

As ZEIS como nova fronteira do capital: os artifícios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo

Ana Clara de Almeida Pimenta

Mestre e Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) com bolsa CNPq. Pesquisadora do NESEFI – Núcleo de Estudos em Sociologia Econômica e das Finanças da UFSCar. Pós-Graduada em Direito Constitucional pela FDSM. Graduada em Direito. *E-mail:* ana.apimenta@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8586-936X>.

Júlio Cesar Donadone

Professor titular da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Coordenador do Núcleo de Sociologia Econômica e das Finanças (NESEFI). Foi pesquisador visitante na *University of California Berkeley* (1998 e 2018) e na *EHESS – École des Hautes Études en Sciences Sociales/Paris* (2005). *E-mail:* julio@dep.ufscar.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2129-0129>.

Resumo: A intrusão das finanças no espaço construído coloca em destaque os projetos de revitalização das áreas centrais. Considerados como essenciais para projeção da cidade na arena global, esses projetos emergem da tensão dialética entre movimentos que lutam pela concretização do direito à cidade e a apropriação desses projetos pelo capital financeiro. Inserida nessa equação, a recente coalizão do poder público com agentes privados para reconstituição do centro e construção de moradias incide em uma “nova fórmula” destinada a viabilizar operações urbanas e “destravar” localidades que não estariam disponíveis ou não seriam atrativas para o capital. Diante desse cenário, este artigo propõe analisar o processo de financeirização em ZEIS e como se inter-relaciona com o processo de gentrificação. A partir de um estudo de caso da política de revitalização na região da Luz, em São Paulo, executada através de uma parceria público-privada, pretende-se analisar como essa forma híbrida de planejamento e execução de políticas habitacionais permite que o capital financeiro aterrisse em espaços que seriam considerados mercados contestados. A principal hipótese que permeia o trabalho consiste na afirmação de que as ZEIS despontam como novas fronteiras de extração de excedentes, rentáveis e lucrativas. Todavia, no epicentro desse fenômeno, há moradores com forte vínculo com o local que constituem movimentos de resistência.

Palavras-chave: ZEIS. Financeirização. Gentrificação. Políticas habitacionais. Parceria público-privada.

Sumário: 1 Introdução – 2 Métodos e coleta de dados – 3 Referencial teórico – 4 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Nas últimas décadas, as metamorfoses operadas no padrão de competição e acumulação das formas de capitais engendraram um rearranjo na conformação das políticas urbanas (ROYER, 2009). A nova modelagem econômico-ideológica, originada a partir do ideário de predominância das finanças, redundou em consequências não desprezíveis para produção do espaço urbano, ensejando sua virtualização como mercadoria e em novos modos de acomodação das forças que permeiam os conflitos travados em torno da apropriação do espaço (HARVEY, 2013; SANFELICI, 2013).

Nesse cenário, a confluência entre Estado e capital financeiro edifica-se como importante engrenagem no mosaico urbano financeirizado. A coalizão entre esses agentes, aliada ao modelo de planejamento estratégico das cidades, resultou em uma “nova fórmula”¹ voltada a viabilizar projetos de intervenção urbana. Incluídas nessa equação, as políticas de revitalização e reestruturação do espaço construído, capazes de beneficiar a cidade de forma universal, promovendo a integração de áreas ditas degradadas, cumprem, curiosamente, uma dupla função. Em que pese essas ações estejam presentes nas pautas de diferentes movimentos que lutam pela concretização do direito à cidade e pela efetivação do direito à moradia, é possível entrever uma disputa tensionada, ocupada, de um lado, por grupos que lutam pela consubstancialização da versão redistributiva desses projetos e, de outro, por grupos que demandam a reconfiguração ininterrupta do tecido metropolitano, transformando-o em um novo portfólio que possibilita a expansão das fronteiras do capital (PEREIRA, 2015).

Imersas nesse contexto, as áreas centrais têm sido palco de profundas transformações. Ocupando uma posição de destaque em agendas políticas, a revitalização dessas áreas, apresentadas, por vezes, como degradadas ou abandonadas, ganha relevo pela ampla capacidade de projetar a cidade na arena financeira internacional. Difundidas de forma positiva, essas intervenções de reestruturação urbana seriam capazes de reconfigurar a imagem da cidade, atrair investimentos, além de exercer uma importante função social, despertando um sentimento de “patriotismo urbano” nos cidadãos (VAINER, 2013). Paralelamente a essa disputa discursiva, localizado no epicentro dessas áreas há um contingente significativo de pessoas que possuem um vínculo identitário com o local, mas que acabam sendo obrigadas a se deslocar em razão da elevação dos custos e serviços gerados por esses processos. Essas políticas de revitalização aparecem ancoradas a um

¹ A terminologia “nova fórmula” é utilizada em: FIX, Mariana. *A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo*. Disponível em: http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

novo patamar de controle da terra que desponta de maneira complexa e cheia de nuances: a dimensão simbólica que ocasiona a mutação social desses espaços, descaracterizando-os enquanto territórios populares (PEREIRA, 2015).

