ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **jbj9ANovsK3r** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

DAS OPERAÇÕES URBANAS AOS PIUs: Estratégias de intervenção para o Centro de São Paulo

Autores:
Simone Ferreira Gatti - Universidade de São Paulo - sifgatti@gmail.com

Resumo:

Em meados de 2018 a Prefeitura de São Paulo colocou no ar a consulta pública para o Projeto de Intervenção Urbana - PIU Setor Central, que tem sua origem na necessidade de revisão da Operação Urbana Centro. O Programa de Interesse Público para o PIU poderá ser viabilizado por instrumentos diversos, como AIU (Área de Intervenção Urbana), Concessão Urbanística, AEL (Área de Estruturação Local), PPPs (Parceria Público-Privadas) ou mesmo por uma Operação Urbana Consorciada. Objetiva-se aqui, mais do que debater as propostas do PIU Setor Central em si, provocar uma reflexão sobre como as propostas de intervenção urbana estão sendo apresentadas frente às problemáticas existentes no território e frente às demais políticas em curso pelas gestões municipais, e o quando as estratégias de desenvolvimento urbano repetem iniciativas anteriores com propostas já historicamente inviabilizadas, considerando a permanência das vulnerabilidades do território.

DAS OPERAÇÕES URBANAS AOS PIUs
Estratégias de intervenção para o Centro de São Paulo

I. INTRODUÇÃO

Em meados de 2018 a Prefeitura de São Paulo colocou no ar a consulta pública para o Projeto de Intervenção Urbana - PIU Setor Central, no momento em que são debatidos cerca de 40 PIUs em pela gestão municipal, com naturezas e objetivos muito diversos. Os PIUs, regulamentados pelo Decreto 56.901, de 29 de março de 2016 a partir das orientações do artigo 134 do Plano Diretor de 2014 (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014), reúnem os estudos técnicos urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais para o desenvolvimento de determinada região, apresentando ao seu término um programa de intervenções e parâmetros urbanísticos específicos, além de propostas econômico-financeiras e de gestão democrática que viabilizem sua implantação.

O novo Projeto de Intervenção Urbana lançado para o centro de São Paulo tem origem na necessidade de revisão da Operação Urbana Centro, determinada pelo §2º do art. 382 do Plano Diretor de 2014. A Lei,da Operação Urbana Centro (**Lei**12.349 de 6 de junho de 1997) ainda não se adequou aos novos marcos legais, como às diretrizes previstas no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) para as Operações Urbanas Consorciadas, que incluem a obrigatoriedade de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, previsão da solução habitacional da área, definição dos instrumentos e programa de intervenção pública e previsão de emissão de Cepacs.

Contudo, no início do debate sobre a revisão da Lei da Operação Urbana Centro, a SP Urbanismo, empresa pública responsável pela gestão das Operações Urbanas, apresentou o tema sobre outra roupagem, a dos Projetos de Intervenção Urbana, tal como tem feito em outras regiões da cidade. No lugar de tratar a revisão da atual lei, foi apresentado um Programa de Interesse Público para um PIU, que poderá ser viabilizado por instrumentos diversos, como AIU (Área de Intervenção Urbana), Concessão Urbanística, AEL (Área de Estruturação Local), PPPs (Parceria Público-Privadas) ou mesmo por uma Operação Urbana Consorciada. Ou seja, a depender da forma como o PIU Setor Central for regulado, a atual Operação Urbana Centro pode deixar de existir, ter seu perímetro reformulado ou atuar sobre novas regras.

Objetiva-se aqui, mais do que debater as propostas do PIU Setor Central em si, provocar uma reflexão sobre como as propostas de intervenção urbana estão sendo apresentadas frente às problemáticas existentes no território e frente às demais políticas em curso pelas gestões municipais, e o quando as estratégias de desenvolvimento urbano repetem iniciativas anteriores com propostas já historicamente inviabilizadas, considerando a permanência das vulnerabilidades do território.

II. TENTATIVAS DE RECUPERAÇÃO DA ÁREA CENTRAL E O LEGADO DA OPERAÇÃO URBANA CENTRO

O centro de São Paulo se apresenta como exemplo emblemático de um dinâmico processo de investimentos e desinvestimentos, públicos e privados. A consolidação do modelo radiocêntrico do transporte rodoviário impulsionado pelo Plano de Avenidas de Prestes Maia, juntamente com a criação de novas centralidades no vetor sudoeste, pautadas pelo poder público a partir das demandas lançadas pelo setor privado, 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, conforme ponderado por Flávio Villaça ao analisar o centro de São Paulo no livro *Reflexões sobre as cidades brasileiras (VILLA*ÇA, 2012, pp. 133-134).

Responsável hoje 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, ocupando imóveis vazios e subutilizados ou compartilhando a moradia com outras famílias em antigos casarões.

Até o início dos anos 2000 as tentativas de transformação urbana no centro de São Paulo atuaram na tentativa de atrair novamente atividades econômicas que haviam migrado para outras regiões desde a década de 1960 e reverter a popularização destas áreas. Os governos municipal e estadual investiram no restauro do patrimônio histórico de uso cultural e na revitalização de espaços públicos, iniciativas com pouca repercussão na transformação das áreas envoltórias; e trazendo novamente para o centro os locais de gestão dos governos, o que talvez tenha causado o impacto mais efetivo no uso e ocupação das áreas centrais, com o surgimento de novos comércios e serviços que foram sendo criados para dar apoio aos usos institucionais.

Em 1991, na gestão da prefeita Luiza Erundina, foi iniciada a aplicação das Operações Urbanas com a aprovação da Operação Urbana Anhangabaú. A OUA tinha como objetivo alavancar recursos de contrapartidas do setor privado, através da flexibilização da regulamentação urbanística para a remodelação do Vale do Anhangabaú, mas foi implementada em um período econômico conturbado, com altas taxas de inflações, e com pouquíssimos resultados práticos, permanecendo em vigor somente até 2004. Em 1997, na gestão do prefeito Celso Pitta, foi aprovada a Operação Urbana Centro (Lei 12.349 de 6 de junho de 1997), após anos de tramitação na Câmara dos Deputados, destinada a alavancar novos investimentos no centro histórico sem contrapartidas definidas (Louro Silva; Campos,

2016).

