentou as regras do programa, detalhando os apontamentos da resolução, através da Instrução Normativa 01/03. Novas importantes atribuições foram incumbidas aos agentes do programa. HABI ficou ainda responsável por estabelecer convênios e parcerias com outros órgãos e entidades para a implantação de programa de estímulo à inserção social dos beneficiários, estimular em cada empreendimento a autogestão condominial, participar da elaboração das diretrizes gerais de aquisição, projeto, construção ou reforma dos novos empreendimentos e sistematizar dados de indicadores sociais para avaliações periódicas.

A Instrução Normativa determinou ainda que os locatários pudessem solicitar reavaliação socioeconômica à Sehab-HABI quando houvesse alteração de sua situação financeira que pudesse impedir o pagamento do aluguel, para o fim de modificação de subsídio, e que a condição para a manutenção do subsídio é a adimplência com as taxas condominiais e com os alugueis mensais, estando o subsídio cessado automaticamente à inadimplência do pagamento de 3 alugueis.

Foi definido também o prazo de 48 meses para a duração do primeiro contrato de locação e que a reavaliação das condições socioeconômica dos beneficiários pela Sehab fosse feita a cada 24 meses, e não anualmente como descrito na resolução inicial.

De forma geral, a regulação sobre o programa representou um avanço para a política habitacional municipal, por introduzir a modalidade da locação e da criação de um parque público dentro do contexto hegemônico da produção privada. O programa procurou conciliar a necessidade da diversidade de oferta na forma de aquisição da moradia aliado à questão territorial, crucial para o desenvolvimento econômico e social das famílias, quando focou a produção das unidades em áreas centrais onde há oferta de emprego e onde está concentrada a grande maioria dos trabalhadores informais e moradores de cortiços, público alvo da locação. A definição do atendimento para famílias com renda de até 3 s.m., ou seja, focado na faixa de maior vulnerabilidade social, exigia a previsão de um atendimento socioeducativo para as famílias para capacitação e inserção social, que não somente foi incluído como atribuição da Sehab, mas como regular e permanente, a fim de acompanhar o processo de adaptação das famílias na nova moradia e seu desenvolvimento econômico, partilhando a idéia de que a condição de vulnerabilidade deve ser uma etapa a ser superada.

Outro fator interessante, que estruturou a elaboração do programa, é o retorno do valor de investimento nas unidades habitacionais ao Fundo Municipal de Habitação através do pagamento dos aluguéis, contribuindo para o financiamento de novos empreendimentos. Essa prerrogativa coloca o programa de Locação Social em um patamar muito mais vantajoso em termos de política habitacional em longo prazo do que os programas de financiamento de casa própria existentes, onde o subsídio público é transferido para o mercado imobiliário privado no processo de revenda das habitações e o poder público se exime de acompanhar a condição habitacional futura das famílias beneficiadas, sobretudo quando se trata de famílias muito pobres com grandes chances de não conseguirem arcar com as despesas da nova moradia e sujeitas ao repasse das unidades.

O estímulo à autogestão condominial foi outra importante diretriz apontada pela regulamentação, cuja efetivação seria fundamental para a sustentabilidade do programa, considerando a escassez de recursos das famílias para pagar as taxas condominiais e as limitações do corpo técnico municipal. Contudo, além da inserção do tema como diretriz, seria necessário um direcionamento mais detalhado sobre o processo de autogestão e a elaboração de regulamentações complementares. A resolução coloca famílias, a princípio sem renda, como demanda prioritária e, ao mesmo tempo, aponta a adimplência do aluguel e das taxas condominiais e de serviços como condições de permanência das famílias, enquanto que o condomínio não pode ter subsídio público. São questões conflitantes, considerando a incapacidade de pagamento das famílias em situação de rua ou sem emprego. Nesse caso, a autogestão pode sim reduzir os valores das taxas condominiais e contribuir para a inserção das famílias de menor renda, mas deveria ser algo estruturado conjuntamente com o programa, na forma da regulamentação de cooperativas, por exemplo, já que somente o “estímulo” por parte do ente público não foi, como veremos adiante na avaliação dos empreendimentos de locação social implantados, suficiente para promover de fato a implementação de um sistema de autogestão.

Outro fator questionável na regulamentação do programa de Locação Social é em relação ao prazo de 48 meses para cadastramento das famílias atendidas, e de 24 meses para a revisão dos subsídios, definidos pela Instrução Normativa. São prazos muito extensos que vulnerabilizam o controle da prefeitura, contribuindo para as correntes ocupações irregulares na forma de sublocações, trocas e venda das unidades, identificadas nos empreendimentos implantados.

### **Monitoramentos e avaliações**

Cerca de um ano e meio após o lançamento dos dois primeiros empreendimentos, Parque do Gato e Olarias, o BID, um dos financiadores do programa de Locação Social, elaborou um relatório avaliati-

vo<sup>59</sup> sobre a administração dos condomínios, situações de inadimplência, ocupações irregulares e as formas de gestão dos empreendimentos.

O modelo de administração dos condomínios não foi concebido no desenho original do programa e estava sendo, ainda após a implantação do Programa, estudado por uma Cooperação Técnica financiada pelo governo japonês (a fundo perdido) com recursos administrados pelo BID. Os empreendimentos foram inaugurados com uma administração temporária terceirizada pela COHAB-SP, realizada pela empresa Principal Administração e Empreendimentos S/C, que atuou de outubro de 2004 a julho de 2005, tendo como atribuição a emissão dos boletos de cobrança das taxas condominiais e o controle e arrecadação das mesmas. A empresa realizou plantões semanais de atendimento à população nos três primeiros meses de implementação da administração, contudo, após a rescisão contratual, os moradores ficaram meses sem receber a prestação de contas e sem o repasse do fundo de caixa, pertencentes aos moradores.

A forma simplista como foi efetuada a administração inicial dos condomínios gerou uma série de solicitações dos moradores, que reivindicavam por: reuniões para a prestação de contas, levantamento de custos para contratação de prestador de serviços de limpeza, esclarecimentos sobre as propostas de trabalho da administradora, continuidade dos plantões e atendimento por telefone para esclarecimento de dúvidas, participação da Administradora na discussão e cumprimento das Normas de Convivência do Regulamento Interno, verificar com as concessionárias as reclamações referentes ao alto consumo de energia elétrica e gás encanado e as dificuldades em pagá-las e leitura individual do consumo de água, que não estava sendo realizada. O registro destas solicitações mostra que a população moradora não só esteve preocupada com os problemas de gestão, mas também atuante perante as questões que impactavam diretamente a organização social e financeira do grupo. Frente a isto, foi realizada em maio de 2005, pela equipe de Habi Centro e COHAB-SP, uma sistematização dos problemas, buscando elencar as ações necessárias para o alcance das soluções.

Os principais problemas identificados foram a inadimplência no pagamento do aluguel e das taxas condominiais e a situação ocupacional irregular, que envolvia venda ilegal, cessão da unidade, invasão ou sublocação do imóvel, problemas estruturais que comprometiam a sustentabilidade do programa e apresentavam-se como reflexo da não implementação de elementos essenciais planejados inicialmente. A falta de definição dos tipos de comércio e início das locações das salas comerciais no residencial Olarias, e a solicitação de respostas sobre as áreas comerciais para a sobrevivência das famílias do Parque do Gato, cuja construção da área comercial não havia sido iniciada por questões financeiras, e dependeria da abertura de um processo de licitação, comprometiam as ações para a geração de emprego e renda dos moradores, cuja estrutura econômica e social originais não permitiria o enquadramento no modelo proposto. O processo de elaboração de uma gestão compartilhada com os locatários, conforme apresentado como diretriz na Resolução CFMH nº 23 de 2002, a fim de possibilitar a redução das despesas mensais, também não havia sido implementado, não dando alternativas aos moradores, a não ser pagar as taxas conforme eram apresentadas pela administradora.

Em pouco mais de um ano de programa, quase 55% dos moradores do Parque do Gato estavam inadimplentes com o pagamento do aluguel. No Residencial Olarias a inadimplência chegava a 60%, conforme mostram os quadros a seguir.

---

59 O relatório avaliativo elaborado pelo BID foi fornecido pela Sehab e compreende um documento de 29 páginas, sem título, com dados do Programa Locação Social no contexto do Programa Morar no Centro.

**Quadro 3.03: Inadimplência de aluguel do Programa Locação Social no Residencial Parque do Gato**

Faixas de Aluguel	Situação em 09/09/2005*	
	Quantidade	%
Em dia	198	45,31
1 a 3 alugueres em atraso	134	30,67
4 a 5 alugueres em atraso	42	9,61
Mais de 6 alugueres em atraso	63	14,41
Total	437	100,0

Obs.: O quadro foi elaborado a partir de listagens encaminhadas pelo Departamento Financeiro da COHAB. A diferença entre o número de unidades habitacionais e o total apresentado em setembro refere-se a 37 famílias já perderam o subsídio e 12 que não obtivemos informações.

Fonte: COHAB-SP

**Quadro 3.04: Inadimplência de aluguel do Programa Locação Social no Residencial Olarias**

Faixas de Aluguel	Situação em 09/09/2005*	
	Quantidade	%
Em dia	55	40,14
1 a 3 alugueres em atraso	49	35,77
4 a 5 alugueres em atraso	15	10,95
Mais de 6 alugueres em atraso	18	13,14
Total	137	100,0

Fonte: COHAB-SP

O relatório do BID identificou também que muitas das famílias inadimplentes haviam solicitado revisão dos subsídios por não estarem conseguindo arcar com os custos, porém esta revisão não havia sido encaminhada à aprovação do FMH (quadro a seguir). A interrupção dos subsídios, que segundo a regulamentação do programa deveria ser feita no caso de inadimplência, também não havia sido realizada em nenhum caso, pois dependia da possibilidade de parcelamento da dívida total do locatário, o que implicaria na revisão do subsídio.

**Quadro 3.05: Inadimplência de aluguel social X solicitações de revisão do subsídio em outubro de 2005**

Faixas de Aluguel	Quantidade de famílias que solicitaram revisão	
	Residencial Parque do Gato	Residencial Olarias
Em dia	24	03
1 a 3 alugueres em atraso	13	05
4 a 5 alugueres em atraso	04	01
Mais de 6 alugueres em atraso	10	04
Total	51	13

Obs.: 14 famílias do Residencial Parque do Gato perderam subsídio.

Fonte: COHAB-SP

As taxas condominiais apresentavam percentuais de inadimplência ainda maiores que o aluguel. No Parque do Gato, das 437 unidades ocupadas, 234 estavam inadimplentes, ou seja, cerca de 56%. No Residencial Olarias, 130 das 137 unidades, quase 95% das famílias apresentavam mais de um mês de atraso no pagamento do condomínio (quadro a seguir).

**Quadro 3.06: Inadimplência da taxa condominial em julho de 2005**

Parcelas de condomínios em atraso	Residencial Parque do Gato		Residencial Olarias	
	Quantidade	%	Quantidade	%
1 a 2	116	49,6	51	39,2
3 a 6	59	25,2	56	43,1
Acima de 6	59	25,2	23	17,7
Total	234	100	130	100

Fonte: COHAB-SP

Quanto às ocupações irregulares, significativas, porém com percentuais bem inferiores aos da inadimplência (quadro a seguir), seria necessário realizar a identificação, notificação e reintegração de posse da unidade, seguida pela indicação de nova demanda, procedimentos que não haviam sido realizados. Segundo informações de moradores coletadas na visita técnica realizada em 2013, a prefeitura fazia “vistas grossas” para os casos de repasse ilegal das unidades, seja por questões políticas ou por receio de mobilizações de moradores e dos grupos ligados ao tráfico de drogas, que eram responsáveis por “gerenciar” parte das trocas das unidades.

**Quadro 3.07: Quadro de situações de ocupações irregulares em outubro de 2005.**

Situações Identificadas	Residencial Parque do Gato		Residencial Olarias	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Ocupação regular	406	83,5	133	97,0
Ocupação irregular (venda, cessão, invasão)	68	14,0	03	2,2
Ausentes nas visitas de monitoramento, e que não atenderam a convocatória da equipe	03	0,7	-	-
Troca de unidade/ empreendimento	09	1,8	01	0,7
Total	486	100,0	137	100,0

Fonte: COHAB-SP

O relatório avaliativo do BID também identificou a ausência de serviços de zeladoria e portaria nos empreendimentos, elevadores parados, a quase um ano sem manutenção e falta de pagamento das contas de energia elétrica individuais, devido aos altos valores, já que a Tarifa Social ainda não tinha sido implementada pela Eletropaulo devido à incompatibilidade técnica com o sistema elétrico dos prédios. Foram identificados ainda problemas de furto de equipamentos de segurança e a atuação de grupos ilícitos organizados nos empreendimentos. Aqui conseguimos identificar problemas não só de gestão, mas também da própria concepção dos projetos dos empreendimentos de locação social, que demandariam instalações compatíveis com os serviços existentes e também uma estrutura construtiva padronizada, para facilitar os processos de manutenção, e de maior solidez, compatível com o uso público e rotativo em longo prazo.

Em 2008, novas avaliações<sup>60</sup> foram realizadas pela Sehab e COHAB- SP, incluindo os dados referentes à Vila dos Idosos, empreendimento lançado em 2007. Os dados mais significativos continuaram sendo a inadimplência do aluguel (56,93% no Residencial Olarias, 70,61 % no Parque do Gato e 15,18% na Vila dos Idosos) e as ocupações irregulares, ou seja, unidades ocupadas por famílias que adquiriram irregularmente o imóvel das famílias originais (37,45% no Parque do Gato, 29,93% no Residencial Olarias e nula na Vila dos Idosos). Ambos os números, de inadimplência e ocupações

60 A avaliação realizada em 2008 pela Sehab e COHAB-SP sobre o Programa Locação Social está disponível em: <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao\\_locacao\\_social\\_060808.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locacao_social_060808.pdf)>. Acessado em setembro de 2014.

irregulares, haviam subido muito nos três anos de intervalo das avaliações, o que mostra que os problemas iniciais (de gestão, projeto e implantação parcial dos elementos planejados) não somente foram mantidos como agravados com o passar dos anos.

A avaliação realizada em 2008 pela prefeitura mostrou também uma significativa diferença entre os primeiros empreendimentos e a Vila dos Idosos, cuja condição dos moradores, aposentados ou beneficiários da LOAS, permitia uma maior sustentabilidade do conjunto, com poucos casos de inadimplência e nenhum registro de repasse. Outro fator de diferenciação da Vila dos Idosos é contar com uma maior participação dos moradores no processo de gestão condominial, mesmo com este ainda mantido no formato original do programa, devido ao grande número de moradores serem originários do GARMIC, com pessoas ativas na articulação dos movimentos de moradia morando no empreendimento (é o caso das Sras. Neide e Dóris, identificadas na visita técnica realizada em 2013).

O trabalho social realizado pela Sehab foi detalhadamente descrito na avaliação de 2008, onde destacam-se muitas reuniões condominiais e visitas domiciliares, com trabalhos voluntários com ONGs e associações, campanhas de saúde e serviços de manutenção prestados e o registro de realização de campanhas para incentivo à redução da inadimplência. Foram registradas, contudo, a não continuidade da implantação do Modelo de Gestão Condominial Compartilhada e a falta de adesão para os Cursos de Capacitação Profissional como parte dos Programas de Geração de Emprego e Renda, que seriam os principais condicionantes para a sustentabilidade do programa de Locação Social. Os demais aspectos dificultadores identificados pelo BID, como problemas de gestão, manutenção e vandalismo, mantiveram-se.

Em trabalhos acadêmicos sobre a Locação Social também datados de 2008, foram apontados outros problemas referentes ao uso dos espaços pelos moradores, como a destinação de áreas para a guarda das “carroças” dos catadores de material reciclável e para o armazenamento de materiais, que foram incluídas nos projetos considerando que os catadores compunham parte significativa da demanda original dos moradores.

As primeiras avaliações vêm mostrando que as atividades de triagem preliminar e armazenagem de materiais descartados mostraram-se desastrosas para as condições de higiene e conflitantes com as atividades habitacionais, tanto para os conjuntos como para a vizinhança. Os níveis de sujeira e degradação são visíveis inclusive nas áreas externas dos condomínios. (CANTERO; GHOUBAR, 2008, p. 8).

Outra questão apontada, que também foi identificada na visita técnica em 2013, foi a existência dos comércios clandestinos, sobretudo nos limites do Parque do Gato, onde o Centro Comercial previsto ainda não havia sido implantado.

A instalação de comércio de forma clandestina e ilegal (como, por exemplo, de uma padaria) fomenta ainda mais o descontrole, insegurança e custos elevados de manutenção, uma vez que muitos destes usos valem-se de ligações clandestinas de água e energia elétrica, furtados dos condomínios ou da rede pública. (CANTERO; GHOUBAR, 2008, p. 8).

Cantero apontou para uma “tendência de inviabilidade funcional” dos empreendimentos, traduzida pela inadimplência dos aluguéis e taxas de condomínio, agravado pela não implementação de modelos inicialmente previstos, e pelas vendas ilegais das unidades, que acabaram por dificultar as ações sociais devido ao receio da reintegração das unidades pelo poder público.

Em 2012 um novo e último relatório avaliativo foi elaborado pelo BID sobre o Programa Locação Social. Este relatório não foi disponibilizado pela Sehab a tempo para a finalização deste trabalho,

contudo, foi alegado que o seu conteúdo reproduzia os resultados anteriores, com poucas alterações.

### **Avanços e limitações do programa**

A potencialidade da modalidade de locação social é inegável, sobretudo para suprir a demanda por moradia para a população de baixa renda em áreas centrais, sobretudo quando analisamos os resultados da Vila dos Idosos e dos edifícios Asdrúbal do Nascimento e Senador Feijó. As modelagens em menor escala e o direcionamento para uma demanda específica, possuidora de renda mínima ou com participação ativa no processo de formação do empreendimento, possibilitou um melhor controle de gestão e bons resultados em relação à sustentabilidade dos conjuntos.

Os idosos foram considerados a demanda ideal para o programa, tanto para os gestores da Sehab e COHAB-SP, quanto para os entrevistados pela pesquisa publicada em 2012 pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humano. Não são clientes do financiamento habitacional, em função da idade avançada incompatível com o endividamento e possuem renda mínima constante, o que permite a adimplência no pagamento dos aluguéis e das taxas condominiais. Para os idosos a Locação Social é uma moradia definitiva. Segundo a técnica responsável pelo programa na COHAB-SP, Roberta Hirata (informação verbal)<sup>61</sup>, a substituição dos moradores na Vila dos Idosos acontece somente com a morte dos inquilinos. Há raros casos de solicitações de mudança.

Na pesquisa realizada pelo Centro Gaspar Garcia com moradores dos diferentes conjuntos do programa Locação Social, 65% dos entrevistados comprometiam grande parte da renda com aluguel, e tiveram diminuição expressiva dos gastos com moradia, podendo investir o dinheiro excedente com consumo, saúde, alimentação, lazer e educação. Os que tiveram seus gastos ampliados foram os moradores provenientes de favelas, ocupações ou em situação de rua, que não pagavam aluguel. A localização dos empreendimentos na região central da cidade, próxima às ofertas de emprego e de serviços públicos, com menor exposição à violência e à criminalidade e redução dos gastos com transporte, foi outro fator determinante para a melhoria da qualidade de vida dos moradores, segundo a pesquisa (CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012), considerando ainda que um número representativo dos moradores veio de favelas e situações precárias de moradia.

A estrutura do programa como um todo, contudo, apresenta falhas facilmente identificadas como as causas dos problemas existentes desde o lançamento dos empreendimentos. São falhas oriundas da elaboração da regulamentação incidente, já citadas aqui, da criação de uma estrutura de suporte para o programa de locação, ancoradas pela gestão social e condominial e falhas advindas do descumprimento das diretrizes e objetivos do próprio programa.

A prioridade de atendimento para famílias sem renda, como pessoas em situação de rua, se mostrou um problema no contexto de um programa que não implantou um trabalho social eficaz com capacitação profissional e geração de emprego e renda. Estes moradores mais vulneráveis foram os primeiros a iniciar o processo de inadimplência dos aluguéis e das taxas condominiais. Segundo Hirata, muitos moradores originários de favela estavam inadimplentes desde o início da ocupação na nova moradia.

Os espaços previstos para a instalação do comércio local, com prioridade para os moradores mais vulneráveis que tinham anteriormente o mercado informal como fonte de renda não foram viabilizados ou ocorreram tardiamente. As salas comerciais localizadas no térreo do Residencial Olarias ainda permanecem inutilizadas. Segundo a Sehab, há uma tentativa de fechar parcerias com ONGs para a ocupação dos espaços, já que em tentativas anteriores com os moradores não apareceram inte-

---

61 Depoimento concedido em entrevista realizada em São Paulo, em 29 de janeiro de 2015.

ressados. Contudo, a secretaria afirmou que há solicitações vindas de entidades sociais ou moradores, mas que os espaços não foram liberados, pois não há ninguém que possa se responsabilizar por esta gestão. Neste caso há uma clara morosidade no processo de gestão destas áreas comerciais, considerando que o conjunto foi inaugurado em 2004.

No Parque do Gato, o espaço destinado para o comércio ficou pronto em 2014, 10 anos após a inauguração do empreendimento<sup>62</sup>. Além de retomar o projeto original do complexo, um dos objetivos da instalação de Centro Comercial era eliminar os barracos do comércio informal instalado nas imediações do empreendimento. No momento da escolha da demanda para ocupar o Centro, os comerciantes ali instalados tiveram prioridade e foram transferidos. Contudo, ao invés dos barracos serem demolidos, ali permaneceram e foram “comercializados” novamente, já que a atribuição sobre a área pública ocupada é da Sub Sé e não da COHAB-SP. Este processo evidencia, além da falta de acordos entre as distintas instâncias da gestão municipal, que há uma demanda reprimida por espaços comerciais, compreensível devido ao histórico das famílias que residiam na Favela do Gato.

Os depoimentos dos técnicos da Sehab e COHAB-SP deixaram muito claro que não há uma equipe com responsabilidades definidas para cuidar do programa de locação. Respostas como “não há ninguém que possa se responsabilizar por isso” ou “não tem ninguém para fazer aquilo” foram recorrentes. O programa conta com um total de cinco funcionários, dois da Sehab e três da COHAB-SP. A gestão social, atribuição da Sehab, está terceirizada para a empresa de consultoria Diagonal Urbana. Quando questionei se então não seria atribuição da Diagonal executar os planos de ações sociais para geração de emprego e renda e gestão das atividades a serem desenvolvidas nas áreas comerciais, a Sehab afirmou, com certa incerteza, que parecia não haver técnicos disponíveis para tais tarefas. Seria necessário verificar quais os termos do contrato firmado entre a PMSP e a Diagonal, porém parece evidente que não foi elaborado um planejamento por parte da Sehab que envolva todos estes temas. Perguntei então: “qual o trabalho social que é desenvolvido então?” “Apagamos incêndios” (informação verbal)<sup>63</sup>, respondeu Maria Aurení de Magalhães, psicóloga da Sehab, responsável pela gestão social do programa Locação Social. Atribuições da Sehab com o programa, como a avaliação periódica das famílias para verificar quem ainda pode ter acesso aos subsídios (necessária para manter a idéia de um programa de locação temporário, e não permanente), acompanhamento socioeducativo regular e permanente, elaboração de programas de inserção social e capacitação profissional, não são cumpridas. A tentativa de implantar uma cooperação com os moradores para o desenvolvimento de uma gestão condominial compartilhada também não foi feita.

Já as atribuições da COHAB, que estão concentradas na efetivação dos contratos e pagamentos, na administração condominial e na manutenção dos edifícios, se vê atada em muitos aspectos às restrições da regulamentação do programa e à omissão de planejamento da Sehab. A gestão condominial é feita por ela mesma, de forma simplista, já que a terceirização foi uma experiência negativa no início do programa e se mostrou insustentável financeiramente, e a Sehab não avançou no processo de gestão compartilhada ou autogestão dos moradores. Muitos dos problemas de manutenção são resolvidos tardiamente devido a morosidade para a captação de recursos extras em casos de necessidade de reformas mais estruturais. Um exemplo colocado por Hirata foi uma necessidade da troca dos componentes eletrônicos do bombeamento de um dos edifícios do Parque do Gato, que ficou com o fornecimento de água interrompido por semanas, cuja manutenção demandou a abertura de um processo para liberação de recursos e a necessidade de cotar serviços, já que o Fundo de Manutenção

62 O critério para a ocupação do Centro Comercial, desenvolvido pela AA Arquitetos Associados, é ser morador original do programa e ter possuído comércio na favela. Será cobrada uma taxa de R\$ 100,00 por mês de aluguel e as despesas condominiais serão rateadas entre os locatários.

63 Depoimento concedido em entrevista realizada em São Paulo, em 29 de janeiro de 2015.

não pode ser acessado de forma direta. Hirata ressaltou que a COHAB-SP possui, historicamente, a função de promotora habitacional, e não gestora, não possuindo corpo técnico em quantidade e qualificação necessárias para cumprir a função da administração condominial e manutenção dos edifícios. Na opinião dela, o programa é potencialmente muito bom, mas precisa de muitas alterações para funcionar.

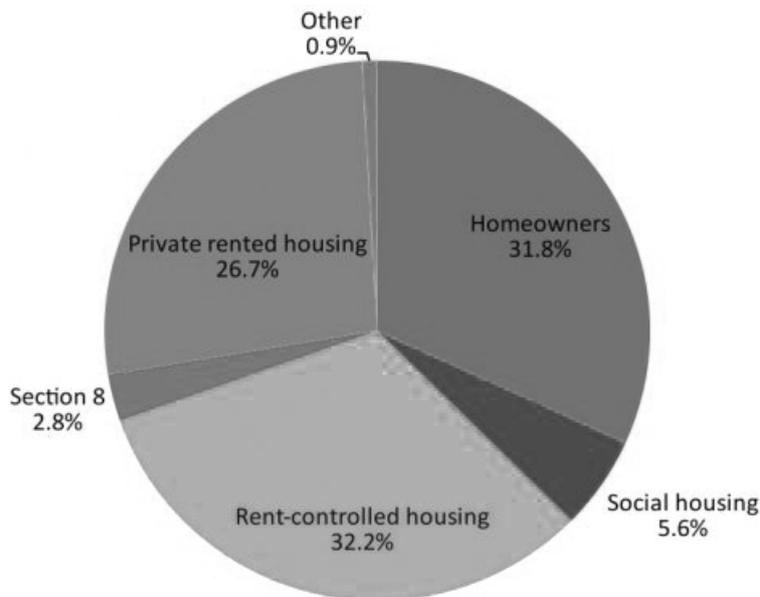
O que mais impressiona na avaliação financeira do programa é que, mesmo com o índice de mais de 60% de inadimplência nos edifícios de maior porte, Parque do Gato e Residencial Olarias, os empreendimentos de Locação Social, todos eles, ainda se mantêm sustentáveis. Os pagamentos realizados conseguem ser suficientes para a manutenção do programa, e apenas em casos raros é necessário recorrer ao FMH, segundo relato da COHAB-SP. O que indica então que um direcionamento maior de subsídios para as famílias de maior vulnerabilidade poderia ser planejado.

### 3.3.2 O que podemos aprender com as experiências internacionais: o caso da *New York City Housing Authority*

Muitos países adotaram a Locação Social, de propriedade do Estado, como forma de enfrentar o problema da moradia agravado com o rápido processo de urbanização após a Revolução Industrial. França, Portugal, Inglaterra, Holanda, Alemanha, Itália, Áustria e também os Estados Unidos, apesar do recente processo de privatização dos parques públicos iniciado com o fim do Estado de Bem Estar Social e fortalecidos com as crises econômicas do início do séc. XXI, ainda têm a locação social como uma importante modalidade da política habitacional. A Alemanha possui atualmente cerca de 40% de suas moradias na modalidade de locação, a Bélgica conta com 7%, Inglaterra com cerca de 11%, Espanha com menos de 10% e a França com cerca de 20% (MULLINS; MURIE, 2006 apud KOHARA; COMARU; FERRO, 2014). Em Nova Iorque, nos Estados Unidos, 5,8% de suas moradias são públicas (BLOOM, 2012).

O objetivo ao elencar a experiência de Nova Iorque como exemplo de parque público de locação não se justifica pela representatividade do percentual de habitações, que é relativamente pequeno em relação a média dos países europeus, porém significativo, considerando o contexto americano das privatizações e da própria cidade de Nova Iorque. A escolha se deu pela oportunidade de avaliar o parque público *in loco*, e pela identificação de algumas características do programa que podem nos servir de exemplo e referência, mesmo considerando todas as diferenças de contexto econômico existentes entre Brasil e os Estados Unidos da América.

A experiência da *New York City Housing Authority* (NYCHA) em muito difere de outras cidades americanas, que viram seus parques públicos de habitação serem desmantelados com o fim do Estado de Bem Estar Social e com a recente crise habitacional. Ao avistarmos do Brooklyn a ilha de Manhattan, um dos metros quadrados mais caros do mundo, é possível identificar os inúmeros edifícios construídos em tijolo marrom em meados da década de 1960 que circundam a ilha. Nestes prédios, os chamados *projects*, estão concentrados, sobretudo, descendentes de imigrantes, em sua maioria negros, que comprometem, no máximo, 30% de sua renda com aluguel, para viver em um dos metros quadrados mais caros do mundo. Mas como Nova Iorque conseguiu manter este parque público frente ao desmantelamento da habitação pública do resto do país? Selecionando os inquilinos, segundo a tese do historiador americano Nicholas Dagen Bloom, professor do *New York Institute of Technology*.



**Distribution of housing stock in New York City in 2010**

Gráfico 3.01: Distribuição do estoque habitacional em Nova Iorque, 2010.

Fonte: Bonnet, 2014 (dados retirados do Furman Center for Real Estate & Urban Policy da New York University)

### **Habitação pública nos Estados Unidos: contexto de uma política em crise**

Cerca de 1,2 milhões de famílias americanas, a grande maioria muito pobre, vivem em unidades de habitação pública, gerenciadas por cerca de 3.300 agências habitacionais. Um número extremamente alto se compararmos com o Brasil, mas que vem sendo reduzido nas últimas décadas.

Em 1974, o Housing and Community Development Act deu fim às novas construções de habitação pública e implantou o programa Section 8, intitulado Housing Choice Voucher Program, que consiste em subsídio de aluguel no mercado privado ou no parque público, com o objetivo de dismantlar os conjuntos com concentração de famílias de baixa renda. Em, 1989 um novo programa, o HOPE VI foi instituído com o mesmo objetivo, aliado à suposta necessidade de eliminar focos de criminalidade<sup>64</sup>, o que resultou na demolição e substituição de um grande número de unidades do parque público de habitação, delegando para o setor privado grande parte do atendimento habitacional. Nos últimos 15 anos, o HOPE VI investiu 6.100 milhões de dólares de recursos federais, demolindo 96.200 unidades habitacionais públicas e produzindo 107.800 unidades novas ou renovadas, com apenas 50% acessível (RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, 2010). “Muitas das unidades demolidas são substituídas por habitação com valor de mercado e muitas das unidades ‘acessíveis’ são muito caras para muitos dos inquilinos de habitação pública”<sup>65</sup> (RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, 2010, p. 8). Além disso, o sistema de vouchers, fornecido para muitas das famílias cujas habitações foram demolidas “[...] colocou a responsabilidade de encontrar habitação no mercado privado para

64 A comissão intitulada National Commission on Severely Distressed Public, contratada para avaliar o estado da habitação pública nos Estados Unidos, concluiu que a maioria dos 1.4 milhões de unidades públicas de habitações americanas eram bem mantidas, contudo, o percentual de 6%, ou 86 mil unidades que apresentaram problemas de gestão, manutenção e criminalidade, serviram para legitimar o HOPE VI e as consequentes demolições (Relatoria especial da ONU para o direito à moradia adequada, 2010).

65 Tradução livre do relatório original em inglês.

o utilizador, onde as opções são muitas vezes limitadas, sem unidades disponíveis em certos bairros ou proprietários que não estão dispostos a participar do programa”<sup>66</sup> (RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, 2010, p. 9).

Esta transferência de responsabilidades resultou na diminuição da oferta de habitação pública (atualmente 1,2 milhões de unidades) e na elevação da taxa da casa própria (69%), segundo o relatório para a moradia adequada da missão aos Estados Unidos, realizada pela então relatora da ONU Raquel Rolnik em 2010. A recente crise hipotecária foi reflexo desta política, quando facilitou o crédito imobiliário para famílias sem comprovação de renda e com histórico ruim de crédito. Como as taxas de juros eram pós-fixadas, o aumento das taxas, antes baixas, gerou altos índices de inadimplência e a consecutiva perda dos imóveis por parte dos moradores, com danos, sobretudo, aos locatários. Com a redução dos financiamentos federais em 25% entre 1999 e 2006, as agências habitacionais precisaram reduzir suas próprias despesas, privatizando os conjuntos habitacionais ou tomando ações como cortes em áreas como segurança e manutenção ou a seleção de inquilinos com renda mais alta.

### ***New York City Housing Authority***

O NYCHA começou a construir habitação social em 1934. Chegou a privatizar alguns conjuntos na década de 1960, mas foi pressionado por ativistas afro-americanos e porto-riquenhos, juntamente com alguns acadêmicos, a ampliar o número de beneficiários da previdência social. As ativas associações de inquilinos presentes hoje nos *Projects* são figuras importantes para a manutenção das moradias públicas, apesar da redução de investimentos para a construção de novas unidades habitacionais. Entre 1976 e 2012, o número de apartamentos alugados aumentou “apenas” 8,4% (BONNET, 2014).

Mais de 10% de toda a habitação social nos EUA é gerida pelo NYCHA. A habitação social, ofertada através da modalidade locação, é responsável por 5,8% do estoque total de moradias da cidade, onde 31,8% são moradias privadas ocupadas por seus proprietários, 26,7% são moradias privadas para locação, 32,3% fazem parte do mercado de aluguéis controlados pelo governo (*Rent-Controlled Housing*) e 2,8% das moradias estão inseridas no programa *Section 8* (BONNET, 2014). Ou seja, há regulação estatal em quase metade das habitações disponíveis, 40,2%.