Introduzidas de forma inovadora no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constituem-se como fronteiras urbanas demarcadas em uma tentativa de barrar esses processos centrífugos de exclusão físico-espacial nas cidades (GATTI, 2015). Embora seja dotada de um caráter ambivalente (PEREIRA, 2015), a Lei nº 10.257/2001 lançou as bases para a consolidação de uma cidade justa, includente e democrática. Estabelecidas no Plano Diretor Estratégico de 2002 de São Paulo, as ZEIS, entre suas distintas classificações, se constituem como territórios de resistência e apregoam o reconhecimento e a consolidação de assentamentos informais, intensificando a ocupação do espaço construído, especialmente em áreas centrais dotadas de ampla infraestrutura, por setores da população que, por vezes, se encontram impossibilitados de acessar a moradia via mercado.

Exemplo emblemático do processo acima descrito é a demarcação dessas áreas pela Lei de Zoneamento no centro expandido de São Paulo, garantindo o acesso à terra urbana dotada de infraestrutura e ampliação de Habitação de Interesse Social (HIS). Inserida na demarcação de ZEIS III e V, a região da Luz, uma das últimas remanescentes da estrutura fundiária da cidade de São Paulo, tornou-se recentemente objeto de mais um projeto de revitalização. Através de uma parceria público-privada, a ação governamental objetivou a construção de 3.863 unidades habitacionais, divididas entre Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Moradia Popular (HMP). O projeto foi direcionado a famílias com renda entre 1 e 10 salários mínimos. Utilizando mobilização ostensiva da força, em maio de 2017 foi deflagrada a Operação Redenção, destinada ao combate do tráfico de drogas. Nessa ocasião, sob elaborada justificativa de administração das vulnerabilidades sociais, o poder público iniciou um processo de demolições e desapropriações de pessoas que tinham um sólido vínculo identitário com aquele local.

Diante da perspectiva acima colocada, partindo de um estudo de caso sobre o processo de revitalização da região da Luz em São Paulo, este artigo pretende elucidar alguns aspectos do processo de financeirização e de gentrificação em ZEIS. O objetivo consiste em investigar como se dá o processo de financeirização em ZEIS e se há um processo de gentrificação na região central de São Paulo. O privilégio conferido a essa cidade como lócus de pesquisa se deve a alguns fatores relevantes, dentre eles, sua capacidade de ser ao máximo representativa dos efeitos ocasionados por determinadas políticas. Para tanto, buscaram-se investigar as dinâmicas econômico-imobiliárias e o impacto da política de revitalização através da parceria público-privada na região da Luz, verificando se há um nexo entre esses

processos. O raciocínio que orientou a escolha desta obra como objeto de pesquisa partiu da consideração da possibilidade de acompanhar de maneira próxima os acontecimentos no seu desenrolar.

A hipótese que permeia este trabalho consiste na ideia de que, embora as ZEIS tenham sido projetadas para serem um enclave, garantindo a permanência de determinados setores da população em áreas dotadas de ampla infraestrutura, consolidando um projeto de cidade mais justa, incluyente e democrática, as fronteiras do capital têm avançado para essas localidades, ocasionando um processo de gentrificação. Através de uma engenharia financeira edificada por meio de uma parceria público-privada, os riscos operacionais foram diluídos, e um amplo sistema de garantias foi oferecido, retroalimentando o processo de financeirização institucional. Por deter um conjunto de características próprias – dentre elas, sua fixidez e finitude –, a terra, enquanto mercadoria, não se assemelha a outros ativos. Sob esse prisma, apenas um número limitado de pessoas poderá exercer a propriedade de áreas consideradas geograficamente valorizadas (SANFELICI, 2013). Nesse cenário, as regiões centrais despontam como extenso palco de disputas por sua apropriação devido ao caráter econômico estratégico, por se constituírem como territórios vívidos e dotados de ampla infraestrutura (VAINER, 2013; PEREIRA, 2015). Sob esse prisma de análise, o Estado assume um papel de destaque, direcionando recursos e “destravando” terras que não estariam disponíveis ou não seriam atrativas para o capital (SANTORO *et al.*, 2018).