Mas afinal, para que serve a Operação Urbana Centro, ainda em vigor, e quais foram seus impactos no território ao longo dos seus 20 anos de existência?

A Operação Urbana Centro foi criada com o objetivo de promover a melhoria e a revalorização da área central, para atrair investimentos imobiliários, turísticos e culturais e reverter o processo de deterioração do Centro. Ela estabeleceu incentivos, mediante contrapartida financeira, à produção de novas edificações, e também estabeleceu condições especiais para a transferência de potencial construtivo de imóveis de interesse histórico. No perímetro da Operação Urbana Centro (que reúne sobretudo os distritos Sé e República) o uso do Coeficiente de Aproveitamento Máximo é gratuito para qualquer empreendimento de uso residencial, independente do perfil de renda a ser atendido, podendo ser construído até 12 vezes a área do terreno, devido ao acréscimo das áreas não computáveis, como garagens e térreos destinados a usos específicos de interesse da Operação.

Diferentemente do restante da cidade, a Transferência de Potencial Construtivo de imóveis tombados é calculada com base na área construída e não na área do terreno, o que torna o procedimento mais vantajoso para quem compra e para quem vende o potencial.

E em oposição às demais Operação Urbanas em vigor, a Operação Urbana Centro não possui um projeto, com objetivos, diretrizes específicas e um plano de intervenções a ser viabilizado. Os valores arrecadados com as contrapartidas financeiras oriundas dos direitos adicionais de construção (outorga onerosa) é aplicado no perímetro da Operação Urbana, de acordo com a deliberação da Comissão Executiva. Ou seja, projetos aleatórios podem ser solicitados pela prefeitura ou pela própria comissão, que fará a gestão dos recursos para a obra e/ou serviço.

Nestes vinte anos de vigência da Operação Urbana Centro, o que foi feito? A Operação Urbana Centro tem exercido o papel de gestora da atuação do mercado privado no território, concedendo benefícios para a implementação de empreendimentos residenciais e facilitando a transferência de potencial construtivo de grandes proprietários de imóveis tombados para dentro e fora do perímetro da operação, mas não tem operado para uma transformação inclusiva do território, tanto no que se refere a quem tem sido os beneficiários da Operação como à política urbana alcançada.

Do total de 87,7 milhões de reais arrecadados, foram gastos 23,1 milhões[1]. Cerca de metade do valor investido foi utilizado para obras, projetos e desapropriações de seis intervenções em espaços públicos: Projeto de Reurbanização do Parque Dom Pedro, a desapropriação do terreno da Praça das Artes, a Praça do Patriarca, o corredor cultural Xavier

[1] Valores retirados do último balanço publicizado pela PMSP em outubro de 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCEN_caderno_GESTAO_URBANA.pdf

de Toledo, a reforma da Praça Roosevelt e obras da Rua do Gasômetro. Cerca de 36% dos recursos utilizados não tiveram destinação efetiva: os terrenos no Projeto Nova Luz, que se encontram sem uso até hoje, e o projeto para o Vale do Anhangabaú, que não saiu do papel, ambos totalizando quase sete milhões de reais. Os dois únicos projetos habitacionais aprovados com recursos da OUC demoraram anos para serem efetivados devidos a entraves administrativos e jurídicos no uso dos recursos e na forma de contratação dos serviços (a elaboração do Censo de Cortiços e a contratação do projeto de habitação de interesse social para a reforma do edifício da Rua 7 de abril encontram-se atualmente em fase de contratação) e os 12% dos recursos restantes foram utilizados para a remuneração da SP Urbanismo e da SP Obras.

A receita é infinitamente pequena comparada com os recursos das demais operações urbanas. Foram pouquíssimas adesões do mercado privado à Operação Urbana Centro, e grande parte delas realizada de forma não onerosa, já que são concedidos potencial adicional gratuito para empreendimentos residenciais. Contudo, se fossemos calcular o valor não arrecadado pelo Fundurb com Outorga Onerosa do Direito de Construir pelos empreendimentos residenciais que se beneficiaram com o Coeficiente de Aproveitamento máximo gratuito no perímetro da Operação Urbana Centro, certamente teríamos um valor significativo de recursos para serem investidos em habitação de interesse social.

A Transferência de Potencial Construtivo (TPC) no perímetro da Operação Urbana Centro[2] é outro fator de grande preocupação, pois (i) tem favorecido apenas grandes proprietários de imóveis tombados (que já possuem seus bens restaurados – como o Mosteiro São Bento) em detrimento dos inúmeros pequenos proprietários, que não possuem consultoria jurídica para achar o caminho das pedras e conseguir comercializar seu potencial construtivo e conservar seus imóveis ou cuja pequena área do terreno não favorece o cálculo do potencial transferido a ser comercializado, (ii) o desconto do potencial transferido é negociado entre cedente e receptor por valores muito mais baratos que a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o que acarreta numa diminuição da arrecadação pelo município e na consecutiva redistribuição desse valor, (iii) a Comissão Executiva da Operação Urbana Centro aprova o fator de desconto (que, apesar de não interferir no real valor comercializado, é utilizado para que o total da venda de potencial construtivo não ultrapasse 5% do total do valor arrecadado pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB nos 12 meses anteriores) sem qualquer critério pré-definido e, ainda (iv) está sendo aplicada para fora do perímetro da Operação Urbana Centro, apesar de uma Ação de Inconstitucionalidade em tramitação no Supremo Tribunal Federal que julgava inconstitucional a vende de potencial construtiva para fora da Operação[3].

---

[2] Instrumento originário da Transferência do Direito de Construir (TDC), prevista pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e posteriormente estabelecida pelo Plano Diretor Estratégico se São Paulo, aprovado em 2014 (PDE – Lei Municipal nº 16.050/2014), utilizado pelos proprietários de imóveis tombados e de parques a vender o potencial construtivo excedente do seu imóvel, total ou parcialmente, já que não pode utilizá-lo devido as restrições de tombamento, mas deve usar os recursos para a conservação do imóvel ou da área de proteção ambiental.