Segundo dados coletados pelo historiador americano Nicholas Bloom, em 2011, o NYCHA gerencia cerca de 2.600 edifícios, espalhados por 345 complexos diferentes, que abrigam mais de 400 mil habitantes em 180 mil apartamentos. O custo médio do aluguel é de 434 dólares mensais (frente ao custo médio de 2 mil dólares de um apartamento em Bushwick, um bairro pobre no Brooklyn). Dentre os inquilinos, 46% são afro-americanos e 44% são latino-americanos. Apenas 4% dos moradores são brancos. São famílias pobres, com renda média anual de 23 mil dólares (o que está na linha da pobreza para um casal com dois filhos). Do total de moradores, 11% estão no sistema de *welfare* (ou seja, recebem subsídio total), 47% das famílias tem pelo menos uma pessoa no emprego e o restante são deficientes, idosos ou veteranos de guerra. A taxa de vacância é de 0,6% com uma lista de espera de cerca de 160 mil pessoas (BLOOM, 2012).

A gestão é outro fator interessante sobre o NYCHA que pode servir de referência para pensarmos no modelo de Locação Social existente em São Paulo, já que temos na gestão nosso principal gargalo. Há uma equipe de mais de 11 mil funcionários trabalhando para manter o parque público, dos quais 22% vivem nos *projects*, todos recrutados por concurso público para evitar possíveis acusações de nepotismo ou clientelismo (BONNET, 2014). A equipe é responsável por selecionar os inquilinos, cobrar aluguel e cuidar da limpeza e da manutenção do parque habitacional. O trabalho incessante

66 Tradução livre do relatório original em inglês.



Figura 3.33: La Guardia Houses, projects pertencentes ao NYCHA localizados em Two Bridges, entre as pontes do Brooklyn e Manhattan.

Crédito: fotos da autora.

de cobrança de aluguéis mês a mês fez a adimplência nos pagamentos chegar a 98,7% em 2011. A manutenção dos edifícios é outra prioridade estratégica para a gestão, apesar dos recursos limitados, pleiteados ao governo federal. O prazo médio para atendimento de chamadas urgentes de inquilinos foi de 18,3 horas e de chamadas não urgentes foi de 29 dias, segundo levantamento de Bloom junto aos arquivos no NYCHA. A padronização dos edifícios facilita os custos e os trabalhos de manutenção. Todos eles têm os mesmos elevadores, os mesmos tijolos, as mesmas janelas e os mesmos telhados para serem reparados e substituídos (BONNET, 2014), o que é facilmente identificado na visita aos edifícios, são realmente todos idênticos. Esta é outra característica do parque público gerenciado pelo NYCHA que pode servir de referência para o Brasil, considerando todas as dificuldades da COHAB-SP em realizar as manutenções dos edifícios de locação, muitos deles projetados sem a solidez que uma edificação de uso público, rotativo e de longo prazo demandaria. A presença da polícia é outro fator que contribui para a estabilidade dos edifícios de locação social administrados pelo NYCHA. Entre 1952 e 1995 o policiamento acontecia sob a forma de “policiamento comunitário”, com policiais do departamento policial da própria agência habitacional recrutados entre os moradores ou na vizinhança. Em 1995 este sistema foi fundido com a polícia de Nova Iorque e restabeleceu-se os métodos tradicionais de policiamento (BONNET, 2014).

Segundo Bonnet (2014), NYCHA sempre tentou eliminar os candidatos a inquilinos que seriam incapazes de pagar o aluguel, dando prioridade às pessoas empregadas em detrimento das famílias mais pobres e mais vulneráveis que permanecem segregadas em bairros pobres exploradas pelos *slumlords*, o que corresponderia aos proprietários de cortiços no Brasil, que alugam cômodos em



Figura 3.34: *Stuyvesant Town*, conjunto de projects com 11 mil apartamentos, localizados entre a *Union Square* e o *East River*, construídos para veteranos da 2ª guerra mundial na década de 50 e que foram vendidos ao mercado privado em 2006. Crédito: foto da autora.

condições precárias e cobrando caro por isso. Se compararmos com os valores dos aluguéis pagos pelos moradores dos empreendimentos de locação social em São Paulo, que pagam cerca de 10% da renda (algo em torno de R\$ 100,00, em média), os inquilinos do NYCHA gastam bem mais para morar, cujos aluguéis chegam a 30% da renda e custam em torno de 25% do aluguel de um bairro bem menos valorizado. Em São Paulo, um aluguel na região central não custaria menos que R\$ 1200,00, ou seja, o valor médio pago pelos inquilinos do parque público representa bem menos que 10% do valor de mercado. Contudo, em comparação com os padrões brasileiros, há um percentual considerável de famílias que recebem subsídio integral (11%) e mais da metade encontra-se na linha de prioridade de atendimento, pessoas que provavelmente estariam vivendo em péssimas condições se não fosse pela moradia alugada nos *Projects*. Para Bloom (2012), é melhor ter habitação social seletiva do que habitação social demolida.

Contudo, o sistema nova iorquino também tem suas limitações. Segundo o jornalista Raul Juste Lores<sup>67</sup>, correspondente do jornal *Folha de São Paulo* e pesquisador de temas referentes ao urbanismo americano, há contratos de gaveta que fazem aluguéis passar de 400 para 4.000 dólares em regiões como o bairro do Chelsea, em Manhattan, mesmo que isso ocorra em pequena escala, já que a fiscalização é rigorosa. Além disso, a manutenção do parque público de locação social consome 8 milhões de dólares aos cofres públicos, o que coloca o sistema em crise. Lores aponta também a “guetização” dos conjuntos, que formam bolsões de pobreza. Essa última análise talvez seja controversa frente às

67 O debate com o jornalista Raul Juste Lores sobre a Produção Habitacional de Nova York foi realizado no IX Seminário Internacional: *Habitação – Infraestrutura, espaço público e gestão*, realizado em 31 de março de 2014 na Escola da Cidade, São Paulo.



Figuras 3.35 a 3.38: *Projects* pertencentes ao NYCHA localizados no Chelsea, em Manhattan, NY . Pátio entre os edifícios, playground, identificação de propriedade pública, identificação da sede da Associação de Inquilinos.

Crédito: fotos da autora.

transformações que a cidade passou nas últimas décadas. Poderia fazer sentido quando Robert Moses construiu os conjuntos na década de 1960, isolando os pobres das áreas mais valorizadas na periferia de Manhattan, em uma época onde toda a parte sul da ilha era dominada por cortiços. Hoje, com a valorização de bairros antes periféricos como o Harlem<sup>68</sup> e das demais áreas que circundam a ilha, como Brooklyn, Queens e Bronx esta característica de “periferia” dos *Projects* na ilha se dissolveu. Os edifícios de locação social, mesmo quando densos e concentrados, estão imersos em plena urbanidade. Além disso, o próprio desenho dos conjuntos contribui para a sociabilização dos moradores e sua relação com a cidade. São edifícios cercados por jardins, sem muros, estruturados com equipamentos de lazer como praças, parquinhos e quadras esportivas, alguns deles com passagens públicas entre as quadras, tal como o conceito das quadras abertas.

Esses problemas colocaram a gestão do atual prefeito Bill de Blasio focada na problemática da habitação. Segundo Lores, Blasio foi eleito para tentar resolver o problema de uma cidade que se tornou cara demais para se viver e prometeu construir 200 mil unidades habitacionais em quatro anos, o dobro do prometido pelo prefeito Fernando Haddad no início de sua gestão em 2013. Em Nova Iorque o debate sobre habitação tem sido incitado em múltiplas direções como: a necessidade de taxar terrenos vazios que estão contribuindo para a especulação imobiliária (tal como o IPTU Progressivo em São Paulo), resolver o alto custo do parque público de habitação, misturar rendas e ampliar o número de unidades de habitação acessível nas novas construções do mercado, a exemplo do Pro-

68 Mais sobre a valorização do Harlem em PASQUINI, Gabriel. A destruição do Harlem. In: Revista Piauí nº 94 (p. 38-45). São Paulo, julho de 2004.

grama 80-20<sup>69</sup>, que funciona de forma semelhante à proposta original para a Cota de Solidariedade para a revisão do Plano Diretor de São Paulo.

Em 2006, um dos maiores conjuntos habitacionais de Nova Iorque, o Stuyvesant Town, localizado entre o East Village e a Union Square, com 11 mil unidades habitacionais, foi vendido ao mercado privado por 5 bilhões de dólares. Segundo Lores, este fato iniciou um questionamento: “Já que estes prédios valem tanto, porque não vendê-los e construir mais unidades em outro lugar e resolver um percentual significativo do déficit habitacional?”<sup>70</sup>. Há, porém, a resistência dos moradores, sobretudo os mais antigos, que possuem seus laços sociais e econômicos com o lugar, e não querem se mudar. Este debate nos leva a questionar se o Programa Locação Social de São Paulo deve ser um programa permanente ou temporário, sobretudo em uma situação de alta vulnerabilidade como no Brasil, onde a fila para acessar uma moradia e a necessidade de atender o déficit habitacional é tão significativa. Contudo, para que seja um programa temporário, onde a ascensão econômica do morador resultaria na sua retirada do parque público para a aquisição de uma moradia privada, ou ao pagamento de taxas mais altas em condomínios públicos de aluguel destinados às classes médias (em um cenário de longo prazo - já que o parque público não precisa existir somente para a baixíssima renda), há de se ter um efetivo programa de gestão social, de geração de emprego e renda e de fiscalização, que o modelo atual da estrutura administrativa da PMSP não sustenta.

### 3.3.3. Possibilidades e desafios para a implementação de uma política de Locação Social efetiva em São Paulo

As análises de desempenho dos empreendimentos implantados pelo Programa Locação Social em São Paulo apontaram para dois diferentes resultados. O primeiro é o sucesso do programa nos edifícios Asdrúbal de Nascimento e Senador Feijó, justificados pelo pequeno porte (que facilita muito a gestão, segundo os técnicos da Sehab e COHAB-SP), e na Vila dos Idosos, cujo bom desempenho se deve, sobretudo, à sua destinação para um público homogêneo, com necessidades similares e possuidor de renda mínima (INSS ou LOAS). O segundo resultado é o cenário problemático encontrado no Parque do Gato e no Residencial Olarias, que foram destinados para uma população muito vulnerável, proveniente de favelas, onde a maioria não tinha renda mínima para arcar com os custos da nova moradia, além de terem sido concebidos em uma escala maior, o que dificultou a gestão em todos os níveis (embora o Olarias tenha praticamente o mesmo número de unidades da Vila dos Idosos).

Pode-se dizer, contudo, que os empreendimentos bem sucedidos deram sorte pelas suas especificidades, pois não há como garantir a sustentabilidade de edifícios ocupados por moradores sem renda se não for implantado um sistema eficaz de gestão condominial e social, com capacitação profissional para a geração de emprego e renda. Houve um esforço inicial por parte da Sehab em elaborar uma

---

69 O programa 80-20 não se insere no parque público de locação social, onde o governo subsidia a moradia para a população de baixa renda, porém com bom histórico de crédito e com perfil de ‘bom inquilinos’. Os incorporadores recebem isenções fiscais dos municípios e do estado e em troca devem reservar pelo menos 20% dos apartamentos para os inquilinos que ganham menos do que 50% do rendimento médio da área (AMI). Para estes inquilinos, o aluguel será de 30 a 35% da renda familiar. Metade de todas as unidades de 80/20 são reservadas para pessoas que vivem no bairro e uma pequena fração são reservados para policiais, trabalhadores da cidade e deficientes físicos (fonte: <[http://www.brickunderground.com/blog/2014/08/8020\\_affordable\\_housing\\_guide](http://www.brickunderground.com/blog/2014/08/8020_affordable_housing_guide)> Acessado em: 16/01/15).

70 Fala registrada no debate com o jornalista Raul Juste Lores sobre a Produção Habitacional de Nova York, realizado no IX Seminário Internacional: *Habitação – Infraestrutura, espaço público e gestão*, realizado em 31 de Março de 2014 na Escola da Cidade, São Paulo.

Cooperação Técnica para a gestão do Programa Locação Social (iniciada pelo BID, mas sem continuidade), contudo, esses estudos ainda estavam em andamento quando os empreendimentos já haviam sido inaugurados. A inadimplência, e os problemas de convívios sociais, começaram no início da ocupação dos prédios pelas famílias reassentadas, sem planejamento para lidar com a vulnerabilidade social existente. O programa foi sendo tocado com a arrecadação dos aluguéis e condomínios, manutenções esporádicas e atendimentos sociais pontuais. Quando a conjuntura foi favorável, como no caso da Vila dos Idosos e dos edifícios reformados, os resultados foram satisfatórios, quando não, apareceram a sucessão de problemas: inadimplência, venda de unidades, sublocação, depredação, ocupação do patrimônio público por grupos ilícitos, entre outros.

A COHAB-SP não se estruturou para realizar gestão condominial, da mesma forma que a Sehab não o fez para a gestão social, ambas com experiência em lidar ou com produção habitacional ou com atendimentos temporários e reassentamentos para moradias próprias, definitivas. A gestão de um parque público era algo sem precedentes na política habitacional paulistana. Bem improvável pensar que um programa inédito, iniciado com o atendimento a 623 famílias, poderia seguir com pleno sucesso sob a gestão de um número tão restrito de funcionários (cinco, considerando o número de técnicos que trabalham atualmente na gestão do programa).

Ainda assim, o programa se sustenta financeiramente, mesmo com os altos índices de inadimplência e com as manutenções ocorrendo de forma precária. Este dado significativo nos leva a constatação de que é possível estabelecermos situações contratuais com maiores subsídios para a população mais vulnerável, juntamente com o aluguel para indivíduos ou famílias com renda mínima que apresentem rendimentos baixos, porém garantidos (como os idosos ou trabalhadores com renda comprovada). Seria como se aplicássemos parcialmente a seleção de inquilinos realizada pelo NYCHA em Nova Iorque, porém agregada a uma política de maiores subsídios para os mais pobres. Contudo, a reestruturação do programa Locação Social nestes termos requer o investimento em uma estrutura de gestão, já que não se trata de criar um programa assistencial permanente, mas um pacto social para a melhoria das condições econômicas e sociais das camadas mais vulneráveis da sociedade. Só o compromisso com o caráter transitório do programa para esta faixa de renda pode significar um investimento em longo prazo, onde os mais pobres possam ascender socialmente, adquirir emprego e transitar para outras formas de contrato, com maiores responsabilidades, e assim ceder a vaga para novos inquilinos. Há de se considerar ainda que uma fiscalização efetiva, que chegue próxima ao que acontece em Nova Iorque, onde os funcionários da NYCHA batem nas portas dos inquilinos inadimplentes mês a mês, já reduziria em muito o número de inadimplentes, pois o que temos não é só incapacidade de pagamento, mas também omissão.

Esta equação que divide a população de baixa renda em dois segmentos, os com renda e os sem renda (ou com renda insuficiente para o custo mensal da moradia), seria uma forma de legalizar um processo já existente, cuja normativa do Programa Locação Social previu conceitualmente, mas não na prática, já que considerou que a demanda prioritária formada por pessoas em situações de rua ou com rendas muito baixas poderia arcar com os custos condominiais, sem subsídios. Uma alternativa no âmbito da Locação Social, a fim de lidar com seus problemas de forma real e planejar a sustentabilidade do programa, é transferir as famílias sem renda, ou com renda insuficiente, para outro programa, dotado de orçamento independente. O Programa Locação Social poderia ser mantido apenas aos moradores com condições de arcar com os custos de aluguel e as taxas condominiais, tal como fez o NYCHA em Nova Iorque (o que seria um desperdício de empenho, já que o programa existente, bem ou mal, já absorve a população mais vulnerável em sua própria estrutura).

A sustentabilidade “às avessas” existente hoje nos empreendimentos Olarias e Parque do Gato, que

se mantém mesmo com a inadimplência de 55% e 70%, respectivamente, não é negativa apenas pelo aspecto ilegal da falta de pagamentos e ocupações irregulares. Esta condição tem criado situações bem complicadas no que se refere aos direitos e deveres de todos e ao princípio da isonomia, dificultando ainda mais os processos de gestão, já que os moradores inadimplentes e irregulares não participam dos pactos coletivos, fundamentais para a convivência em condomínios. Uma questão que está sendo colocada atualmente para a Sehab é o que fazer com o Parque do Gato e o Residencial Olarias, cuja proporção de irregularidades tomou uma dimensão que virou um assunto político. “Reintegrar a posse das unidades ocupadas irregularmente seria promover uma revolta em massa, e renegociar a dívida seria injusto frente aos moradores adimplentes”<sup>71</sup> (informação verbal), é o que diz a COHAB-SP, que julga ser mais conveniente retirar o Parque do Gato e o Olarias do Programa de Locação Social e transformar todos em proprietários. Contudo, esta decisão não estaria fadando o conjunto a auto degradação? A possibilidade de uma revisão no programa com subsídios diferenciados para moradores, com e sem renda, atrelada com a renegociação entre as partes e melhorias físicas para facilitar a administração, como segmentação do condomínio por blocos, seria um marco de retomada do programa por novas bases, desde que fossem pactuadas com todos os atores diretamente envolvidos, moradores e técnicos, e pautadas na criação de uma estrutura de gestão eficaz.

Considerando a atual limitação da estrutura administrativa da PMSP, há de se avaliar as possibilidades para a criação de um departamento específico para gerenciar o parque público de habitação, constituído por uma equipe com responsabilidades definidas. Ou ainda a formação de agências específicas ligadas ao poder público, mas desvinculadas do processo político e dos sistemas de gestão, o que garantiria uma maior independência frente às sucessões de governo e a possibilidade de trabalhar em parceria com cooperativas formadas por moradores e entidades sociais, algo como as *Housing Associations*<sup>72</sup> existentes nos países europeus.

Em todas estas possibilidades de gestão, sejam elas coordenadas pelo poder público ou por agências independentes, o estímulo à autogestão, compartilhada com os moradores de cada condomínio, é ferramenta essencial para o bom desenvolvimento do programa. A autogestão não possibilita somente a redução de custos aos moradores, mas também a divisão de tarefas, a evolução das relações coletivas e o sentimento de pertencimento, tão necessário para a evolução do afeto, apego e cuidado com o lugar habitado.

Seja na escala local, da gestão do condomínio específico, ou na gestão do programa como um todo através de cooperação, os movimentos sociais pelo direito a moradia têm um papel fundamental, atualmente subutilizado. É notória a sua importância para a validação dos direitos humanos e do acesso à moradia pelos mais pobres, mas pouco tem sido feito para a evolução das formas de gestão, sobretudo quando se trata dos assuntos ligados às formas alternativas de morar, desvinculadas da propriedade privada. A indicação de demanda tem sido a bandeira dominante dos movimentos de moradia, porém não pode ser única e voltada apenas para a população vinculada aos movimentos. A população mais vulnerável, com renda insuficiente para arcar com os custos das taxas condominiais, seja nas unidades comercializadas pelo PMCMV seja nas unidades alugadas dos empreendimentos de locação social, não fazem parte da demanda prioritária dos movimentos. Não estão sendo realizadas frentes de discussões efetivas sobre as condições desta camada da população, que é despolitizada, muitas vezes situada à margem de qualquer um dos debates evocados pelos movimentos sociais. São estas entidades, que contam de extrema organização e responsabilidade com a problemática da

---

71 Depoimento concedido em entrevista realizada em São Paulo, em 29 de janeiro de 2015.

72 As *Housing Associations* são organizações privadas sem fins lucrativos. Embora independentes, são reguladas pelo Estado e geralmente recebem financiamento público. São os principais fornecedores de novas moradias para alugar em países como a Inglaterra, Alemanha e Holanda.

habitação e do direito à cidade, que podem ser os atores principais na transformação das estruturas de gestão de programas como a Locação Social. São essas entidades que podem se organizar em cooperativas de gestão habitacional, e formar parcerias com o poder público para a continuidade e ampliação de um efetivo parque público de moradia. Para num futuro próximo também servir de partida para a criação de cooperativas de construção habitacional, tal como acontece na França<sup>73</sup>, onde as habitações sociais são construídas por setores independentes do mercado de habitação, que pagam valores diferenciados de matéria prima a serviços. Faz sentido uma habitação social custar o mesmo de uma habitação privada? Faz sentido serem aplicadas as mesmas taxas de lucratividade da produção privada na produção pública de habitação? São estes apenas alguns passos do longo caminho a percorrer para uma reversão da lógica da política habitacional brasileira.

No processo de revisão do PDE, descrito no Capítulo 1, a defesa para a construção de uma política específica para as famílias com renda inferior a 1 s.m., defendida por mim e por outros membros do Movimento pelo Direito à Cidade na Revisão do Plano Diretor, foi voto vencido e não entrou como alternativa para a revisão dos percentuais destinados à produção de HIS em ZEIS. Defendíamos que a categoria HIS 1 (com renda até 3 s.m.) fosse dividida em HIS 1 (0 s.m. a 1 s.m.) e HIS 2 (1 s.m. a 3 s.m) justamente para garantir uma política habitacional para esta demanda populacional que requer uma maior quantidade de subsídios e encontra-se à margem de qualquer programa habitacional existente, até mesmo o Locação Social. No debate sobre a importância de garantir o acesso à moradia para essa população, foi colocada a questão de que essa demanda não estava entre os membros dos movimentos sociais, que passaram por uma ampliação de renda nos últimos anos. Esta ascensão econômica dos mais pobres, muito positiva sem dúvida, foi pauta para solicitações de revisões das categorias de faixas de renda do PMCMV, para que fossem incluídos na Faixa 1 do programa. Este fato ressalta ainda mais a condição de marginalidade a que a camada mais vulnerável da população está condicionada, e o quanto é urgente uma política habitacional para ela.

No debate específico sobre a ZEIS 3, objeto desta pesquisa, não procuro defender privilégios ou prioridades aos moradores de renda mínima, mas, a garantia de manutenção da população residente e a eficácia do instrumento para tal. Considerando que indivíduos e famílias com renda inferior a 1 s.m. vivem nas áreas demarcadas como ZEIS 3 e seus arredores (conforme verificamos nos empreendimentos de Locação Social e no cadastro da ZEIS 3 C 016 Sé (Capítulo 2), pagando muito caro para viver em cortiços, ou morando precariamente em habitações informais, faz-se necessário a criação de políticas e programas que atendam todas as demandas envolvidas, sobretudo aquelas não atendidas pelo mercado privado, a fim de efetivar os objetivos das ZEIS como instrumento de democratização da terra urbana. No contexto do debate sobre a ZEIS, a Locação Social, com sua estrutura de gestão reformulada, aparece como um programa de grande potencial para a efetivação desses objetivos, não atendidos pela política habitacional dominante, que é a da transferência da propriedade ao morador.

O comprometimento com um programa destinado para as famílias com renda insuficiente para o pagamento dos aluguéis e taxas condominiais esteja ele inserido no Programa Locação Social ou fora dele, poderá ser uma forma de materializar o Serviço de Moradia Social descrito nos artigos 295 e 296 do novo Plano Diretor:

**Art. 295.** Serviço de Moradia Social é a ação de iniciativa pública realizada com a participação direta

---

73 Na França, a habitação social é fornecida pelas organizações HLM (Habitation à Loyer Modéré). É um setor autônomo do mercado de habitação, com regulamentação própria, que não obedece ao Código Geral da Construção e Habitação (CCH). As organizações HLM se beneficiam de apoio estatal e estão sujeitas a controle administrativo, incluem fundações, sociedades anônimas não lucrativas, de produção cooperativa e de crédito imobiliário. Há também, em menor escala, as sociedades locais de economia mista, que são empresas ligadas ao poder local, públicas ou privadas, também regidas sob regulamentação específica (fonte: housingeurope.eu).

dos beneficiários finais e de entidades da sociedade civil, que associa a produção habitacional de interesse social, ou as demais formas de intervenção urbanísticas, com regras específicas de fornecimento de serviços públicos e investimentos em políticas sociais, adequando-os às características de grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social. Parágrafo único. Terão prioridade no acesso ao serviço de moradia social: I – a população idosa de baixa renda; II – a população em situação de rua ou beneficiária dos programas de assistência social; III – a população de baixa renda atingida por remoções decorrentes de intervenções públicas ou privadas.

Art. 296. O Serviço de Moradia Social deverá observar os princípios e diretrizes definidos nesta lei e ainda os seguintes: I – gestão compartilhada, por meio de parcerias entre o poder público e a sociedade civil; II – constituição de parque imobiliário público, vinculado a programas de locação social e transferência da posse. III – adoção de medidas para ampliar a oferta de imóveis privados para o Serviço de Moradia Social; IV – acompanhamento socioeducativo, previamente à ocupação das unidades e na sua pós ocupação (PMSP, 2014).

Os critérios de prioridade de atendimento e as diretrizes de Serviço de Moradia Social em muito se assemelham aos critérios definidos pela Resolução nº 23 de 12 de julho de 2002 do Conselho Municipal de Habitação, que aprovou o Programa Locação Social. Se a regulamentação determina que o Serviço de Moradia Social seja oferecido através da criação de um parque público, seria coerente que sua aplicabilidade fosse introduzida no âmbito do programa de locação já existente, porém reestruturado e ampliado.

Esta ampliação do Programa Locação Social encontra na aprovação do novo Plano Diretor uma maior diversidade de opções para sua efetivação, com os novos instrumentos para o acesso a terra e sua destinação para habitação social, como áreas advindas da aplicação da Cota de Solidariedade e da utilização de recursos do FUNDURB e das Operações Urbanas Consorciadas, além dos imóveis passíveis de desapropriação com a aplicabilidade dos instrumentos como o IPTU progressivo no tempo, já em curso. Há de se esperar que a gestão pública mova esforços para não destinar estas terras exclusivamente para programas de financiamento habitacional, como o PMCMV, e invista na estruturação de um parque habitacional público como política efetiva de moradia para as camadas mais pobres da população. A gestão habitacional do Governo do Estado, com o aval da PMSP, reuniu esforços na direção contrária quando desenhou a PPP de Habitação do Centro, comprometendo não somente um percentual significativo de áreas demarcadas como ZEIS 3, mas destinando áreas públicas para a produção de habitação com transferência da propriedade, muitas delas para a classe média. Com a viabilização do programa estas unidades estarão, em médio prazo, no controle do mercado imobiliário e dos seus processos de valorização, e a população de baixa renda, que ocupa a base da pirâmide do déficit habitacional brasileiro, permanecerá sem garantias de permanência nas áreas centrais, correndo o risco de serem deslocadas para longe ou para novas formas precárias de morar.

## 3.4 Programa Minha Casa Minha Vida como política nacional de mão única frente à realidade dos pobres no centro de São Paulo

No Brasil, como em outros países da América Latina, o governo federal tem apontado pelo acesso à casa própria como a melhor forma de resolver as necessidades habitacionais da população. Em São Paulo o percurso se repete. Os governos do Estado e do município têm optado pela utilização do Programa Minha Casa Minha Vida como política majoritária de acesso à habitação para os mais pobres ou menos pobres, em áreas periféricas ou centrais. Em junho de 2014 a prefeitura anunciou que a meta da Secretaria Municipal de Habitação de entregar 55 mil unidades até 2016 seria quase que integralmente (cerca de 80%) viabilizada pelo PMCMV, ou seja, através da transferência da propriedade via financiamento habitacional, total ou parcialmente subsidiada.

Parte das áreas demarcadas como ZEIS 3, ocupadas por população de alta vulnerabilidade social que vive em condições precárias de moradia, também foram apresentadas como foco do mesmo programa habitacional, através da PPP viabilizada pelo Programa Casa Paulista do Governo do Estado, em parceria com a prefeitura municipal: a PPP de Habitação do Centro de São Paulo.

Com base nestes fatos, que manifestam a forma com a qual a gestão pública pretende resolver o problema da moradia, avaliarei o contexto no qual o PMCMV foi criado em detrimento de uma política efetiva de habitação em nível federal e a sua eficácia no atendimento aos mais pobres, a fim de identificarmos os impactos da escolha por esta modalidade de atendimento habitacional sobre áreas de ZEIS 3, no que diz respeito ao acesso à habitação e à permanência da população de menor renda.

### 3.4.1 Os rumos da política habitacional brasileira: da aprovação do PlanHab à consolidação do PMCMV como política habitacional

O lançamento do programa e as primeiras premonições: 1 milhão de moradias? Sim, mas onde, como e para quem?

Incitar a produção de moradias parece duplamente atraente em um momento de crise econômica: estimula-se a indústria, geram-se empregos e enfrenta-se uma questão candente na sociedade brasileira – a absoluta precariedade que caracteriza a moradia da maior parte da população –, combatendo a reprodução das favelas e da periferia. Será? (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 4).

Essa dúvida foi incitada no artigo *As armadilhas do pacote habitacional*, escrito por Raquel Rolnik e Kazuo Nakano e publicado no *Le Monde Diplomatique* em março de 2009, quando o governo anunciava o lançamento do ambicioso PMCMV, cuja meta era construir um milhão de moradias populares para famílias de baixa renda, objetivado não apenas pelo déficit nacional de oito milhões

de moradias, mas pelas pressões do setor da construção civil comprometido com a crise financeira. A então secretária nacional de habitação do Ministério das Cidades, Inês Magalhães, em entrevista concedida à revista Teoria e Debates no mesmo mês, confirmava os objetivos do programa:

A escolha de um programa de produção de moradia como estratégia para um momento de crise vai ao encontro de duas diretrizes do governo do presidente Lula. Primeiro, realizar desenvolvimento e crescimento econômico com inclusão social. [...] E agora, num momento de crise, considerar não apenas a construção civil, mas a produção de moradia como estratégia, reforça novamente esse compromisso. A construção civil responde muito rápido aos investimentos, é uma área de mão-de-obra intensiva, em que os insumos são quase todos nacionais<sup>74</sup> (MAGALHÃES, 2009).

As “armadilhas” e “falácias” apontadas naquele momento por Rolnik e Nakano, como hipótese, já que o programa ainda não havia sido implementado, se apoiavam sobre a ideia de uma “[...] política de acesso ao crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção” (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 5).

As apostas dos urbanistas ligados ao tema da habitação eram de que o programa recém-lançado correria o risco de trazer as mesmas consequências já vivenciadas pelo extinto BNH, que dinamizou o mercado imobiliário das cidades brasileiras após a ampliação do crédito pelo uso dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mas que só beneficiou 33% das famílias de menor renda, responsável pela maior parte do déficit habitacional. O PMCMV estaria sujeito ainda a ter seus empreendimentos implantados para além dos limites da cidade, em áreas distantes da infraestrutura urbana, piorando as condições de vida dos moradores, aprofundando a segregação sócio-espacial e encarecendo os custos com mobilidade, por não estar vinculado às estratégias de acesso à terra bem localizada. O programa ainda apresentaria uma única modalidade de aquisição da habitação, não eficaz para todas as faixas de renda. O PMCMV estava sendo baseado “[...] na oferta de subsídios e créditos individualizados para a obtenção da propriedade privada, entretanto, as necessidades habitacionais da população de baixíssima renda não são atendidas desse modo.” (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 5). A ampliação do teto do valor dos imóveis financiados pelo PMCMV com o uso do FGTS de R\$ 350 mil para R\$ 600 mil beneficiaria uma população representativa de somente 0,9% do déficit habitacional, atendida por outras formas de financiamento.

Na véspera do início de funcionamento do PMCMV, no dia 12 de abril de 2009, uma matéria intitulada “Bolsões de sonhos perdidos” publicada no jornal O Estado de São Paulo trouxe o depoimento do especialista em direito urbanístico Edésio Fernandes, também crítico ao programa que se iniciava: “O Brasil não precisa mais de pacotes, precisa de política habitacional de longo prazo”<sup>75</sup> (O Estado de São Paulo, 2009). Para Fernandes, o programa recém-lançado reproduziria o padrão BNH de expulsar os pobres para periferias distantes em grandes conjuntos habitacionais, aos moldes da política habitacional chilena e africana, já que parecia impossível construir um milhão de casas nos centros urbanos.

Fernandes relata os resultados dos pacotes habitacionais lançados na África do Sul e no Chile. Quando Nelson Mandela foi eleito presidente da África do Sul em 1994, após o fim do *apartheid*, prometeu construir um milhão de casas em cinco anos, e acabou construindo quase o dobro de casas. Foram construídas um milhão e setecentas mil unidades habitacionais em áreas ainda mais periféricas do que as *townships*, destinadas aos negros durante o *apartheid*, de qualidade precária, dimensões re-

74 Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/moradia-promove-inclusao-social-e-combate-crise>

75 Disponível em: <<http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,bolsoes-de-sonhos-perdidos,353554>>

duzidas e superlotadas. Casas de 28 m<sup>2</sup> que foram ocupadas com frequência por 10 a 12 pessoas, causando uma degradação social em várias dimensões:

Isolados das redes de capital social, muitos homens deixaram as famílias nos conjuntos habitacionais e voltaram para as favelas, para procurar emprego. Lá encontraram novas namoradas, formaram outros núcleos familiares. Outro fator seríssimo: o número de casos de abuso sexual envolvendo crianças explodiu por conta das condições de promiscuidade, de lotação. (FERNANDES, 2009).

No Chile, de onde veio a referência para a criação do PMCMV, a mesma lógica regeu o programa dos caixotinhos na periferia. “Os conjuntos acabaram virando bolsões de criminalidade, de tráfico de drogas” (O Estado de São Paulo, 2009), relata Fernandes.

Ainda sobre o lançamento do programa, o sociólogo José de Souza Martins apontou em sua coluna do jornal O Estado de São Paulo, em abril de 2005, o descolamento do programa como uma política eficaz para o combate ao problema habitacional:

Não é um programa de substituição de habitações precárias, como favelas e cortiços, por habitações próprias de um modo de vida urbano, civilizador e emancipador. O governo está a fim de gastar dinheiro, mas não é de fato motivado pelo uso racional do dinheiro público em função de carências sociais. Carências aliás que não se resumem a essa discutível primeira pessoa de programa sentimental de televisão que vem a ser o slogan ‘Minha Casa Minha Vida’. Na perspectiva da moradia, a vida de cada um nunca é de cada um. A questão é social porque a moradia precária de uns afeta o morar de todos. (MARTINS, 2009, p. 5).