Diante da abordagem que se pretende fazer, o artigo se divide em três seções, além da introdução e das considerações finais. No primeiro item, foi realizada uma breve exposição do referencial metodológico adotado. Na seção seguinte, foi apresentada uma revisão bibliográfica desenvolvendo algumas coordenadas teóricas que atuarão como fio condutor para as análises que serão realizadas ao longo deste artigo. Para alcançar o objetivo proposto, serão expostas brevemente as principais vertentes que investigam o processo de financeirização, contribuindo para compreensão das facetas que resultam em uma maior mobilidade do capital no ambiente construído. No próximo subtópico, deslocaremos o foco de análise para os aportes teóricos que investigam a disseminação do processo de gentrificação. O objetivo aqui é aclarar alguns pontos de intersecção e de embate entre essas teorias, estabelecendo alguns critérios objetivos que servirão de prelúdio para as análises desenvolvidas neste artigo. O subtópico seguinte será direcionado a uma contextualização histórico-geográfica dos processos de revitalização que ocorreram na região central de São Paulo. Por fim, na terceira seção, serão realizadas as análises e exposição dos resultados.

2 Métodos e coleta de dados

Foram coletados dados primários através da análise dos processos movidos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e pela Defensoria Pública, assim como das atas das audiências públicas realizadas no período e análise documental do Edital de Concorrência Internacional nº 001/2014. No que diz respeito à execução da coleta de dados sobre a trajetória espacial das famílias removidas, foram analisados dados secundários extraídos de um estudo prévio realizado pelo Fórum Aberto Mundaréu da Luz, um coletivo composto por moradores, comerciantes locais e várias instituições criado com o objetivo de apresentar ao poder público formas alternativas às intervenções feitas no local. Foram coletados ainda dados de diferentes teses e dissertações sobre empresas, construtoras e parceria público-privada habitacional.

Optou-se pela utilização do método de estudo de caso em razão de sua alta capacidade explicativa para nexos causais e da capacidade avaliativa de fenômenos contemporâneos em contextos complexos. O recorte consiste, portanto, em um estudo empírico sobre o projeto de revitalização da região da Luz, em São Paulo. O raciocínio que orientou a escolha desta obra como objeto de pesquisa partiu da consideração da probabilidade do projeto ser reproduzido em outras localidades, por se tratar de um modelo inédito para provisão habitacional em ZEIS, além da possibilidade de acompanhar, de maneira próxima, os acontecimentos no seu desenrolar, captando os impactos simbólicos, geográficos e econômicos ocasionados por essa política urbana.

A fim de verificar se havia um processo de gentrificação no local, tomaram-se de empréstimo os três critérios de transformação do espaço, desenvolvidos por Mathieu Van Criekingen em sua tese de doutorado. São eles: (i) a inserção em um bairro degradado por diferente segmento social; (ii) a substituição da faixa etária das pessoas que ali residiam; (iii) a alteração da escolaridade das pessoas que passaram a residir no local. A coleta desses dados, conforme acima mencionado, foi realizada junto ao Fórum Aberto Mundaréu da Luz e ao LabCidade.

3 Referencial teórico

3.1 Modelos explicativos da financeirização

As mudanças vivenciadas no sistema financeiro pós- crise de 1970 contribuíram para engendrar um processo de financeirização em escala global. Como extenso campo de extração de excedentes financeiros, a produção do espaço urbano foi diretamente afetada por essa hiperextensão das finanças, ensejando a transmutação do imobiliário em ativos financeiros e a virtualização do espaço como

mercadoria. Em razão da disseminação do termo e das distintas vertentes que se firmaram no cenário acadêmico, o termo “financeirização” assumiu um caráter polissêmico, dando azo a diferentes interpretações. Tendo isso em vista, este item será dedicado a interpor uma breve discussão teórica sobre as principais vias que se difundiram e seus principais níveis de análise, delimitando, ao final, a conceituação adotada neste artigo.

Embora seja um termo onipresente em discussões de distintas áreas do saber, há ao menos cinco principais vertentes que dissertam sobre a financeirização e seus diferentes níveis de análise. A primeira delas, denominada *financeirização do capitalismo*, compreende esse fenômeno como uma nova fase do capitalismo que alterou profundamente padrões de acumulação. Autores adeptos a essa vertente (BOYER, 2000; ARRIGHI, 1994; 2003; STOCKHAMMER, 2004; PAULANI, 2008; FOSTER, 2007) afirmam que as mudanças engendradas pós-crise 1970 ocasionaram transformações consideráveis no sistema de acumulação e geração de valor, deslocando seu centro gravitacional para as finanças (CARVALHO FILHO, 2020). Em outros termos, a produção de mercadorias deixa de ser um elemento central no processo de acumulação enquanto o capital financeiro adquire cada vez mais espaço.