[3] Um parecer da Secretaria de Negócios Jurídicos da PMSP e um Acordão do STF indicaram que as TPCs poderiam continuar em tramitação fora do perímetro da OUC mesmo que a ADIN não tenha sido julgada.

III. A condição atual da área central: dinâmica imobiliária x vulnerabilidade habitacional e social

Anos se passaram sem que o Centro de São Paulo apresentasse transformações significativas. A tentativa de dinamizar determinadas áreas pela requalificação dos equipamentos culturais se mostrou ingênua e insuficiente. Pouca coisa mudou e a precariedade habitacional e social permaneceram. As demais Operação Urbanas lançadas no município despertaram interesse do setor imobiliário em outras áreas da cidade. O centro foi receber seu primeiro lançamento imobiliário privado, desde 1994, no ano 2000, e a promoção imobiliária residencial e a rede de serviços e comércios conectados a ela só voltaria a acontecer com efetividade a partir de 2007.

A partir dos últimos anos, com a escassez de estoque construtivo em outras áreas da cidade; com as mudanças provocadas no arcabouço normativo do setor imobiliário (que trouxeram mais estabilidade jurídica para empreendedores e compradores e ampliaram as bases para o crédito imobiliário); com a abertura de capital de grandes incorporadoras; e ainda com a ampliação do crédito imobiliário a partir de 2010, o interesse econômico pelo centro foi retomado, iniciando um processo de reversão do esvaziamento populacional identificado no final do século passado.

Segundo dados do Censo IBGE 2010, a população do centro de São Paulo aumentou 15,4% entre os anos de 2000 e 2010. A Subprefeitura da Sé, entre 2007 e 2017, atraiu o lançamento de 33.582 novas unidades residenciais verticais, correspondentes a 10% do total lançado no município, se posicionando como a Subprefeitura com maior número de unidades lançadas. Desde 2014, a Sub Sé vem continuamente ampliando seus índices de participação, atingindo em 2017, cerca de 18% dos apartamentos lançados no município naquele ano, equivalentes a 5.048 novas unidades, segundo levantamento publicado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL (PMSP – SMUL, 2018).

O levantamento aponta o alto preço dos imóveis e a alta densidade construtiva, que equivale a 6,5 vezes a área do lote, em média. São prédios com cerca de 18 pavimentos, implantados em um único lote. Em geral, são apartamentos pequenos com cerca de 41 m², com um ou dois dormitórios. Notou-se que ao mesmo tempo em que o tamanho se reduziu os preços tiveram um incremento significativo, em especial a partir de 2009, transformando a Sub Sé em uma das regiões mais caras da cidade para aquisição de imóveis novos.

A SMUL aponta ainda para uma dissociação entre preço e área útil do imóvel relacionada a um forte componente especulativo. São imóveis apresentados sobretudo como forma de investimento e não voltados primordialmente à moradia de quem os adquire. Ao

longo do período analisado passa-se a pagar mais por menos, em termos da metragem adquirida, diferentemente dos lançamentos nos demais distritos da cidade, já que a SubSé figura ao mesmo tempo entre as Subprefeituras com os maiores preços por área útil e também entre aquelas de menor área.

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), com projeções de crescimento a serem confirmadas no Censo de Cortiços contratado pela Operação Urbana Centro em dezembro de 2018. 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. São cerca de 80 mil domicílios em cortiços na cidade, a maior parte deles localizados no Centro, mais de 4 mil pessoas vivendo em edifícios ocupados na área central e altos índices de adensamento excessivo e ônus com aluguel. Frente aos 33.149 domicílio vagos, que equivalem a 14,6% do total de domicílios da área central (dados do IBGE 2010)

E com este cenário, não há uma política habitacional que atue para enfrentar esta vulnerabilidade. A produção habitacional de interesse social das últimas gestões municipais se concentrou na produção periférica através de financiamentos do programa Minha Casa Minha Vida, o Programa de Cortiços não teve continuidade e as ZEIS 3 continuaram praticamente intocáveis, com concentração de imóveis ocupados em más condições de habitabilidade. Boas iniciativas de produção habitacional se deram de forma isolada e sem continuidade em escala, como o programa de Locação Social e os edifícios reformados com recursos do Minha Casa Minha Vida Entidades. Das iniciativas recentes podemos destacar o Palacete dos Artistas, antigo Hotel Cineasta reformado que integra o programa de Locação Social desde 2014, abrigando 60 moradores, grande parte deles artistas aposentados, em 50 apartamentos. Outro destaque são os edifícios reformados com recursos do Minha Casa Minha Vida Entidades, como o Edifício Ipiranga e o Dandara, ambos pertencente à União e cedidos para a entidade organizadora, a União das Lutas de Cortiços (ULC) através da Concessão do Direito Real de Uso.

No atual contexto de crise urbana, com cortes excessivos nos financiamentos habitacionais pelo Governo Federal, as ações da prefeitura municipal têm sido voltadas para as parcerias público-privadas, como a PPP de Habitação do Centro, desenvolvida em parceria com o Programa Casa Paulista do Governo do Estado. É uma iniciativa, contudo, que tem sido implementada isoladamente, desacompanhada de outros programas de interesse social, que não atende as famílias de menor poder aquisitivo (com renda inferior a 1 salário-mínimo) e utiliza áreas públicas para viabilizar habitação para famílias de renda média, já que o total de unidades disponibilizadas é dividido igualmente para famílias com renda entre 1 e 6 salários, não priorizando a faixa 1, detentora de quase 80% do déficit habitacional municipal.