Dentre as primeiras premonições do programa como uma “catástrofe” e as muitas análises das suas limitações que vieram posteriormente<sup>76</sup> surgiram também críticas mais brandas e pautadas na análise de como o PMCMV viria responder as antigas reivindicações dos movimentos sociais por luta à moradia. Na visão de Bonduki (2009), que participou da concepção e elaboração do Plano Nacional de Habitação na gestão do presidente Lula, o pacote habitacional não deveria ser visto nem com muito entusiasmo nem como desastre. Para ele, apesar da existência do risco da produção de moradias precárias mal localizadas e não destinadas exclusivamente às famílias inseridas no maior percentual do déficit, “o programa elevou em um patamar ótimo os recursos em habitação, como há décadas os que lutam por moradia digna reivindicam”, e isto significa um “avanço importantíssimo” (BONDUKI, 2009). Para Bonduki, o desafio seria garantir a chegada dos investimentos nas mãos certas e perenemente.

### **Da Política Nacional de Habitação ao Programa Minha Casa Minha Vida**

O início do século XXI representou um período de avanços significativos para a política urbana no Brasil, iniciados com a aprovação da Lei nº 10.257/2001. O Estatuto da Cidade, que definiu as diretrizes para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, viabilizados com participação popular e com o uso dos novos instrumentos urbanísticos, e com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, para coordenar as políticas de desenvolvimento urbano. A política habitacional em particular alcançou avanços efetivos com a formatação da Política Nacional de Habitação (PNH - 2004), do Sistema Nacional de Habitação (SNH) em 2005 e do Plano Nacional de Habitação (PNH - 2008), construídos para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro a partir da identificação das particularidades regionais, da diversificação das propostas de atendimento, do planejamento participativo como condutor das políticas habitacionais e que ainda fomentaram a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) pelos municípios (NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012).

<sup>76</sup> Para análises do PMCMV, ver os textos: Habitação de interesse social: Política ou Mercado? de Adauto Lúcio Cardoso, Thêmis Aragão e Flávio Araújo; o livro organizado por Adauto Lucio Cardoso intitulado O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais; e Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação, de Pedro Arantes e Mariana Fix.

Como resultado desta conjuntura, ocorreu um aumento dos investimentos de habitação oriundos dos recursos do SNH e uma ampliação do crédito que iria resultar, em 2007, pela primeira vez na história, em uma diminuição do déficit habitacional de 7,9 milhões de unidades para 7,2 milhões (ROLNIK; NAKANO, 2009). Neste ínterim, entre a aprovação do PlanHab, ocorreram uma série de fatos sucessivos no cenário político e na situação econômica do país: substituição dos secretários e cargos da Secretaria Nacional de Habitação, processo especulativo e *boom* imobiliário de 2007 e 2008, avassaladora procura por terrenos, crescimento do segmento imobiliário para a baixa classe média com a viabilização do crédito imobiliário privado sem subsídio e uma profunda crise internacional que culminou no lançamento do PMCMV como ação anticíclica muito aquém do conteúdo social e sistêmico previsto no PlanHab. Para tanto, é necessário avaliar o lançamento do PMCMV neste contexto, a fim de entender em que medida ele se articula, ou não, com os elementos da Política Nacional de Habitação e responde às demandas habitacionais existentes.

O planejamento da Política Nacional de Habitação teve origem em trabalho desenvolvido para o Instituto Cidadania, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva, lançado em 2000 e denominado Projeto Moradia. O projeto possuía três dimensões: gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário e considerava “[...] o conjunto de agentes com responsabilidade no problema da habitação, público e privado” (Bonduki, 2009, p. 9). Bonduki conta que a partir de um voo de helicóptero sobre São Paulo, Lula se convenceu de que o problema da moradia não seria resolvido com a “construção de casinhas” (Bonduki, 2009, p. 10), e sim articulado ao enfrentamento da questão urbana e fundiária, barateando o acesso à terra e combatendo a especulação com imóveis ociosos.

Com algumas restrições, a nova Política Nacional de Habitação incorporou as propostas do Projeto Moradia. A Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), originária de um dos primeiros Projetos de Leis de iniciativa popular que tramitou treze anos no congresso, estabeleceu a articulação entre fundos, planos e conselhos habitacionais nas três instâncias da federação (ROLNIK; NAKANO, 2009). Já o Fundo Nacional de Habitação, compromisso histórico de Lula, só foi instalado em julho de 2006, devido a forte resistência que sofreu da equipe econômica.

As ações simultâneas nos quatro eixos seriam essenciais para equacionar os empecilhos à solução do problema habitacional e a correta aplicação dos recursos, como: falta de capacidade das prefeituras, estados e agente financeiro (Caixa Econômica Federal) para uma atuação em larga escala, a inadequação dos produtos da cadeia produtiva para atender à demanda prioritária, o alto custo da terra urbanizada e bem localizada para produção de HIS. O cenário apresentado pelo PlanHab que poderia enfrentar o déficit deveria garantir durante quinze anos 2% do Orçamento Geral da União (OGU) e 1% dos orçamentos estaduais e municipais, três vezes mais do que se previa no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, já incorporando a ampliação dos recursos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (BONDUKI, 2009).

Segundo Bonduki (2009), o PlanHab foi “[...] concebido como um plano estratégico de longo prazo coordenado com propostas a serem implementadas a curto e médio prazo, tendo como horizonte 2023.” (BONDUKI, 2009, p. 12). Suas propostas foram articuladas com a elaboração dos PPAs, prevendo-se monitoramento, avaliações e revisões a cada quatro anos e exigindo ações simultâneas nos seus quatro eixos: financiamentos e subsídios, arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção civil e estratégias urbano-fundiárias. A política de subsídios seria baseada em “[...] grupos de atendimento por capacidade de retorno ao financiamento em que os mais pobres são beneficiados e os que têm alguma capacidade de pagar, mas representam riscos para os agentes financeiros, podem utilizar um fundo garantidor” (BONDUKI, 2009, p. 12).

Contudo, todos estes avanços foram substituídos por uma ação simplista pautada no desenvolvimento dos setores imobiliários e da construção civil. O PMCMV foi elevado para status de política, de mão única, enquanto deveria ser uma das estratégias de produção habitacional dentro de um contexto mais amplo.

Segundo Edésio Fernandes, na entrevista concedida ao Estado de São Paulo em 2009, o Plano Nacional de Habitação, que foi debatido desde o primeiro ano do governo Lula com todos os setores da sociedade e contemplou os eixos fundiário, urbano, fiscal, financeiro e institucional, reconciliou novas construções habitacionais com a requalificação de áreas centrais esvaziadas e foi todo pensado com o objetivo de integração, estaria sendo substituído por uma política negociada entre o Ministério da Fazenda e a Casa Civil, excluindo completamente o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades. A origem do PMCMV seria mais um dos componentes que comprovaria o fato de não se tratar de uma política habitacional, mas de uma política econômica, anticíclica, com o objetivo claro de gerar empregos e alavancar o setor da construção civil, sem relação com PlanHab, já que inicialmente só considerou o quesito casa. A desarticulação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades a partir de 2007, apontada por Bonduki (2009) pode ter sido um dos fatores que expliquem o deslocamento do planejamento ligado à habitação para a Casa Civil, apesar do endossamento da então secretária da habitação Inês Magalhães ao programa recém-lançado, definido por ela como “[...] o start da implementação do PlanHab”<sup>77</sup> (MAGALHÃES, 2009).

Dois aspectos seriam fundamentais para a consolidação de uma política habitacional abrangente e eficaz, implementada nacionalmente: os mecanismos de controle social propostos pelo SNHIS e as especificidades regionais consideradas pelo PlanHab, ambos não absorvidos no PMCMV. Enquanto a composição do Conselho Gestor do FNHIS contou com os movimentos populares, empresarial, de trabalhadores, profissionais, acadêmicos, instituições de pesquisas e ONGs, além da participação dos diversos órgãos do governo, o Comitê de Acompanhamento do PMCMV (instituído pelo decreto nº 6.962/2009) é integrado apenas por representantes da Casa Civil, do Ministério das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013). Ou seja, a pauta dos reais beneficiários pelo programa não foi inserida no processo de debate de forma participativa e efetiva, ficando a cargo de delegações dos grupos ligados ao poder majoritário. Sobre os aspectos territoriais não considerados na modelagem do PMCMV, o PlanHab dividiu as cidades em onze tipologias, onde o atendimento habitacional seria focado na extinção do déficit e consideraria as dinâmicas sócio-demográficas futuras, frente à homogeneização proposta pelo PMCMV.

Há de se considerar, sobretudo, que o programa comporta apenas um tipo de solução habitacional: a construção de novas unidades, frente às seis formas de atendimento propostas pelo PlanHab: lotes urbanizados; material de construção para reforma; material de construção para casas térreas; unidades produzidas em autogestão com assessoria; casas, apartamentos e unidades em área central consolidada (empreiteira) e unidades de padrão médio (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS) e unidades de mercado (Caderneta de Poupança - SBPE) (PMSP, 2011). Já o PMCMV enquadra a aquisição de moradia via financiamento habitacional para todos os perfis de famílias, de diferentes rendas, desconsiderando as especificidades sociais e territoriais que envolvem a forma de aquisição da moradia como direito, e também isola a possibilidade de outros atores além das empreiteiras de serem inseridos na produção social da moradia, como os meios de autogestão e autoprodução com participação efetiva dos beneficiários.

Alternativas previstas pelo PlanHab de produção habitacional a custos reduzidos (como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica) para atender um número maior de famílias não entraram no pacote do PMCMV, que se limitou na produção de unidades prontas. Estas

77 Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/moradia-promove-inclusao-social-e-combate-crise>>

regras para distribuição dos subsídios são “[...] injustas do ponto de vista social” (BONDUKI, 2009, p. 14) o que torna ainda mais necessária e urgente a retomada do PlanHab. Para ele, “[...] não se pode reproduzir num governo que herda as lutas históricas pelo direito à moradia a distorção que faz com que recursos públicos acabem por privilegiar os que menos necessitam” (BONDUKI, 2009, p. 14).

A inexistência do Subsídio Localização no programa PMCMV, previsto pelo PlanHab, não incentiva a produção de empreendimentos nas áreas centrais dotadas de infraestrutura para as famílias da faixa 1, ignorando um dos principais entraves da produção habitacional, que é a questão fundiária. A ausência deste mecanismo será um dos itens a justificar a concentração da produção nas áreas periféricas das capitais e nos municípios periféricos das regiões metropolitanas, onde os terrenos são mais baratos e os lucros imobiliários podem ser ampliados.

[...] ao tratar localizações diferentes como iguais ou similares, a produção habitacional do MCMV em áreas metropolitanas ou municípios conurbados, por exemplo, pode-se viabilizar a geração e incorporação de uma taxa excedente de lucro, pelas construtoras, equivalente à diferença entre o preço de uma pior localização, escolhida para a produção de empreendimentos, e o preço de uma melhor localização, considerando na composição de custos que definem o limite do valor das UHs pelo programa.” (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013, p. 17).

O PMCMV, segundo análise elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2013, promoveu mudanças no próprio marco do SNHIS, sobretudo porque FNHIS mantido com recursos do OGU, praticamente deixou de apoiar a provisão pública de habitação social a partir de 2009, agora a cargo do PMCMV, e passou a ser direcionado quase que exclusivamente para a urbanização de assentamentos precários. “A partir daí houve um arranjo *sui generis* entre política, plano e programa” (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013, p. 08), onde o desenho de planejamento habitacional formado pelo SNHIS (política) + PlanHab (Plano) + PMCMV e PAC Urbanização de Favelas (programas) sofreu uma inversão completa, à medida que o PMCMV assumiu status de política habitacional, sem seguir os princípios e diretrizes para o enfrentamento do déficit habitacional elaborados pelo PlanHab.

Apesar de concordar que a implementação do PlanHab foi “atropelada” pelo lançamento do PMCMV, Bonduki (2009) aponta propostas do PlanHab que foram incluídas no novo pacote, entre elas as medidas para reduzir o custo da habitação (desoneração tributária para HIS, barateamento do seguro e do fundo garantidor), a inclusão de um capítulo sobre regularização fundiária (viabilizando a aprovação de dispositivo legal debatido pela sociedade na revisão da Lei 6.766/79) e parte da proposta do PlanHab de priorizar atendimento aos municípios que doarem terrenos localizados em área urbana consolidada e utilizarem os instrumentos de combate à especulação imobiliária aprovados pelo Estatuto da Cidade, embora isto não tenha tido nenhuma eficácia na prática.

Já a lógica para alocação do subsídio (onde a população com renda entre 3 s.m. e 6 s.m. teria um subsídio para complementar o financiamento e a população com renda inferior a 3 s.m. teria subsídio quase total) foi adotada, porém o PMCMV ampliou exageradamente as faixas de renda a serem atendidas, beneficiando a classe média e gerando mercado para o setor privado. Enquanto o PlanHab priorizava as famílias com menor renda (0 s.m. a 3 s.m.) construindo para esta faixa quatrocentas mil unidades, no PMCMV o déficit habitacional seria quase que liquidado para as famílias com renda acima de 3 s.m. (atendendo a demanda demográfica e até mesmo financiando uma segunda moradia), porém seriam atendidos apenas 6% do déficit habitacional dos que ganham até 3 s.m. (e que representam 91% do déficit), conforme tabela a seguir. No total, a meta de um milhão de casas para a primeira fase do PMCMV atenderia 14% do déficit acumulado.

Tabela 3.03: Déficit Acumulado e as metas do programa Minha Casa Minha Vida – distribuição do déficit por faixa de renda.

Renda (em R\$)	Déficit acumulado		Metas do Minha Casa, Minha Vida		Déficit acumulado atendido
	(em %)	(Valor absoluto em mil)	(em %)	(Valor absoluto em mil)	(em %)
Até 1.395	91	6.550	40	400	6
1.395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
	100	7200	100	1.000	14

Fonte: Bonduki, 2009 (com base na Fundação João Pinheiro e PMCV)

### 3.4.2 O PMCMV e o atendimento habitacional aos mais pobres: os estudos avaliativos contratados pelo Ministério das Cidades

Entrando na sua terceira fase e tendo contratado mais de três milhões de novas unidades habitacionais, o Ministério das Cidades contratou uma rede de onze equipes de pesquisadores em todo o país para avaliar os alcances e problemas do programa. A rede, oriunda da Chamada Pública MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012 contou com as seguintes instituições de pesquisa: LabCidade - FAU/USP; Instituto Pólis; Peabiru; PUC/SP; IAU-São Carlos; IPPUR/UFRJ; FAU/UFRJ; UFMG; UFRN; UFC e UFPA.

Esta é a pesquisa mais recente e mais atualizada sobre os resultados do programa em escala nacional e aponta não apenas os números do programa, mas seu impacto no espaço urbano e na vida dos moradores.

Como o objeto deste trabalho é a cidade de São Paulo, embora estejamos tratando dos temas referentes à política habitacional de forma mais ampla, me detive sobre a avaliação elaborada pelo LabCidade da FAU/USP, coordenada pela urbanista Raquel Rolnik e concluída em meados de 2014, que analisou a produção do PMCMV nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas, através do mapeamento das operações contratadas de março de 2009 até 31 de dezembro de 2012, com base nos dados da Caixa Econômica Federal (CEF), disponibilizados pelo Ministério das Cidades em março de 2013.

Apesar do foco da pesquisa do Ministério das Cidades ser a avaliação da inserção urbana dos empreendimentos da faixa 1, buscarei analisar os problemas da propriedade privada como escolha majoritária de oferta habitacional para os mais pobres e de que forma o PMCMV está resolvendo ou não o problema da moradia para esta parcela da população e sua relação com o déficit habitacional. A partir da análise desta pesquisa, serão verificados: (i) como se dá o acesso ao programa pelos mais pobres, (ii) a localização dos empreendimentos para a Faixa 1 e o papel dos municípios na viabilização e escolha dos terrenos, (iii) a influência da localização na vida das famílias, (iv) as dificuldades em arcar com os custos da nova moradia, seja pelas taxas de serviços ou pelas taxas condominiais, (v) a existência ou não de repasses das unidades e (vi) o quanto o modelo da propriedade privada oferecido pelo PMCMV favorece a segurança da posse aos moradores.

#### O acesso ao programa MCMV pelos mais pobres

No início da pesquisa sobre a estrutura do PMCMV acreditava-se comprovar a hipótese de que o programa não atendia, de fato, as rendas mais baixas, devido às limitações para a aquisição da moradia pela Faixa 1 (0 s.m. a 3 s.m. ou, a partir da segunda fase do programa, até R\$ 1.600,00 reais). A suposição

era a de que os mais pobres, sobretudo aqueles ligados ao trabalho informal, não estariam sendo beneficiados pelo programa devido às exigências legais para o recebimento do benefício ou ao não cumprimento pelo próprio programa dos percentuais de operações previstas para a Faixa 1. Essa hipótese foi descartada após análise das regras de financiamento fornecidas pela CEF e pelo Banco do Brasil e após a avaliação do resultado dos questionários realizados com moradores dos empreendimentos da Faixa 1 pelos pesquisadores do LabCidade.

Para se inscrever no programa para a Faixa 1 as famílias devem possuir renda de até R\$ 1.600,00, mas não é exigida entrega de documentação por parte do beneficiário para comprovação de renda. O banco faz pesquisas nos cadastrados de FGTS, relação anual de informações sociais (Rais) e cadastro único de programas sociais (Cadunico) para validar a renda declarada e o enquadramento no programa. A restrição é para a inscrição diretamente com as prefeituras por quem já tem imóvel ou já recebeu ajuda habitacional do governo federal; tem financiamento imobiliário; quem está cadastrado no Cadastro Nacional de Mutuários (Cadmut) e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin); tem ou já teve contrato de arrendamento de imóvel no Programa de Arrendamento Residencial (PAR) ou é funcionário da CEF. Os documentos exigidos do comprador são: a proposta preenchida; comprovante de estado civil ou declaração de união estável; declaração para enquadramento ao PMCMV e comprovante de renda. Para autônomo, é aceita uma declaração de renda redigida de próprio punho, informando os rendimentos mensais do proponente e seu ramo de atividade e declaração de imposto de renda, o que permite que qualquer trabalhador informal, sem renda declarada, possa estar apto para ser beneficiado com uma unidade habitacional pelo PMCMV.

De acordo com as entrevistas realizadas com os moradores dos empreendimentos do PMCMV Faixa 1, 36,5% não se encontravam trabalhando (incluindo 6,3% de aposentados e pensionistas e 4,9% de donas de casa) e, dentre os que se encontram trabalhando, 14,2% trabalhavam sem registro, o que comprova a inserção no programa de famílias sem emprego ou que trabalham no mercado informal.

Em relação à renda dos moradores, embora as entrevistas tenham detectado que mais de 30% das famílias entrevistadas possuíam renda acima do limite estabelecido de R\$ 1.600,00, pode-se observar que diferentes intervalos de renda, desde as mais baixas, estavam sendo contempladas.

Em relação ao acesso ao programa pelos grupos sociais vulneráveis, o PMCMV possui medidas para garantir a acessibilidade e a isonomia dos beneficiários. O acesso é garantido através do Artigo 3º da lei que instituiu o programa e prioriza o atendimento às famílias geridas por mulheres, famílias com pessoas com deficiência e famílias residentes em áreas de risco ou insalubres que tenham sido desabrigadas. No mínimo 3% das unidades devem ser adaptadas ao uso por pessoas com deficiência. No entanto, a maior especificidade é em relação ao tratamento dado às mulheres no programa: são priorizados o atendimento às famílias chefiadas por mulheres e os contratos para a Faixa 1 devem ser preferencialmente formalizados em nome da mulher que, em caso de divórcio, tem o título da propriedade do imóvel adquirido no PMCMV registrado em seu nome ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável. As entrevistas realizadas pelo LabCidade confirmaram que o programa está conseguindo alcançar um número significativo de beneficiárias, onde 33% das unidades possuem chefes de famílias mulheres.

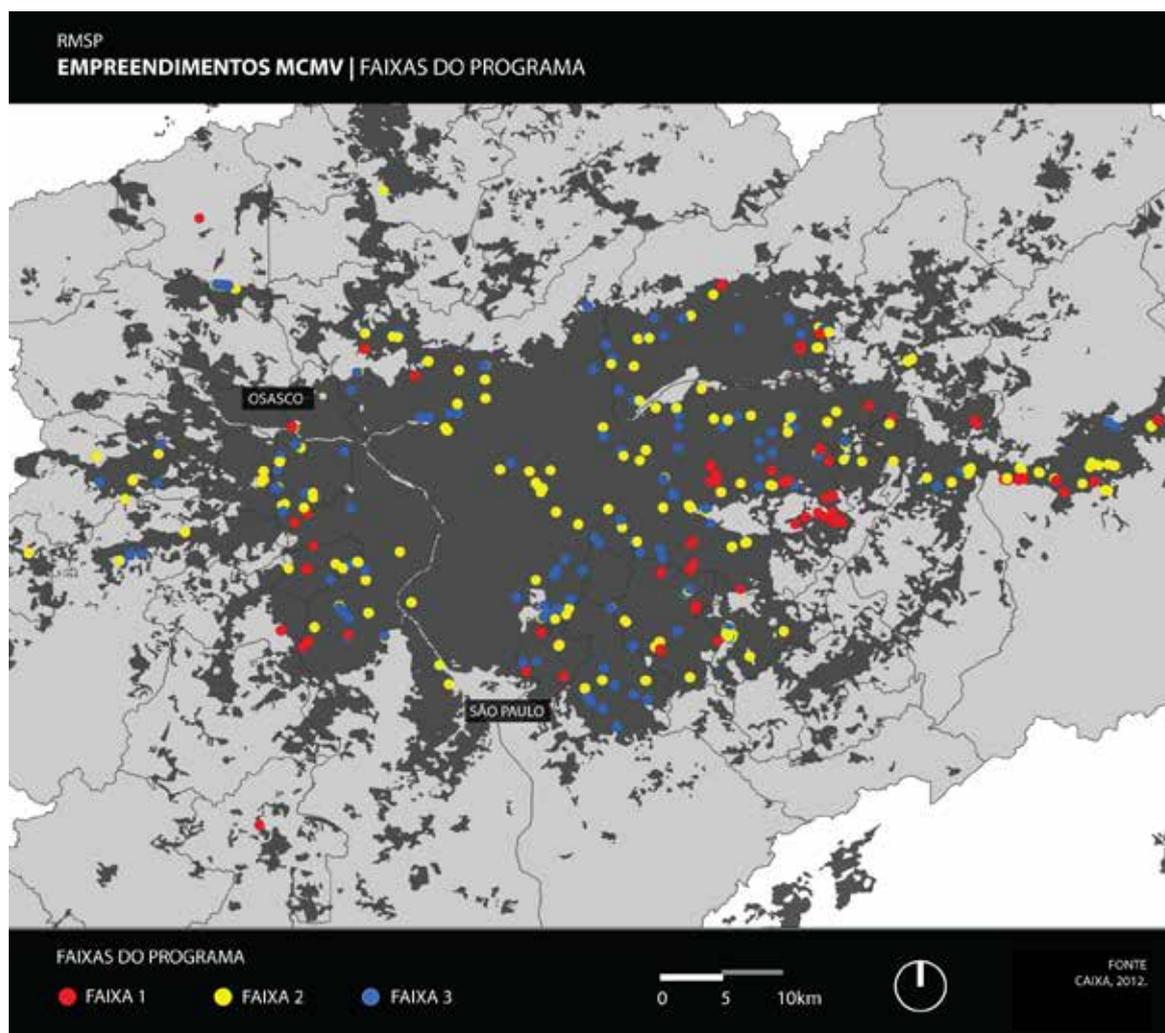
### **A localização dos empreendimentos para a Faixa 1 no PMCMV e o papel dos municípios na viabilização e escolha de terrenos**

O PMCMV liberou recursos significativos para a produção de habitação social, atingindo uma camada da população historicamente segregada das políticas habitacionais federais. Contudo, a pesquisa con-

tratada pelo Ministério das Cidades mostra que o lugar histórico dos pobres na cidade não foi alterado, reproduzindo o padrão dos empreendimentos habitacionais construídos na periferia. No período pesquisado, foram contratados quarenta e nove projetos para a faixa 1 em São Paulo, nenhum deles localizado no centro expandido. O mapa da localização dos empreendimentos do programa PMCMV na região metropolitana de São Paulo mostra a relação direta e inversa entre faixa de renda e localização.

Na RMSP ficou evidente a existência de uma quantidade expressiva de empreendimentos de pequeno e médio porte em áreas periféricas consolidadas, predominantemente em áreas remanescentes de antigos conjuntos habitacionais, bem como a presença de alguns empreendimentos de maior porte, situados mais próximos aos limites da mancha urbana.

Em se tratando de São Paulo, há de se relativizar o conceito de periferia quando consideramos que o desenvolvimento urbano se deu ao longo das linhas de transporte de massa e alcançaram territórios muito aquém dos centros históricos, embora ainda existam muitas regiões da cidade não atendidas

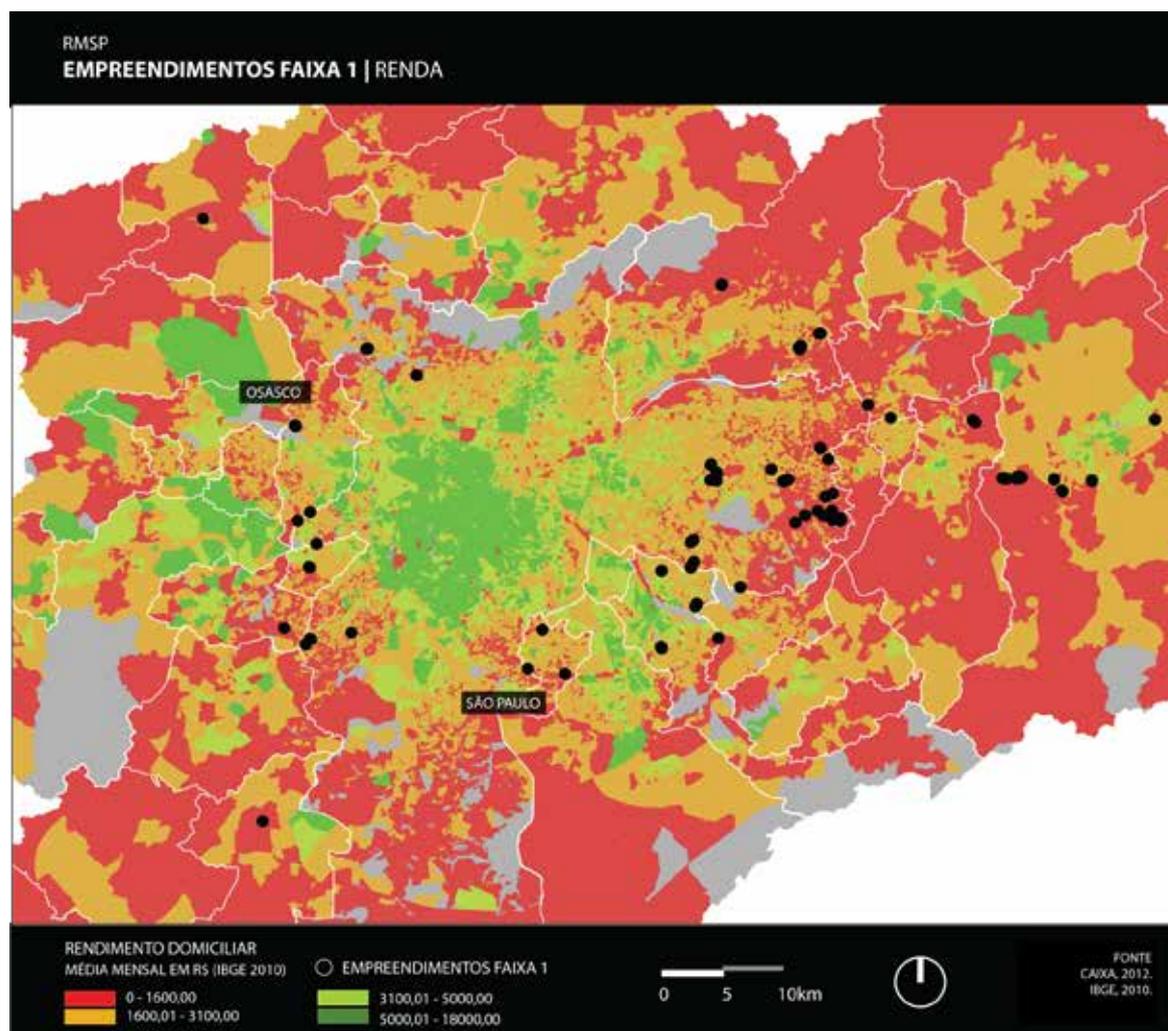


Mapa 3.03: Empreendimentos na região metropolitana de São Paulo segundo as faixas do PMCMV  
Fonte: LabCidade (Rolnik, 2014)

pelos metrô. Periferia, para uma ocupação territorial da escala de São Paulo, não tem o mesmo significado das periferias de cidades médias, pois muitas vezes estão consolidadas e contam com uma rede satisfatória de comércios e serviços de caráter local. Contudo, as concentrações de renda, de equipamentos públicos e de empregos ainda estão no centro expandido e nos vetores sul e oeste da cidade, e estas áreas contam com grande percentual de terrenos e imóveis vazios e ociosos, aptos a serem destinados à habitação de interesse social, o que fortalece a necessidade do poder público fomentar a contratação de empreendimentos bem localizados.

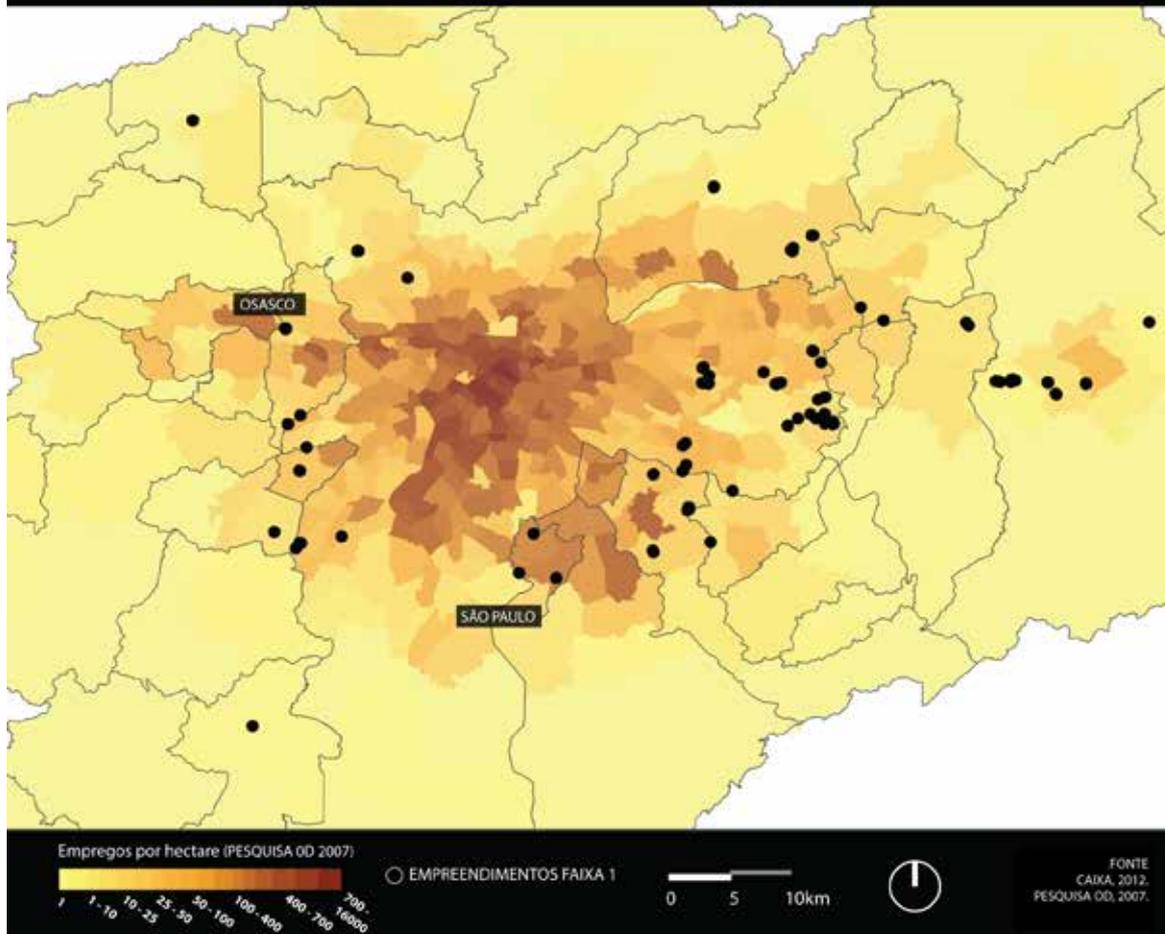
Indicadores como o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), a renda domiciliar e a densidade de empregos mostram que essas localidades ainda são bastante homogêneas e precárias, oferecendo poucas oportunidades de desenvolvimento econômico e cultural aos seus moradores, mantendo características de bairros-dormitório e com baixa qualidade urbanística. (ROLNIK, 2014, p. 21).

Os mapas a seguir ilustram esse padrão.



Mapa 3.04: Concentração dos empreendimentos de Faixa 1 – destinados a famílias com renda domiciliar de até R\$ 1.600,00 – em áreas homogêneas de baixa renda - de, também, até R\$ 1.600,00.

Fonte: LabCidade (Rolnik, 2014)



Mapa 3.05: Oferta de emprego nas áreas de empreendimentos da faixa 1.

Fonte: LabCidade (Rolnik, 2014)

Segundo a pesquisa do Lab Cidade, o desenho do programa, centrado na concessão de subsídios públicos à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a reprodução do padrão periférico (ROLNIK, 2014), já que as construtoras exercem papel central na proposição de projetos e seleção de terrenos visando à maximização do lucro, cujas taxas são definidas pelo custo da produção de unidades, custo do terreno e custo da infraestrutura, sem alteração na receita da construtora. Ou seja, a margem de lucro depende diretamente da redução dos custos, o que favorece a opção por redução de investimentos no padrão construtivo, padronização da construção e escolha de terrenos mais baratos. Na Faixa 1, o agravante do protagonismo das construtoras no processo de elaboração dos empreendimentos é ainda mais sintomático, já que ela não é a responsável pela comercialização das unidades, cuja indicação de demanda fica a cargo da prefeitura e a remuneração é integralmente feita pelo FAR conforme o andamento da obra. Nestes casos, o único risco que a construtora sofre é o atraso das obras, por ficar a mercê do aumento dos preços de materiais e da mão de obra. Não há riscos de inadimplência, oscilações do mercado ou comercialização, já que estes são assumidos pelo FAR. Em relação aos preços do terreno, principal condicionante dos empreendimentos periféricos, representantes do setor construtivo afirmaram aos pesquisadores do LabCidade que o valor pago pelo metro quadrado em regiões metropolitanas pode variar entre R\$ 50,00 e R\$ 200,00, sendo inviável a realização de empreendimentos para a Faixa 1 que extrapolem estes limites.