Destinando suas análises a um nível meso, a segunda concepção diz respeito à financeirização da gestão corporativa, também conhecida como *shareholder value*. Autores adeptos a essa abordagem (FOUD *et al.*, 2006; AGLIETTA, 2000; MUNDO NETO, 2011; CARMO; SACOMANO NETO; DONADONE, 2021) definem a financeirização como um processo centrado na maximização de valor aos acionistas. Segundo essa lógica, o principal critério de gestão das organizações é a “criação de valor acionário”, ou seja, uma dinâmica guiada para o maior retorno financeiro aos acionistas em menores lapsos temporais. Como bem indicam Peruchi, Sacomano Neto e Donadone (2022), essa definição evidencia a clara oposição entre a financeirização e o conceito clássico da empresa.

Por sua vez, a vertente que teoriza sobre a financeirização da vida cotidiana e a expropriação financeira apresenta como principal pilar a intrusão das finanças no modo de vida das famílias de menor poder aquisitivo, caracterizada, principalmente, pela expansão do crédito. Autores que dissertam sobre o tema (ERTURK *et al.*, 2007; SALTORATO *et al.*, 2014) demonstram a reconfiguração das finanças através da expansão de investimentos populares e do crédito – antes restrito às altas finanças – aos mais diversos estratos sociais.

Derivada dos estudos da geografia e do urbanismo, há uma quarta corrente que disserta sobre a “financeirização da terra e do ambiente construído”. De acordo com autores adeptos a essa vertente (SHIMBO, 2010; ROYER, 2009; AALBERS, 2008, 2016; HARVEY, 2013; SANFELICCI, 2013), a financeirização é caracterizada basicamente pela transmutação da terra em um ativo financeiro. Não por outra

razão, Shimbo (2015) descreve em sua tese o complexo que edifica esse processo de financeirização, constituído pela produção habitacional, desde sua concepção, planejamento, aquisição de terras, financiamento, construção e manutenção; pela abertura de capitais das construtoras; e pelo processo da virtualização da terra enquanto mercadoria (CARVALHO FILHO, 2020).

Por fim, há autores (WANG, 2015; LAGNA, 2016; KRIPNER, 2011) que dissertam sobre a financeirização do Estado. Essa vertente evidencia a transformação do Estado em um investidor institucional apto a operar no mercado financeiro (CARVALHO FILHO, 2020). Há, nesse caso, transmutação do modo operacional do Estado, que passa a se pautar por práticas operacionalizadas no mercado financeiro. Alguns autores denominam esse fenômeno como “*shareholding state*” ou seja, “Estado acionário”. Ao dissertar sobre o tema, Carvalho Filho (2020), fazendo alusão aos estudos de Dardot e Laval (2016), afirma que há uma mudança na governança estatal que passa a ser caracterizada por arranjos híbridos de gestão, acomodando de forma nuançada agentes públicos e privados. Em outros termos, como bem indicam os autores, o Estado é visto como uma empresa a serviço de outras empresas.

Após uma breve reflexão sobre as distintas vias teóricas que investigam o processo de financeirização, observamos que o conceito pode ser compreendido pelo nível macro, de uma forma um pouco mais genérica, e pelos níveis meso e micro, que dedicam às suas análises uma forma mais restrita. Em razão do objeto de estudo deste artigo, utilizaremos a vertente da “financeirização da terra e do ambiente construído”. A conceituação escolhida nos parece vantajosa por congrega todo o processo de construção habitacional e a gestão dessa política pública pelo Estado. Além disso, essa vertente nos permite analisar as transformações ocorridas no interior das construtoras (abertura de capital, criação de valor acionário) e as mudanças de governança ocorridas no Estado.

3.2 Cidades cindidas:² os múltiplos modelos explicativos sobre a gentrificação

Assim como ocorre com o termo financeirização, a gentrificação assumiu diferentes chaves interpretativas ao longo dos anos. Envoltos por eufemismos, que mascaram as complexas nuances que acompanham as disputas pela apropriação do espaço, esse processo aparece de forma multifacetada, assumindo, por vezes, seu caráter “revitalizante”, “reconstrutor”, “regenerador”, “reembelezador”, seguindo

² O termo “cidades cindidas” é utilizado em: MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial*. Tese de Doutorado: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2016.

uma estratégia discursiva mobilizada para camuflar as ações centrífugas desse processo (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006; PEREIRA, 2015). Devido ao seu caráter polissêmico e à forma indistinta em que vem sendo utilizado, autores como Lees (2012) e Pereira (2014) alertam para os desafios delineados envolvendo a investigação da gentrificação e os processos que buscam medir seu dimensionamento nos dias correntes.