Paralelamente à falta de políticas habitacionais efetivas para os mais pobres, famílias moradoras de cortiços na região central têm enfrentado historicamente remoções e despejos

forçados nos processos de desapropriações para a implementação de obras públicas. A demolição da área onde hoje está sendo construída a PPP habitacional, os terrenos desocupados para as obras do projeto Nova Luz (parte deles ainda sem uso), a quadra 36 do bairro de Campos Elíseos demolida para a construção do Hospital Pérola Byington e a desapropriação em curso das quadras 37 e 38 para a implantação de uma segunda fase da PPP são alguns dos exemplos de ação do poder público no impacto à problemática habitacional do Centro. As famílias removidas, quando atendidas, vão se somar aos 133 milhões de reais gastos com auxílio aluguel pela prefeitura municipal, que não garantem moradia adequada aos beneficiários, seja pelo baixo valor do benefício (400 reais), seja pela inexistência de controle sobre a destinação dos recursos, p que faz com que famílias voltem a ocupar imóveis em condições precárias de habitabilidade permaneçam no processo de transitoriedade.

Em síntese, não há política habitacional e social eficaz para lidar com a precariedade existente, sobretudo o que se refere aos cortiços, favelas e população sujeita ao ônus excessivo de aluguel, que deveriam ser prioridade de qualquer projeto para o centro, juntamente com políticas na área da saúde e da assistência social para população em situação de rua, dependentes químicos e em condições precárias de trabalho (imigrantes, profissionais do sexo, ambulantes e catadores de material reciclável).

IV. E O QUE ESTÁ PROPOSTO PARA O PIU SETOR CENTRAL?

Apesar do Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central incluir no seu Programa de Interesse Público diretrizes sobre a questão habitacional a partir de declarações e regulamentações existentes como a Nova Agenda Urbana da ONU, o Plano Diretor Municipal e os Planos Regionais, as propostas são vagas e pouco concretas, com orientações para incentivar a produção imobiliária independente da faixa de renda, tal como ocorre hoje na Operação Urbana Centro, onde o CA 6 gratuito gerou a produção apenas de empreendimentos para as classes médias e altas, não atendendo as faixas de maior necessidade (0 a 3 s.m.).

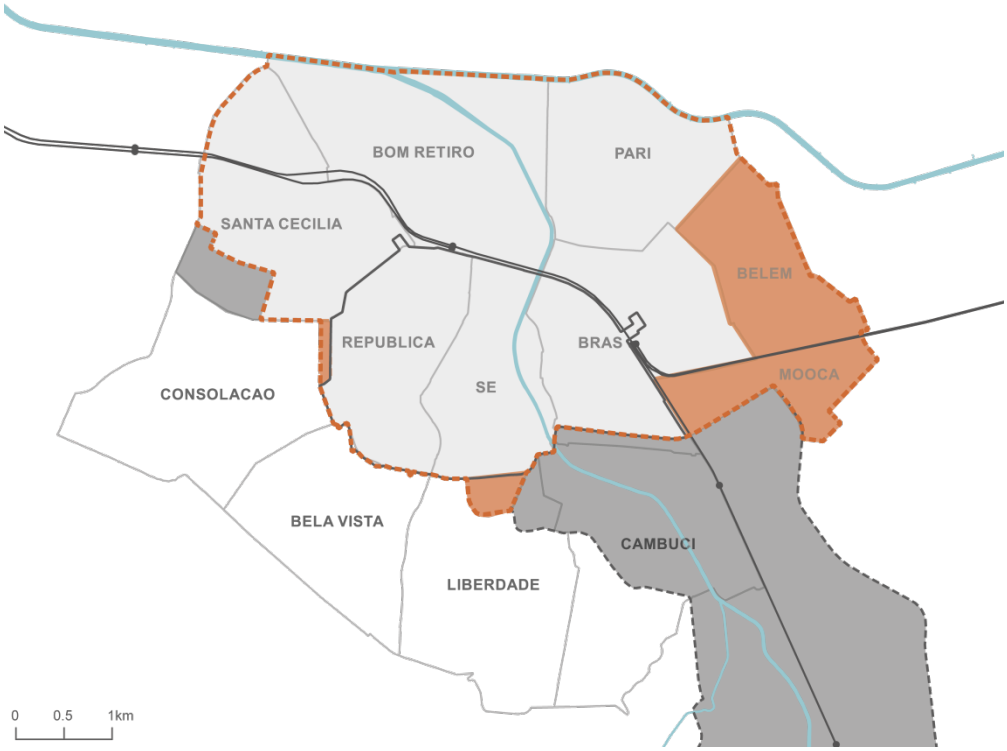
O Programa de Interesse Público está focado, a princípio, nas áreas com alto potencial de transformação onde se prevê a construção de novos empreendimentos habitacionais, menosprezando o potencial de atuação sobre os 33.149 domicílios vagos e dos imóveis notificados com PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios. Existe, no entanto, com o PIU, a abertura de uma oportunidade de planejamento integrado que ainda não foi feita durante os 20 anos de existência da Operação Urbana Centro, focada na produção habitacional de interesse social, que não foi o foco da Operação Urbana Centro nos seus 20 anos de existência, com planejamento para o uso dos imóveis notificados e uma integração entre as políticas urbana e habitacional. A primeira leva de imóveis nos quais incide o IPTU progressivo no tempo vencerá a partir 2019 e ainda não há uma política planejada para o uso desse estoque em potencial, bem como o uso de instrumentos

urbanísticos complementares para a efetivação da função social da propriedade, como o Consórcio Imobiliário e a Dação em Pagamento.

Alguns temas que aparecem nas propostas preliminares para o PIU Setor Central merecem reflexão a partir das necessidades presentes no território:

- **A definição do perímetro de atuação**

O perímetro de atuação do PIU Setor Central avança para os distritos de Bom Retiro, Pari e Belém, localizados entre a linha férrea e a Marginal Tietê, área que anteriormente formava o vetor Sul do Arco do Tietê.