A análise da localização dos empreendimentos do PMCMV nos serve de base para questionar a única política habitacional vigente, de produção de novas unidades habitacionais, para os mais pobres, seja a nível federal ou municipal. A inserção dos empreendimentos para a Faixa 1 verificados no período da pesquisa mostra uma evidente desigualdade socioterritorial na distribuição da moradia produzida pelo setor público, reforçando o padrão periférico habitacional dos pobres nas cidades brasileiras. Este resultado poderia ser diferente com normas e controles mais rigorosos do Ministério das Cidades em relação à inserção territorial dos empreendimentos ou com uma postura atuante do poder público em relação à escolha dos terrenos para a produção de empreendimentos da faixa 1, seja com a alocação de terras públicas, seja com a complementação de subsídios disponibilizados pelo FAR para viabilizar a compra de terrenos bem localizados. O poder público já tem um papel fundamental na produção habitacional para a Faixa 1 do PMCMV que é a seleção e indicação da demanda, mas ainda deficiente nas decisões sobre a localização dos empreendimentos.

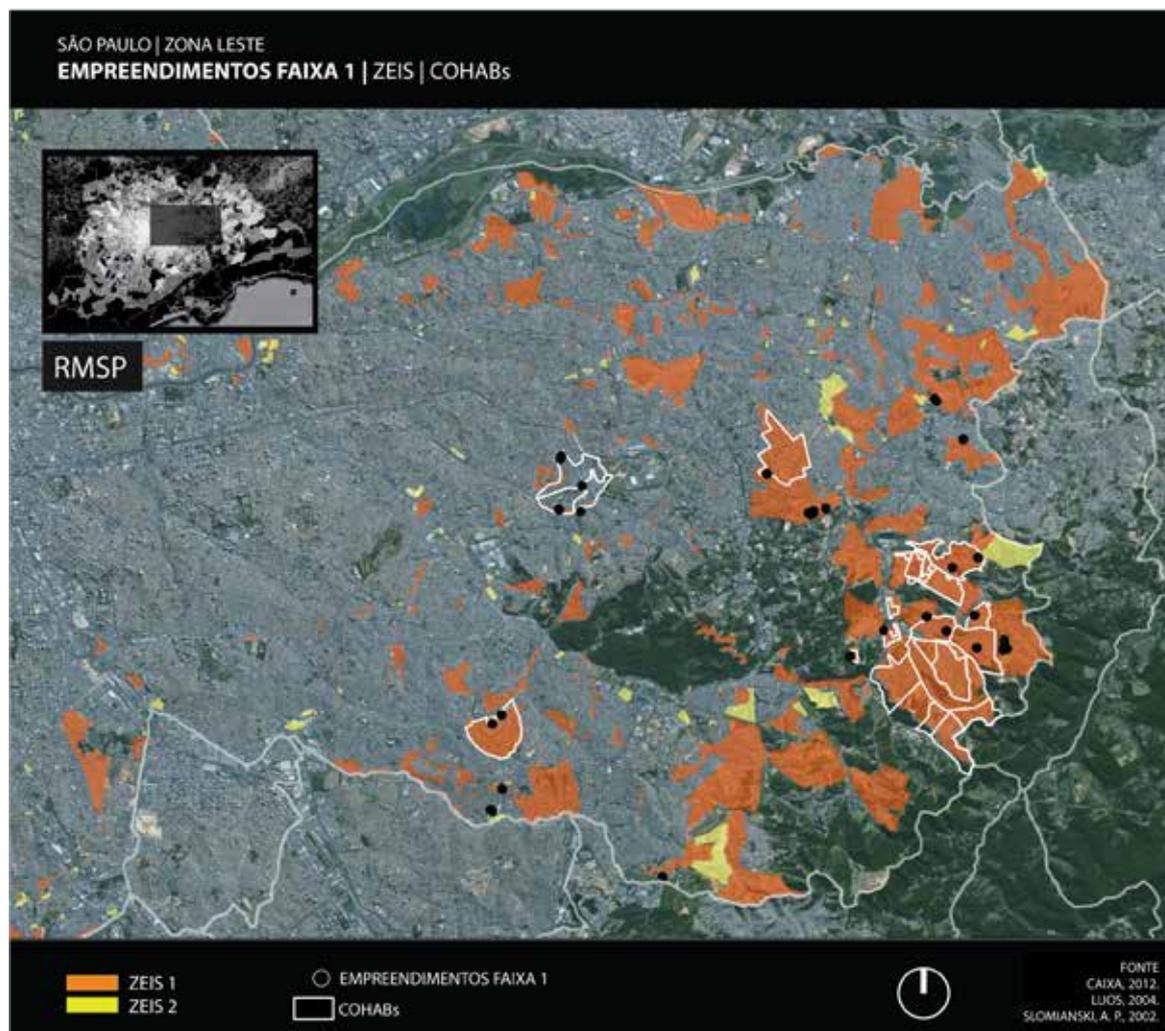
Com relação às normas estipuladas pelo Ministério das Cidades, medidas de controle foram implementadas na evolução do programa e poderão apresentar um resultado diferente do identificado nas duas primeiras fases do programa. A normativa do PMCMV que regra a inserção urbana e fornece diretrizes para a escolha dos terrenos foi modificada ao longo da implementação do programa, com o objetivo de reorientá-lo para uma melhor inclusão territorial dos empreendimentos contratados, conforme apontou o relatório síntese do LabCidade. A primeira norma geral (Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009) não estabeleceu nenhum requisito urbanístico para a produção de novas unidades. Quando a Medida Provisória foi convertida em Lei, quatro meses depois, foram inseridos alguns critérios de priorização para a contratação de operações bem localizadas, porém eram diretrizes genéricas sem maiores conseqüências que não condicionavam a liberação de recursos e a aprovação dos projetos. As primeiras exigências referentes à localização dos empreendimentos e aos parâmetros de implantação foram estabelecidas apenas no segundo ano do programa, com a MP nº 514, de 1 de dezembro de 2010. Mas um procedimento sistemático de avaliação de impacto dos empreendimentos e de adequação da oferta de equipamentos públicos no entorno foi acontecer no final de 2011, com a Portaria MCidades nº 465, de 3 de outubro de 2011, complementada por outras portarias posteriores. A Portaria 465 estabeleceu que os empreendimentos só poderiam ser implantados em terrenos contíguos a malha urbana existente e que deveria haver áreas destinadas às atividades comerciais no seu entorno. Foram estabelecidas exigências à área de uso comum dos projetos e reserva de áreas para equipamentos públicos. O FAR foi autorizado a doar redes de saneamento básico para o atendimento da demanda gerada pelos empreendimentos e foram exigidas a elaboração de dois documentos para empreendimentos com mais de quinhentas unidades habitacionais: o “Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos Públicos e Urbanos” e a “Matriz de Responsabilidade”, que condicionam sua aprovação pela CEF à contratação das operações.

Esses novos padrões de inserção urbana definidos pelo PMCMV buscam restringir as áreas de implantação dos novos empreendimentos e controlar a expansão periférica. Contudo, os resultados da aplicação destes novos padrões ainda não puderam ser mensurados, pois não foram implantados na maioria dos empreendimentos analisados na recente pesquisa contratada pelo Ministério das Cidades.

Com relação ao papel do poder público na alocação de terrenos, a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) teve papel significativo na disponibilização de terrenos para a viabilização de empreendimentos da Faixa 1 em São Paulo, utilizando terrenos remanescentes de antigos conjuntos promovidos pela COHAB, vendidos ao FAR pelo preço simbólico de R\$ 1,00, “[...] o que foi fundamental para que o valor das unidades produzidas não ultrapassasse o teto estabelecido nas normativas do PMCMV” (ROLNIK, 2014, p. 28), já que em São Paulo mesmo os terrenos situados em áreas precárias têm custo elevado.

A COHAB realizou um chamamento para empresas em 2009, que resultou em dezenove contratações, cujos projetos fornecidos pela COHAB foram modificados pelas empresas, que suprimiram áreas livres e adensaram os blocos para permitir a construção de um número maior de unidades. Um segundo chamamento foi feito em setembro de 2013 sobre áreas demarcadas com Decreto de Interesse Social e resultou na desapropriação de sete terrenos. Na época da pesquisa um terceiro chamamento estava em formulação. Estes dois últimos chamamentos contaram com um aporte de R\$ 20 mil reais do Programa Casa Paulista do Governo do Estado, e em 2013 um novo aporte de R\$ 20 mil seria fornecido pela Prefeitura Municipal de São Paulo, elevando para R\$ 116 mil o teto do custo unitário do empreendimento da faixa 1.

Apesar da qualidade inferior dos projetos aprovados, devido às mudanças de projeto realizadas pelos empreendedores privados, um ponto importante a ser considerado na ação da COHAB sobre a produção do PMCMV é que grande parte dos terrenos estavam demarcados como ZEIS no PDE de 2002, localizados na periferia consolidada da cidade, o que garantiu a efetivação do instrumento ZEIS e a destinação destas áreas para a construção de habitação social. No entanto, o fato destas áreas terem sido destinadas exclusivamente para a propriedade individual, garantiu-se o acesso mas restringiu-se as condições de permanência da população de menor renda em médio e longo prazo,



Mapa 3.06: ZEIS, terrenos da COHAB-SP e empreendimentos de Faixa 1 na Zona Leste de São Paulo.

Fonte: LabCidade (Rolnik, 2014)

e desperdiçou-se um importante trunfo da política habitacional, que é a disponibilidade de áreas públicas, passíveis de serem utilizadas para a construção de um parque público de locação social.

Contudo, “[...] estas medidas não chegaram a interferir nos padrões de segregação existentes na cidade” (ROLNIK, 2014, p. 31), já que não foram destinados terrenos localizados em áreas bem localizadas dotadas de infraestrutura urbana, como as ZEIS 3, mas apenas em ZEIS 1 e 2, localizadas principalmente em áreas periféricas historicamente destinadas à habitação popular, apesar da existência de áreas públicas em áreas mais centrais.

Em entrevista realizada pelo LabCidade com representantes da Secretaria Municipal de Habitação, atualmente está ocorrendo uma mudança no perfil dos novos empreendimentos que voltam a ser produzidos em áreas particulares adquiridas pelas empresas proponentes devido à elevação dos valores financiáveis, diminuição do estoque de terras da COHAB e das dificuldades com os processos desapropriatórios. Contudo, a liberação de aportes públicos estaduais e municipais para o PMCMV abre caminhos para a aquisição de terrenos mais caros possibilitando, em tese, uma melhor inserção dos empreendimentos. Há de se esperar a consolidação desta nova etapa para podermos avaliar seus resultados, pois o que conseguimos mensurar no período da pesquisa contratada pelo Ministério das Cidades é o poder público atuando como mero facilitador da implementação do programa, ajudando na eliminação das barreiras fiscais e legais existentes e negligenciando as demais políticas em prol de uma homogeneização de soluções, que desconsidera necessidades habitacionais locais e o diálogo necessário entre as esferas de demanda e oferta da provisão habitacional. Programas municipais como a reforma de edifícios na área central, a locação social e a reurbanização de favelas estão sendo atrofiados pela “via de mão única” da provisão de casas por propriedade privada financiadas pelo PMCMV, não somente em São Paulo, mas em todos os municípios analisados pela pesquisa.

### **A influência da localização na vida das famílias**

A modelagem do PMCMV desencadeou a produção de megaempreendimentos, já que reduzem os trâmites burocráticos na aprovação e ampliam as margens de lucros. “Com taxas de retorno inferiores a 15%, só vale a pena construir empreendimentos da faixa 1 em escala, de modo que o tamanho mínimo dos projetos desenvolvidos pela empresa é de 600 U.H.” (ROLNIK, 2014, p. 12). Este formato condicionou a produção de grandes conjuntos formadores de guetos de pobreza, destituídos de serviços e comércios de bairro e de espaços de estar e lazer que poderiam contribuir para melhorias da convivência coletiva.

Como as primeiras exigências referentes à localização dos empreendimentos e aos parâmetros de implantação passaram a vigorar a apenas no segundo ano do PMCMV, a primeira fase do programa já havia produzido cerca de um milhão de unidades habitacionais sem parâmetros mínimos de atendimento por infraestrutura e serviços, apenas critérios de priorização para contratação das operações. A avaliação feita com os moradores mostrou uma satisfação em relação aos elementos de infraestrutura básica frente a uma insatisfação crescente com a questão do acesso a serviços e equipamentos públicos.

Enquanto a grande maioria dos moradores aponta melhorias no atendimento da rede de esgoto, pavimentação, coleta de lixo, iluminação pública e fornecimento de água e energia elétrica, houve uma piora significativa no acesso ao comércio e telefones públicos, ao local de trabalho, a equipamentos e serviços sociais, ao policiamento, ao transporte público, à escola e aos correios, conforme apontam as tabelas a seguir.

Tabela 3.04: Avaliação do atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com a anterior. Serviços cujo atendimento melhorou. Todos os empreendimentos, 2013

	Melhorou	Piorou	Igual	NR
Rede Esgoto	49.7	8.4	41.5	0.4
Pavimentação	47.4	15.2	36.5	1
Coleta Lixo	40.2	11.3	47.8	0.6
Iluminação Pública	38	19.1	42.2	0.8
Calçadas	36.7	28.5	34	0.9
Fornecimento Energia Elétrica	35.4	7.2	57	0.4
Acesso veículos	34.8	23.2	39.5	2.5
Fornecimento Água	32.8	20	46.9	0.3

Fonte: LabCidade (Rolnik, 2014)

Tabela 3.05: Avaliação do atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com a anterior. Serviços cujo atendimento piorou. Todos os empreendimentos, 2013

	Melhorou	Piorou	Igual	NR
Acesso comércio	21.2	61.2	17.1	0.5
Telefone Público	9.9	50.5	36.2	3.3
Acesso trabalho	20.5	44.7	29.4	5.4
Acesso equip. e serviços sociais	20.1	44	33.5	2.4
Policiamento	26.8	39.9	31.5	1.8
Transporte Público	30.2	38.7	30	1.1
Acesso escola	26.9	35.9	27.7	9.5
Correios	22.3	33.7	42.9	1.2

Fonte: LabCidade (Rolnik, 2014)

Além da satisfação dos moradores em relação aos vários itens que compõe o cenário da vida cotidiana junto à moradia, a pesquisa levantou também que 65,5% das famílias deslocam-se para outros bairros para fazer compras ou utilizar serviços, e 6% ainda deslocam-se para outros municípios, dado o grau de isolamentos dos conjuntos. Enquanto o programa promove o acesso a alguns elementos que compõe o direito à moradia adequada, outros pontos tão fundamentais quanto os serviços básicos são negligenciados, comprometendo a inserção econômica da população e seu desenvolvimento cultural e social. Nessa avaliação, que contabilizou entrevistas com moradores de empreendimentos em São Paulo (4), Hortolândia (1), Campinas (1) e Osasco (1), cabe novamente a relativização sobre o conceito de periferia em cidades pequenas e médias frente ao uso e ocupação do solo de São Paulo, que possui áreas periféricas consolidadas, embora com concentração de emprego e renda deficitárias.

Em relação ao percurso casa-trabalho, 60% dos moradores deslocam-se para outros bairros e 21,7% para outros municípios, aumentando o tempo de deslocamento para 39,5%. Estes deslocamentos são feito majoritariamente por transporte público (63,3%), o que resultou em um aumento nos gastos para 21,9%, o que fez com que 26,7% dos entrevistados que afirmaram pensar em se mudar apontassem a distância entre casa e trabalho como o principal motivo. Outro fator que vem a prejudicar a relação econômica dos moradores é a falta de espaços destinados ao comércio local nos próprios condomínios, ou uma ordenação tipológica que permita a expansão da família e o estabelecimento de uma unidade geradora de emprego e renda para os moradores, como já acontece naturalmente nas composições dos assentamentos informais. Em muitos dos conjuntos visitados, uma ocupação informal de pequenos comércios, puxadinhos improvisados, havia se instalado ao redor dos prédios,

retomando formas de acesso à renda muitas vezes já existente nas antigas moradias informais.

Ainda assim, para a grande maioria das famílias o PMCMV representou uma melhoria significativa nas condições de habitabilidade, sobretudo para aqueles que viviam antes em situação de precariedade extrema. 64% dos moradores afirmaram preferir a moradia atual à anterior, e 25% deles apontam à habitabilidade da nova residência como a principal causa, ficando apenas atrás da segurança da posse.

### As dificuldades em arcar com os custos da nova moradia

As prestações mensais do PMCMV, pagas por um período de dez anos, correspondiam a 10% da renda familiar mensal com prestação mínima de R\$ 50,00 na primeira fase do programa. Na segunda fase a prestação foi reduzida para 5% da renda com limite mínimo de R\$ 25,00 mensais. As famílias com renda mensal de R\$ 1.600,00 pagam um valor de R\$ 80,00 por mês, que resultará em um total de R\$ 9.600,00 no final do contrato. Ou seja, a cobrança das mensalidades para a faixa 1 não chega a comprometer o orçamento familiar, figurando “[...] mais como uma medida simbólica, ou um expediente usado para disciplinar sua vida financeira, do que uma forma de repartir os custos do programa” (ROLNIK, 2014, p. 11).

No entanto, os custos da nova moradia não incluem apenas a prestação do financiamento, mas também as taxas de serviços públicos (energia elétrica, água e gás) e as taxas condominiais, custos que na maioria das vezes eram inexistentes no orçamento das famílias, considerando que mais de 43% delas provieram de favelas.

Com a nova moradia fornecida pelo PMCMV, os gastos com habitação caíram para cerca da metade em quase todas as faixas de renda, mas ainda são muito altos para as famílias mais pobres. As famílias que possuem renda inferior a R\$ 550,00 comprometem 77,90% da renda com moradia, muito acima do aceitável, e as famílias com renda entre R\$ 550,00 e R\$ 950,00 ultrapassam ligeiramente o limite dos 30%, chegando a comprometer 33,80% da renda com moradia. As faixas de renda superiores a R\$ 950,00 apresentam percentuais bem razoáveis de comprometimento de renda, abaixo dos 21%.

Esse comprometimento alto da renda com moradia para as famílias mais pobres não se justifica pelo preço das prestações mensais, mas pelos custos das taxas de serviços e de condomínio, conforme observado na tabela a seguir.

Tabela 3.06. Despesas com moradia atual: evolução do valor e do comprometimento da renda familiar, por intervalos de renda dos entrevistados. Total dos empreendimentos, 2013.

Faixas de renda (R\$)		Até 550	551-950	951-1600	1601-3100	3101-5000	> 5001
Média de renda (R\$)		340.55	781.00	1298.79	2159.49	3781.67	5600.00
Média de gastos (R\$)	Prestação	59.21	64.92	64.87	76.66	126.67	51.00
	Prestação + condomínio	134,12	144,53	146,06	159,05	209,52	136
	Prestação + condomínio + contas	265,29	264,29	274,25	293,72	349,18	270,67
Comprometimento médio da renda	Prestação	17,4%	8,3%	5,0%	3,5%	3,3%	0,9%
	Prestação + condomínio	39,4%	18,5%	11,2%	7,4%	5,5%	2,4%
	Prestação + condomínio + contas	77,9%	33,8%	21,1%	13,6%	9,2%	4,8%

Fonte: LabCidade (Rolnik, 2014)

Considerando que há um percentual significativo de desempregados ou famílias cuja renda mensal é irregular, devido ao trabalho informal, o alto comprometimento com as taxas de serviços públicos e taxas condominiais é um dado preocupante que precisa ser considerado. Muitos moradores beneficiados pelo PMCMV vieram de situações de extrema precariedade onde não arcavam com taxas de serviços nem condominiais. Do grupo proveniente de reassentamentos, que não tiveram opção na escolha da nova moradia (e representam 35,4% das famílias entrevistadas), 83% não pagavam aluguel, 96% não pagavam condomínio, 37% não tinha despesa com energia elétrica e 33% com conta de água, e na nova moradia passaram a lidar com custos substanciais. Já para a maioria das famílias, com renda superior a R\$ 950,00, que tinham suas rendas comprometidas com altos aluguéis e já pagavam taxas de serviço e condomínio, o PMCMV ofereceu uma redução significativa dos custos do orçamento familiar.

É importante questionarmos se a modelagem atual do PMCMV, com empreendimentos privados construídos sob a forma de condomínio, é a melhor forma de moradia para as famílias com altos índices de vulnerabilidade, que por não conseguirem arcar com os custos da nova moradia, poderão revender as unidades, transferindo o subsídio público para famílias de maior renda. A pesquisa contratada pelo Ministério das Cidades mostra que dos 53% das famílias que já pensaram em se mudar, 13,2 % apontaram a falta de condições de pagamento da prestação e das contas de serviços como causa, sem contar os números de repasses e inadimplências pela falta de pagamentos. Mesmo com subsídios maiores junto às concessionárias de serviços públicos ou um redesenho nas formas de gestão e pagamento dos condomínios, o que favoreceria a permanência dos mais pobres na nova moradia, os riscos de repasse ainda permanecem grandes. Em uma moradia de aluguel, conforme já mencionado no item sobre o Programa Locação Social, este também é um fator incidente, mas que precisa ser sanado com subsídios maiores às famílias com renda insuficiente para arcar com os custos existentes, ainda que, no caso da propriedade da habitação ser pública, e existir gestão e controles eficientes, os casos de repasse podem ser monitorados e as unidades podem voltar ao patrimônio público, o que não acontece com a propriedade individual.

### **A prática do repasse de unidades**

A prática do repasse de unidades, seja via revenda ou sublocação, não foi possível de ser comprovada quantitativamente junto às entrevistas pelo medo de represálias ou conseqüências por parte dos moradores, já que se trata de uma prática ilegal, que rompe com os acordos existentes no contrato de aquisição das unidades do PMCMV. Contudo, em muitas entrevistas foram relatados casos de repasse, mesmo que na maioria das vezes realizados por terceiros, não identificados. Casos como “sei de vizinhos que não são os beneficiários originais”, “fulano comprou de ciclano”, ou “a minha casa é a primeira, mas sei outros que compraram de alguém” foram recorrentes. Como exemplo, houve um relato de um síndico afirmando que mais de 60% dos moradores de um único empreendimento já não eram mais os moradores originais. E alguns moradores também afirmavam estarem guardando dinheiro para quitar o imóvel e depois revender. Houve um caso detectado em entrevistas em que o síndico de um empreendimento estaria ameaçando os moradores inadimplentes com a taxa condominial, induzindo-os a venderem/alugarem seus imóveis. Nessa situação, as famílias inadimplentes estavam ainda sendo expostas a situações vexatórias frente a outros condôminos, sofrendo uma estigmatização no condomínio.

A prática do repasse, existente e recorrente, porém imprecisa para ser mensurada, encontra suas motivações na própria pesquisa de satisfação com os moradores, onde aparecem os motivos pelos quais as famílias cogitariam a vontade de se mudar do empreendimento. Motivações como as dificuldades com o acesso ao trabalho e os problemas que a falta de inserção urbana trouxe para a vida das famílias podem ser somadas às motivações financeiras que apontam as dificuldades que as famílias mais pobres têm em

arcar com as despesas das taxas de serviços e condominiais. Estes motivos podem ainda ser somados à idéia de que a propriedade é um bem em si, podendo ser transformado em mercadoria e assim resolver parte dos problemas financeiros imediatos. O fato de terem sido encontrados alguns casos de unidades que já foram vendidas ou alugadas (pouco menos de 1% das unidades) e também casos de inadimplência (tanto da prestação quanto da taxa condominial), mesmo considerando o pouco tempo de moradia das famílias no empreendimento (a maioria dos beneficiários entrevistados foram contemplados há pouco mais de um ano), já é um indício de que esta situação tende a crescer ao longo do tempo e o modelo da propriedade com gestão condominial privada, tal como oferecido pelo PMCMV, pode não ser o melhor para garantir a segurança da posse dos grupos sociais de extrema vulnerabilidade.

### **A segurança da Posse**

Os empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV são concedidos às famílias por financiamento, que deverão ser pagos mensalmente por dez anos. Durante o pagamento os empreendimentos são de propriedade exclusiva do FAR até a total quitação das 120 parcelas pelos beneficiários, estando as famílias sujeitas ao despejo caso não paguem o financiamento.

Ainda assim, as entrevistas do LabCidade identificaram uma percepção de segurança por parte dos moradores, em que 37% afirmaram que o que mais gostavam na nova residência era o fato da casa ser própria, dado pela situação de insegurança que viviam anteriormente: mais de 43% das famílias entrevistadas provinham de favelas. As famílias provinham de situações de insegurança mesmo considerando que 57% viviam a mais de cinco anos na residência anterior e que seriam, pelo menos em tese, pertencentes do direito do usucapião. Ou seja, a percepção positiva das famílias em relação à segurança oferecida pelo PMCMV está diretamente relacionada também ao enfraquecimento de outras formas de promoção da segurança da posse, tais como o direito à usucapião, à concessão especial de uso para fins de moradia, etc., consideradas formas inferiores à propriedade privada individual registrada em cartório (ROLNIK, 2014).

Apesar de aparentar segurança aos moradores, o modelo da aquisição da propriedade privada via financiamento pelo PMCMV não concede plena segurança da posse caso as cláusulas contratuais não sejam cumpridas. Além de a propriedade estar garantida apenas após o pagamento de todas as mensalidades, o contrato de compra e venda também poderá ser rescindido caso haja falta de pagamento de impostos, taxas e encargos previdenciários, securitários e condominiais que incidam sobre o imóvel.

Então, nenhuma forma de usufruto de moradia pode ser considerada segura, já que sobre todas incidem taxas e encargos? O problema do PMCMV é ter uma única forma de administração condominial e de serviços para todas as faixas de renda, considerando que para as famílias mais vulneráveis, inseridas na Faixa 1, as taxas podem representar um valor impossível de ser pago, em virtude da baixa rentabilidade dos moradores e da própria ausência de renda, o que será repercutido nos processos de repasses das unidades, por venda ou aluguel, ou mesmo na inadimplência dos pagamentos, conforme apresentado anteriormente.

O agravante de estarmos lidando com a propriedade privada, para famílias de rendas muito baixas, é que esta impossibilidade de arcar com os custos da nova moradia pode acarretar em uma transferência de subsídios para famílias de maior renda, quando as unidades são colocadas no mercado, via quitação das mensalidades ou vendas e locações irregulares, conforme já identificado nas entrevistas realizadas pelo LabCidade com os moradores do PMCMV, mostrando como o modelo da propriedade pode não ser o melhor para garantir a segurança da posse de um grupo social extremamente vulnerável.

Este processo de transferência da “posse”, não aconteceria no caso de um parque público de locação,

onde o Estado é o proprietário do imóvel e, mesmo ocorrendo sublocações ou revendas das vagas (como observamos acontecer nos empreendimentos de locação social em São Paulo devido à ausência de fiscalização), o poder público pode retomar a posse das unidades e transferi-las novamente para as famílias necessitadas do subsídio.

Para as famílias em situação de alta vulnerabilidade, além de trabalhos sociais de acompanhamento de geração de emprego e renda constantes, haveria a necessidade de serem implantadas formas alternativas de gestão condominial, realizadas de forma colaborativa entre moradores ou mesmo por cooperativas formadas entre poder público, associações de classe e condôminos.

Outra motivação que compromete a segurança da posse do PMCMV é a existência de empreendimentos dominados por grupos ligados ao tráfico de drogas e/ou milícias, que incitam moradores a abandonar seus imóveis para serem ocupados por outras pessoas ligadas ao grupo. Este fato foi relatado diretamente em alguns comentários (ocultado por outros pelo medo de represálias) e indiretamente nas respostas ao questionário: 38,4% considera o condomínio perigoso, 45,8% o considera mais violento que a moradia anterior e 49,6% das famílias que já pensaram em se mudar apontam a violência como causa (ROLNIK, 2014). É um fator que pode ser considerado ocasional e não estrutural ao programa, mas que nos impõe a questionar em que a modelagem do PMCMV favorece a dominação por estes grupos. Ausência do estado na gestão condominial? Falta de controle nos processos de repasse das unidades? Empreendimentos com número de unidades muito elevado que favorece a formação de guetos e implantação da violência? Certamente a resposta está na combinação de um ou mais fatores como estes.

### 3.4.3 O que o PMCMV tem a nos dizer sobre o modelo da propriedade individual para os mais pobres

Ainda que a implantação do PMCMV tenha se dado de forma incompleta frente à diversidade das necessidades habitacionais existente em todo o país, sobretudo considerando o que foi planejado pela Política Nacional de Habitação e pelo PlanHab, conquistas indiscutíveis foram alcançadas no que se refere ao atendimento às famílias mais pobres e no tempo recorde que isto se materializou, contribuindo para uma mudança estrutural na destinação dos recursos para habitação social até então disponibilizados. O acesso às famílias que realmente não poderiam arcar com financiamentos privados (mesmo que em números desproporcionais a real necessidade do déficit habitacional), a priorização para as mulheres na hierarquia familiar, as melhorias de acesso à infraestrutura básica para famílias muito vulneráveis e as melhorias da habitabilidade, sobretudo para as famílias oriundas de situações de extrema pobreza, são alguns dos principais alcances deste programa que tomou a frente da pasta habitacional desde o seu lançamento, não só nos investimentos federais, mas também estaduais e municipais.

Contudo, a pesquisa contratada pelo próprio Ministério das Cidades nos ajudou a avaliar a totalidade do programa em seus múltiplos aspectos, quantitativos e qualitativos, e alcançar um padrão de análise que permite não só o reconhecimento de suas benfeitorias, mas, sobretudo, as falhas e conseqüências do seu processo de implementação. Além do grave e sintomático problema da inserção urbana da primeira leva de um milhão de unidades produzidas na fase inicial do programa, cujas conseqüências vão se esbarrar no acesso das famílias ao trabalho e na subsistência social e econômica, nos deparamos com um modelo caro para as famílias muito pobres, um modelo que adota a gestão condominial privada uniformemente e compromete sua sustentabilidade em longo prazo considerando os já identificados

casos de repasse de unidades e inadimplência de pagamentos que tendem a se reproduz e se ampliar. Famílias pobres reassentadas, que não tiveram opção de escolha, muitas vezes removidas de situações onde já tinham garantido o reconhecimento do direito da posse e não necessariamente estavam expostas a condições de risco, são condicionadas a enfrentar o mesmo modelo proposto para rendas mais altas, onde os custos com serviços básicos e condomínio são inseridos em um orçamento familiar incipiente. A questão da política de mão única baseada na propriedade se coloca como crucial quando verificamos que ela está sendo aplicada como única opção, onde famílias reassentadas são inseridas em um programa que muitas vezes não é o adequado para elas. Se essa família ganha uma casa e não consegue arcar com as despesas, isto pode acarretar em uma revenda onde o montante em dinheiro lhe será mais útil do que a moradia naquele momento, o que pode resolver um problema circunstancial privado, mas não enfrenta o problema do déficit habitacional para as famílias mais pobres, que continuaram se deslocando e vivendo precariamente.

A leitura do PMCMV, no seu contexto histórico, também nos mostrou que medidas foram sendo tomadas ao longo da implementação do programa para melhorar a sua inserção urbana e garantir o acesso ao trabalho e serviços não alcançados nas primeiras operações. Regulamentação e aportes de recursos federais e municipais também foram introduzidos com o objetivo de ampliar o acesso a terras bem localizadas, o que possivelmente nos leve a outra leitura dessa segunda fase, amenizada de problemas urbanos. Ainda assim, a modelagem padrão do empreendimento privado gerido sob a forma de condomínio, independente da faixa de renda a que ele se insere, é o formato dominante da política. Aspectos como a necessidade da mobilidade residencial, o controle pelo Estado das situações de extrema pobreza, as possibilidades de repasse das unidades e a consequente transferência de subsídios públicos para as classes mais altas e a efetiva segurança da posse ainda são abordagens necessárias às quais o PMCMV não responde, sobretudo quando falamos de baixíssima renda.

Os grupos de maior vulnerabilidade requerem uma rede de proteção social permanente que equacione questões do emprego, da saúde, da educação etc., cujo modelo da propriedade privada não dá conta de arcar. Neste modelo de mão única, as famílias são instaladas e o estado se omite do processo de construção social que ela passará a realizar com o meio urbano e com seus entes sociais. As unidades habitacionais são jogadas no mercado, viram mercadoria e permanecem à disposição do privatismo, não sendo enfrentadas as questões da vulnerabilidade em longo prazo, que prescindem o resgate de outras formas de oferta de moradia a serem controladas pelo Estado e pela sociedade.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

condicionantes para a efetivação da ZEIS 3 como instrumento de acesso e manutenção da população de baixa renda em áreas centrais



A presente pesquisa objetivou analisar como a ZEIS 3 pode se efetivar como instrumento capaz de garantir o acesso e a permanência da população de baixa renda em áreas centrais. A tese mostrou, através da análise da regulamentação incidente sobre a ZEIS 3 frente à produção pelo mercado e pelo poder público ao longo dos 10 anos de sua implementação, a existência de uma série de entraves para a concretização dos objetivos iniciais do instrumento. O processo de elaboração do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé), com todas as suas particularidades por estar inserido no contexto do projeto Nova Luz, reforçou as limitações da regulamentação e apontou a importância do controle social para a garantia de inclusão da população incidente. Apontou ainda os desafios de um plano habitacional para áreas centrais, sujeitas a valorização imobiliária e a processos de gentrificação, frente às políticas de acesso a moradia baseadas unicamente na aquisição da propriedade privada.

O acompanhamento da elaboração do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé), possibilitou a formulação de diversas conclusões sobre a hipótese de o controle social ser, ou não, uma das condicionantes para a efetivação da ZEIS 3 como instrumento de manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. Quando o projeto desta pesquisa foi apresentado no Seminário do Lincoln Institute of Land Policy, realizado em Buenos Aires em outubro de 2014, Martin Smolka, coordenador do programa para a América Latina e Caribe, questionou se o controle social não seria circunstancial devido à experiência vivenciada, ao invés de estruturante. Este questionamento me levou a relativizar a hipótese construída inicialmente e, ao mesmo tempo, reforçá-la.