O processo de “regeneração” do espaço urbano constitui, hodiernamente, uma das importantes engrenagens para o reposicionamento das finanças nos perímetros circunscritos da metrópole (VAINER, 2013; SMITH, 1996; 2006). Nesse cenário, os projetos que têm como objeto a reestruturação do coração da cidade assumem especial relevo em agendas políticas devido ao caráter econômico estratégico dessas áreas e por serem capazes de conduzir a rearticulação da cidade-mercadoria³ na arena global (ASCHER, 2001). Em que pese seja um mote comum em pautas de reivindicação de movimentos urbanos que pleiteiam a concretização de uma das faces do direito à cidade, esses projetos parecem ser delineados para potencializar a expansão do capital financeiro.

A dinâmica de “volta ao centro”, protagonizada por uma classe média seduzida pela excentricidade desses bairros, despontou ainda no início dos anos 1960 na Inglaterra e se tornou objeto de estudo da socióloga britânica Ruth Glass. A autora dedicou-se a investigar um movimento contracorrente, exercido pela classe média, de reocupação de áreas centrais e o conseqüente movimento centrífugo de expulsão das classes trabalhadoras residentes para outras localidades da cidade. O campo de análise da socióloga refletia os agravos originários da Segunda Guerra Mundial. As intervenções deliberadas pelo Estado objetivavam reestruturar áreas atingidas pela guerra, especialmente moradias sociais destinadas aos trabalhadores. A regeneração do ambiente construído foi tão bem-sucedida que engendrou uma onda renovatória no local. A partir da iniciativa do Estado, os proprietários de imóveis adjacentes passaram a aderir às ações de revitalização. Não obstante essas intervenções pontuais do poder público visassem recuperar as áreas em estágio de degradação, reduzindo desigualdades, a transformação de casas em apartamentos despertou o interesse de uma classe média excêntrica e reforçou alguns padrões desiguais de ocupação urbana. A elevação do custo de vida nessas localidades desencadeou um processo centrífugo de deslocamento da classe trabalhadora para outras áreas da cidade e a reocupação dos bairros centrais por agentes de um

³ No âmbito dessa discussão, cumpre notar o que foi dito por François Ascher em uma reunião promovida pela Associação Viva o Centro em São Paulo no ano de 1995: “As grandes metrópoles confrontam-se cada vez mais diretamente com a concorrência urbana internacional. Elas precisam atrair investimentos internacionais, empresas estrangeiras e mão-de-obra qualificada. Para tanto, devem dispor de um ou mais centros bem conectados aos sistemas internacionais, capazes de acolher as funções econômicas estratégicas e as atividades comerciais de alto nível” (ASCHER, 2001, p. 62).

novo perfil social. A socióloga britânica intitulou o fenômeno acima descrito como “gentrificação”. O termo cunhado por Glass origina-se do radical “*gentry*”, utilizado na sociedade inglesa para referir-se a pessoas “bem nascidas”, componentes de um nobre grupo social. Novaes (2017), ao dissertar sobre o tema, pontua que Glass, “ao utilizar o termo, dá um tom irônico e crítico a esse grupo social e leva ao entendimento de que o conceito de gentrificação carrega a ideia de substituição de uma classe pela outra”.⁴

Em consonância com essas análises, Catherine Bidou-Zachariassen (1986) procura firmar algumas coordenadas teóricas sobre o tema e utiliza como prisma para as investigações sobre as dinâmicas de reposicionamento das finanças no ambiente construído a dimensão humana. A autora adota como ponto de partida uma análise sobre a nova feição assumida pelas classes médias no contexto das sociedades pós-industriais. A socióloga francesa aponta os efeitos diretos ocasionados pela expansão universitária e pela elevação da demanda por mão de obra qualificada para as mudanças na tessitura do mosaico urbano. Nas palavras da autora: “As camadas que vinham de famílias cujos pais tinham ocupações de baixa qualificação passaram a ter acesso à universidade e com isso houve uma forte mobilidade social”.⁵ Bidou-Zachariassen frisa o importante papel desempenhado por esses agentes para o reposicionamento das áreas centrais no circuito do capital. Em busca de imóveis de baixo custo, dotados de localização geográfica estratégica, esses indivíduos começaram a ocupar os bairros operários centrais. A autora salienta que, como muitos desses novos habitantes advinham de famílias de *status* econômico menos elevado, residir nesses bairros, por vezes em estágio de degradação, não era considerado algo excêntrico. A presença desses “aventureiros”, como a socióloga os denomina, se fez sentir de maneira veemente, engendrando um processo de reestruturação dessas áreas, repercutindo, sobretudo, na estrutura do comércio local, direcionado agora a atender as demandas dessa nova classe. Esse processo ensejou em ondas especulativas, que, por sua vez, provocaram a modificação completa do perfil populacional das áreas centrais. A partir das profícuas análises desenvolvidas por Glass (1960), expoentes da geografia e da sociologia urbana também deram seguimento ao estudo. Nessa senda, duas importantes vertentes ganharam ressonância no debate acadêmico: a tese da demanda de David Ley (1980) e a tese da oferta elaborada por Neil Smith (1996; 2006).