Perímetro proposto para o PIU Setor Central

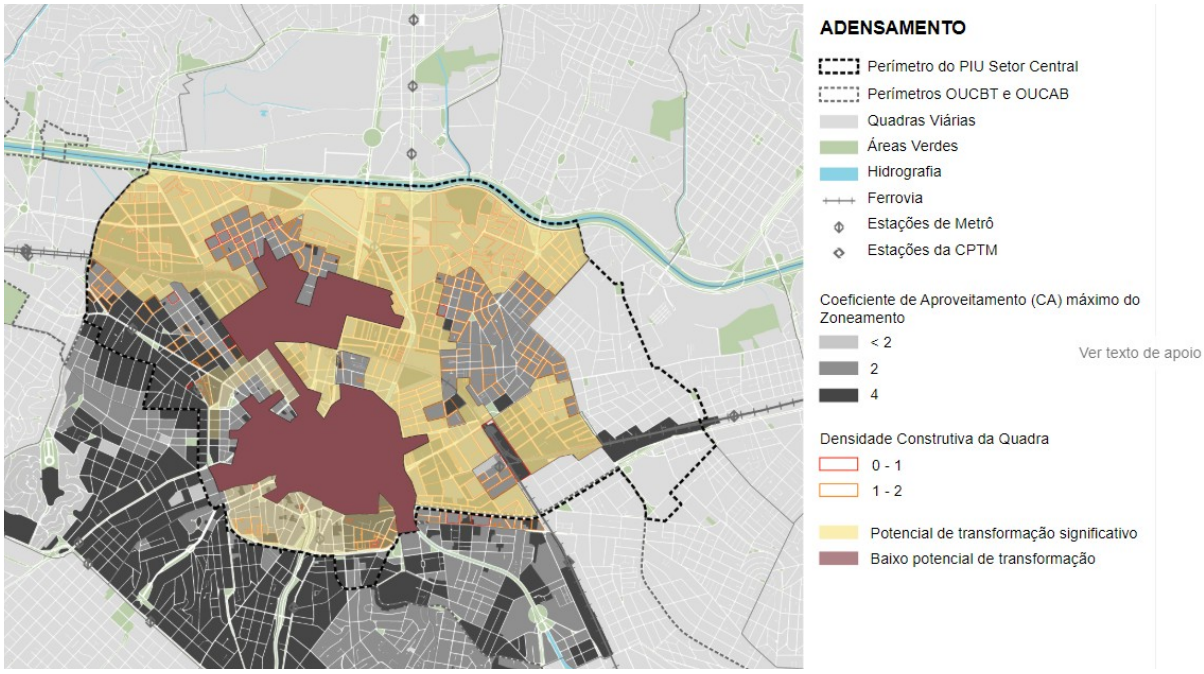
São áreas com perfil de densidade, uso do solo, índices de verticalização e precariedade muito distintos da área central (em relação aos distritos Sé, República e Brás). São áreas com baixos índices de Coeficiente de Aproveitamento residencial e comercial, baixo percentual de área construída residencial, e alto percentual de área construída não residencial, ou seja, uma região menos consolidada, com alto potencial de transformação, e não uma área com as necessidades de requalificação do território da Operação Urbana Centro.

Áreas construídas totais e Coeficiente de Aproveitamento médio residencial e não-residencial

Distrito	CA residencial	% A construída residencial	CA não-residencial	% A construída não-residencial
Santa Cecília	5,3	64%	1,7	34%
Bela Vista	5,3	51%	3,4	48%
República	8,4	31%	5,0	64%
Bom Retiro	2,5	27%	1,2	70%
Brás	2,0	16%	1,6	79%
Pari	1,3	24%	1,3	74%

Fonte: Infocidade. Elaboração: São Paulo Urbanismo 2017.

A amplitude do perímetro da intervenção, para atuar na produção imobiliária para além dos limites da Operação Urbana Centro, definidas como Áreas Potenciais de Transformação, não tiraria o foco da necessidade de intervenções sobre as áreas com imóveis vazios e subutilizados, as habitações precárias e a vulnerabilidade social presente nos distritos centrais que ainda não foram alvo de políticas públicas eficazes, para atuar em uma nova frente de expansão do mercado imobiliário? É isso que se espera para um Projeto de Intervenção Urbana para o Centro?



Proposta de Adensamento do PIU Setor Central. Fonte: Gestão Urbana

- **Produção imobiliária**

A gratuidade de outorga para produção habitacional independente da faixa de renda é um dos pontos mais questionáveis da lei da Operação Urbana Centro em vigor, e a proposta preliminar do PIU Setor Central aponta a proposta a "manutenção dos vetores em atividade", que correspondem aos empreendimentos compactos lançados nos distritos Sé e República, para garantir a "moradia digna".

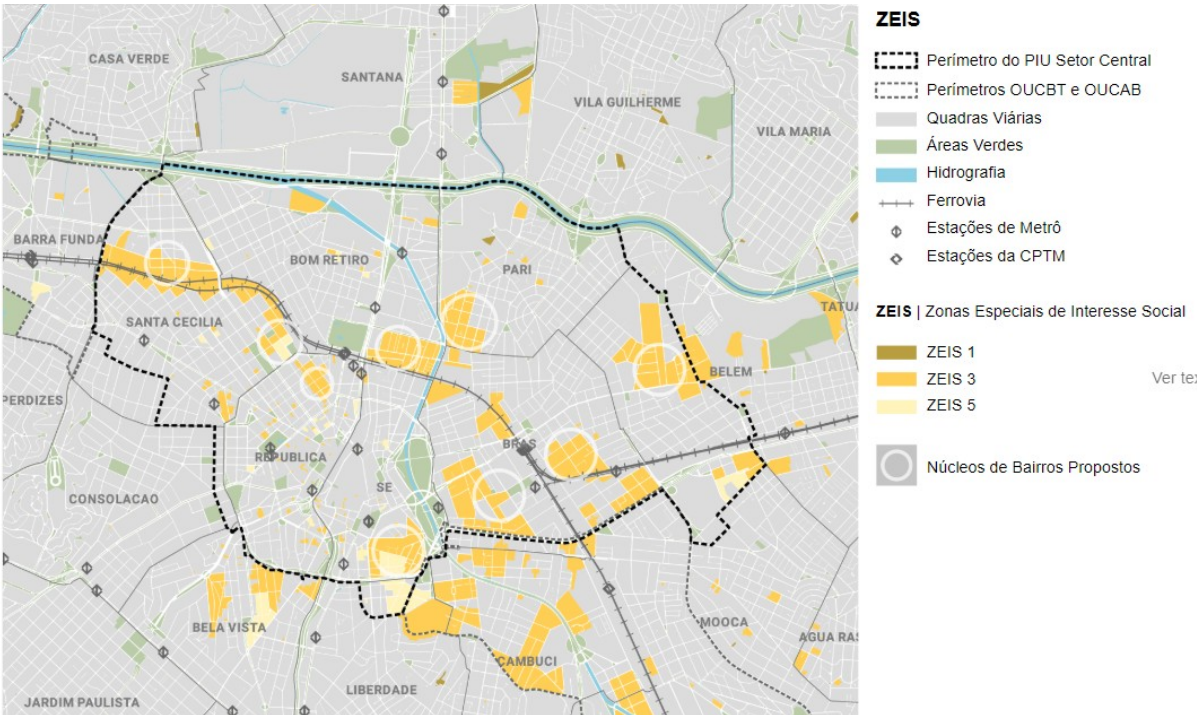
Importante que se faça uma avaliação sobre para quem estas unidades estão sendo produzidas, já que com o incentivo há um comprometimento considerável na arrecadação do município, que deixa de vender o potencial construtivo adicional através da outorga onerosa e, consequentemente, reduz as possibilidades de investimento em habitação social, transporte público, drenagem, espaços públicos etc.