Em tese, a participação da sociedade como antídoto aos processos de gentrificação, e garantia da inclusão, é estruturante, já que somente o acompanhamento dos atores diretamente envolvidos na reestruturação urbana, seja ela qual for, pode garantir um planejamento focado nas problemáticas locais, identificando todos os aspectos da composição do território, que não é composta apenas de

elementos construídos, mas da organização social e econômica local e da construção histórica do uso e ocupação do espaço. A experiência da análise do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé), pelo respectivo Conselho Gestor, embora incompleta e comprometida pelo contexto de sua aplicação pela Concessão Urbanística, apontou a eficácia da sociedade em identificar particularidades inerentes à realidade socioeconômica e a vida cotidiana dos seus moradores, alheias à percepção do planejador externo. A presença da sociedade civil foi responsável pela formulação do cadastro e pela elaboração do plano habitacional à luz dos dados reais, foi responsável também pela identificação de um patrimônio cultural que vai muito além de uma manutenção patrimonial da edificação, mas sim de preservação da construção histórica da cidade. Foi responsável ainda por regular o atendimento habitacional por ordem de prioridade, considerando o contexto da transformação radical do território, e por elencar atores que estariam à margem do processo de reurbanização, como inquilinos e imigrantes, pessoas sem rosto e sem registro. Numa possível continuidade do Projeto Nova Luz, em caso de manutenção do cenário político, esses elementos seriam pauta constante para cada fase de implementação do Plano de Urbanização da ZEIS, efetivando os objetivos da ZEIS 3 como instrumento de acesso a uma habitação inclusiva, melhorando as condições de moradia da população pobre das áreas demarcadas.

A validade do controle social como garantia de permanência da população residente, no entanto, foi circunstancial se o considerarmos em relação aos processos de participação correntes em escala global, remetendo à reflexão de que “nunca fomos tão participativos” (MARICATO, 2007), onde ambientes institucionalizados para consulta popular atuam na maioria das vezes como legitimador de processos autoritários excludentes. É neste contexto que avalio a experiência da Nova Luz para identificar os porquês das conquistas sociais. O resultado da atuação do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) poderia ter sido legitimador da proposta original do projeto se não fosse pela atuação da sociedade civil organizada, seja no processo de formação do Conselho Gestor, seja no debate do plano. O fato de que grande parte das entidades sociais envolvidas na problemática habitacional do centro da cidade esteve representada na composição do Conselho possibilitou um trabalho pautado na defesa aos interesses coletivos, em especial da população de baixa renda local que sofreria o maior impacto pelas intervenções. A forma de atuação da sociedade civil organizada possibilitou ainda a emancipação e empoderamento junto aos proprietários e donos de comércio, representantes da hegemônica elite econômica presente no perímetro, que passaram a pactuar pelas propostas de cunho social. Este processo, tal como supôs Smolka, foi sim circunstancial, fomentado por uma conjuntura específica.

No entanto, aponto a hipótese do controle social como um dos elementos necessários à efetivação dos objetivos da ZEIS 3, aliada à reestruturação da legislação incidente, onde um dos pontos cruciais é a regulamentação sobre os Conselhos Gestores de ZEIS. Ao contrário das modificações essenciais alcançadas na revisão do Plano Diretor em relação ao atendimento habitacional, que priorizou de fato a população de menor renda, a regulamentação sobre o controle social pouco evoluiu. Embora tenha sido incluída a “sociedade civil organizada” como um dos atores na composição dos Conselhos Gestores, não se definiu como obrigatória a formulação de um conselho tripartite entre: (i) poder público, (ii) moradores e proprietários e (iii) sociedade civil organizada, que garantiria a representatividade deste segmento. A manutenção da composição paritária, entre poder público e sociedade civil, aumenta as possibilidades da formação de um conselho composto apenas por proprietários com interesses focados exclusivamente nos aspectos privados. No caso do Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé), os locatários moradores de cortiços, por exemplo, que representavam uma grande parte do perfil habitacional do perímetro, se abstiveram em qualquer participação durante o processo de debate do projeto, mesmo com todo o trabalho realizado pela AMOALUZ juntamente com a população. Estes moradores não estariam representados no Conselho Gestor se não fossem pelas entidades sociais ligadas à questão da moradia, que tinham como pauta principal a inclusão dos mais pobres no processo de planejamento.

Outro aspecto que não evoluiu na regulamentação sobre os Conselhos Gestores é em relação à obrigatoriedade da sua formulação na incidência de intervenções sobre os perímetros de ZEIS. Continuamos tendo um instrumento que pode não ser efetivado, pois embora a lei diga que toda ZEIS deva ter um Conselho Gestor para elaboração e aprovação de um Plano de Urbanização, não há nenhuma definição sobre quando este Conselho deva ser formado, embora tenhamos evoluído quando o novo Plano Diretor possibilita a formação de Conselhos por iniciativa popular. Empreendimentos públicos e privados ainda continuam sendo aprovados sobre ZEIS 3 sem a formação dos Conselhos. Não foi realizada uma revisão na legislação que apontasse como a estrutura pública se organizaria para formá-los, devido ao excessivo número de perímetros e falta de suporte da administração. A possibilidade de conselhos formados por aglomerados de ZEIS, distritos ou subprefeituras seria uma das formas de se enfrentar o problema, mas que não foi debatida suficientemente para ser incorporada na revisão do Plano Diretor.

Todas essas frentes de análises sobre o papel dos Conselhos Gestores de ZEIS reforçam sua importância, porém apontam suas limitações, fazendo com que a hipótese construída sobre a necessidade do controle social para a efetivação dos objetivos da ZEIS 3 seja comprovada, porém relativizada.

Além do que diz respeito à regulamentação dos Conselhos Gestores de ZEIS, as demais necessidades da reformulação da regulamentação incidente sobre o instrumento também foram, em parte, comprovadas pela experiência da ZEIS da Nova Luz. A principal delas se deve ao percentual mínimo de HIS em ZEIS indicado pelo PDE de 2002, muito inferior à proporção de moradores de baixa renda em relação à realidade identificada no perímetro da ZEIS 3 C 016 (Sé). Enquanto o PDE regulava o mínimo de 40% de HIS, 97,27% dos moradores da ZEIS possuíam renda inferior a 6 s.m., uma amostra do perfil de ocupação das áreas centrais demarcadas como ZEIS 3. O PDE de 2002 ainda não apontava um percentual mínimo a ser reservado para as famílias mais vulneráveis, com renda inferior a 3 s.m., (que na ZEIS da Nova Luz representava 85,27% da população), fazendo com que não houvesse garantias de atendimento aos mais pobres na implantação do Plano de Urbanização da ZEIS. A análise da produção privada pela Engelux Engenharia, a incorporadora com maior número de unidades produzidas em ZEIS 3, mostrou que as famílias beneficiadas com as unidades de HIS possuíam renda entre 5 s.m. e 6 s.m., já que não havia obrigatoriedade legal em atender a população mais vulnerável. Estas limitações legais, fundamentais para a efetivação da ZEIS 3 como instrumento capaz de promover o acesso à população de baixa renda em áreas centrais foram, paralelamente a essa pesquisa, corrigidas pela revisão do Plano Diretor realizada em 2014, que além de ampliar as áreas demarcadas como ZEIS 3, definiu a destinação mínima obrigatória de 60% para a população com renda inferior a 3 s.m.

Estas mudanças na regulamentação incidente sobre as ZEIS 3 representam importante avanço ao direito à cidade e ampliam as possibilidades de acesso dos pobres às áreas centrais, porém não garantem a sua permanência frente às oscilações do mercado e a disputa pela terra fomentada pelos processos de valorização imobiliária. Enquanto formas alternativas de acesso à moradia, como a locação social, não forem inseridas na política habitacional, ao menos na escala municipal, a população mais vulnerável continuará vivendo precariamente nos cortiços e favelas da área central ou sendo deslocadas para áreas periféricas.

A análise sobre os resultados da primeira fase do PMCMV possibilitou identificar casos recorrentes de inadimplência e repasse de unidades pelos mais pobres, que não conseguiram arcar com os novos custos das taxas condominiais e de serviços, além da condição periférica dos empreendimentos, que afastou muitos moradores dos locais de trabalho e de suas fontes de renda. Comparativamente às duas experiências problemáticas de locação social realizadas em São Paulo, o Parque do Gato e

o Residencial Olarias, aparentemente com problemas semelhantes (excluindo a localização), há de se considerar que se tratam de patrimônio público, passíveis de serem retomados na sua essência e restabelecido o controle para garantir o atendimento necessário às camadas mais vulneráveis da população, como acontece na Vila dos Idosos e nos edifícios Asdrúbal do Nascimento e Senador Feijó. Os empreendimentos do PMCMV, à medida que são comercializados, são totalmente excluídos do controle público, e seus moradores, muitos deles sem renda e sem condições de arcar com os novos custos, voltarão às condições precárias de moradia, ou seja, podem retornar às listas públicas de demanda por habitação.

Além dos muitos benefícios em oferecer diversidade nas formas de acesso à moradia para as diversas faixas de renda, como a mobilidade residencial e o equilíbrio no mercado de aluguéis, as pesquisas mostram que a população mais pobre, sobretudo aquela moradora dos cortiços e favelas localizadas nas áreas que foram demarcadas como ZEIS 3, necessitam de subsídios diferenciados e de um programa construído juntamente com o fomento às oportunidades de trabalho. Há a necessidade, tal como concluímos no capítulo 3, da construção de uma rede de proteção social permanente que equacione emprego, saúde, educação e moradia que, nas condições de desigualdades às quais a sociedade capitalista está submetida, somente o Estado pode fornecer. A aquisição da propriedade para famílias e indivíduos extremamente pobres, sem renda fixa ou com renda insuficiente, apresenta-se como uma solução paliativa em curto prazo, que tem gerado problemas futuros sem equacionar o cerne da questão, que é a de garantir a segurança da posse, em uma moradia de qualidade e bem localizada.

O banco de terras públicas para a produção de HIS, a ser construído a partir da aplicação dos instrumentos formatados pelo Novo Plano Diretor, poderá possibilitar a liberação de terrenos em áreas bem localizadas. Um dos trabalhos do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), criado na gestão Haddad (2013 - atual) e vinculado à SMDU, é o de notificar áreas para a aplicação do instrumento de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), cuja meta para agosto de 2016 é a notificação de 2.200 imóveis. Segundo Fernando Guilherme Bruno Filho, coordenador do DCFSP, metade das áreas demarcadas estarão em ZEIS 2, 3 e 5, e a outra metade serão imóveis desocupados. Para as notificações realizadas em 2014, após finalizado o prazo das impugnações, em 1º de janeiro de 2016 a cobrança do IPTU progressivo poderá ser iniciada, contudo, espera-se que muitos dos casos se resolvam com negociações entre prefeitura e proprietário<sup>78</sup>.

Este processo evidencia um importante avanço sobre a gestão do uso e ocupação do solo pelo poder público, a fim de materializar os instrumentos de indução à função social da propriedade definidos pelo Estatuto da Cidade em 2002. Porém, este trabalho tem sido realizado desvinculado de uma política habitacional mais ampla advinda da Secretaria Municipal de Habitação. A expectativa é que o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) dê o direcionamento para as áreas notificadas como PEUC, que, por enquanto, estão sendo estudadas em um plano habitacional a ser desenvolvido pela SMDU, e não pela Sehab. Não há um direcionamento determinado, segundo Fernando Bruno, de quais os usos estas áreas terão.

Temos, como panorama geral da análise da ZEIS pós-revisão do Plano Diretor, uma conjuntura legalmente favorável, mas que se mostra frágil perante a ausência de uma política habitacional efetiva. Atualmente a prefeitura gasta cerca de 100 milhões por ano com Auxílio Aluguel para população de baixa renda que foi, na sua maioria, removida de suas casas por determinação judicial em casos de intervenções públicas (como as obras do Projeto Nova Luz) ou por estarem em áreas de risco. São

---

78 Informações cedidas por Fernando Guilherme Bruno Filho em reunião extraordinária do Conselho Municipal de Habitação realizada em 12 de fevereiro de 2015.

23.522 famílias que recebem uma ajuda de R\$ 300,00 mensais do governo municipal, pagamento realizado sem trabalho social e de geração de emprego e renda complementar, e sem comprometimento com o atendimento definitivo destas famílias<sup>79</sup>. Ou seja, trata-se de um alto custo para os cofres públicos que não almeja um equacionamento da condição de precariedade habitacional existente, mas uma solução paliativa para casos emergenciais.

A ausência de uma política efetiva pode inviabilizar que a destinação deste banco de terras públicas, tão almejado pelo novo Plano Diretor, contribua para a efetivação das ZEIS 3 como instrumento de acesso e permanência da população de baixa renda em áreas centrais, e continue a reproduzir a política de mão única da produção de habitação social via aquisição da propriedade privada, independente da faixa de renda, tal como planejado para a PPP de Habitação do Centro. O programa da Casa Paulista, embora seja de iniciativa do Governo do Estado, prevê o aporte da PMSP de 20 mil reais por unidade habitacional em áreas públicas, muitas delas demarcadas como ZEIS 3, a serem ofertadas via financiamento habitacional para famílias com mais de 1 s.m. que trabalham no centro, mas vivem fora dele. São áreas de ZEIS 3, ocupadas por residentes de cortiços e habitação precária, que estarão sendo reurbanizadas por iniciativa pública, majoritariamente para outro perfil habitacional que não o existente no território de intervenção. Não estaríamos perdendo a oportunidade de efetivar uma política para os territórios de ZEIS que ressignifique a precariedade habitacional existente, através da criação de um parque público de locação social?

Todas estas análises do processo de regulamentação dos instrumentos urbanísticos, e da conduta dos gestores públicos em aplicá-los, ampliam-se quando pensadas em escala nacional, onde não foi implementada uma política efetiva que atenda a todos os perfis de demanda por moradia e objetive a eliminação do déficit habitacional. O que temos é a aplicação de um modelo de mão única, o Programa Minha Casa Minha Vida, reproduzido em grande escala pelos estados e municípios, que não considera as especificidades territoriais e os desdobramentos em médio e longo prazo para as unidades habitacionais adquiridas pelas famílias muito pobres. Este cenário nos leva a incluir uma nova hipótese sobre os elementos necessários à efetividade da ZEIS 3 como instrumento de acesso e permanência da população de baixa renda em áreas centrais. O relatório produzido pela Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada em 2013, sobre a segurança da posse, aponta que ela é, em parte, uma questão de percepção e experiência que depende em muito do contexto político, econômico e cultural, além das questões de caráter jurídico, o que reforça a conclusão de que a regulamentação coerente, com controle social e formas alternativas de acesso à moradia, precisam estar acompanhadas de um eficaz e comprometido projeto de governo.

---

79 O programa Auxílio Aluguel, atualmente em vigor pela portaria 114/2014, substitui o antigo programa Parceria Social, porém sem atender pessoas em situação de vulnerabilidade social indicada pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). O benefício está sendo reajustado de R\$ 300,00 para R\$ 400,00. Informação cedida por técnicos da Sehab em reunião extraordinária do Conselho Municipal de Habitação realizada em 12 de setembro de 2015.







## **Anexo 1.1: Manifesto do Movimento pelo Direito à Cidade no Plano Diretor. Apresentado na Audiência Pública da Revisão do Plano Diretor realizada na Câmara Municipal de São Paulo em 17 de Dezembro de 2013.**

### **MOVIMENTO PELO DIREITO À CIDADE NO PLANO DIRETOR**

O projeto de lei do novo Plano Diretor, encaminhado pela Prefeitura de São Paulo à Câmara Municipal, traz algumas diretrizes e propostas muito importantes para a cidade como, por exemplo, a priorização do transporte público para a mobilidade urbana, a reorganização das densidades da cidade de acordo com os eixos de transporte coletivo de massa e o reequilíbrio dos usos no território entre a oferta de trabalho e o local de moradia.

Entretanto, tal como está formulado, o plano corre o risco de reiterar o histórico padrão de segregação urbana na cidade de São Paulo. Não são introduzidos instrumentos claros de ruptura com a lógica da produção de periferias e da expansão urbana predatória, que pressiona os mananciais e áreas ambientalmente sensíveis, e também não são contemplados adequadamente os grupos urbanos mais vulneráveis, a população de menor renda e o comércio de pequena escala.

A proposta do novo Plano Diretor ainda não supera o paradigma do automóvel, ao ignorar os modos não motorizados como possível padrão de mobilidade, assim como não contempla a heterogeneidade e diversidade dos territórios da cidade, ao considerar apenas os potenciais construtivos e os usos como elementos balizadores do seu processo de transformação. Favorece, assim, um olhar tecnicista e econômico aliado a grandes investimentos na cidade, com pouca ou quase nenhuma atenção a seus aspectos culturais, afetivos e educativos, e de uso dos espaços públicos, que hoje demarcam os territórios urbanos com novas práticas sociais.

O Plano Diretor em discussão propõe áreas mistas mais adensáveis ao longo dos eixos de transporte coletivo, mas pouco avança nas formas de transformar o adensamento construtivo em adensamento populacional de maneira heterogênea e incluyente, respeitando as especificidades socioculturais e ambientais das diferentes partes do território.

A democratização da gestão da cidade – entendida como ampliação da esfera decisória dos projetos políticos e do controle social de sua implementação – e o efetivo cumprimento da função social da propriedade ainda são lacunas a serem superadas pela proposta do Plano Diretor, que não define as formas de controle e participação social, sobretudo nos principais instrumentos de intervenção na cidade.

Finalmente, o plano não prevê dispositivo específico para salvaguardar direitos de população de baixa renda e submetida a situações de vulnerabilidade no caso de remoções forçadas decorrentes de obras e políticas públicas, ao não introduzir dispositivos que melhorem as condições de vida das populações atingidas.

O Movimento/Coletivo pelo Direito à Cidade no Plano Diretor de São Paulo, aqui constituído, reivindica a inclusão das propostas descritas na plataforma detalhada a seguir:

### **PROMOVER A DEMOCRATIZAÇÃO, DIVERSIFICAÇÃO E EQUILÍBRIO SOCIOAMBIENTAL NO PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DA CIDADE**

#### **INCLUSÃO SOCIOTERRITRIAL NOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA**

- Demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e auto aplicabilidade da Cota de Solidariedade de forma a garantir no mínimo 30% do potencial construtivo previsto para os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana para Habitação de Interesse Social (HIS);
- Garantia do reassentamento das populações atingidas pelas intervenções de transporte público dentro do perímetro dos Eixos;

- Desestímulo do avanço da ocupação nas áreas de mananciais através da delimitação de parques e áreas de proteção, de incentivos à usos compatíveis com a produção de água, da delimitação de área rural e por meio da delimitação de ZEIS e aplicação da Cota de Solidariedade nos eixos que atravessam a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental;
- Estratégias para garantir existência de áreas livres dos eixos de adensamento e cotas para espaço público;
- Criação de instrumentos que garantam a utilização dos espaços públicos às atividades socioculturais e ambientais locais, ao pequeno comércio e ao comércio ambulante;
- Restrição aos grandes empreendimentos comerciais – dependentes de automóveis – e estímulo ao pequeno comércio;
- Restrição total as vagas de estacionamento;
- Diferenciação dos padrões de ocupação dos eixos de acordo com as macroáreas, a capacidade de suporte dos modos de transporte e as características urbanísticas, culturais e ambientais existentes nos territórios pelos quais atravessa.

## **REGULAR AS ÁREAS NÃO CONTIDAS NOS EIXOS DE ACORDO COM AS DIRETRIZES GERAIS DA POLITICA URBANA**

### **CONTROLE DO PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO NA CIDADE**

- Fim dos instrumentos urbanístico de exceção tais como Concessão Urbanística e Áreas de Intervenção Urbana;
- Fim das áreas não computáveis para efeito do cálculo do coeficiente de aproveitamento;
- Utilização do Fator de Planejamento por uso, de acordo com os diferentes objetivos, no cálculo da Outorga Onerosa;
- Regramento para associar o uso de potencial construtivo adicional à produção de espaço público e habitacional;
- Previsão de zonas especiais para pequeno comércio e perímetros específicos nos espaços públicos para o comércio ambulante;
- Controle do tamanho máximo das áreas e das frentes comerciais;
- Garantia da auto aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos que visem o cumprimento da função social da terra como IPTU Progressivo no Tempo, PEUC, Instituto do Abandono.
- Exigência de aumento de áreas permeáveis em grandes empreendimentos e estacionamentos (existentes e novos);
- Revisão da dispensa do Estudo de Impacto de Vizinhança em caso de realização do Estudo de Impacto Ambiental;

### **PRIORIZAR O ATENDIMENTO HABITACIONAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 SALÁRIOS MÍNIMOS**

- Revisão dos percentuais destinados às diferentes faixas de renda nas ZEIS – de acordo com o déficit do município – e atendimento público prioritário à faixa de renda mais vulnerável (0 a 1 S.M.)
- Dividir a Faixa 1 em 1A (0 a 1 S.M.) e 1B (1 a 3 S.M.), a fim de se garantir o atendimento e a definição de demanda para a faixa de renda mais vulnerável;
- Ampliar a destinação para HIS em todas as ZEIS, de acordo com o déficit habitacional do município;
- Retirar HMP de ZEIS 1 e 4, já que estas ZEIS tem como função a manutenção da população residente, cuja renda não ultrapassa o limite de 6 S.M.;
- Incluir um percentual mínimo para ‘outros usos’ a fim de garantir a manutenção do pequeno comércio nas áreas ocupadas.
- Definição de uma política habitacional de locação social específica para a população de renda mais baixa e assentados em logradouros e praças públicas;
- Regulamentação do instrumento da Cota de Solidariedade para produção de HIS
- Respeito ao direito de posse dos moradores de assentamentos informais, inclusive nos processos de remoção;
- Estabelecimento de normas de uso e ocupação do solo que garantam a existência de espaços socioprodutivos nos EHIS e promovam a diversificação de usos em seu entorno.

## PRIORIZAR PEDESTRES, CICLISTAS E USUÁRIOS DE TRANSPORTE COLETIVO

- Estímulo à reestruturação da rede de transporte público de modo a promover ligações entre bairros;
- Instituir órgão responsável pela formulação e implementação da política para veículos não motorizados e pedestres;
- Garantir a circulação segura de bicicletas e outros veículos não motorizados em todas as vias da cidade, seja através de construção de infraestrutura específica ou da promoção de medidas que facilitem o compartilhamento com os demais veículos;
- Definição no Plano Diretor de uma rede estrutural de transporte cicloviário articulada aos demais modais de transporte urbano, equipamentos públicos e centralidades;
- Definição de diretrizes, componentes e ações estratégicas para o sistema de circulação de pedestres;
- Garantia de fonte de recursos para implementação de infraestrutura cicloviária e de pedestres (FUNDURB e/ou FMDT)
- Desestímulo ao uso do automóvel com a restrição de vaga de garagem, consolidação dos corredores e faixas exclusivos de transporte público, política de restrição de estacionamento em vias e definição dos estacionamentos como áreas subutilizadas.

## AVANÇAR NA PARTICIPAÇÃO E NA EFETIVIDADE DO CONTROLE SOCIAL

- Existem muitos espaços participativos, mas poucos espaços de caráter decisório de fato e pouco controle social. Neste sentido, faz-se necessário:
- Garantia do espaço de participação nos processos decisórios, inclusive na definição das pautas particularmente no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- Transparência e controle social dos conselhos de gestão dos fundos, particularmente FUNDURB e conselhos de Operações Urbanas com composição paritária e maior participação da sociedade civil;
- Assessoria técnica independente para os conselhos para apoiar os conselheiros da sociedade civil; e divulgação didática prévia de todo o conteúdo dos projetos
- Ampliação da participação social na composição dos conselhos participativos;
- Ampliação de acesso à informação
- Previsão da exigibilidade de Estudo de Impacto Social em obras de infraestrutura, projetos de regularização fundiária e urbanística, e outras intervenções que provoquem deslocamento de moradores, alteração do perfil de bairros e outros impactos significativos;
- Obrigatoriedade de formação imediata de Conselhos Gestores desde a etapa de elaboração do projeto sempre que houver qualquer intervenção, pública ou privada, sobre os perímetros de ZEIS 1.
- Criação de instâncias de integração e articulação das políticas setoriais, das políticas públicas e prestadoras de serviços e dos representantes nos diversos conselhos da cidade em Núcleos Regionais de Planejamento abertas à participação de toda população.
- Estabelecer formas de controle popular sobre as Parcerias Público Privadas em todas as formas dessa associação, com ampla participação das populações afetadas.

Assinam este documento:

Arquitetura da Gentrificação

Associação Anjos da Paz

Associação Conde de São Joaquim

Associação dos Moradores da Comunidade Pantanal Zonal Sul

Associação dos Moradores e Amigos da Santa Ifigênia e Luz – AMOALUZ

Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste

Associação Estrela Guia da Região Sudeste

Associação Habitação e Dignidade – AHD

Associação Nova Heliópolis

Bike Anjo São Paulo

Central de Movimentos Populares – CMP  
Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos – CGGDH  
Cidades Para Pessoas  
Coletivo Perifatividade  
Coletivo Prestando Contas  
Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 Sé: Representantes da moradia  
Ciclo ZN  
Ciclocidade – Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo  
Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Núcleo de Habitação e Urbanismo  
Escritório Modelo – Dom Paulo Evaristo Arns (PUC São Paulo)  
Fórum de Ambulantes da Cidade de São Paulo  
Fórum Suprapartidário por uma São Paulo Saudável e Sustentável  
Frente de Luta pela Moradia – FLM  
Grupo de Articulação De Moradia Para o Idoso da Capital – GARMIC  
Instituto de Lutas Sociais – ILS  
Instituto CicloBR de Fomento à Mobilidade Sustentável  
Instituto Pólis  
Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – LabHab (FAU-USP)  
Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade – LabCidade (FAU-USP)  
Mootiro Maps  
Movimento Apropriação da Luz  
Movimento de Defesa Do Favelado – MDF  
Movimento de Habitação e Ação Social – MOHAS  
Movimento de Moradia da Cidade – MMC  
Movimento de Moradia da Região Centro – MMRC  
Movimento de Moradia Para Todos – MMPT  
Movimento Nacional da População De Rua  
Movimento Nacional de Luta Pela Moradia – MNLM  
Movimento Sem Terra Leste 1  
Movimento Sem Teto da Zona Oeste e Noroeste  
Movimento Sem Teto do Heliópolis  
Pedal Verde  
Secretaria Executiva da Rede Nossa São Paulo  
União dos Movimentos de Moradia – UMM  
União dos Movimentos de Moradia Independente da Zona Sul – UMMZIS  
União Independente da Zona Sul – UIZ SUL1  
Unificação das Lutas De Cortiços E Moradia – ULCM

## Anexo 1.2: Manifesto de Urbanistas e Professores Universitários Sobre as Manifestações na Câmara Municipal em Defesa do Substitutivo do PDE do Município de São Paulo. 30 de abril de 2014.

### CRISE DE MORADIA E INSENSIBILIDADE DO LEGISLATIVO MUNICIPAL:

#### SOBRE A CRISE DE MORADIA E O DIREITO DE PROTESTAR

O atual boom imobiliário, que vive a cidade de São Paulo (e as demais cidades no Brasil), tem tido como efeito o aumento do preço da moradia e dos aluguéis e como consequência a expulsão da população pobre para áreas mais distantes, fora do município, além do aumento significativo das pessoas que estão morando nas ruas sem qualquer alternativa de moradia. A Região Metropolitana de São Paulo se estende para novas fronteiras e inclusive a área de proteção dos mananciais cresce com a abertura de novos loteamentos clandestinos e favelas como mostram muitos estudos acadêmicos. Grande parte da população trabalhadora de Itapeverica da Serra, Embu, Itaquaquecetuba, Taboão da Serra, Suzano, Cajamar, entre outros municípios da região metropolitana, trabalham no município de São Paulo. Alguns desses municípios dormitórios exportam mais de 30% de trabalhadores/moradores que passam significativa parte do dia, da semana e do ano nos péssimos transportes.

No município de São Paulo, aproximadamente ¼ da população mora ilegalmente em loteamentos clandestinos e favelas. Em alguns municípios periféricos da região metropolitana essa proporção chega a 70% de excluídos. A crise de moradia aprofunda a crise de mobilidade urbana. Esta ganhou visibilidade em junho de 2013. A primeira começa a ganhar visibilidade a partir dos acontecimentos de 30 de abril de 2014 graças aos ativistas que não aceitam as condições das periferias/senzalas.

A insensibilidade do legislativo municipal (com raras exceções) e da maior parte dos veículos de comunicação é notável. Em vão nós, urbanistas, professores universitários e pesquisadores, temos chamado atenção para a crise urbana. Os subsídios habitacionais acabam alimentando a obscena especulação imobiliária desenfreada que torna a cidade mais poderosa do país, mais desigual a cada ano. A valorização imobiliária, produzida com recursos da sociedade, está dificultando o acesso da maioria da população à moradia e sendo apropriada por alguns, sem que o poder público cobre/exija as contrapartidas definidas na Constituição.

A função social da propriedade, o IPTU progressivo, instrumentos de regulação da especulação, permanecem como letra morta na constituição federal, no Estatuto da Cidade e nos sucessivos planos diretores. Leis festejadas no mundo todo, a legislação urbanística no Brasil, é desconhecida por grande parte do judiciário. Até mesmo o Supremo Tribunal Federal nos surpreende ao reter a aplicação do IPTU progressivo, principal instrumento de justiça urbana, no município de São Paulo. Esses instrumentos se aplicam por meio do plano diretor, segundo nossa Constituição.

O que os movimentos sociais pedem é o mínimo:

- Algumas áreas de ZEIS- zonas especiais de interesse social destinadas a moradia social;
- A cota de solidariedade (10% da área dos grandes empreendimentos doadas como propriedade pública para moradia social como se faz em muitas cidades do mundo);
- Destinar parte dos recursos do FUNDURB para a aquisição de terra para moradia popular e prever formas de participação democrática;
- Implementar o IPTU progressivo no tempo;
- Retorno da Zona Rural e de Proteção Ambiental em Parelheiros para a produção de água potável. (aeroporto em Parelheiros NÃO!) pela volta do parque mananciais paiol e pela instalação de todos os parques previstos na cidade;
- Priorizar o transporte coletivo, melhorando a qualidade e diminuindo o tempo das viagens. Trazer a moradia para perto do trabalho e dos eixos viários, pela implantação dos corredores e faixas exclusivas. Pela implantação das ciclovias;

Esse substitutivo foi resultante de 45 audiências públicas. Os movimentos sociais acompanharam e participaram pacientemente.

Enquanto outros interesses mantêm lobistas atuando na Câmara Municipal, seguindo a lógica da política do favor (ou do financiamento de campanha), para a população pobre essa participação exige sacrifícios. Tem o peso do custo dos transportes, ver onde deixar as crianças, e não é raro perder o dia de trabalho, para defender um direito previsto na constituição. Quando marcou o dia para a votação do plano diretor a câmara municipal deveria ter previsto o efeito da frustração caso ela fosse adiada.

Deveríamos saudar a mobilização popular em torno de uma lei que pretende orientar o futuro de uma cidade que apresenta tantos problemas. Ela é um ato de cidadania. Deveria ser protegida e não motivo de força policial. Os acontecimentos de rua no Brasil dão um claro sinal de que a paciência dos cidadãos aponta um limite. Pior cego é o que se recusa a enxergar.

São Paulo, 30 de abril de 2014.

Urbanistas que assinam esse documento:

ERMINIA MARICATO- Professora titular da USP e profa. visitante da UNICAMP  
LUIS KOHARA - Doutor em Urbanismo - Centro Gaspar Garcia DH  
RAQUEL ROLNIK - Professora Dra. FAU USP  
ARLETE MOYSÉS RODRIGUES - Profa. Livre Docente - UNICAMP  
PAULA SANTORO - Professora Dra. FAU USP  
FRANCISCO COMARÚ - Professor Dr. Universidade Federal do ABC - UFABC / CECS  
CAIO SANTO AMORE - Professor Dr. da Anhembi Morumbi.  
KARINA LEITÃO – Professora Dra. FAU USP  
MARIA DE LOURDES ZUQUIM – Professora Dra. FAU USP  
LUCIANA ROYER - Professora Dra. FAU USP  
SILVANA ZIONI - Professora Dra. da UFABC  
JOEL PEREIRA FELIPE – Professor Dr. da Engenharia Ambiental e Urbana da UFABC.  
ANGELA AMARAL - Prof. Dra. FIAM FAAM e Escola da Cidade  
HELENA MENNA BARRETO - Pesquisadora Dra. da UFSCAR  
LETIZIA VITALE - Professora Dra FIAM FAAM  
SILVIA HELENA PASSARELLI – Professora Dra. da UFABC  
BEATRIZ TONE - doutoranda FAUUSP, professora no curso de Arquitetura na Universidade São Judas Tadeu.  
LICIO LOBO - Mestre UFABC, Diretor do Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo.  
JOSÉ EDUARDO BARAVELLI - Urbanista e doutorando da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP  
PAULO EMÍLIO BUARQUE - Professor Universidade Mackenzie, Doutorando FAUUSP.  
CAIO BOUCINHAS - Professor Dr. FIAM FAAM  
CECILIA MACHADO - Doutora em Arquitetura e Urbanismo - pesquisadora Observatório de Remoções - UFABC/Labcidade/ Labhab.  
ELEUSINA LAVOR HOLANDA DE FREITAS - Doutora em Arquitetura e Urbanismo FAU USP  
SIMONE GATTI - Urbanista e doutoranda da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP  
FRANCISCO BARROS - Arquiteto e Urbanista, doutorando do IAU USP.  
ANA AKAISHI - Mestre UFABC - Professora da FIAM FAAM - Diretora do Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo  
LAISA ELEONORA - Mestranda FAU USP - Diretora do Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo  
MAURILIO RIBEIRO CHIARETTI – Mestrando FAUUSP - Presidente do Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo  
GUILHERME CARPINTERO - Vice-presidente do Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo  
MARCO ANTONIO TEIXEIRA DA SILVA - Diretor Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo  
GABRIELA FRANCO - Diretora Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo  
ESTEVAM VANALE OTERO - Professor Unimep, Doutorando FAUUSP.  
RENATA MOREIRA - Professora FIAM/FAAM, Doutoranda FAUUSP.