⁴ NOVAES, Patrícia Ramos. *A gentrificação periférica no Rio de Janeiro: um estudo sobre as favelas Babilônia, Chapéu Mangueira, Vidigal e Santa Marta*. Tese apresentada ao curso de doutorado do programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. p. 90.

⁵ BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Gentrificação na França: considerações sobre a gênese e história do conceito na sociologia urbana francesa. *Revista e-metropolis*, Cidade, v. 7, n. 27, p. 53-59, dez. 2016, p. 55.

O conjunto de construções teóricas elaboradas por Ley indicava como principal força motriz⁶ do processo de gentrificação as mudanças econômico-culturais operadas no tecido metropolitano. O geógrafo elegeu como campo de investigação as dinâmicas ocorridas na cidade de Vancouver na década de 1970. Ao desenvolver a teoria da demanda, o autor fundamenta seu raciocínio na reestruturação econômica, política e cultural que influenciou o regresso de determinados grupos sociais ao coração da metrópole. Em suas reflexões, Ley indica como ponto-chave a força disruptiva ocasionada pela transição da sociedade industrial para pós-industrial e a emergência de uma nova classe dotada de intenso poder simbólico que inaugurava novas formas de se viver. Outro fator citado pelo geógrafo foram as alterações políticas que ocorreram à época. A mudança na gestão municipal ressoou diretamente nos ideais que pautavam a condução do planejamento cidadão. A revitalização de False Creek assume papel de destaque na gama de projetos que compunham o modelo da cidade habitável. A revitalização dessa área ocasionou a remoção de moradias direcionadas para trabalhadores classificados como “*blue collar*”, ocasionando a reocupação da área por um grupo social com *status* econômico mais elevado. Nessa linha de análise, o autor aponta para mais dois projetos que assumiram destacada importância para a gentrificação em Vancouver. O primeiro deles foi a transmutação de uma das principais avenidas comerciais da cidade em um calçadão. Embora os comerciantes locais tenham oferecido resistência ao plano “embelezador” de *Granville Street*, o programa foi implementado, ocasionando a expulsão dos varejistas em razão da elevação do valor dos aluguéis. Por fim, Ley cita como um dos pilares para o reposicionamento das finanças no ambiente construído a criação de um jardim botânico em uma prestigiada área residencial de Vancouver. Em síntese, para o autor, a soma de determinados fatores fundamentaria a explicação para o processo de gentrificação. Nesse sentido, a escolha dos consumidores seria a chave analítica para clarificar a disposição e a forma de ocupação do espaço urbano.

Por sua vez, a teoria da oferta de autoria de Neil Smith (1996; 2006) baseia-se no movimento de sístole e diástole do capital⁷ nos perímetros circunscritos da metrópole. Em que pese a escolha dos consumidores exerça alguma influência no desenrolar do processo de gentrificação, o autor afirma que é importante que não tomemos os efeitos pela causa. Em outros termos, a gentrificação seria precedida

⁶ O termo “força motriz” é utilizado em: PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2015.

⁷ Essa analogia é feita por Pereira ao se referir à tese de Smith em: PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2015.

por um ciclo de desvalorização e revalorização das áreas urbanas, em um processo de reposicionamento das finanças do espaço provocado por intervenções deliberadas que ocasionam ondas especulativas. Para o autor, a relação entre esses fatores seria simbiótica.

Não obstante as contribuições desses teóricos sejam muito relevantes para a investigação das forças motrizes que ensejam sobre esse fenômeno, outros autores (PEREIRA, 2014; HAMNET, 1991) propõem uma análise crítica quanto ao uso do conceito, buscando refutar e intercruzar as definições acima trabalhadas. Nesse sentido, Pereira (2014) traz ao debate alguns pontos fundamentais, como o papel singular desempenhado pelo Estado nesses processos, redefinindo centralidades e direcionando a produção e consumo do ambiente construído. Sob esse prisma de análise, muito além de analisar o gradiente de posições dos agentes nessas áreas, parece igualmente relevante avaliar quais ações estatais e quais políticas públicas vêm contribuindo para o processo de gentrificação.