Conforme citado anteriormente a partir das análises recentes da produção imobiliária nos distritos Sé e República, estamos diante de um cenário de produção ativa do mercado, que se deu perante inúmeras variáveis, e que não abrange a produção de interesse social, que continua sendo o maior déficit da área central. O número de unidades em cortiços continua a crescer, bem como edifícios sendo ocupados por movimentos de moradia, em função da falta de políticas públicas voltadas para a população de menor renda.

Diante deste quadro, o incentivo não deveria ser destinado para a produção habitacional de interesse social, prioritariamente para as famílias com renda inferior a 3 salários-mínimos, e não para as faixas de renda que estão sendo atendidas pelo mercado? Não é possível que o mercado divida o ônus dessa responsabilidade com a sociedade?

- **O anel habitacional popular qualificado em ZEIS 3**

Já para a área mais consolidada, entre os distritos Sé e República, o PIU propõe a integração dos perímetros de ZEIS 3 e o que chama de “anel habitacional popular qualificado”, mas não diz como irá qualificar estas áreas, quais programas irá utilizar e com que recursos. A diretriz de atuar propositivamente sobre os perímetros de ZEIS 3 é importante, dado o número de áreas demarcadas como ZEIS 3 na área central sem uma política urbana que atue diretamente sobre elas. A diretriz do Plano Diretor de 2014 priorizou as áreas de ZEIS 3 para HIS 1, o que torna a atribuição da intervenção sobre elas uma responsabilidade pública, e não mais privada como na lei anterior. Contudo, estas áreas correm o risco de ficarem congeladas, sem qualificação da precariedade habitacional existente, em função da inexistência de políticas habitacionais específicas.



Anel Popular Qualificado do PIU Setor Central. Fonte: Gestão Urbana

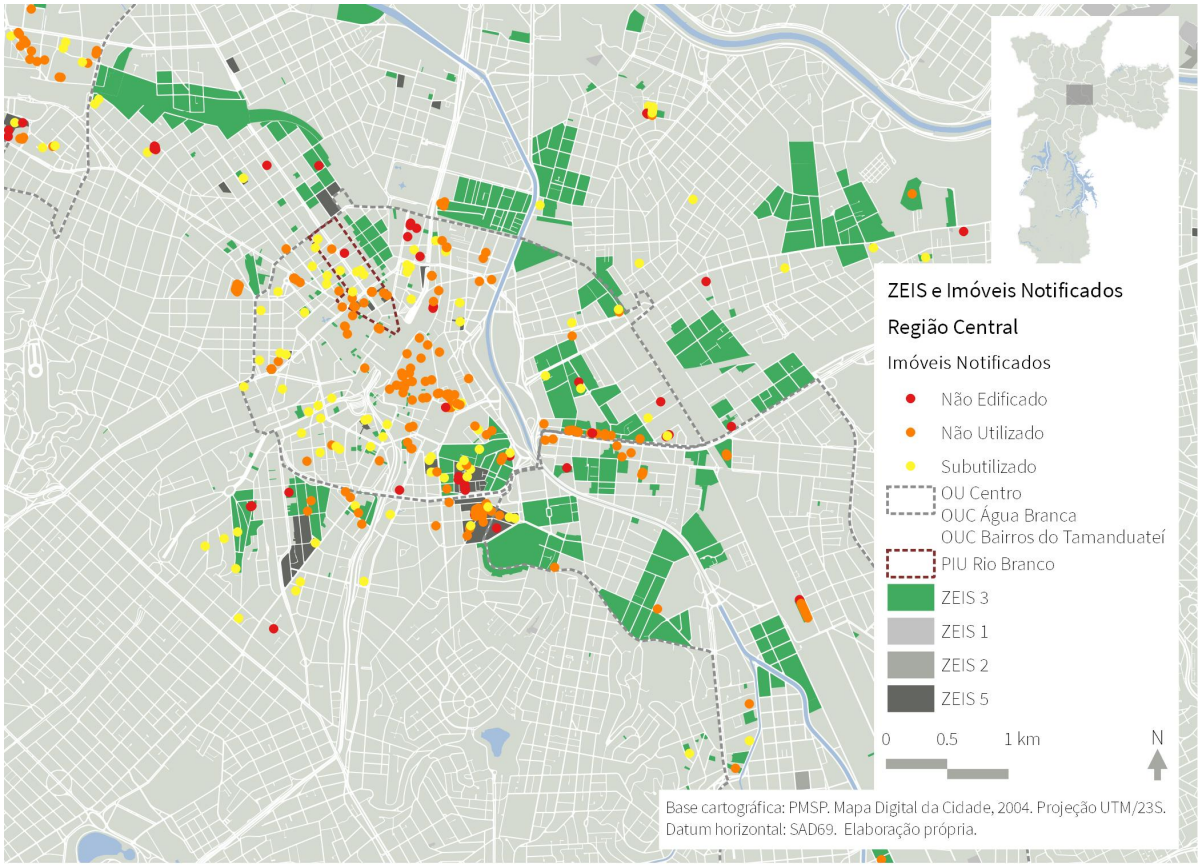
A proposta dos anéis habitacionais qualificado em ZEIS 3, através da criação de perímetros de Áreas de Estruturção Local - AELs contempla, contudo, incentivos ao mercado imobiliário, até então não definidos, para que o setor privado assuma a responsabilidade da produção habitacional de interesse social. A estratégia dos incentivos urbanísticos para a transformação da área central tem sido utilizada há décadas com baixa ou nula adesão, sem grandes resultados, seja pelo desconhecimento dos proprietários sobre a existência e o modo de financiamento dos instrumentos e incentivos, pela dificuldade do empreendedor privado em aplicar os procedimentos propostos e pela morosidade dos processos administrativos aos quais são necessários para a aplicação dos incentivos, conforme identificado na pesquisa Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo[4]. Há, portanto, a necessidade de uma avaliação sobre a eficácia dos incentivos propostos historicamente, e ainda avaliar os vetores de interesse do mercado frente aos incentivos propostos.