## Anexo 2.1: Carta aberta elaborada pela AMOALUZ com os primeiros questionamentos sobre o Projeto Nova Luz. Apresentada na primeira Audiência Pública do Projeto Nova Luz, realizada em janeiro de 2011.

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA LUZ NA LUTA PELA INCLUSÃO SOCIAL, PELO DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA E PELA PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA E DA DIVERSIDADE NA ÁREA DO PERÍMETRO DO PROJETO NOVA LUZ.

São Paulo, 14 de janeiro de 2011

Ilmo. Sr. Miguel Luiz Bucalem, Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano,  
e equipe técnica do Consórcio Nova Luz

A Associação de Moradores da Luz, formada por moradores, pequenos comerciantes, usuários da região e demais integrantes da sociedade civil, vem por meio deste documento reivindicar os esclarecimentos dos possíveis impactos do Projeto Nova Luz na moradia da população de baixa renda e na atividade econômica de seus ocupantes, e que sejam estabelecidas ações que garantam seus direitos e sua inserção social. Vemos a necessidade de coibir o processo de especulação e valorização imobiliária já iniciado, o qual tem provocado o assédio a imóveis por investidores e a expulsão da população local, sobretudo a população de baixa renda que se torna vulnerável às ações do mercado imobiliário e do poder público.

O edital do projeto Nova Luz cita em vários momentos do seu texto a necessidade de inclusão da população residente e dos comerciantes. Contudo, o projeto apresentado pelo Consórcio Nova Luz não diz como esta inclusão poderá acontecer e não apresenta instrumentos concretos para sua aplicação.

Já existe um processo de transformação da área em curso provocado pelas expectativas geradas pelo poder público e pela imprensa, como o severo policiamento nas ruas coibindo as atividades informais; a venda de imóveis ocupados por inquilinos de baixa renda, que dependem da moradia no centro para sobreviver e estão tendo que procurar moradia em áreas distantes; e o assédio aos imóveis ocupados por pequenos comerciantes, que há décadas estão instalados no mesmo local e têm no seu estabelecimento a atividade econômica de toda a família.

Desta forma, a 'Associação de Moradores da Luz' solicita que sejam estabelecidas medidas efetivas de inclusão social desde já, na fase de concepção do projeto urbanístico, tais como:

**1.** Cadastramento imediato dos moradores e dos comerciantes da área do projeto Nova Luz, a fim de que todos sejam incluídos no projeto urbanístico proposto, de forma que:

- os atuais moradores de menor renda tenham no cadastramento uma garantia de que poderão ocupar as habitações a serem construídas na ZEIS, que deve ser prioritária para população residente, conforme descrito no edital do Projeto;
- o número de famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos seja identificado, a fim de incluir e priorizar no Plano de ZEIS unidades habitacionais para esta demanda, considerando que a faixa de menor renda necessita de políticas habitacionais diferenciadas, com subsídio público e acompanhamento social da população para promover sua emancipação social e seu desenvolvimento econômico;
- os pequenos comerciantes, muitos deles no bairro há décadas, e que são mais vulneráveis frente às possíveis intervenções, sejam incluídos no projeto urbanístico e valorizados como Patrimônio Imaterial da região, que se manifesta em saberes, ofícios e modos de fazer;

**2.** Rever a aplicação do Programa de Cortiços da Secretaria Municipal de Habitação na área do projeto Nova Luz, que tem deslocado população de baixa renda para outras áreas da cidade. Esta população deverá ter, firmada em contrato, a prioridade de ocupar as habitações de interesse social produzida na ZEIS do projeto Nova Luz;

**3.** Como não ocorreu consulta pública na concepção do Projeto Nova Luz, é necessário estabelecer um processo participativo na conclusão e na aplicação do Projeto, através das seguintes ações:

**a.** Apresentar o projeto à população local através de Reuniões Setoriais, por grupos de interesses, conforme solicitado no edital do projeto Nova Luz, a fim de informar o projeto em números, o cronograma de implantação, o que acontecerá em cada área, seus impactos e consequências para a população;

**b.** Inclusão de representantes de moradores da área e da 'Associação dos Moradores da Luz' no Conselho Gestor da ZEIS, a fim de que os interesses da população residente e a garantia de ocupação da ZEIS pelos atuais moradores sejam respeitados;

**c.** Inclusão de representantes de moradores, comerciantes e da 'Associação dos Moradores da Luz' no Conselho Gestor do Projeto Nova Luz e da Concessão Urbanística, durante toda sua implementação.

**d.** Esclarecer de forma objetiva a população local, que será impactada pelo Projeto Nova Luz, sobre o processo da Concessão Urbanística:

- O que é a Concessão Urbanística?
- Como a Concessão Urbanística será viabilizada?
- Quais os possíveis impactos para os inquilinos e proprietários dos imóveis localizados nas áreas de Concessão?
- E quais as garantias dos moradores e comerciantes de serem incluídos no processo?

**e.** Manutenção de um canal de comunicação com a comunidade durante todo o processo de implementação do Projeto Urbanístico, e não apenas no período do seu desenvolvimento. Sugerimos que o Posto de Atendimento existente na Rua General Couto de Magalhães seja mantido após a finalização do contrato com o Consórcio Nova Luz, de modo que ele atue não apenas como local de promoção social e registro de solicitações, mas sobretudo na informação e educação aos moradores e comerciantes sobre o destino de seus imóveis e suas ocupações, através de reuniões setoriais com a comunidade;

**4.** Propor como parte das contrapartidas dos concessionários:

- O financiamento do restauro e manutenção dos imóveis tombados, para que não seja de responsabilidade única dos seus proprietários, e ainda oferecer aos mesmos as possibilidades de parcerias e financiamentos para tal fim, de forma a agilizar o processo de restauração do patrimônio arquitetônico da área do projeto Nova Luz;
- E o financiamento para a habitação popular a ser criada na ZEIS, sobretudo para a população de 0 a 3 salários mínimos;

**5.** Não alterar o uso das edificações tombadas que hoje são destinadas à habitação, de forma que os edifícios habitacionais preservados não sejam incluídos nos termos da Concessão Urbanística e tenham seu uso alterado para fins institucionais e culturais, como de costume;

**6.** Desenvolver e implementar programas de inclusão social (moradia, saúde, trabalho, lazer) para população adulta e criança em situação de rua da região;

**7.** Desenvolver e implementar programa sócio ambiental de coleta seletiva que inclua os catadores de lixo e a população de baixa renda;

Gostaríamos de lembrar que as solicitações acima vêm reafirmar os objetivos do edital do Projeto Nova Luz, em garantir a permanência da população residente e estabelecer um processo participativo com a comunidade a fim de mitigar os possíveis impactos. Contudo é necessário estabelecer ações efetivas para que isso aconteça já durante o processo de desenvolvimento do projeto, uma vez que a dinâmica urbana já está agindo na direção contrária destes objetivos, que precisam ser resguardados, através de políticas específicas.

Acreditamos que estas medidas poderão contribuir para que seja instalada uma gestão mais democrática no planejamento urbano, com participação efetiva da sociedade civil no seu desenvolvimento, e estabelecida uma cogestão entre o Poder Público, os Movimentos Populares e suas Assessorias.

Atenciosamente,  
'Associação de Moradores da Luz', e integrantes da sociedade civil.

APOIO:

Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

Grupo de Trabalho de Mobilidade Urbana da Rede Nossa São Paulo

Instituto Pólis

Movimento Nacional da População de Rua

União dos Movimentos de Moradia de São Paulo

## **Anexo 2.2: Atas das reuniões setoriais sobre o Projeto Nova Luz realizadas entre Amoaluz, Movimentos de Moradia e SMDU. PMSP, 24, 28 e 30 de Março de 2011.**

### **PROJETO NOVA LUZ**

#### **REUNIÃO SETORIAL COM A MORADIA 1. 24/03/11**

LOCAL: PMSP – ED. Martineli 18 andar

#### **PRESENTES:**

Miguel Bucalem (SMDU), Ricardo pereira Leite (SEHAB), Domingos Pires (SP Urbanismo), Luiz Ramos (SMDU), Camila Maleronka (SP Urbanismo), Maria Estela (SMDU), Alonso Lopez (SEHAB), Angela Barbon (COHAB), Marília Fernandes (SP Urbanismo), Paula Ribas (AMOALUZ), Simone Gatti (AMOALUZ - FAU USP), Duarte Fernandes (AMOALUZ-Sindicato das Padarias SP), Atílio Bari (AMOALUZ), Daniel Fernandes (AMOALUZ), Camila de Oliveira (AMOALUZ), Marianne Biele e Claudia Cid (Consórcio Nova Luz).

#### **PAUTA 01: PROCESSO PARTICIPATIVO**

A AMOALUZ declarou a insatisfação em saber que estavam ocorrendo reuniões setoriais apenas com a Associação de Comerciantes da Santa Ifigênia, sem a participação dos outros atores envolvidos.

A PMSP informou que iniciou as reuniões setoriais com os comerciantes por considerar a posição deles mais problemática, e que reuniões com os moradores também estavam previstas.

A AMOALUZ solicitou à PMSP que fossem realizadas reuniões com todos os grupos envolvidos e que além das reuniões setoriais entre moradia e comércio também ocorressem reuniões mensais com a participação de todos os envolvidos.

A AMOALUZ questionou a falta de comunicação e de transparência no Projeto Nova Luz e solicitou que as atas de reuniões e as agendas das mesmas fossem publicadas no site do projeto Nova Luz, de forma a construir um processo participativo aberto, transparente e democrático.

A AMOALUZ questionou sobre a formação do Conselho Gestor da ZEIS, que já deveria ter sido implantado a medida que a ZEIS está sendo debatida.

A PMSP informou que iniciará as reuniões setoriais com todos os grupos e irá avaliar a possibilidade de ter reuniões gerais, bem como de publicar as atas no site do projeto. Informou que os Conselhos estão sendo formados, porém sem data prevista para iniciar.

#### **PAUTA 02: CADASTRAMENTO DOS MORADORES**

A AMOALUZ afirmou que quer contribuir para o cadastramento dos moradores, pois o considera importante para o detalhamento do projeto e a identificação dos moradores e comerciantes na área, porém solicita:

Que os comerciantes também sejam cadastrados, e não apenas moradores.

Que o cadastrado receba um protocolo informando que foi cadastrado para fins do projeto Nova Luz no dia x.

Que os resultados e a tabulação destes resultados sejam públicos e acessíveis à população e aos atores envolvidos.

Que seja revisto o item do cadastro que pede para que o entrevistador 'não pergunte, apenas observe' as condições do imóvel, à medida que o entrevistado deve ter plena ciência de todos os itens avaliados pelo cadastro, a ser feito de forma transparente e pactuada.

A PMSP informou que os comerciantes também serão cadastrados (sem previsão da data de início); que os dados serão públicos e que irá rever o item que não informa o cadastrado sobre a avaliação do entrevistador.

A PMSP ficou de dar retorno perante a solicitação de fornecer um protocolo às pessoas cadastradas.

## PROJETO NOVA LUZ

### REUNIÃO SETORIAL COM A MORADIA 2 . 28/03/11 .

LOCAL: PMSP – ED. Martineli 18 andar

#### PRESENTES:

Domingos Pires (SP Urbanismo), Luiz Ramos (SMDU), Alonso Lopez (SEHAB), Maria Estela (SMDU), Paula Ribas (AMOALUZ), Simone Gatti (AMOALUZ - FAU USP), Marianne Biele e demais integrantes da equipe do Consórcio Nova Luz.

#### PAUTA: APRESENTAÇÃO DO PLANO PRELIMINAR DE URBANIZAÇÃO DE ZEIS

A AMOALUZ iniciou a reunião perguntando se já haviam definições sobre as solicitações da reunião passada, sobretudo sobre o protocolo para o cadastro, atas das reuniões publicadas e agenda de reuniões com todos os grupos envolvidos.

A PMSP não tinha ainda resposta sobre o protocolo e sobre a publicação das atas, e informou que a próxima reunião de moradia chamaria os outros grupos ligados à habitação. Porém as reuniões unindo comerciantes e moradores ainda não haviam sido agendadas.

A PMSP e o Consórcio Nova Luz apresentaram o Plano de ZEIS, informando a demanda de habitação, a quantidade e dimensionamento de unidades propostas, os equipamentos sociais e espaços públicos previstos, etc.

A AMOALUZ questionou os critérios para intervenção na área do projeto Nova Luz, que atua sobre áreas produtivas, consolidadas e que exercem atividade no local há muitos anos e são pontos de referência para a região e muitas vezes para o restante da cidade. Os critérios de manutenção das áreas são apenas materiais (legislação de preservação, porte da edificação, características paisagísticas e arquitetônicas), não considerando a relevância das atividades existentes, seu grau de produtividade, sua importância local e seu significado como patrimônio imaterial.

A AMOALUZ afirmou que o projeto deve ser pensado quadra a quadra, identificando as atividades produtivas que mereçam ser mantidas ou requalificadas e áreas vazias ou subutilizadas que não cumprem a função social da propriedade e podem ser objeto de transformação. Há a necessidade de que se estabeleçam outros critérios para a manutenção das áreas que não são apenas os construtivos.

A AMOALUZ afirmou a necessidade do projeto atuar na requalificação das áreas produtivas, e não apenas na sua demolição, seja comércio, serviços ou moradia, melhorando sua estrutura e permitindo que elas permaneçam onde estão e mantenham as relações sociais pré existentes.

A PMSP informou que precisavam ser definidos critérios objetivos para a escolha das áreas de intervenção, e por isso foram usados somente critérios construtivos, já que os outros eram imprecisos. Outra justificativa para a grande área de intervenção é a da Nova Luz ser uma zona de centralidade, com muita infraestrutura de transporte disponível e com a possibilidade de absorver uma densidade muito maior que a existente, e por isso o projeto é baseado no conceito de Cidade Compacta, que pretende ampliar as possibilidades de usos da área.

A PMSP se prontificou a receber sugestões para a definição de outros critérios que não apenas os construtivos.

A AMOALUZ mencionou a sobreposição de políticas públicas: Projeto Nova Luz e Programa de Cortiços. O projeto Nova Luz propõe demolir áreas onde estão cortiços e o Programa de Cortiços é pautado na manutenção e requalificação dos cortiços nas áreas centrais.

A AMOALUZ afirmou que os cortiços, quando em condições de habitabilidade adequadas, deveriam ser excluídos das áreas de transformação, e mantidos como habitação coletiva adequada à Lei Moura. Contudo sua população deve receber prioridade na ocupação das ZEIS, sendo necessário pensar mecanismos que garantam a habitabilidade e permanência da população na área, até a implantação das habitações sociais. A moradia provisória é outro item para ser considerado, a ser realizada durante o menor tempo possível e com garantia firmada em contrato, para não ocorrer como no caso das demolições dos Edifícios São Vito e Mercúrio. O ideal é que as famílias só desocupem suas casas quando receber a habitação definitiva. Ficou prevista uma próxima reunião, a ser realizada no dia 30 de Março, para reapresentar o Plano de Zeis para os demais grupos, e no dia 01 de abril uma reunião para tratar das regras da ZEIS.

## PROJETO NOVA LUZ

### REUNIÃO SETORIAL COM A MORADIA 3 . 30/03/11 .

LOCAL: PMSP – ED. Martineli

#### PRESENTES:

Luiz Ramos (SMDU), Alonso Lopez (SEHAB), Maria Estela (SMDU), Marianne Biele e demais integrantes da equipe do Consórcio Nova Luz. Paula Ribas (AMOALUZ), Simone Gatti (AMOALUZ - FAU USP), Dito e Sidney Pita (UMM), Luiz Kohara (Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos).

#### PAUTA 01: APRESENTAÇÃO DO PLANO PRELIMINAR DE URBANIZAÇÃO DE ZEIS

A PMSP e o Consórcio Nova Luz apresentaram o Plano de Urbanização de ZEIS, informando a demanda de habitação, a quantidade e dimensionamento de unidades propostas, os equipamentos sociais e espaços públicos previstos, etc.

#### TEMAS DEBATIDOS:

Cadastramento: a Prefeitura diz que há uma diferença entre “diagnóstico” e cadastramento. Antes da realização do Projeto preliminar foi realizado um “diagnóstico” e através de pesquisa de amostragem com 500 pessoas traçaram o Projeto Nova Luz preliminar. Agora o cadastro será necessário para ter um perfil dos moradores na região.

Os imóveis na ZEIS: os representantes dos movimentos de moradia questionaram o tamanho mínimo e o máximo dos apartamentos, pavimentos, entre outros.

Criação das regras nas ZEIS: foi mencionada a urgência de se começar a definir os critérios para a inserção dos beneficiados às moradias na ZEIS. Para a AMOALUZ, antes de ir nessa direção, é importante iniciar o processo de formação do Conselho Gestor da ZEIS, para inserir a participação da população e possibilitar a transparência do processo, que deve ser participativo em todas as suas fases.

Atas: a AMOALUZ questionou novamente sobre as atas. A Prefeitura respondeu que ainda não providenciou, mas que serão disponibilizadas em breve.

Ficou marcada a próxima reunião com os grupos ligados à moradia para o dia 01 de abril de 2011.

## Anexo 2.3: Diretrizes para o Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) apresentada e aprovada pelo Conselho Gestor em julho de 2011.

SÃO DIRETRIZES PARA O PLANO DE URBANIZAÇÃO DA ZEIS 3 C 016:

LEGENDA:

Diretrizes propostas pela PMSP e Consórcio Nova Luz

Diretrizes propostas pela sociedade civil [em negrito]

1. Finalizar, revisar ou refazer o CADASTRO de todos os moradores e comerciantes presentes na área do perímetro do projeto Nova Luz, sejam estes inquilinos ou proprietários, a partir dos seguintes critérios:
  - Fornecer protocolo de cadastramento ao cadastrado;
  - Identificar com o cadastro todos os perfis de famílias e moradores visando o atendimento habitacional futuro: como famílias ou indivíduos que dividem a mesma habitação e necessitarão de casas separadas;
  - Garantir a totalidade do cadastramento através de conferências com documentos como contas de água, luz e IPTU;
  - Adequação da ficha de cadastro de HABI a realidade de estabelecimentos comerciais e pessoas em situação de rua;
  - Esclarecimentos gerais a comunidade da necessidade do cadastramento.
  - Obs: Somente com a divulgação dos dados do cadastramento o Conselho Gestor estará apto a analisar a fundo cada uma das diretrizes estabelecidas a seguir.
2. Promover a articulação entre as intervenções nas ZEIS, de modo que a diversidade funcional e social possa representar o equilíbrio que se busca para fazer um bairro de qualidade com sustentabilidade social:
  - a. Articular os elementos de interesse do entorno das ZEIS e da Nova Luz com o interior da área;
  - b. Integrar as habitações existentes e propostas com os equipamentos públicos a serem propostos para a área.
3. **Priorizar, no faseamento, a produção de habitação de interesse social sobre as demais intervenções e iniciar o processo de transformação principalmente sobre as áreas vazias e subutilizadas.**
4. Definição das áreas e imóveis que serão objeto de concessão e do programa de intervenções previstas, indicando aquelas essenciais ao desenvolvimento do PUZEIS:
  - a. **Revisão dos critérios para definição dos imóveis a renovar e a permanecer, definidos pelo Projeto Urbanístico Específico, observadas a legislação pertinente, a fim de não considerar apenas elementos construtivos, mas também a atividade produtiva existente e usos que representam a memória do bairro e da região;**
  - b. Definição do programa de atividades para as áreas indicadas como áreas a renovar pelo Projeto Urbanístico Específico, a partir da revisão dos critérios de intervenção redefinidos pelo Conselho Gestor.
5. Análise do PUZEIS e a aplicação dos critérios de intervenção quadra a quadra.
6. Reaproveitamento do máximo da estrutura existente, quando possível, para diminuir os impactos oriundos do remodelamento urbanístico.
7. Definição do número de unidades habitacionais por tipo de empreendimento:
  - a. Indicar para os imóveis a renovar, **conforme critérios redefinidos no item anterior**, o lote resultante e os empreendimentos propostos;
  - b. Realizar estudo volumétrico que permita quantificar a área construída em cada novo empreendimento;
  - c. Considerar o uso misto, nos termos previstos em lei, para os novos empreendimentos, **priorizando a manutenção do ponto comercial existente nos térreos dos edifícios, e possibilitando a criação**

de sobrelojas para a instalação de pontos comerciais e de serviços que venham contribuir para a geração de renda dos moradores, respeitando a legislação aplicável.

8. Criação de instrumentos que possam garantir a atuação sobre o parque edificado como uma atividade diferenciada:
  - a. Avaliar mecanismos que indiquem o público alvo das habitações de HIS e HMP, atendidas as exigências previstas em lei;
9. Criação de instrumentos que garantam a permanência da população residente na área de intervenção do Projeto Nova Luz, conforme prioridade a seguir:
  - a. Moradores de habitações demolidas na área da ZEIS;
  - b. Moradores de habitações demolidas no restante do perímetro do projeto Nova Luz;
  - c. Moradores de habitações a mudar de uso no perímetro do projeto Nova Luz;
  - d. Inquilinos de imóveis que venham sofrer com o processo de valorização e não possam mais arcar com os altos aluguéis.
10. Criação de instrumentos que coíbam a mercantilização das habitações sociais produzidas na ZEIS, a fim de que, com o futuro processo de valorização imobiliária da região, o subsídio destinado à população de baixa renda não seja encaminhado para a classe média, através da venda das habitações.
11. Criação de instrumentos que garantam a realocação do morador de sua habitação atual apenas quando a habitação definitiva estiver pronta, sem ter que se dirigir a habitações provisórias, priorizando a produção de habitação de interesse social sobre as demais intervenções e iniciar o processo de transformação principalmente sobre as áreas vazias e subutilizadas.
12. Criação de instrumentos que garantam a permanência dos comerciantes e prestadores de serviço nos térreos dos novos empreendimentos, em caso de terem os seus estabelecimentos demolidos e/ou transformados, conforme legislação aplicável.
13. Criação de instrumentos de garantias econômicas, financeiras e securitárias aos proprietários, empresários e locatários, em caso de desapropriações e/ou acordos pelas permutas em área, através de bancos e seguradoras com emissão de apólices de garantia a todos, sem exceção, conforme legislação aplicável.
14. No caso de desapropriação do imóvel, criação de instrumentos que garantam o envio de avisos por escrito via ofício com o número cadastral do IPTU a todos os proprietários e locatários, com antecedência mínima de 24 meses do início de cada fase.
15. Criação de instrumentos que garantam aos proprietários de imóveis comerciais e residenciais, em caso de desapropriação, a indenização pelo justo valor de mercado imobiliário e não somente pelo valor venal, pago em moeda nacional e 100% no ato, conforme legislação pertinente.
16. Criação de instrumentos que garantam aos locatários de imóveis comerciais, em caso de desapropriação do imóvel locado, a indenização pelo seu fundo de comércio, pelo justo valor de mercado, conforme legislação pertinente, considerando como valor:
  - a. A sua clientela;
  - b. Tempo de início das atividades;
  - c. O faturamento mensal e evolutivo;
  - d. O tempo de contrato e periodicidade do seu término;
  - e. A sua projeção de lucros líquidos dentro de período estimado;
  - f. Contrato de sua locação “apurável e realizável cessante”.
17. Criação de instrumentos que garantam que todas as obras, sem exceção, não venham a ser interrompidas por ordem de qualquer natureza, estando sujeitas a multas contratuais e apólices securitárias. Bem como, que as demolições só sejam iniciadas quando houver a previsão de início das obras, a fim de cumprir a função social da propriedade e não ampliar as áreas vazias do bairro.
18. Identificação dos imóveis de interesse de preservação que devam ser restaurados e também os imóveis que devam ser objeto de intervenção de forma a recuperar as fachadas ou as características relevantes, identificando ainda as visuais a serem preservadas e/ou valorizadas:

- a. Identificar imóveis preservados pelos órgãos de patrimônio a recuperar
  - b. Identificar imóveis a preservar que não estejam protegidos pelos órgãos de patrimônio, mas que possuam características singulares, **não se levando em conta apenas as características arquitetônicas, mas sobretudo usos e funções que sejam significativas para a história e para a memória do bairro, ou seja, que sejam identificados imóveis que representem o Patrimônio Imaterial na área do projeto Nova Luz.**
19. Definição de critérios, conforme legislação aplicável, de incentivo, isenção e financiamento para a recuperação das edificações a permanecer, tombadas ou não pelo patrimônio histórico, com apoio à reforma através de assessorias técnicas e micro-crédito e capacitação dos profissionais envolvidos.
  20. Caracterização da tipologia da unidade habitacional por perfil de morador, **garantindo o atendimento para todas as famílias residentes e desalojadas pelas intervenções do projeto Nova Luz, conforme prioridade apresentada:**
    - a. Propor tipologias de unidade habitacional, compatíveis com o perfil de composição e renda familiar dos futuros moradores.
  21. A composição familiar e a renda do morador a ocupar as habitações em ZEIS devem ser identificadas no cadastro, devendo ser considerados os perfis que fogem ao padrão familiar tradicional (pais e filhos), considerando também:
    - a. Casais sem filhos;
    - b. Solteiros;
    - c. Famílias unipessoais (pessoa só);
    - d. Famílias ampliadas (compostas por membros com graus variados de parentesco: genro, nora, cunhado, etc);
    - e. Famílias chefiadas por membros sem cônjuges.
  22. Caracterização dos usos pretendidos para os imóveis que serão objetos de concessão, inclusive empreendimentos específicos, com estimativas de novos empregos a serem alcançados por meio da intervenção:
    - a. Caracterizar os usos não residenciais pretendidos para os novos empreendimentos;
    - b. Considerar a geração de empregos na proposta de novos empreendimentos.
  23. Priorizar a geração de emprego e qualificação profissional para a população local, a partir da definição de instrumentos que garantam este atendimento, priorizando, a partir da identificação do cadastro:
    - a. Desempregados;
    - b. Trabalhadores informais;
    - c. População de rua;
    - d. Catadores de materiais recicláveis;
    - e. Dependentes químicos (após passarem por sistema de tratamento adequado e moradia assistida, em parceria com o Programa Centro Legal).
  24. Desenvolver programas de habitações coletivas para a população de rua, revertendo-se o fechamento dos albergues na área central de São Paulo.
  25. Caracterização dos espaços públicos e privados de uso coletivo e definição de espaços e elementos referenciais / qualidade dos espaços públicos:
    - a. Caracterizar as intervenções propostas para espaços públicos existentes;
    - b. Caracterizar os espaços públicos propostos;
    - c. Caracterizar os espaços privados de uso coletivo propostos.
  26. Definir planejamento para os problemas mais graves encontrados na área do Projeto Nova Luz, como a precariedade da coleta de lixo, sistema de drenagem, iluminação pública, segurança e acessibilidade universal.
  27. Implantação de programas de acessibilidade da população local aos bens de Lazer e Cultura, que hoje apresentam usos elitizados e, mesmo quando gratuitos, são intimidadores a população de menor renda.
  28. Analisar o Plano de Mobilidade proposto para região, a fim de minimizar os impactos causados pelos

- grandes equipamentos propostos, a medida que o pedestre e o espaço público seja prioritário à circulação de carros, mas que estes tenham alternativas de estacionamento e circulação, sem entrar em conflito com os outros usos.
29. Garantir a permanência das características do bairro, para que não haja alterações nas nomenclaturas que representam a identidade do bairro, como nomes das ruas, avenidas e edifícios, ou alterações na caracterização do comércio local.
  30. Promoção da inserção socioeconômica da população a ser atendida nos empreendimentos de interesse social (HIS e HMP):
    - a. Sugerir mecanismos para inserção socioeconômica dos atuais e futuros moradores da ZEIS e da Nova Luz, como por exemplo, o uso dos térreos e sobrelojas dos edifícios para a geração de emprego e renda e programas de capacitação profissional.
    - b. Promover o Desenvolvimento Humano da população local através de atividades culturais e de capacitação.
  31. Desenvolver um sistema de acompanhamento social pós-ocupação e educação popular, sobretudo para a população de menor renda, através de gestão compartilhada entre poder público e movimentos de moradia, a fim de garantir a sua adaptabilidade à nova habitação, à convivência em condomínio e à emancipação econômica.
  32. Desenvolvimento de políticas habitacionais alternativas à modalidade da casa própria, (como a Locação Social) para a população de 0 a 3 s. m., que é a maioria na área e que não consegue arcar com o sistema de financiamento formal.
  33. Caracterização dos equipamentos públicos necessários ao atendimento da população a ser instalada (âncora), priorizando as necessidades sociais da população local mais fragilizada, como os usuários de drogas, a população de rua e os trabalhadores informais:
    - a. Estimar os equipamentos públicos necessários para atendimento da população local, considerando o cenário futuro.
  34. Definição de modelo de gestão do PUZEIS, que deve ser participativo e com a inclusão da população residente:
    - a. Promover o acompanhamento da implementação do Plano de Urbanização da ZEIS através de seu Conselho Gestor.
  35. Estabelecimento de um escritório local para a gestão da ZEIS na Nova Luz, onde se concentram informações e interface da Prefeitura com a população:
    - a. Com disponibilização do projeto urbanístico e social detalhado;
    - b. Com disponibilização das diversas legislações e documentos ligados ao projeto (jurídicos, urbanísticos, sociais, orçamentários, entre outros);
    - c. Articulador das diversas políticas sociais na área (agentes de saúde, programas de geração de renda, de formação profissional, de atenção a idosos e crianças e jovens vulneráveis, entre outros), desenvolvidas tanto pelo poder público quanto pelas organizações sociais locais;
  36. Que a gestão do projeto Nova Luz, em debate com este Conselho Gestor, inicie DE IMEDIATO um trabalho paralelo ao desenvolvimento do “Projeto” para: promover a aceleração da qualidade de vida da população local e melhoria dos serviços públicos da região, como saúde pública, segurança, coleta de lixo, drenagem, iluminação, entre outros, à medida que a qualidade de vida na região está cada vez pior, dificultando a vida cotidiana dos seus moradores e trabalhadores.
  37. O projeto Nova Luz, com horizonte de 20 anos de implantação, pode começar a ser implantado desde já, com a melhoria dos serviços básicos que são de responsabilidade direta do poder público.

## Anexo 2.4: Patrimônio Cultural identificado no perímetro do Projeto Nova Luz.



### Ficha de Identificação 1

Nome do estabelecimento	Tabacaria Reis LTDA
Uso	Tabacaria: comércio de fumos em geral
Endereço	Rua dos Timbiras, 125
Tipologia	Comércio no térreo de edifício residencial de 4 andares
Estado de Conservação do imóvel	Bom (x) Regular ( ) Ruim ( )
Localização no Projeto Nova Luz	Perímetro ZEIS (x)
Destinação no Projeto Nova Luz	A renovar ( ) A permanecer (x)
Ano de Abertura	1915
Desejo de permanecer no local	Sim



### Ficha de Identificação 2

Nome do estabelecimento	Filé do Moraes
Uso	Restaurante
Endereço	Pç. Julio Mesquita 175
Tipologia	Edifício 4 andares
Estado de Conservação do imóvel	Bom (x) Regular ( ) Ruim ( )
Localização no Projeto Nova Luz	Perímetro ZEIS ( )
Destinação no Projeto Nova Luz	A renovar ( ) A permanecer (x)
Ano de Abertura	1929
Desejo de permanecer no local	Sim



### Ficha de Identificação 3

Nome do estabelecimento	Sapataria Campos Elíseos
Uso	Sapataria
Endereço	Rua Aurora 493
Tipologia	Comércio no térreo de edifício residencial de 9 andares
Estado de Conservação do imóvel	Bom ( ) Regular (X) Ruim ( )
Localização no Projeto Nova Luz	Perímetro ZEIS ( )
Destinação no Projeto Nova Luz	A renovar ( ) A permanecer (x)
Ano de Abertura	1934 – Av. Rio Branco 1974 – Rua Aurora
Desejo de permanecer no local	Sim



### Ficha de Identificação 4

Nome do estabelecimento	Casa Carioca
Uso	comércio de calçados
Endereço	Rua dos Protestantes, 13
Tipologia	Comércio no térreo de edifício residencial de 2 andares
Estado de Conservação do imóvel	Bom ( ) Regular (x) Ruim ( )
Localização no Projeto Nova Luz	Perímetro ZEIS (x)
Destinação no Projeto Nova Luz	A renovar ( ) A permanecer (x)
Ano de Abertura	1937
Desejo de permanecer no local	Sim



### Ficha de Identificação 5

Nome do estabelecimento	Bar e Café Fio de Ouro
Uso	Bar e café
Endereço	Rua dos Andradas 177
Tipologia	Edifício 10 andares
Estado de Conservação do imóvel	Bom (x) Regular ( ) Ruim ( )
Localização no Projeto Nova Luz	Perímetro ZEIS (x)
Destinação no Projeto Nova Luz	A renovar ( ) A permanecer (x)
Ano de Abertura	Antes de 1952
Desejo de permanecer no local	Sim



### Ficha de Identificação 6

Nome do estabelecimento	Padaria Cascatinha
Uso	Padaria e Confeitaria
Endereço	Rua General Couto de Magalhães 172
Tipologia	Sobrado 2 andares
Estado de Conservação do imóvel	Bom (x) Regular ( ) Ruim ( )
Localização no Projeto Nova Luz	Perímetro ZEIS ( )
Destinação no Projeto Nova Luz	A renovar ( ) A permanecer (x) Motivo: Porte da edificação
Ano de Abertura	1953
Desejo de permanecer no local	Sim
Outras informações	Reforma recente



### Ficha de Identificação 7

Nome do estabelecimento	Lanchonete Rio Tinto
Uso	Lanchonete
Endereço	Av. Ipiranga 1165
Tipologia	Edifício 9 andares
Estado de Conservação do imóvel	Bom (x) Regular ( ) Ruim ( )
Localização no Projeto Nova Luz	Perímetro ZEIS ( )
Destinação no Projeto Nova Luz	A renovar ( ) A permanecer (x)
Ano de Abertura	Confirmar
Desejo de permanecer no local	Sim



### Ficha de Identificação 8

Nome do estabelecimento	Timbiras Artefatos de Couro Ltda
Uso	Selaria, Comércio de produtos em couro
Endereço	Rua dos Andradas 83
Tipologia	???
Estado de Conservação do imóvel	Bom ( ) Regular (X) Ruim ( )
Localização no Projeto Nova Luz	Perímetro ZEIS (x)
Destinação no Projeto Nova Luz	A renovar ( ) A permanecer (x)
Ano de Abertura	1967
Desejo de permanecer no local	Sim



### Ficha de Identificação 9

Nome do estabelecimento	Casa Aurora
Uso	Padaria e Confeitaria
Endereço	Rua Aurora, 580-588
Tipologia	Comércio em sobrado (ocupa os 2 pavimentos)
Estado de Conservação do imóvel	Bom (X) Regular ( ) Ruim ( )
Localização no Projeto Nova Luz	Perímetro ZEIS ( )
Destinação no Projeto Nova Luz	A renovar (x) A permanecer ( )
Ano de Abertura	1962
Desejo de permanecer no local	Sim
Outras informações	Reforma recente. Valor investido: 2 milhões (fornos de pizza, forno de confeitaria, padaria, refrigeradores, câmara de frigorífico, sistema de ar condicionado).