Embora não seja adequado estabelecer analogias diretas entre o processo de gentrificação descrito na teoria clássica e o processo brasileiro em razão dos diferentes fatores históricos, políticos e sociais que os moldam, há alguns indicadores objetivos que podem auxiliar a identificação dos processos de gentrificação, tais como: (i) inserção de uma camada da população economicamente superior em determinada área da cidade; (ii) substituição da faixa etária dos residentes; (iii) novos residentes com escolaridade mais elevada. Este trabalho adota, portanto, essas variantes por se pautarem nas geografias da gentrificação e por poderem ser aplicadas em contextos distintos, apontando indícios desse processo. Firmadas as coordenadas teóricas que atuam como fio condutor deste artigo, o próximo subtópico será dedicado a apresentar o projeto de revitalização que foi implementado na região central de São Paulo, ainda na gestão do ex-prefeito João Dória (PSDB).

3.3 Projeto de revitalização na região da Luz

Em novembro de 2014, foi publicado pela Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo o Edital de Concorrência Universal nº 001/2014, destinado à parceria público-privada habitacional, cujo objeto previa a construção de 14.124 unidades habitacionais, sendo 9.000 Habitações de Interesse Social (HIS) e 5.124 Habitações de Mercado Popular (HMP), distribuídas por diferentes lotes no centro expandido de São Paulo. O edital previa ainda a construção de espaços de lazer, comércio e serviços (DOPL). Por meio de uma parceria público-privada firmada na modalidade de concessão administrativa, as obras foram delegadas à empresa Canopus Holding S/A, única empresa a participar do processo licitatório. O contrato assinado em março de 2015 tem duração de 20 anos e um valor estimado de R\$1,4 bilhão para o lote um, sendo que novecentos e dezenove milhões advêm do

parceiro privado, e quatrocentos e sessenta e cinco milhões, do Governo do Estado de São Paulo (GESP), com contrapartidas anuais.

O plano de revitalização executado na região da Luz, uma das últimas áreas remanescentes da estrutura fundiária na cidade de São Paulo, previu a construção do Complexo Júlio Prestes, abrangendo os trechos entre as ruas Helvétia, Alameda Barão de Piracicaba, Praça Princesa Isabel e Alameda Dino Bueno. Além disso, constavam no projeto a construção de uma creche para 200 crianças, a construção da nova sede da Escola de Música Tom Jobim, um *boulevard* comercial e a reforma do corpo de bombeiros. O contrato de PPP englobou também a prestação de serviços de apoio à gestão condominial, bem como de serviços de gestão da carteira de mutuários e de desenvolvimento do trabalho técnico social de pré-ocupação e pós-ocupação nos condomínios de HIS.

A empresa responsável pelas obras, Canopus Holding, possui sede e estrutura administrativa na cidade de Belo Horizonte/MG e desenvolve projetos em algumas capitais do Brasil, tais como: São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. A atuação da empresa, criada nos albores da década de 1970, abrange desde construção imobiliária, consórcios administrativos, corretagem de seguros (Consórcio Canopus), corretora de imóveis até a parte de incorporação imobiliária. O grupo inaugurou sua participação na construção de imóveis voltados à demanda do programa do governo federal de acesso à moradia em 1996, consolidando sua participação no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009. O complexo habitacional Júlio Prestes, construído por meio da primeira PPP habitacional, foi utilizado como elemento central na minuta do prospecto preliminar de oferta pública de distribuição primária e secundária de ações ordinárias de emissão da Canopus Holding S.A. para abertura de capital em fevereiro de 2020.⁸ Embora a empresa tenha interrompido o IPO em 2021, a iniciativa de abertura de capital indica o desejo de expandir a escala empresarial, atraindo recursos do mercado financeiro em escala internacional para produção habitacional.

Em razão de sua localização privilegiada, de sua infraestrutura e do amplo acervo cultural, a região da Luz, epicentro da PPP habitacional, figura há algumas décadas como alvo de intervenções urbanas protagonizadas pelo poder público. Nos albores de sua construção, o bairro composto por chácaras era residido predominantemente por integrantes da elite cafeeira e contava em seus arredores com uma importante estação (Estação Júlio Prestes), que interligava São Paulo ao interior do estado. Embora tenha sido considerada, em um passado não muito distante, como uma das áreas mais nobres da cidade, sofreu um longo processo

⁸ Disponível em: https://sistemas.cvm.gov.br/dados/ofeanal/RJ-2020-00840/20200207_Minuta%20do%20Prospecto%20Preliminar.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

de degradação e abandono, tornando-se estigmatizada conhecida como “cracolândia”. Em razão disso, vários projetos de regeneração urbana foram postos em prática ao longo dos anos e, não obstante estejam presentes nas pautas de movimentos sociais e dos moradores para alcançarem uma ocupação heterogênea capaz de atender diversos setores da sociedade, essas políticas foram direcionadas aparentemente para valorização cultural e delimitadas de forma a não atender de maneira satisfatória a população que já residia no local.