A proposta aponta também a priorização dos empreendimentos em ZEIS 3 nos imóveis vagos, subutilizados e de uso não residencial e, especialmente, para os imóveis notificados para o parcelamento, edificação e urbanização compulsórios - PEUC. Há de se ressaltar, contudo, que a incidência de notificações por PEUC em ZEIS 3 é baixa, devido a concentração de imóveis ocupados, muitos deles como cortiços e em estado de precariedade habitacional. Portanto, uma intervenção sobre as ZEIS 3 que se limite à produção habitacional em áreas vazias e subutilizadas terá um alcance reduzido e deixará de fora a tipologia que é mais corriqueira nestas áreas, que são os cortiços. O aluguel de cômodos em imóveis residenciais, apesar de comercializados em estado de precariedade, atua como uma

[4] Pesquisa desenvolvida pelo LabHab da FAU USP sob coordenação de Helena Menna Barreto Silva. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/pesquisa/concluidas/2007-2/observatorio-do-uso-do-solo-e-da-gestao-fundiaria-do-centro-de-sao-paulo/

provisão de moradia importante para as famílias de menor renda, já que não exige a mesma formalização dos contratos de aluguel do mercado formal, além de atender a oferta de moradia provisória e de baixo custo, mesmo sendo proporcionalmente cara, considerando as reduzidas metragens dos cômodos e o compartilhamento de banheiros e cozinha.

Uma política pública que incida sobre as áreas de ZEIS 3 não pode ser baseada unicamente na provisão de moradia através da construção de unidades novas, mas deve incluir um programa de cortiços, visando a manutenção do mercado de aluguéis e a melhoria da condição habitacional existente, e modalidades de atendimento para além da propriedade privada para os novos empreendimentos, como a locação social e o serviço de moradia social, incluindo subsídios às famílias com renda irregular e informal e programas de geração de emprego e renda.



ZEIS 3 e Imóveis notificados com PEUC. Fonte: Elaboração própria

A Proposta do PIU para as ZEIS 3 cita ainda o estímulo à participação de empreendedores privados na implantação dos programas públicos de provisão habitacional, hoje sujeitos às restrições orçamentárias do Município. Contudo, 60% da área construída em ZEIS 3 precisam ser destinadas às famílias com renda até 3 salários mínimos (HIS 1), conforme determinação do Plano Diretor Municipal. A experiência de participação privada nos programas públicos de provisão habitacional que temos atualmente (a PPP da Casa Paulista) não conseguiu atender a demanda dos moradores de menor renda, já que não atende famílias com renda inferior a 1 s.m. e a pequena parcela destinada às famílias com

renda até 3 s.m. precisa atender os requisitos do financiamento habitacional, inviável para aqueles que trabalham no mercado informal ou possuem pendências como o registro no Serviço de Proteção ao Crédito.

Para que esta participação privada na produção pública seja eficaz e consiga dar conta da precariedade habitacional existente, deve operar sobre outros padrões, que inclua maiores subsídios para a população de menor renda e locação social para famílias e indivíduos que não conseguem arcar com os custos e as condições do financiamento formal. E se haverá intervenção sobre ZEIS 3 o primeiro passo é, segundo determinação do Plano Diretor, a implementação dos Conselhos Gestores de ZEIS, que podem ser agrupados por conjunto de quadras e de terrenos, considerando a dificuldade do poder público em gerir muitos conselhos, porém com um ajuste para esse agrupamento a ser debatido com a sociedade civil, a fim de que a população não tenha sua representatividade comprometida e diluída em conselhos muito genéricos e amplos.

- **Destinação das áreas públicas**

O PIU Setor Central propõe ainda inserir os imóveis de propriedade pública (municipal, estadual e federal) "para finalidades públicas e convertê-las em ativos para a estruturação de parcerias público-privadas voltadas para a produção habitacional de rendas combinadas – interesse social + renda média –, à semelhança dos projetos estruturados pelo Governo do Estado no programa Casa Paulista". Considerando que as áreas são públicas, e o interesse público deveria atender prioritariamente as faixas de renda com maiores necessidades habitacionais (79,4% do déficit habitacional do município está concentrado nas famílias de 0 a 3 s.m., segundo Centro de Estudos da Metrópole, a partir de dados do Censo de 2010) estas parcerias não deveriam apresentar-se sobre outras regras, mais adequadas ao interesse público? Não se trata de deixar de ganhar, mas de reformular conceitualmente a participação do mercado imobiliário na produção de interesse social e ainda assim manter a sustentabilidade econômica, já que o modelo atual não é capaz de absorver a faixa 1 nem mesmo os 133,4 milhões de pessoas beneficiárias do bolsa-aluguel, que aguardam por uma habitação definitiva.

Outro ponto importante deste debate é uma reflexão sobre a quem se deve a atribuição sobre a produção habitacional para as camadas mais vulneráveis da sociedade. É possível que 'a conta feche' nos atuais parâmetros econômicos trabalhados pelo setor privado? Não seria este o motivo pelo qual não conseguimos produzir habitação inclusiva em escala, com qualidade e bem localizada? Não estaríamos diante da necessidade de iniciar uma ampla revisão das formas de produção habitacional de interesse social, que trabalhe com índices reduzidos de lucro e regulamentação específica que impacte nos custos da matéria prima, dos impostos incidentes e até mesmo na formatação da figura jurídica que atua sobre essa produção de interesse social, como a introdução da atuação das cooperativas habitacionais, figura inexistente na política habitacional brasileira?