### Ficha de Identificação 10

Nome do estabelecimento	Contemporânea Instrumentos Musicais
Uso	Comércio de instrumentos musicais
Endereço	Rua General Osório 46
Tipologia	???
Estado de Conservação do imóvel	Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( )
Localização no Projeto Nova Luz	Perímetro ZEIS ( )
Destinação no Projeto Nova Luz	A renovar ( ) A permanecer (x) confirmar
Ano de Abertura	1965
Desejo de permanecer no local	Sim



### Ficha de Identificação 11

Nome do estabelecimento	Casa del Vecchio Ltda
Uso	Comércio de Instrumentos Musicais
Endereço	Rua Aurora, 187
Tipologia	Sobrado 2 andares
Estado de Conservação do imóvel	Bom (x) Regular ( ) Ruim ( )
Localização no Projeto Nova Luz	Perímetro ZEIS ( )
Destinação no Projeto Nova Luz	A renovar (x) A permanecer ( )
Ano de Abertura	1921
Desejo de permanecer no local	Sim



### Ficha de Identificação 12

Nome do estabelecimento	Bar Léo
Uso	Bar e choperia
Endereço	Rua Aurora, 100
Tipologia	Comércio no térreo de sobrado
Estado de Conservação do imóvel	Bom (X) Regular ( ) Ruim ( )
Localização no Projeto Nova Luz	Perímetro ZEIS (x)
Destinação no Projeto Nova Luz	A renovar (x) A permanecer ( )
Ano de Abertura	1940
Desejo de permanecer no local	Sim
Outras informações	Reforma recente. Permaneceu fechado alguns meses recentemente e reabriu com nova administração.

## Anexo 2.5: Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé) aprovado em 04 de abril de 2012

### PROPOSTAS PARA O PUZEIS

- Que o Plano otimize a oferta de área para usos residenciais na ZEIS, buscando maximizar a oferta de unidades habitacionais, considerando as condicionantes existentes, como a legislação de uso do solo e as restrições ligadas à preservação do patrimônio histórico;
- Que a oferta de unidades habitacionais na ZEIS destine, no mínimo, 80% do total de unidades, a Habitação de Interesse Social e, no máximo, 20% do total de unidades para Habitação de Mercado Popular, a fim de atuar em conformidade com o perfil populacional existente na área, conforme levantado na pesquisa amostral do Projeto Nova Luz.
- Que o atendimento habitacional na ZEIS - 3 C016 (SÉ) siga as determinações da Instrução Normativa (Anexo D.1), que determinará as prioridades de atendimento na área do projeto Nova Luz para a população direta ou indiretamente afetada pelo Projeto, sem destinação para habitação provisória e sim definitiva, conforme diretriz aprovada por este Conselho Gestor.
- O Conselho Gestor debaterá, no âmbito de suas atribuições, as políticas habitacionais a serem desenvolvidas para a ZEIS C015-Sé e C016-Sé no decorrer do desenvolvimento e implementação do projeto, bem como os temas ainda não debatidos neste Conselho, tais como: número de unidades e sua destinação (vinculadas ao resultado do Cadastro Oficial), HIS e HMP em empreendimentos separados ou mistos, modalidades de políticas habitacionais, projeto das unidades, sistemas de gestão, etc.
- Que a oferta de imóveis para usos não residenciais nos novos empreendimentos localizados na ZEIS seja feita prioritariamente aos atuais ocupantes, sejam eles locatários ou proprietários, conforme procedimentos previstos no edital de licitação da concessão urbanística;
- Que o imóvel localizado à esquina das ruas dos Andradas com Aurora, no qual se localiza o “Bar do Léo”, uma das atividades indicadas como representativa da memória de região pelos representantes da sociedade civil que compõem o CGZEIS, sendo recomendada sua preservação, deverá ter a edificação existente mantida, possibilitando a permanência do uso atual, incorporando-o ao projeto arquitetônico do futuro empreendimento, de modo que a área construída existente integre o total de área não residencial a ser ofertada neste empreendimento, atendida a legislação, e sendo de interesse comum do proprietário do imóvel e do ocupante do ponto da atividade referida, comunicada ao Conselho Gestor da Concessão Urbanística;
- Que os imóveis privados a serem edificados nos empreendimentos localizados na ZEIS deverão ter o pavimento térreo destinado à instalação de usos não residenciais, possibilitando a permanência de atividades hoje existentes na área, nos termos da legislação vigente;

### SUGESTÕES PARA O PROJETO NOVA LUZ

Considerando as propostas apresentadas pelo Projeto Urbanístico desenvolvido por empresa contratada pelo Poder Público, bem como aquelas apresentadas e debatidas entre os membros deste Conselho Gestor, em relação ao Projeto Nova Luz, este conselho sugere:

- Que o imóvel localizado na Rua Mauá 342 a 360 conforme indicado pela Sociedade Civil, seja excluído da transformação prevista no Projeto Urbanístico Consolidado, por meio da Concessão Urbanística, possibilitando a permanência da edificação existente, a fim de ser reformada e adaptada para Habitação de Interesse Social, incorporada aos programas habitacionais municipais, estaduais e federais;
- Que as intervenções previstas no Projeto Nova Luz sejam iniciadas por imóveis não edificados, vazios ou com reduzido impacto nas atividades econômicas existentes, em especial nos eixos de comércio especializado; e que para a sequência de intervenções previstas haja oferta prévia de área construída capaz de absorver aos imóveis afetados pela intervenção na fase seguinte desta;
- Que os imóveis nos quais se localizam atividades indicadas pelos representantes da sociedade civil que compõem o CGZEIS, como representativas da memória de região sendo sugerida sua preservação, e que estejam indicados à

concessão urbanística, possam ter a edificação na qual se instalam atualmente, mantida e incorporada ao projeto arquitetônico a ser elaborado, possibilitando a permanência do uso atual, sendo de interesse comum do proprietário do imóvel e da atividade referida, comunicada ao Conselho Gestor da Concessão Urbanística. As atividades marcadas no projeto, fora do perímetro da ZEIS - 3 C016 (SÉ), como áreas a demolir e indicadas por este Conselho Gestor a permanecer são:

1. Casa Aurora: Rua Aurora 580-588, desde 1962
  2. Casa del Vecchio Ltda: Rua Aurora 187, desde 1921
  3. Contemporânea Instrumentos Musicais: Rua General Osório 46, desde 1948
  4. Anexo da Padaria Cascatinha: A Padaria Cascatinha, localizada desde 1953 na Rua General Couto de Magalhães nº 172, está em imóvel tombado, que não será demolido nem sofrerá mudança de uso. Contudo, a Padaria passou por recente reforma e incorporou o imóvel vizinho, que está demarcado para ser demolido. Solicitamos que o projeto Nova Luz considere o atual uso e instalações da Padaria Cascatinha, retirando o anexo da padaria das áreas de transformação.
- Que sejam levantados os equipamentos sociais em atividade dentro do perímetro de projeto para que estes sejam mantidos e incorporados ao projeto, de forma a não desconsiderar equipamentos de importante relevância para o bairro como a Creche Esperança localizada na Rua General Osório, demarcada como área a ser demolida.

### **SUGESTÕES PARA O EDITAL DA CONCESSÃO URBANÍSTICA**

Considerando as propostas apresentadas e debatidas entre os membros deste Conselho Gestor, em relação ao Edital para fins de Concessão Urbanística na Nova Luz, este conselho sugere:

- Que a oferta de imóveis para usos não residenciais nos novos empreendimentos seja feita prioritariamente aos atuais ocupantes, sejam eles locatários ou proprietários, conforme procedimentos previstos no edital de concessão os quais deverão considerar a legislação pertinente;
- Que os imóveis destinados à instalação de usos não residenciais nos novos empreendimentos em ZEIS sejam oferecidos prioritariamente aos atuais ocupantes, sejam eles locatários ou proprietários, conforme procedimentos previstos no edital de concessão os quais deverão considerar a legislação pertinente;
- Que a primeira oferta de imóveis para relocação de atividades econômicas afetadas pela intervenção seja realizada utilizando-se critérios predefinidos para priorização da transferência. Sugerem-se como critérios a serem avaliados: localização em esquinas; testada comercial; tipo de ruas (movimento); área do imóvel; tempo de instalação da atividade no imóvel, etc;
- Que no caso de imóveis destinados à instalação de equipamentos sociais públicos, onde haja atividade econômica existente, seja feita a primeira oferta de imóveis para usos não residenciais nos novos empreendimentos, em pavimentos térreos ou sobrelojas, prioritariamente aos atuais ocupantes, sejam eles locatários ou proprietários, conforme procedimentos previstos no edital da concessão urbanística os quais deverão considerar a legislação pertinente;
- O edital deve apresentar, amarrado ao faseamento das intervenções, a obrigatoriedade da execução das contrapartidas sociais do projeto pelo concessionário conjuntamente ao desenvolvimento dos projetos privados.

### **SUGESTÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS**

Considerando as propostas apresentadas e debatidas entre os membros deste Conselho Gestor, em relação a Políticas Públicas, este conselho sugere:

Que sejam ofertadas unidades habitacionais destinadas a Habitação de Interesse Social (HIS) fora do perímetro da ZEIS;

- Que sejam ofertadas unidades habitacionais destinadas a Habitação de Interesse Social (HIS) fora do perímetro da ZEIS, em quantidade proporcional aos moradores que pagam aluguel na região e que possuem renda inferior a 6 salários mínimos, conforme resultado do Cadastro em processo de finalização pela Sehab. Estas novas unidades de HIS não estão relacionadas aos imóveis para os quais já houve emissão de DIS, mas se tratam de novas unidades, destinadas à demanda oriunda do Projeto Nova Luz, regulada pela Instrução Normativa (Anexo D.1), que rege o atendimento habitacional do projeto.
- Que os imóveis destinados à instalação de usos residenciais nos novos empreendimentos em ZEIS sejam ofere-

cidos obrigatoriamente ao Poder Público para atendimento habitacional da população local, conforme procedimentos previstos em Instrução Normativa específica (Anexo D.1);

- Que sejam criados programas que priorizem a oferta dos empregos criados nos equipamentos sociais públicos aos moradores da região;
- Que sejam criados convênios com as associações que representam os comerciantes da região, para que seus associados priorizem a contratação de moradores da região;
- Que seja desenvolvido programa de capacitação profissional direcionado à área da construção civil a fim de absorver a mão de obra local nas obras do Projeto Nova Luz, contribuindo para a melhoria de renda da população local, com Inserção na Concessão Urbanística dos termos do PL 2.470/2007 da Câmara Federal, que determina 2% das vagas abertas pelas licitações para a população em situação de rua.
- Que seja desenvolvido programa de capacitação profissional para técnicos de jardinagem, a fim de absorver a mão de obra local no Viveiro de Mudas a ser criado, conforme indicação da medida mitigadora proposta pelo Relatório de Impacto Ambiental EIA RIMA, contribuindo para a melhoria de renda da população local;
- Criação de Galpão de Reciclagem ou inclusão desta atividade em um dos equipamentos públicos previstos, conforme medida mitigadora apresentada pelo EIA Rima, para receber demanda advinda das obras do projeto Nova Luz e das atividades existentes na região;
- Criação de programas de capacitação profissional que incentive a inserção socioeconômica e a geração de emprego e renda para os atuais e futuros moradores da ZEIS - 3 C016 (SÉ) e da Nova Luz, que deverão ser realizados preferencialmente nos equipamentos sociais públicos propostos pelo Projeto Nova Luz.
- Que o atendimento a ser realizado por meio dos programas de capacitação profissional priorize, a partir da identificação realizada pelo cadastro: Desempregados; Trabalhadores informais; População de rua; Catadores de materiais recicláveis; Dependentes químicos (após passarem por sistema de tratamento adequado e moradia assistida, em parceria com o Programa Centro Legal).
- Que sejam criados programas para atendimento a demandas de catadores de material reciclado;
- Que sejam criados programas para atendimento à população de rua, conforme Política Nacional para População em Situação de Rua: Decreto no. 7053/2009.
- Que sejam criados programas para atendimento a dependentes químicos;
- Que sejam formuladas políticas públicas de salvaguarda às demais atividades indicadas como representativa da memória de região, apresentadas em pesquisa realizada pelos representantes da sociedade civil que compõem o CGZEIS. As atividades que não estão indicadas para demolição mas que podem ser afetadas indiretamente pelo Projeto Nova Luz, localizadas no perímetro da ZEIS 3, são:
  1. Tabacaria Reis LTDA: Rua dos Timbiras 125, desde 1915
  2. Casa Carioca: Rua dos Protestantes 13 - desde 1937
  3. Timbiras Artefatos de Couro Ltda: Rua dos Andradas 83, desde 1967
  4. Bar Fio de Ouro: Rua dos Andradas 177, desde 1952
  5. Sapataria Campos Eliseos: Rua Aurora 493, desde 1934
  6. Padaria Cascatinha: Rua General Couto de Magalhães 172, desde 1953
  7. Filé do Moraes: Pç. Julio Mesquita 175, desde 1929
  8. Lanchonete Rio Tinto, Av. Ipiranga 1165, desde 1960
- Que para as habitações destinadas à população com renda até 3 salários mínimos seja disponibilizada a modalidade de locação social ou outra política habitacional que coíba a comercialização das habitações e o futuro repasse das mesmas com percentual proporcional ao resultado do Cadastro realizado pela Secretaria Municipal de Habitação.

Anexo 2.6: Cópia de tela do andamento do processo jurídico 0019326-64.2012 do projeto Nova Luz na 6ª câmara do Direito Público do Tribunal de Justiça. Janeiro de 2015.

**Tribunal de Justiça de São Paulo**  
Poder Judiciário

e-SAJ Portal de Serviços

Bem-vindo > Consultas Processuais > Consulta de Processos do 2º Grau

CONSULTA DE PROCESSOS DO 2º GRAU

**Dados para Pesquisa**

Seção: Todas as seções  
 Pesquisar por: Número do Processo  
 Unificado  Outros  
 Número do Processo: 0019326-64.2012.8.26.0003

**Dados do Processo**

Processo: 0019326-64.2012.8.26.0003  
 Classe: Apelação  
 Área: Civil  
 Assunto: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO- Meio Ambiente- Unidade de Conservação de Natureza  
 Origem: Comarca de São Paulo / Foro Fazenda Pública / Acidente Trabalho / 6ª Vara de Fazenda Pública  
 Número de origem: 0019326-64.2012.8.26.0003  
 Distribuição: 6ª Câmara de Direito Público  
 Relator: MARIA OLÍVIA ALVES  
 Volume / Apensos: 5 / 0  
 Outros números: 1929/2013  
 Valor da ação: 100.000,00  
 Última carga: Origem: Serviço de Processamento do Aéreo / SJ 2.1.4 - Serv. de Procs. do Aéreo de Dr. Fúlio. Remessa: 07/11/2013  
 Destino: Gabinete do Desembargador / Maria Olívia Alves. Recebimento: 11/11/2013

**Apensos / Vinculados**

Não há processos apensos ou vinculados para este processo.

**Números de 1ª Instância**

Não há número de 1ª instância para este processo.

**Partes do Processo**

Apelante: Prefeitura Municipal de São Paulo  
 Advogado: José Roberto Strang Xavier Filho  
 Apelado: Defensoria Pública do Estado de São Paulo

**Movimentações**

Exibindo todas as movimentações. <<<< Listar somente as 5 últimas.

Data	Movimento
11/11/2013	Recebido os Autos pelo Relator Maria Olívia Alves
07/11/2013	Remetidos os Autos para o Relator (Conclusão)
07/11/2013	Recebidos os Autos pelo Processamento do Aéreo
04/11/2013	Remetidos os Autos ao Serviço de Processamento do Aéreo
04/11/2013	Recebidos os Autos pela Entrada de Recursos
04/11/2013	Remetidos os Autos para Entrada de Recursos
04/11/2013	Recebidos os Autos pelo Processamento de Aéreo da Procuradoria Geral de Justiça (Paracer)
04/11/2013	Remetidos os Autos para o Processamento de Aéreo da Procuradoria Geral de Justiça (Paracer)
04/07/2013	Publicado em Disponibilizado em 03/07/2013 Tipo de publicação: Distribuição Número do Diário Eletrônico: 1448
04/07/2013	Publicado em Disponibilizado em 03/07/2013 Tipo de publicação: Entrada Número do Diário Eletrônico: 1448
02/07/2013	Remetidos os Autos para a Procuradoria Geral de Justiça (Paracer)
01/07/2013	Distribuição por Competência Exclusiva At 2140970-26.2012.8.26.0003 Órgão Julgador: 6ª - 6ª Câmara de Direito Público Relator: 12832 - Maria Olívia Alves
22/04/2013	Recebidos os Autos pelo Distribuidor de Recursos
22/04/2013	Remetidos os Autos para Distribuição de Recursos
21/04/2013	Processo Cadastrado 87.2.1.4 - Serviço de Entrada de Autos de Direito Público

## Anexo 3.1: Carta Aberta “Questões para a PPP da Casa Paulista para o centro de São Paulo”, publicizada em abril de 2013.

### QUESTÕES PARA A PPP DA “CASA PAULISTA” PARA O CENTRO DE SÃO PAULO

#### CARTA ABERTA

As entidades abaixo assinadas vêm manifestar sua preocupação diante do lançamento da proposta de Parceria Público Privada, formulada por empresas privadas para a Agência “Casa Paulista” do governo do Estado, que recentemente contou com a adesão da Prefeitura, para a produção de 20.000 unidades habitacionais na área central do Município de São Paulo.

A proposta parece contemplar reivindicações históricas dos setores que atuam em defesa do direito à moradia no país, incluindo a provisão de habitação popular no centro, o estímulo a uma ocupação com mistura social e a combinação de subsídios e cooperação entre União, estados e municípios. Mas tais conquistas podem não se tornar realidade, caso não sejam equacionadas algumas questões essenciais.

Tal como se apresenta até o momento, a proposta não foi formulada no âmbito de um plano habitacional abrangente para a cidade e não contou com a participação de diversos segmentos da sociedade civil interessados no tema. Há um descolamento em relação à situação de moradia na região, marcada por cortiços e ocupações, alto índice de idosos, moradores em situação de rua e trabalhadores informais, além da existência de um parque edificado ocioso que não cumpre sua função social.

Além disso, o modelo adotado reduz a intervenção habitacional à construção e oferta de novas unidades e subsídio à aquisição, negligenciando questões centrais como a política fundiária e outras formas de promoção do direito à moradia, como a locação social e a reabilitação de prédios subutilizados.

Considerando tratar-se de um projeto de intervenção urbana e não de uma política habitacional abrangente – que deve ainda ser formulada e debatida com a sociedade – ainda assim são nossos principais objetos de preocupação os seguintes pontos:

1. Ação habitacional sem política habitacional: entendemos que embasar a política habitacional para a área central em uma ação, modelada ou não como uma PPP, é uma maneira equivocada de tratar um tema tão complexo, podendo acirrar os conflitos pela disputa fundiária diante do cenário de especulação imobiliária que testemunhamos em São Paulo. Uma política efetiva deve vir precedida de um diagnóstico mais preciso do déficit e da inadequação habitacional, da cidade e dos seus diferentes territórios, e da especificidade da área central. Deve ainda vir acompanhada de uma política fundiária que lhe dê suporte.
2. Indefinição das áreas de intervenção e fragmentação das ZEIS 3: a proposta delimita seis perímetros, mas não especifica quais os limites de um eventual decreto que os torne sujeitos à desapropriação nem se eles serão integralmente submetidos aos planos de urbanização das ZEIS. Por outro lado, ignora a delimitação das ZEIS 3 ao não abordá-las de forma integrada, valendo-se, entretanto, de alguns de seus lotes.
3. A PPP ignora os Conselhos Gestores das ZEIS 3: conforme exigência estabelecida no capítulo da Gestão Democrática e Controle Social constante do PDE de 2002, em cada perímetro de ZEIS deve ser formado um Conselho Gestor, eleito por representantes da sociedade, que acompanha e elabora um plano de urbanização do local. O prazo apresentado para a implantação da PPP claramente ignora o tempo necessário à eleição e atuação dos Conselhos.
4. Indefinição sobre a execução da desapropriação: não está clara a extensão das atribuições do parceiro privado, no

tocante à desapropriação dos imóveis afetados. É preciso esclarecer a quem cabe conduzir as negociações: se ao agente privado caberá solicitar ao Poder Público as desapropriações, ou se contará com a prerrogativa de promovê-las diretamente (tal como na lei da Concessão Urbanística aplicada ao projeto Nova Luz, cuja legalidade foi amplamente questionada). Neste segundo caso, cabe esclarecer se o agente privado poderá fazer desapropriações para implantar outros usos, que não o habitacional.

5. Ausência de definição do perfil dos beneficiados: a proposta, veiculada como alternativa para quem mora na periferia e trabalha no centro, está descolada das características dos atuais moradores do território em condições de inadequação habitacional: em grande medida, locatários de baixíssima renda que não se enquadram no perfil socioeconômico exigido pelas linhas de financiamento existentes, mesmo contando com amplo subsídio. A prioridade dada a trabalhadores do centro, sem detalhar tal categoria e definir critérios de verificação, mostra-se temerosa, uma vez que a maioria dos trabalhadores do centro é informal. No caso da ZEIS 3 C 016 - Sé (inserida no perímetro do Projeto Nova Luz), 85% da população possui renda inferior a 3 s.m., 72% habitam imóveis alugados e cerca de 85% são trabalhadores informais.
6. Risco de gentrificação: a PPP está formulada a partir da oferta de moradia e não da demanda real por habitação existente no território. Portanto, ameaça a permanência da atual população residente, que pode ser expulsa pela substituição do tecido existente e pela falta de alternativas adequadas ao seu perfil. Além disso, a proposta não traz preocupações em relação à permanência dos novos moradores de baixa renda na região central após a aquisição das unidades.
7. Falta de critérios para definição e controle da qualidade da habitação social: a proposta não apresenta os parâmetros mínimos de qualidade dos tipos habitacionais, nem sequer menciona a necessidade de sua definição a partir de um amplo processo de discussão e construção com os atores sociais envolvidos. O empreendedor deve atender a parâmetros mínimos para que as necessidades habitacionais sejam atendidas adequadamente.
8. Impacto nas atuais atividades produtivas locais: a proposta é omissa quanto ao impacto nas atividades econômicas existentes nas quadras afetadas (comércio e serviços, de pequenos empresários) durante todas as etapas de sua implantação. A falta de definições claras sobre o seu destino, assim como sobre as fases, frentes e prazos da obra também impacta negativamente os atuais ocupantes do território, incluindo comerciantes, prestadores de serviços, trabalhadores e usuários.
9. Indefinição quanto ao atendimento habitacional provisório: a proposta também é omissa quanto ao impacto das intervenções na vida da atual população moradora, não definindo o atendimento que será oferecido nas eventuais remoções para a execução das obras, mesmo que provisório.
10. Indefinição quanto ao cronograma de atendimento das diferentes faixas de renda: A falta de definição dos perfis sociais prioritários de atendimento pode dificultar o acesso da população de mais baixa renda à produção habitacional, tendo em vista o progressivo encarecimento do preço da terra como consequência da intervenção urbana.
11. Exclusão de segmentos vulneráveis no cadastro realizado pela concessionária: A proposta delega ao concessionário o cadastro e seleção dos beneficiários, o que significa adoção de critérios de mercado, e não de prioridade social. O único ente legítimo para execução dos cadastros é o poder público.

Assinam esta Carta Aberta

Associação dos Moradores e Amigos da Sta Ifigênia e Luz - AMOALUZ

Associação Conde São Joaquim - ACJ

Central de Movimentos Populares – CMP

Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos - CGGDH  
Conselho Gestor ZEIS 3 C 016 –Sé – Representantes da Moradia  
Defensoria Pública do Estado de São Paulo- Núcleo de Habitação e Urbanismo  
Frente de Luta por Moradia – FLM  
Grupo de Articulação para Moradia do idoso da Capital - GARMIC  
Habitat Projeto e Implantação para o Desenvolvimento do Ambiente Habitado e Urbano- Brasil Habitat  
Instituto Polis  
Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade - LabCidadeFAU-USP  
Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos - LabHab FAU-USP  
Movimento Apropriação da Luz  
Movimento de Moradia Para Todos – MMPT  
Movimento de Moradia da Região Centro – MMRC  
Movimento de Moradia da Cidade de São Paulo - MMC  
Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da USP - SAJU  
Unificação das Lutas de Cortiços - ULC  
União dos Movimentos de Moradia – UMM

Disponível em: <[http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=653:questoes-para-a-ppp-da-casa-paulista-para-o-centro-de-sao-paulo&catid=41&Itemid=94](http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=653:questoes-para-a-ppp-da-casa-paulista-para-o-centro-de-sao-paulo&catid=41&Itemid=94)>. Acesso em: abril de 2013.

## Anexo 3.2: Manifestação à Consulta Pública para a PPP de Habitação do Centro encaminhada ao Governo do Estado de São Paulo em Junho de 2013.

### MANIFESTAÇÃO ENCAMINHADA À CONSULTA PÚBLICA DO PROJETO DE PARCERIA PÚBLICO PRIVADA DA AGÊNCIA CASA PAULISTA

Segundo o Plano Municipal de Habitação elaborado em 2009, se encontram na área central de São Paulo 10.724 domicílios em favelas e 11.086 domicílios em cortiços, totalizando 21.810 domicílios em situação precária com famílias que se concentram na faixa de até 3 salários mínimos. Existem ainda 6405 pessoas em situação de rua. Considerando em média três pessoas por moradia teremos um total de 71.880 pessoas que demandam moradia adequada na área central. Este é o retrato da demanda habitacional prioritária no centro de São Paulo. Além da demanda por habitação oriunda de moradias precárias é importante considerar também o número de moradores com comprometimento de renda com aluguel.

Esta região é responsável por 16,612% dos empregos formais da região metropolitana e 20% dos empregos formais do município de São Paulo, o que justifica a busca desta região para moradia, sendo assim a disputa por habitação nesta região será cada vez maior, aumentando o valor da terra.

Sendo assim, as intervenções públicas devem priorizar o atendimento à população que tem menor renda e que necessita de subsídio público para o acesso à moradia nesta região. A proposta da demarcação de ZEIS pelo Plano Direto Estratégico foi feita com o objetivo claro de atender a esta demanda. Entretanto, segundo as análises da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, as ZEIS disponíveis hoje já não serão suficientes para o atendimento desta demanda. Considerando que a PPP proposta deve construir 20.221 unidades, seria possível resolver a precariedade das moradias citadas inicialmente, entretanto, destas apenas 6.560 estão destinadas às faixas de menor renda, excluindo ainda a faixa de renda de 0 a R\$ 755,00. Vale lembrar, que para estas faixas sem capacidade de comprometimento de renda, programas de locação social, que já foram experimentados na cidade, não estão sendo contemplados como modalidade desta PPP.

Neste contexto, esta intervenção, que pretende usar 67,56 % do estoque de ZEIS 3 para o atendimento da demanda não prioritária de maiores faixas de renda, contraria os pressupostos estabelecidos no Plano Diretor em relação à função social destas propriedades, contribuindo para a manutenção das precariedades das moradias em favelas e cortiços. Por outro lado, não há sentido nenhum em atrair 20.000 novos domicílios para o centro, se mais de 20.000 domicílios, hoje habitados por pessoas que trabalham no centro e moram em condições precárias, forem deslocados para a periferia. Caso isto ocorra, os objetivos da PPP serão contrariados.

#### POLÍTICA HABITACIONAL, ESTOQUE DA ZEIS 3 E ATENDIMENTO PARA AS FAIXAS DE MENOR RENDA:

Um programa de habitação social do porte do programa de PPPs, que atua sobre áreas centrais sujeitas a processos de valorização e objetiva atender prioritariamente a população de menor renda, não pode ter como única modalidade de política habitacional a propriedade privada. A curto ou médio prazo poderá ser iniciado um processo de repasse das habitações e a transferência do subsídio público para as classes mais altas, seja porque os moradores não conseguiram arcar com os custos do financiamento, ou porque foram induzidos a vender seus imóveis devido à valorização imobiliária. Para essa camada da população é necessário que seja montado um parque de locação social (público ou em parceria com empreendedor privado), onde os moradores paguem o aluguel de acordo com a renda. No caso da ZEIS 3 C 016 (Sé), 72,09% da população mora em imóveis alugados e 85,27% possui renda inferior a 3 salários mínimos, o que evidencia as condições da população residente na área central, locatária de imóveis pelas condições financeiras de que dispõem e também pela mobilidade que o sistema de locação permite.

O argumento de que o programa da Agência Casa Paulista não é o único programa habitacional a atuar no centro e pode

ser desenvolvido em paralelo a outras iniciativas' é questionável, pois ele compromete o estoque de potencial construtivo disponível das ZEIS 3, inviabilizando outros projetos habitacionais que poderiam vir a ser promovidos na região, como a locação social, tão necessária e eficaz para atuar sobre áreas de ZEIS 3.

Em princípio há duas alternativas para que essa questão possa ser equacionada: inserir no programa um percentual de habitações a serem destinadas ao programa de locação social (gerido pelo poder público ou em parceria com a iniciativa privada), com oferta de unidades habitacionais em número suficiente para atender prioritariamente os moradores das áreas de intervenção), ou reservar parte das áreas para um programa paralelo de locação social, a fim de garantir estoque de potencial construtivo para o atendimento das faixas de menor renda (0 a 3 salários mínimos) e o atendimento à população de 0 a 1 salário mínimo, não contemplada no programa de PPP.

Outros aspecto fundamental a se considerar é em relação às garantias de atendimento às famílias residentes e à destinação de apenas 20% das unidades para moradores da área central, o que inviabiliza as possibilidades de produção de moradia adequada para os atuais residentes de habitações precárias localizadas no centro da cidade. Este percentual precisa ser revisto em função de dados concretos, a fim de mensurar as famílias que devem ser prioritárias no atendimento habitacional, iniciando-se pelos impactadas diretamente pela intervenção (em áreas a serem demolidas) e posteriormente para os que moram precariamente na região central (em cortiços, favelas e ocupações).

#### GESTÃO PARTICIPATIVA EM ZEIS 3: PLANOS DE URBANIZAÇÃO E CONSELHOS GESTORES

A demarcação da ZEIS 3 pelo Plano Diretor Estratégico de 2002 foi feita sobre áreas subutilizadas, com incidência de cortiços e moradias precárias, a fim de melhorar a condição de vida da população residente e garantir sua permanência no centro da cidade, além de estimular a vinda de novos moradores para adensar estas áreas e otimizar o uso da infraestrutura existente. Essas finalidades evidenciam a importância da elaboração de Planos de Urbanização das ZEIS e da formação dos Conselhos Gestores, exigências legais que favorecem a promoção de um espaço de interlocução e de controle social onde se garanta o equacionamento do impacto sobre os atuais moradores, o atendimento da demanda local, a formulação de projetos em concordância com a dinâmica existente e suas especificidades, o acompanhamento e a fiscalização do processo de atendimento habitacional e das realocações e a implementação das diretrizes urbanísticas estabelecidas.

De acordo com a legislação municipal, devem ser formados Conselhos Gestores em cada um dos perímetros de ZEIS para desenvolver e aprovar o Plano de Urbanização das respectivas áreas e acompanhar os processos de pré e pós ocupação. Estes conselhos devem ser formados a partir do momento em que o concessionário vencedor elabora uma primeira versão de seu plano de intervenção E devem necessariamente atuar ao longo de todo o processo de implementação do projeto, ou seja todo o período de vigência da concessão. Os Conselhos Gestores devem possuir composição tripartite (poder público, moradores e sociedade civil organizada) a fim de não priorizar segmentos de maior poder, permitir o acompanhamento do debate por técnicos qualificados que assessorem a comunidade e impedir que a sociedade civil se coloque em nível hierarquicamente inferior no debate político institucionalizado.

#### QUESTÕES ESPECÍFICAS

##### ANEXO 2 DO EDITAL: DIRETRIZES PARA AS INTERVENÇÕES URBANAS

##### 1. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DAS INTERVENÇÕES

- O edital não considera como especificação técnica a necessidade de faseamento e cronograma de obras das intervenções por faixa de renda a ser atendida, de forma a garantir o atendimento das famílias residentes e das faixas de menor renda (0-3 s.m) concomitantemente com as demais intervenções.
- O edital não considera a obrigatoriedade de elaboração dos Planos de Urbanização por perímetros das Zonas Especiais

de Interesse Social, conforme determinação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, bem como não regula a necessidade da elaboração de um diagnóstico da área, onde devem ser considerados itens como o cadastramento dos moradores, a caracterização social e econômica da área, a existência de patrimônio cultural a ser preservado, etc.

