

UM LUGAR PARA MORAR

Áreas urbanas demarcadas como prioritárias para habitação social funcionam apenas com medidas complementares, indica pesquisa

Márcio Ferrari

Luz, centro de São Paulo: degradação da região começou na década de 1970

Algumas regiões das grandes cidades passam por processos de degradação das condições de vida e moradia, em geral provocada tanto pela falta de investimentos em melhorias urbanas quanto pela realização de investimentos na construção de grandes obras viárias que desfiguram o entorno. Foi o que aconteceu com o distrito do Bronx, em Nova York, nos anos 1960 e 1970, e com a região da Luz, em São Paulo, que nos 1940 abrigava moradores e comércio de classe média alta e começou a decair na década de 1970. Apesar da degradação, esses lugares desenvolveram um comércio popular e mantiveram algumas moradias de classe média, mas também acabaram se transformando em áreas de cortiços e moradias precárias, de acordo com o urbanista Kazuo Nakano, professor da Fundação Getulio Vargas Direito (FGV) em São Paulo. Sem a intervenção do poder público, o processo tende a se aprofundar e a se perpetuar. No Brasil, a determinação de que a propriedade tenha função social e o estabelecimento do direito universal à moradia, estabelecidos pela Constituição de 1988, amparam, por exemplo, a cobrança do IPTU progressivo, ações de desapropriação de imóveis não utilizados ou subutilizados e a regularização fundiária de assentamentos precários. Nas legislações municipais, começaram a ser previstos instrumentos de política urbana para que isso possa ocorrer.

Um deles são as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), objeto de estudo da arquiteta e urbanista Simone Gatti, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). As Zeis são demarcações feitas pelas administrações municipais, que passam a ter condições legais para produzir novas moradias, urbanizar favelas e loteamentos irregulares, reformar imóveis encortiçados, realocar moradores de áreas de risco, dentre outras ações voltadas às necessidades habitacionais da população de baixa renda, permitindo a destinação de fundos públicos para isso e, se necessário, a flexibilização de parâmetros urbanísticos. Na cidade de São Paulo, há cinco tipos de Zeis. As mais utilizadas, em extensão de áreas demarcadas na capital, são as Zeis 1, áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares. Já as Zeis 3 são regiões subutilizadas e centrais destinadas à reurbanização e reassentamento da população local, evitando que as melhorias provoquem alta exagerada dos preços dos terrenos e imóveis.

Tendo como estudo de caso uma das duas Zeis 3 do projeto Nova Luz, de reurbanização do bairro da Luz, distrito de Santa Ifigênia, no centro de São Paulo, Simone Gatti defendeu na FAU-USP, em abril de 2015, a tese de doutorado “Entre a permanência e o deslocamento: Zeis 3 como instrumento para a ma-



nutenção da população de baixa renda em áreas centrais”, e prossegue agora em sua pesquisa no pós-doutorado “Zonas especiais de interesse social: Implementação e atuação de políticas públicas para a efetivação do instrumento”.

Os processos a serem desencadeados pela implantação das Zeis 3 pressupõem operações complexas, uma vez que são regiões com populações e atividades urbanas heterogêneas, imóveis com várias destinações e infraestrutura urbana de boa qualidade. “A Santa Ifigênia do século XXI”, na descrição de Simone, “é caracterizada pelo polo comercial de eletroeletrônicos, 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 região estigmatizada como ‘cracolândia’, onde usuários de crack ocupam o espaço público de algumas quadras”.

Após analisar a utilização da Zeis 3 durante 10 anos desde sua implementação em São Paulo pelo Plano Diretor Estratégico de 2002, Simone concluiu que o instrumento representa um importante avanço na regulamentação urbanística, mas é insuficiente para uma política efetiva de reurbanização. “As Zeis 3 tornaram-se o principal estímulo à produção de habitação social bem localizada e ao repovoamento das áreas centrais”, afirma a urbanista. No entanto, sua aplicação no projeto Nova Luz não deu resultados. Simone identificou no estudo de caso os desafios para que as Zeis 3 em geral cumpram de fato seu papel. Um dos principais, segundo ela, é a adoção de políticas que assegurem a permanência da população reassentada.

DEMOLIÇÕES

Para que os objetivos das Zeis sejam alcançados, a pesquisadora aponta três caminhos: revisões na regulamentação atreladas à necessidade de uso articulado com outros instrumentos de democratização da terra urbana, a participação efetiva da sociedade nas decisões de intervenção na região demarcada e o es-



tabelecimento de formas alternativas de acesso à moradia, como a locação social. Para ela, o projeto Nova Luz, anunciado em 2005, baseou-se na ideia de que a demarcação das Zeis 3 era considerada pelo poder público como suficiente para legitimar o projeto como uma ação social, sem que houvesse discussão prévia com os moradores. “Até agora nenhum projeto para a região da Luz avançou porque não houve um processo democrático e contínuo com articulação sociopolítica e participação popular, um estudo minucioso sobre os locais públicos e privados que podem e precisam receber intervenções e melhorias urbanas e regulação da produção imobiliária de modo a evitar processos de expulsão de moradores de baixa e média renda”, analisa o urbanista Kazuo Nakano.