- **Diversificação das tipologias habitacionais e das modalidades de atendimento**

O PIU propõe que as modalidades de atendimento deverão considerar a diversidade da conformação familiar, ampliando o leque de tipologias habitacionais; a diversidade da situação de atendimento – temporária, transitória ou definitiva e as formas de acesso à moradia – aquisição ou aluguel social.

Essa diretriz é fundamental para que as reais necessidades habitacionais da área central sejam atendidas, já que se tratam de áreas de grande diversidade e vulnerabilidade social. Um projeto integrado de requalificação urbana do centro de Sâo Paulo deve considerar essa diversidade, como as que foram identificadas pelo fórum popular Mundaréu da Luz para a elaboração do projeto Campos Elíseos Vivo[5] apresentado à Prefeitura como uma alternativa à PPP Habitacional proposta para a ZEIS de Campos Elíseos. O fórum identificou nas três quadras de intervenção do projeto distintas necessidades habitacionais e formas de morar, que não se enquadram no acesso à moradia através da propriedade privada: pessoas que alugam camas, e não imóveis; grupos que precisam de aluguel temporário (como os ciganos); famílias que trabalham na própria residência, com comércio para a rua ou em oficinas domésticas, e indivíduos que necessitam de uma moradia assistida por um serviço de saúde e assistência social (como idosos e dependentes químicos).

São necessárias ofertas habitacionais que estejam de acordo com a capacidade de pagamento das famílias, evitando ao máximo remoções e moradias temporárias e transitórias. A grande quantidade de áreas vazias e subutilizadas no centro não legitima o uso do auxílio aluguel, que não permite que as famílias aluguem uma moradia adequada no centro, e que ainda onera os recursos públicos sem garantir o atendimento habitacional. As intervenções precisam ser planejadas para que as famílias possam sair de suas casas apenas quando a nova moradia definitiva estiver pronta, seja ela de aluguel ou de aquisição. A remoção de famílias para atendimentos provisórios só deveria acontecer em situações de risco emergencial, e com prazos e destinação final formalizados junto aos Planos de Urbanização de ZEIS aprovados pelos respectivos Conselhos Gestores.

Há, contudo, dificuldades estruturais nas políticas habitacionais municipal e estadual em atender estas demandas, pela inexistência de programas específicos e pela atuação vinculada estritamente aos financiamentos habitacionais, sejam eles de origem pública ou em parcerias com o capital privado.

[5] https://mundareudaluz.org/

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As propostas para o PIU Setor Central apontam para a necessidade de diversificação das tipologias habitacionais e das modalidades de atendimento, de preservação do patrimônio arquitetônico e ambiental, adequação dos procedimentos de Transferência de Potencial Construtivo e da necessidade de subsídio a programas públicos de atendimento à população moradora de rua. Contudo, as propostas são genéricas e pouco concretas, apresentadas mais como um conjunto de intenções do que como um Projeto de Intervenção Urbana, e estão inseridas em uma estrutura limitada de debate público, tal como os demais PIUs em desenvolvimento pela atual gestão municipal. Fato este com um agravante ainda maior considerando a complexidade da área central a multiplicidade de atores envolvidos.

Em meio ao pacote de generalidades, a prefeitura faz alguns apontamentos mais específicos sobre uma possível regulação da atuação do mercado imobiliário e do uso das terras públicas nestas áreas, aos moldes do que já está sendo praticado hoje na política urbana municipal, e que não está revertendo os processos de segregação sócio-espacial e precariedades existentes.

A iniciativa de revisão da Operação Urbana Centro com a proposição de um PIU, contudo, pode servir de embasamento para que sejam repensados quais são os reis problemas existentes e onde a gestão pública deve apostar suas fichas. É carência de produção imobiliária o problema da área central? Ou o problema está na precariedade habitacional e social que há décadas não são enfrentadas com os projetos urbanos para o centro, mas agravadas com processos de exclusão?

Ao mesmo tempo, é importante destacar que as necessidades habitacionais e sociais bem como as melhorias urbanísticas para este e outros territórios da cidade poderiam ser alcançadas com a simples aplicação do Plano Diretor Municipal e as diretrizes propostas para o Plano Municipal de Habitação, ainda em debate na Câma Municipal. Vemos sucessivamente ao longo das gestões municipais um esforço na construção de novos arcabouços legais que não se materializam e que desperdiçam forte energia da gestão, enquanto as necessidades da cidade ficam a espera de novas estruturas projetuais serem reformuladas ao gosto do gestor. Não estaríamos sendo mais efetivos aplicando as regras do jogo, utilizando os instrumentos urbanísticos para validação da função social da propriedade, buscando fontes de financiamento, utilizando os recursos de forma certeira e batalhando pela ampliação das dotações orçamentárias?

Continuaremos a pecar pelo excesso de regramento urbanístico, falta de política e jogando a poeira para debaixo do tapete? A reflexão dos problemas existente e das soluções propostas pode contribuir para este movimento dialético da revisão das tomadas de postura de uma gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fórum Aberto Mundaréu da Luz. *Campos Elíseos Vivo*. São Paulo, 2018. Disponível em: https://mundareudaluz.files.wordpress.com/2018/04/completo_caderno-plano-alternativo-luz-r09-2018-04-10_web1.pdf

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

SILVA, Helena Menna Barreto (coord). *OBSERVATÓRIO DO USO DO SOLO E DA GESTÃO FUNDIÁRIA DO CENTRO DE SÃO PAULO*. LabHab FAUUSP, Lincoln Institute, São Paulo, 2006.

SMUL. *O que está sendo lançado no Centro de São Paulo?* São Paulo, 2018. Disponível em: smul.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos/pdf/64.pdf

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

VILLAÇA, F. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo, SP: Studio Nobel, 2012.