- É necessário que se estabeleçam mecanismos eficazes para garantir a aplicação das diretrizes urbanísticas nos projetos elaborados pela concessionária, e que assegurem que as diretrizes não sejam apenas indicativas.
- O edital prevê como critérios de escolha dos vencedores da licitação o cumprimento das exigências de disponibilização de documentos requeridos para a pré-qualificação dos interessados, a comprovação de depósito dos valores exigidos a título de garantia e o oferecimento de proposta com a menor contrapartida a ser paga pelo poder público, não indicando como será avaliado se o projeto é compatível com as diretrizes urbanísticas. Os Conselhos Gestores das ZEIS, cuja atribuição legal é elaborar, aprovar e acompanhar a implantação dos Planos de Urbanização das ZEIS, devem atuar como fiscalizadores dos projetos apresentados, a fim de garantir que as diretrizes urbanísticas sejam cumpridas.
- As diretrizes de projeto urbanístico e arquitetônico são imprecisas e negligenciam algumas questões fundamentais, o que pode dificultar a sua aplicabilidade nos projetos elaborados pela concessionária e a fiscalização pelo poder público.
- A configuração dos edifícios de habitação para as faixas de renda mais baixas propõe dividir a área do térreo entre reserva de comércio para lojas de pequeno porte e espaço condominial dos moradores. É necessária uma ampliação das áreas destinadas ao comércio, utilizando o conceito de sobrelojas, para atividades comerciais dos moradores ou para que os aluguéis dos espaços comerciais sejam revertidos para diminuir os custos condominiais.

### 1.1.3 PRODUTOS HABITACIONAIS

- Foram definidos padrões diferenciados para HIS e HMP, onde a configuração de estúdios (com sala e quarto integrados num único espaço de 35 m<sup>2</sup>) não é ofertada para as faixas de menor renda. É importante que haja a opção por estúdios também para essas faixas de renda, uma vez que a moradia individual é majoritária em áreas centrais.

### 1.1.4 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS

- Não estão previstas na configuração dos edifícios habitacionais unidades para idosos e pessoas com deficiências localizadas nos pavimentos inferiores e equipadas com barras de acessibilidade e demais configurações exigidas pela ABNT.

## 2. ESPECIFICIDADES DOS LOTES

- Nas especificações técnicas das áreas de intervenção não há a discriminação das unidades habitacionais por faixas de renda, apenas o agrupamento em HIS e HMP. Se o número de unidades habitacionais de HIS não estiver equacionado para cada faixa de renda (1-2, 2-3, 3-4, 4-5 e 5-6) corre-se o risco, bem provável, das habitações só serem destinadas às faixas de renda mais altas (5-6).
- O número de unidades habitacionais por faixa de renda deve atender, no mínimo, a demanda dos moradores das áreas de intervenção, sendo necessária uma readequação da distribuição por faixa de renda de acordo com o cadastro das famílias residentes.

## 3. ASPECTOS FUNDIÁRIOS

- O edital prevê a edição de um decreto de desapropriação de interesse social (DIS) abrangendo parte da área dos setores de intervenção, juntamente com a atribuição da prerrogativa de promover as desapropriações na área abrangida pelo DIS ao concessionário privado. No entanto, não especifica qual será a destinação dada a esses terrenos, o que abre margem

para que eles venham a ser utilizados para usos distintos da provisão de habitação de interesse social, deturpando as finalidades do DIS. As áreas submetidas a esse decreto devem ser integralmente destinadas às unidades de HIS.

- O edital não explora as potencialidades oferecidas pelos mecanismos de regulação da propriedade urbana previstos no Estatuto da Cidade e na legislação municipal na constituição do estoque de terrenos necessários para a viabilização do projeto. As negociações de terrenos e as desapropriações poderiam ser precedidas pela aplicação combinada de instrumentos urbanísticos como o parcelamento, edificação e uso compulsórios, o IPTU progressivo e o estabelecimento de consórcios imobiliários com seus atuais proprietários, medidas que contribuiriam para facilitar as negociações, evitar disputas judiciais, reduzir os custos do projeto e fazer valer o princípio constitucional da função social da propriedade.
- O edital é omissivo quanto à definição de onde poderão ser realizados os projetos acessórios, bem como em relação às suas finalidades. Dispõe apenas que esses projetos devem ser compatíveis com as diretrizes urbanísticas estabelecidas para os setores de intervenção. Permitindo que, dentro dos limites dos setores de intervenção, as unidades habitacionais possam ser implementadas fora das áreas abrangidas pelo DIS, o edital abre margem para que a prerrogativa de promover desapropriações, transferida ao concessionário, seja usada para finalidades alheias à provisão de HIS ou HMP, podendo vir a ser utilizada na liberação de terrenos para a promoção de empreendimentos comerciais, por exemplo. Para que distorções desse tipo sejam evitadas, as áreas submetidas ao DIS devem ser reservadas para a promoção de empreendimentos de HIS, e HMP.

#### ANEXO 6 DO CONTRATO: DIRETRIZES GERAIS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

##### 2. TRABALHO OPERACIONAL DO CADASTRAMENTO, SELEÇÃO E HABILITAÇÃO

- Não há nenhuma menção ao cadastramento das famílias MORADORAS das áreas de intervenção, apenas às famílias 'pretendentes e adquirentes'. Um programa habitacional que atua sobre áreas de vulnerabilidade social, onde há incidência de cortiços e habitação precária, deve obrigatoriamente cadastrar a população local (moradores, comerciantes e prestadores de serviço), para que tenham prioridade no atendimento habitacional.
- O edital não considera a necessidade de cadastramento dos comerciantes e prestadores locais impactados pela intervenção, considerando que estes deveriam ser elencados como prioritários a ocupar os futuros comércios e serviços a serem disponibilizados nos novos empreendimentos.

##### 3. TRABALHO TÉCNICO SOCIAL – PRÉ OCUPAÇÃO

- Não há nenhuma menção ao cadastramento das famílias MORADORAS das áreas de intervenção, apenas às famílias 'que compõe o público alvo' (3.1.4)
- Não há nenhuma diretriz para o reassentamento das famílias impactadas pela intervenção na própria região, nem a exigências de que sejam oferecidas alternativas habitacionais definitivas a todos os moradores afetados pelas remoções.
- Não são previstas exigências de comprovação de que os valores oferecidos às famílias removidas a título de indenização sejam suficientes para permitir que elas possam permanecer na própria região.

##### 4. TRABALHO TÉCNICO SOCIAL – ETAPA DE PÓS-OCUPAÇÃO

- As diretrizes para o desenvolvimento do trabalho de pós-ocupação são vagas e imprecisas, dificultando a sua aplicação pelo concessionário bem como as formas de controle e fiscalização pelo poder público (com exceção do item 4.3.7, único que apresenta objetividade).

- O item 4.1.3 aponta que o responsável pela administração condominial será uma empresa. A experiência de administrações condominiais em edifícios de HIS em SP aponta como deficientes as administrações terceirizadas, e a necessidade de parceria, entre outros, com cooperativas e movimentos de moradia na administração dos condomínios, considerando a necessidade de subsídios na taxa condominial para a população de menor renda (faixa 1).
- Não há menção quanto aos prazos para o desenvolvimento do trabalho de pós-ocupação e o desligamento da equipe técnica social.
- O item 4.4.1 indica a necessidade do concessionário 'estabelecer mecanismos de controle para evitar a comercialização irregular das unidades', porém estes mecanismos devem estar descritos no edital para que haja um acompanhamento efetivo.

## ANEXO 8 DO CONTRATO: DIRETRIZES PARA A COMERCIALIZAÇÃO DAS UNIDADES HABITACIONAIS

### 1. CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

- O edital aponta a necessidade de que o pretendente a ocupar as unidades habitacionais deve comprovar 'por qualquer meio lícito' que trabalha na área central. Esta prerrogativa inviabiliza o atendimento habitacional aos trabalhadores informais que não possuem comprovação de posto de trabalho, e que correspondem a uma parcela significativa dos trabalhadores do centro de SP. No caso da ZEIS 3 C 016 (Sé), única ZEIS 3 onde foi realizado um cadastramento dos moradores, 84,35% são trabalhadores informais. E quanto aos atuais moradores das áreas de intervenção, que devem ter a prioridade no atendimento habitacional, não pode haver qualquer tipo de condição, eles devem ser reassentados prioritariamente, e na área da respectiva ZEIS onde moram atualmente.
- Os moradores dos cortiços das áreas adjacentes também devem receber prioridade no atendimento habitacional, na sequência dos moradores impactados diretamente pela intervenção, a fim de melhorar as condições habitacionais do centro como um todo.

### 1.2. A DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES HABITACIONAIS

- O edital não menciona o atendimento aos atuais moradores das áreas de intervenção, que devem ter a prioridade no atendimento habitacional, sem qualquer tipo de condição. Devem ser reassentados prioritariamente na área da respectiva ZEIS onde moram atualmente, sejam eles trabalhadores formais ou informais, com posto de trabalho localizado no centro ou fora do centro. Os percentuais indicados (de 80% para quem mora fora do centro e 20% para quem mora dentro) devem ser revistos com base em dados concretos e definidos após o conhecimento da demanda local e seu perfil sócio-econômico, para garantir o atendimento prioritário às famílias diretamente impactadas pela intervenção e, na sequência, aos moradores de habitações precária (cortiços e favelas) localizados na área central.

### 2. PROCESSO DE CADASTRAMENTO, SELEÇÃO E HABILITAÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

- O edital não menciona o cadastramento das famílias residentes das áreas de intervenção, prioritárias para receber o atendimento habitacional.
- Mesmo havendo mais pretendentes do que a quantidade de unidades ofertadas, não deverá ser utilizado o sorteio como forma de seleção, e sim critérios precisos de elegibilidade, elaborados com participação popular.

### 3. (...) O PODER CONCEDENTE DIRECIONARÁ ATÉ 2000 MIL UNIDADES PARA AS ENTIDADES SELECIONADAS PELA CDHU (...)

- Para que o processo seja democrático e transparente é fundamental a reabertura do Edital 003/10, onde seja possível

que novas entidades possam ser cadastradas. O edital 0003/ 10 não foi feito especificamente para as PPPs, não tem data para ser reaberto e não possui critérios e prazos de validade.

#### 4. A VIABILIZAÇÃO DOS FINANCIAMENTOS SERÁ DE INTEIRA RESPONSABILIDADE DA CONCESSIONÁRIA

- A prerrogativa de que 'o edital determina que as famílias deverão preencher os requisitos de crédito do financiador com quem a concessionária negociar' pode inviabilizar o atendimento habitacional das famílias mais vulneráveis e que não possuem comprovação de renda, muitas delas residentes das áreas de intervenção. O poder publico deve garantir sua participação através de programas e subsídios adicionais, onde couber, para que este objetivo seja realizado.

Subscvem a presente manifestação as entidades abaixo relacionadas:

ASSOCIAÇÃO CONDE SÃO JOAQUIM - ACSJ  
ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES E AMIGOS DA STA IFIGÊNIA E LUZ- AMOALUZ  
CONSELHO GESTOR ZEIS 3 C 016 – SÉ – REPRESENTANTES DA MORADIA  
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO – NÚCLEO DE HABITAÇÃO E URBANISMO  
FRENTE DE LUTA DE MORADIA - FLM  
CENTRAL DE MOVIMENTOS POPULARES - CMP  
CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS - CGGDH  
GRUPO DE ARTICULAÇÃO DE MORADIA PARA OS IDOSOS DA CAPITAL - GARMIC  
INSTITUTO POLIS  
LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE –  
LABCIDADE FAU-USP  
LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS –  
LABHAB FAU-USP  
MOVIMENTO APROPRIAÇÃO DA LUZ  
MOVIMENTO DE MORADIA DA CIDADE - MMC  
MOVIMENTO DE MORADIA DA REGIÃO CENTRO - MMRC  
MOVIMENTO MORADIA PARA TODOS - MMPT  
MOVIMENTO SEM TETO DO CENTRO - MSTC  
UNIFICAÇÃO DAS LUTAS DE CORTIÇOS - ULC  
UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA - UMMSP

Disponível em: < [https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/06/manifestac3a7c3a3o\\_ppp.pdf](https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/06/manifestac3a7c3a3o_ppp.pdf)>. Acesso em: junho de 2013.







ABRAMO, P. (org.). **A cidade da informalidade**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003.

AQUINO, C. R. F. **A construção do Centro de São Paulo como arena política dos movimentos de moradia**. In: Ponto Urbe nº 06 – Revista no núcleo de antropologia urbana da USP. São Paulo, 2010.

ARANTES, P. F.; FIX, M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida**. São Paulo, 2009, 25 p. Disponível em: <file:///C:/Users/Arquitetura/Downloads/Pacote\_Pedro\_Mariana\_Final\_COMPLETO.pdf>

ARAÚJO, A.; COSTA, F. **Recife: desafios da participação popular no Prezeis**. Proposta, Rio de Janeiro: FASE, Nº 67, 1995.

ATKINSON, R.; BRIDGE, G. **Gentrification in a Global Context: The new urban colonialism**. Routledge, New York, 2005.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. (org.). **De volta à cidade – dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo, Annablume, 2006.

BLOOM, N. D. **Public Housing That Worked: New York in the Twentieth Century**. University of Pennsylvania Press. Philadelphia, 2008.

BONDUKI, N. **Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida**. In: Revista Teoria e Debate, nº 82, Maio de 2009. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=0,1>>

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

\_\_\_\_\_. (org.). **Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BONNET, F. **Social Housing in New York**. In: Métro Politiques, 2014. Disponível em: <<http://www.metropolitiques.eu/social-housing-in-new-york.html>>

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação (versão para debates)**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional da Habitação, Brasília, 2010.

BROSE, M. **Introdução à Moderação e ao Método ZOPP**. Recife: PAPP: Capacitação. Convênio SDR/SUDENE – IICA - GTZ, 1992.

CALDAS, N. M. P. **Os novos Instrumentos da Política Urbana: Alcances e Limitações das ZEIS**. Tese de Doutorado, FAU USP. São Paulo, 2009.

CAMPILONGO, C. et al. **A Prática Extensionista na Busca por uma Participação Popular Efetiva**. In: OFICINA TEMÁTICA: A Educação Jurídica Popular como instrumento do Direito à Gestão Democrática da Cidade. Faculdade de Direito, USP. Manaus, 2008. Disponível em: <[http://www.ibdu.org.br/imagens/A\\_PR\\_\\_TI.PDF](http://www.ibdu.org.br/imagens/A_PR__TI.PDF)>

CAMPOS NETO, C. M. **Os Rumos da Cidade: Urbanismo e Modernização em São Paulo**. São Paulo: Senac, 2002.

CANTERO, J.; GHOUBAR, K. **Sobre a sustentabilidade da produção pública de habitações populares para a “locação social” na cidade de São Paulo**. In: 7º Seminário Internacional NUTAU: Espaço Sustentável, inovações em edifícios e cidades, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.usp.br/nutau/CD/130.pdf>>

\_\_\_\_\_. **O Conj. Habitacional “Parque do Gato” do programa de locação social da COHAB-SP**. In: Elaus, 2008.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S. **Habitação de interesse social: Política ou Mercado?** In: ANAIS ENANPUR, Rio de Janeiro, maio de 2011.

\_\_\_\_\_. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, L. A. **Municipalização das políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. FASE/UFRJ/IPPUR, 2000.

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Moradia é Central: lutas, desafios e estratégias**. São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades de Implementação do programa de reabilitação Integrada do Habitat – PRIH Luz**. Secretaria de habitação da PMSP. São Paulo, 2003.

CORDIOLI, Sérgio. **Enfoque Participativo no Trabalho com Grupos**. In: Metodologia Participativa: Uma Introdução a 29 instrumentos. Coleção Participe. Markus Brose (org.). Porto Alegre: Tomo editorial, 2001, p.25-40.

COTELO, F. C. **Padrões espaciais de ociosidade imobiliária e o Programa Morar no Centro da Prefeitura de São Paulo (2001-2004)**. In: Cadernos Metrôpole, São Paulo, v. 11, n. 22, jul/dez 2009.

CRUZ, B. O.; MORAIS, M. P. **Housing Demand, Tenure Choice, and Housing Policy in Brazil**. In: Lall, S. V; Freire, M.; Yuen, B.; Rajack, R.; Helluin, J.-J. (eds.)- Urban Landmarkets: improving Land for Successfull Urbanization. Springer, Elsevier, 2009.

CYMBALISTA, R. (Coord.). **Seminário e Curso Política Fundiária Municipal e Gestão Social da valorização da terra**. FGV/ Lincoln Institute/Instituto Polis. São Paulo, 2006.

DAGNINO, E. (2004). **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: D. Mato (comp.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, (pp. 95-110).

DENALDI, R. **Zonas Especiais de Interesse Social: Balanço da aplicação do instrumento em Santo André (SP)**. Anais do XV ENAMPUR, Recife, 2013.

DE TONI, J. **Planejamento Participativo: possibilidades metodológicas alternativas**. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2009.

D’Ottaviano, C. **Política Habitacional no Brasil e Programa de Locação Social Paulistano**. In: Caderno CRH, Salvador, v.27, n. 71. Maio - Agosto de 2004.

FELDMAN, S. **Centro de São paulo: (re)valorizar sem (re)elitizar**. In: ZANCHETTI, S; MARINHO D & MILLET, V (orgs) Estratégias de

- Intervenção em áreas históricas. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Mestrado em Desenvolvimento Urbano, 1995.
- FERNANDES, E. **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil uma introdução**. In: Femandes, Edésio, Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Dei Rey, Belo Horizonte 2001.
- \_\_\_\_\_. **Bolsões de Sonhos Perdidos**. Entrevista concedida ao Jornal O Estado de São Paulo, 12 de abril de 2009.
- FERREIRA, J. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo, LABHAB, FUPAM, 2012.
- FÓRUM CENTRO VIVO. **Violações dos direitos humanos no Centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas**. Fórum Centro Vivo. São Paulo, 2006.
- FRANCO, H. **Políticas culturais, arte e enobrecimento urbano: o caso da Luz**. In: AJZENBERG, Elza, KABENGELE, Munanga (org). Arte, cidade e meio ambiente. São Paulo; PGEHA-MAC-USP, 2010.
- FRÚGOLI JR. S. J. **O bairro da Luz em São Paulo: questões antropológicas sobre o fenômeno da gentrification**. Cuadernos de Antropología Social (Impresa), v. 30, p. 119-136, 2009.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2013.
- GATTI, S. **PPP da Habitação. Muitas perguntas ainda sem respostas**. In: Observa SP, 2014. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2014/09/16/ppp-da-habitacao-muitas-perguntas-ainda-sem-respostas/>>
- \_\_\_\_\_. **Il Progetto Nova Luz: come un disegno su di un foglio bianco**. In: PISANI, Daniele (org.). São Paulo: Ritratti di Città. Ed. Compositori, Veneza, 2013.
- GLASS, R. **Introduction to London: Aspects of change**. London, Centre for Urban Studies, 1964.
- HAGUE, E.; CURRAN, W. **Contested Chicago: Pilsen and Gentrification (Una lucha para conservar nuestra comunidad)**. Pilsen Alliance, Chicago, 2008.
- HAMNETT, C. **The blind men and the elephant: the explanation of gentrification**. Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, v. 16, n. 2, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Gentrification and the Middle-class Remaking of Inner London 1961–2001**. Urban Studies, v. 40, n. 12, 2003.
- HEREDA, J. **O impacto da AEIS no mercado imobiliário de Diadema**. Revista Pólis n. 29. Instituto Pólis. São Paulo, 1997.
- \_\_\_\_\_. **As AEIS como instrumento de ampliação do mercado imobiliário: o caso de Diadema**. LABHAB FAUUSP. São Paulo, 1997.
- IPHAN-MINC-BID. **Programa de reabilitação do patrimônio cultural urbano MONUMENTA**. Perfil do projeto área da Luz – São Paulo. São Paulo, Iphan, Condephaat, DPH, 1997.
- ITIKAWA, L. **Social Ma Non Troppo: Descolamento entre a cidade ideal e a de interesse social**. In: Observa SP, 2014. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2014/12/09/social-ma-non-troppo-descolamento-entre-a-cidade-re-al-e-a-de-interesse-social/>>
- KARA JOSÉ, B. **Políticas Culturais e Negócios Urbanos: A instrumentalização da cultura na revitalização do centro de São Paulo (1975-2000)**. São Paulo, Anna Blume, 2007.
- Kohara, L. **As contribuições dos movimentos de moradia do centro para as políticas habitacionais e para o desenvolvimento urbano do centro da cidade de São Paulo**. Relatório Científico final de projeto de pós-doutorado. São Paulo, Fapesp, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.
- \_\_\_\_\_, Luiz; COMARU, F.; FERRO, M. C. **Locação social como alternativa ao problema de habitação popular na região central de São Paulo**. In: GARCIA, Ariel Oscar. Espacio y poder en las políticas de desarrollo del Siglo XX. Buenos Aires, 2014.
- \_\_\_\_\_, L.; CARICARI, A. M. **Cortiços em São Paulo. Soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e**

**legislação de proteção à moradia.** Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e Fórum de Estudos sobre atuação em cortiços. São Paulo. 2006.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. **Texto para Discussão: Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional.** IPEA, 2013.

LEFEBVRE, H. **La production de l'espace.** 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

LESS, L; SLATER, T.; WYLY, E. **Gentrification.** USA, Routledge, 2007.

\_\_\_\_\_. **Gentrification and Social Mixing: Towards an Urban Renaissance?** In: Urban Studies 45. London, 2008.

LOPEZ, A.; FRANÇA, E.; COSTA, K. P. **Cortiços, a experiência de São Paulo.** Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo, 2010.

MAGALHÃES, I. **Moradia promove inclusão social e combate a crise.** Entrevista concedida à Revista Teoria e Debate, nº 82, Maio de 2009.

MARCUSE, P. **O caso contra os direitos de propriedade.** In: VALENÇA, Márcio Moraes (org.). Cidade (i)legal. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** São Paulo, Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Metrópole na periferia do capitalismo.** São Paulo, Hucitec, 1996

\_\_\_\_\_. **Nunca Fomos tão participativos.** In: Revista Carta Maior, Novembro de 2007. Disponível em: <<http://carta-maior.com.br/?/Opinioao/Nunca-fomos-tao-participativos/20899>>

MARTINS, J. S. **Um programa habitacional – para a economia.** In: O Estado de São Paulo, caderno Aliás, pág 5. Abril de 2009.

MELLO, J. A. F. **Cidade Saúde.** Tese de Doutorado. FAU USP, 2014.

METAAL, S. **Gentrification, an Overview.** In: OASE – Journal for Architecture, nº 73 – Gentrification. Rotterdam, Nai Publishers, 2007.

MEYER, R. M. P. **Metrópole e Urbanismo: São Paulo nos anos 50.** Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, FAU USP, 2001.

\_\_\_\_\_; GROSTEIN, M. D. **O paradoxo dos 'bairros centrais'.** In: Revista URBS nº 18, v. III. São Paulo, 2000.

Ministério das Cidades. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos.** Brasília, 2009.

MIRANDA, L.; MORAES, D. **O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis),** in Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras. Programa Habitare, FINEP, ANTAC. Porto Alegre, 2007.

\_\_\_\_\_. **Ainda há lugar para o PREZEIS do Recife?** Disponível em <http://www.ibdu.org.br/imagens/AindahalugarparaPREZEIS.pdf>, 2004.

MONTANDON, D. T.; JUNIOR, O. A. S. (orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro, Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR-UFRJ, 2011.

MORAES, D. A. **Por uma política de habitação de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o PREZEIS.** Recife: URB-PMR, sem data.

MORETTI, R. **Normas urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para a elaboração.** São Paulo: FINEP/IPT, 1997.

MOURAD, L. N. **Democratização do Acesso à Terra: o Caso das AEIS de Diadema.** Dissertação de mestrado, Faculdade

de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2000.

NAKANO, K.; CAMPOS, C. M.; ROLNIK, R. **Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo**. In: Caminhos para o Centro. EMURB/CEBRAP. São Paulo, 2004.

NOBRE, E. **Intervenções urbanas em Salvador: Turismo e gentrificação no processo de renovação urbana do Pelourinho**. X Encontro Nacional da Anpur.

\_\_\_\_\_. **O templo de Salomão e a ZEIS em São Paulo**. In: Observa SP, Janeiro de 2015. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/01/28/o-templo-de-salomao-e-as-zeis-em-sao-paulo/>>

NISIDA, V. C. **Outra Luz: Alternativas urbanísticas para o projeto Nova Luz**. Trabalho Final de Graduação apresentado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, FAU USP, 2011.

NETO, P. N.; MOREIRA, T. A.; SCHUSSEL, Z. G. L. **Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 14. Maio de 2012.

PASQUINI, G.. **A destruição do Harlem**. In: Revista Piauí nº 94 (págs 38-45). São Paulo, julho de 2004.

PICCINI, A. **Cortiços na cidade: conceito e preconceito na reestruturação do centro urbano de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2004.

\_\_\_\_\_. **Cortiços e reestruturação do centro urbano de São Paulo. Habitação e instrumentos urbanísticos**. São Paulo, EPUSP, 1997.

PMSP. **Avaliação sobre o Programa de Locação Social**. São Paulo, 2008. Disponível em: <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao\\_locacao\\_social\\_060808.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locacao_social_060808.pdf)>

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Habitação Social da Cidade de São Paulo**, São Paulo 2011c. Disponível em: <[http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/pmh/pmh\\_versao\\_outubro\\_2011\\_pdf/PMH\\_outubro\\_2011.pdf](http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/pmh/pmh_versao_outubro_2011_pdf/PMH_outubro_2011.pdf)>

\_\_\_\_\_. **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](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](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](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_PUZEIS.pdf)>. Acesso em: novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Revisão do Plano Diretor Estratégico: Habitação. Sehab, SMDU, 2013**. Disponível em: <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/GT\\_HABITACAO\\_PDE\\_-\\_APRESENTACAO\\_-\\_04maio2013\\_-\\_v09\\_05.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/GT_HABITACAO_PDE_-_APRESENTACAO_-_04maio2013_-_v09_05.pdf)>

POLIKOFF, A. **Overview: Three remaining HOPE VI challenges**. Housing Policy Debate, 2010.

POLÍTICA DO IMPOSSÍVEL. **Cidade Luz, Uma investigação-ação no centro de São Paulo**. Política do Impossível, São Paulo, 2009.

RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA. **Relatório Temático sobre Segurança da Posse apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU**. Março de 2013. Disponível em: <[http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/AHRC2246\\_English.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/AHRC2246_English.pdf)>

\_\_\_\_\_. **Diretrizes para Segurança da Posse dos pobres urbanos apresentadas ao Conselho de Direitos Humanos da ONU**. Março de 2014. Disponível em: <[http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2014/01/A-HRC-25-54\\_en.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2014/01/A-HRC-25-54_en.pdf)>. Acesso em: fevereiro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Mision a los Estados Unidos de America**. Fevereiro de 2010. Disponível em: <[http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/07/Miss%C3%A3o\\_ONU\\_Estados\\_Unidos\\_espanhol.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/07/Miss%C3%A3o_ONU_Estados_Unidos_espanhol.pdf)>. Acesso em: fevereiro de 2013.

- RIBEIRO, N. **Sujeitos e projetos em disputa na origem dos conselhos de políticas públicas**. Doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.
- ROLNIK, R. **Zonas de Especial Interesse Social**. In Dicas Pólis-Ildesfes, Idéias para a Ação Municipal, nº 117, 1998.
- \_\_\_\_\_; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. **Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país**. ADVOCEF-Revista de direito, Porto Alegre, ano VII n. 13, nov. 2011, pp. 123-158
- \_\_\_\_\_. **A cidade e a lei**. Studio Nobel. São Paulo, 2003.
- \_\_\_\_\_; NAKANO, K. **As Armadilhas do pacote habitacional**. In: Le Monde Diplomatique, Março de 2009.
- \_\_\_\_\_; et al. **Relatório Científico da pesquisa “Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV”**. São Paulo: FAU USP, 2014.
- \_\_\_\_\_; SANTORO, P. **Zonas Especiais de Interesse Social em Cidades Brasileiras: Trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária**. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- ROYER, L. O. **Financiamento para Habitação Social em Centros**. In: Moradia é central: inclusão, acesso e direito à cidade (Apresentação GIDUR – Gerência de desenvolvimento urbano da Caixa Econômica Federal). São Paulo, 2008.
- SABATINI, F.; MORA, P.; POLANCO, I.; VALENZUELA, I. B. **Conciliando integración social y negocio inmobiliario: Seguimiento de Proyectos Integrados (PIS) desarrollados por inmobiliarias e implicâncias de política**. In: Foro Latinoamericano sobre instrumentos notables de intervención urbana. Lincoln Institute of Land Policy, Quito, 2003.
- \_\_\_\_\_; MORA, P.; POLANCO, I. **Control de La segregación sócio-espacial: Rebatendo mitos, construyendo propuestas**. In: Espacio Público. Documento de Referencia nº 7. Santiago de Chile, 2013.
- SANCHES, D. **Gestão condominial e dos programas de habitação social no centro, a partir da experiência recente**. In: **Moradia é central: inclusão, acesso e direito à cidade** (Apresentação GIDUR – Gerência de desenvolvimento urbano da Caixa Econômica Federal). São Paulo, 2008.
- SANDRONI, P. **A dinâmica imobiliária da cidade de São Paulo: esvaziamento, desvalorização e recuperação da região central**. In: Caminhos para o Centro. EMURB/CEBRAP. São Paulo, 2004.
- Santo Amore, C. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana**. Tese de Doutorado. FAU USP. São Paulo, 2013.
- SANTORO, P. **O Papel do Estado na PPP de Habitação de São Paulo**. In: Observa SP, 2014. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2014/11/06/o-papel-do-estado-na-ppp-da-habitacao-de-sao-paulo/>>. Acesso em: novembro de 2014.
- \_\_\_\_\_; VANNUCHI, L. **Todos serão afetados pela PPP de Habitação**. In: Observa SP, 2014. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2014/11/26/todos-serao-afetados-pela-ppp-da-habitacao/>>. Acesso em: novembro de 2014.
- SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades – IPPUR/UFRJ, 2011.
- SAULE JR, N. **As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, v. 30, p. 3762-3773, 2006.
- SECOVI. **ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social**. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/files/downloads/zeis-vpitu-16-05-2013pdf.pdf>>. Acesso em: abril de 2014.
- SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação: Planejando o Enfrentamento das Necessidades Habitacionais do País**. 2010.
- Silva, H. M. B. **Habitação no Centro de São Paulo: como viabilizar esta idéia**. LabHab FAU USP, Caixa Econômica Federal, 2007.

SMITH, N. **A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à 'regeneração' urbana como estratégia global.** In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de revitalização dos centros urbanos.* São Paulo, Annablume, 2006.

\_\_\_\_\_. **New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy.** City University of New York. New York, Blackwell Publishers, 2002.

\_\_\_\_\_. **The new urban frontier - gentrification and the revanchist city.** London and New York, Routledge, 1996.

\_\_\_\_\_; WILLIAMS, P. **Gentrification of the city.** Allen & Unwin. London, 1986.

SMOLKA, M. **Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução.** Cadernos do IPPUR, 2002.

SOUZA, F. F. **Um Olhar Crítico Sobre a Concessão Urbanística em São Paulo: Formulação pelo Executivo, Audiências Públicas e Regulamentação pelo Legislativo.** Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010.

TSUKUMO, I. T. L. **Habitação Social no Centro de São Paulo: Legislação, produção, discurso.** Dissertação de Mestrado, FAU USP. São Paulo, 2007.

UEMURA, M. M. **Gestão da Terra urbanizada e o Programa de Locação Social.** In: Seminário de Locação Social, Brasília, 2008.

VALLADARES, L. P. **Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de Favelas do Rio de Janeiro.** Zahar Editores, 1978.

VARGAS, H.; CASTILHO, A. L. H. (org.). **Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados.** São Paulo, Manole, 2006.

VAZ, A. **O projeto Nova Luz e a renovação urbana na região da Luz: o espaço urbano como condição e produto da acumulação e como espaço de reprodução da vida.** Dissertação de mestrado, FFLCH, USP. São Paulo, 2009.

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

## LEGISLAÇÃO CONSULTADA

### LEGISLAÇÃO FEDERAL

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.873. **Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC**. Outubro de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257. **Estatuto da Cidade**, de 10 de julho de 2001.

### LEGISLAÇÃO MUNICIPAL: RECIFE

RECIFE. Lei n. 14.511. **Dispõe sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Recife**. 1983.

### LEGISLAÇÃO MUNICIPAL: SÃO PAULO

PMSP. Lei nº 10.928. **Dispõe sobre as condições de habitação dos cortiços, e dá outras providências**. 1991.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.430. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. 2002a.

\_\_\_\_\_. Resolução CFMH nº 23. **Aprova o Programa de Locação Social no Município de São Paulo**. São Paulo, 2002b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 41.864. **Institui a CAIEIS e dá outras providências**. 2002c.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa 01/03 – Sehab, PMSP. **Define os procedimentos operacionais para o Programa de Locação Social do Fundo Municipal de Habitação – FMH**. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 44.667. **Dispõe sobre a ZEIS e HIS**. 2004a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 45.127. **Altera disposições do Decreto nº 44.667**. 2004b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.885. **Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e 31 Planos Regionais Estratégicos (PREs)**. 2004c.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.096. **Programa de Incentivos Seletivos**, 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 47.702. **Dá nova redação aos artigos 31 e 52 do D.M. 44.667 de 2004, bem como dispõe sobre as edificações de HIS e HMP implantadas nos perímetros das ZEIS**. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.917. **Dispõe sobre a Concessão Urbanística no Município de São Paulo**. 2009a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.918. **Autoriza o executivo a aplicar a Concessão Urbanística na área da NL**. 2009b.

\_\_\_\_\_. PL 688. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Substitutivo ao PL 688/13**, 2013b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.050. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. 2014a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.006. **Recursos para Complementação do Subsídio Destinado ao PMCMV**. 2014b.

Governo do Estado de São Paulo. Decreto nº 59.273. **Declara de interesse social, para fins de desapropriação, imóveis situados no Município de São Paulo, necessários à implantação de casas populares.** Junho de 2013.

**SITES CONSULTADOS**

<http://www.brickunderground.com>

<http://www.metropolitiques.eu>

<http://cidadeaberta.org.br/>

<https://observasp.wordpress.com/>

<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>

<http://www.capital.sp.gov.br>

<http://www.habisp.inf.br/>

<http://direitoamoradia.org/>

<http://observatorioderemocoes.blogspot.com.br/>

<http://www.cidades.gov.br/>

<http://www.estadao.com.br/>

<http://www.novaluzsp.com.br>

capa Fotografia da autora  
projeto gráfico Hannah Arcuschin e Beatriz Falleiros

fonte Minion e Source Sans Pro  
papel Alta Alvura  
tiragem 8  
impressão Digital Indigo  
gráfica Inprima