Nas duas últimas décadas do século XX a região havia sido objeto de iniciativas na área cultural que pretenderam, sem sucesso, “requalificá-la”. Entre elas, a inauguração, em 1999, da Sala São Paulo, destinada a concertos de música erudita, que ocupa parte das instalações da estação ferroviária Júlio Prestes. “O projeto Nova Luz apontava rumos inéditos para a transformação do centro”, diz Simone. “Prevvia-se a demolição massiva do volume construído existente e a reconstrução de parte do distrito de Santa Ifigênia.” Enquanto vigorou o projeto, segundo ela, a demolição havia atingido alguns terrenos em uma das duas áreas da Zeis 3.

Simone esteve no Conselho Gestor da Zeis como representante da associação de moradores Amoaluz, criada em 2011. Levantamento feito por ela nos arquivos do Programa de Cortiços da Secretaria Municipal de Habitação “resultou na informação de que dezenas de famílias estavam sendo expulsas de suas casas, sem nenhum atendimento habitacional, para dar lugar às obras do projeto Nova Luz”. Em 2012, o projeto foi anulado em atendimento a uma ação civil movida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo por desrespeito ao princípio de gestão democrática da cidade.

Uma das limitações que impediram o atendimento da população mais pobre nas Zeis, durante os 10 anos de sua implementação, foi a destinação que o mercado imobiliário deu a seus empreendimentos. A porcentagem de construções para as faixas de renda determinadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo ficou próxima do teto máximo. “As habitações oferecidas pelo mercado atenderam a população de renda entre cinco e seis salários mínimos, e quase não houve empreendimentos para baixíssima renda, de zero a cinco salários mínimos”, afirma Simone. No entanto, o cadastro dos moradores da Zeis estudada, inserida no perímetro do projeto Nova Luz, indicou que 85,27% das famílias tinham renda inferior a três salários mínimos.

A permanência dos moradores beneficiados pelas políticas de regulamen-



Porto de Pesca do bairro Brasília Teimosa, no Recife, foi inspiração para as Zeis

tação e assentamento das Zeis constitui um problema inerente aos processos de recuperação de áreas urbanas – a valorização imobiliária afasta moradores com poucos recursos. “O maior desafio da efetivação das Zeis é o impacto causado nas condições socioeconômicas da área e o conseqüente assédio aos moradores para que vendam os imóveis e abandonem a região”, afirma Nakano. “No caso de uma Zeis 3 inserida em área onde se prevê a realização de um grande projeto urbano, a mudança é mais violenta e rápida: o simples anúncio do projeto já provoca valorização imobiliária e, com isso, um movimento de especulação.” Segundo Nakano, com a melhoria urbana, a chegada de moradores de classe média e a reforma e regularização dos imóveis, há elevação do custo de vida no local.

Uma das soluções para preservar o acesso dos moradores aos imóveis seria o sistema de aluguel social, adotado em vários países da Europa. Por esse meca-

nismo, o poder público é o proprietário dos imóveis, que passam a ser alugados com preços mais baixos do que os cobrados pelo mercado, o que permitiria mitigar os efeitos especulativos do mercado.

BRASÍLIA TEIMOSA

As Zeis surgiram no Recife, incluídas na lei municipal de uso do solo de 1983. “A ideia era atender regiões de moradia precária para preservação dos moradores, regulamentação jurídica e integração à malha urbana”, diz a urbanista Amélia Reynaldo, docente da Universidade Católica de Pernambuco, que coordenou a elaboração do Plano de Urbanização da Zeis da Nova Luz. Segundo ela, o projeto foi uma resposta à pressão exercida pelos movimentos sociais, Igreja e academia contra a expulsão dos moradores de baixa renda dos seus locais de moradia.

As Zeis só foram regulamentadas em 1987, com a estruturação da Empresa de Urbanização do Recife. “A área que sintetiza melhor a efetividade do instrumento é o bairro Brasília Teimosa”, diz Amélia. A região, na praia de Boa Viagem, ocupa um local privilegiado pela paisagem e era assediada pelo mercado imobiliário e também objeto de propostas de reocu-

pação pelo poder público. O sucesso do assentamento ajudou a disseminar por todo o país o uso das Zeis. O instrumento chegou à legislação federal com o Estatuto das Cidades, aprovado em 2001 pelo Congresso, que obriga os municípios com mais de 20 mil habitantes a ter planos diretores e demarcar áreas de Zeis. Segundo Simone, até 2011 apenas 30% dos planos diretores haviam demarcado Zeis fora de assentamentos precários, em áreas vazias ou subutilizadas, para a reserva de terrenos bem localizados para habitação social. ■

Projeto

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) (nº 2011/18364-3); **Modalidade** Bolsas no Brasil – Doutorado Direto; **Pesquisador responsável** Nabil Bonduki (FAU-USP); **Bolsista** Simone Ferreira Gatti (FAU-USP); **Investimento** R\$ 116.700,47.

Artigo científico

GATTI, S. F. Políticas de vivienda para los territorios de Zeis 3 en São Paulo: Financiación y las limitaciones para el acceso a la vivienda para los más pobres. In: **Congreso Internacional Contested Cities: Del Conflicto Urbano a la Construcción de Alternativas – Diálogos Críticos**. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, Espanha, 2016. Disponível em: goo.gl/ZhPj5L.