Na década de 1990, utilizou-se a revitalização de imóveis culturais como principal âncora. A Associação Viva o Centro, composta predominantemente por grupos empresariais como Porto Seguro (com sede no bairro), BM&F, Bovespa e instituições bancárias e de ensino superior, caracterizou-se pelo protagonismo na difusão e elaboração do projeto (MOSQUEIRA, 2007; KARA-JOSE, 2007; OKUMA, 2019). Uma das iniciativas que ganharam destaque foi a reforma da antiga Estação Júlio Prestes através de uma parceria público-privada. O prédio passou a abrigar o que se tornaria um importante símbolo cultural da cidade, a Sala São Paulo (OKUMA, 2019). No entanto, em razão dos vultosos investimentos realizados pelo governo paulista (aproximadamente 50 milhões de reais) e do evidente contraste do monumento com o ambiente construído adjacente, uma série de críticas foram tecidas ao projeto. O governo justificou-se argumentando que buscava, através do projeto, desencadear um processo de reabilitação na área contígua denominada de cracolândia, onde havia concentração do tráfico de drogas (MOSQUEIRA, 2007). Dando continuidade aos planos de revitalização, no ano de 2006, através de uma iniciativa das Secretarias da Educação e da Cultura do Governo do Estado de São Paulo, a região passou a abrigar em um dos saguões da Estação da Luz o Museu da Língua Portuguesa. Embora essas intervenções tenham movimentado a região, não conseguiram atrair investimentos significativos da iniciativa privada capazes de desencadear um processo de revitalização das áreas adjacentes.

Considerado como um dos projetos de revitalização mais ambiciosos para a área (OKUMA, 2019; PEREIRA, 2011), em 2005 foi elaborado o Projeto Nova Luz na gestão de Gilberto Kassab (DEM/PSD). A ação foi precedida pela Operação Limpa, composta por policiais e agentes públicos multidisciplinares. Além do combate ao tráfico e da retirada de moradores de rua e de usuários de drogas, os agentes municipais realizaram uma fiscalização intensa do comércio local, resultando no emparelhamento de diversos imóveis. Em razão das ações policiais e da forte repressão em torno das diferenças sociais, alguns autores compararam as ações na região com os movimentos higienistas do século XIX (BRANQUINHO, 2007). Todavia, alguns obstáculos à implementação do ideário urbanístico “Nova Luz” exerceram um peso significativo no cálculo estratégico das possíveis empresas investidoras. Exemplo emblemático foi da Construtora Odebrecht, que, à época, havia se interessado

pelo projeto e estava tentando adquirir alguns imóveis na área, mas, em virtude dos impasses para aquisição e das inúmeras irrupções sociais contestatórias, a empresa desistiu de empreender no local (OKUMA, 2019). A disputa tensionada, marcada por inúmeras insurgências coletivas – dentre elas, de comerciantes de Santa Ifigênia que seriam diretamente afetados –, afastou possíveis investidores, e o projeto foi engavetado no ano de 2013, quando Fernando Haddad assumiu a prefeitura de São Paulo.

O recente projeto de revitalização na região da Luz, que teve como ponta de lança a PPP habitacional, na gestão do ex-prefeito João Dória (PSDB), despontou como uma nova tentativa de impulsionar o retorno do capital para a região central. O poder público assumiu um papel de destaque no projeto de revitalização. Uma das principais funções foi “destravar” terras que, por motivos diversos, não estariam disponíveis ou não seriam atrativas para o capital devido às restrições de zoneamento (SANTORO *et al.*, 2018). Embora o edital tenha previsto a desapropriação por meio do ente privado, a imprevisibilidade quanto ao tempo necessário para essas ações entrou como um fator de alto risco para o mercado, o que, por sua vez, poderia prejudicar o planejamento financeiro do projeto (PALLADINI, 2018). A captação dos terrenos foi, portanto, uma das exigências da Unidade de Parcerias Público-Privadas. Em uma sondagem feita pela CDHU em 2018 a fim de extrair as impressões sobre a PPP habitacional de cinco empresas, dentre elas a Canopus Holding, ficam evidentes as vantagens dos terrenos públicos para iniciativa privada. Os representantes afirmam ao serem questionados:

Entrevistado 1: Terreno Público é melhor, pois a localização do mesmo precisa ser em área urbana e o preço elevado de terrenos em áreas centrais torna a PPP inviável com terrenos privados.

Entrevistado 2: PPP só faz sentido com terrenos públicos. Se os terrenos forem privados, para eles seria melhor fazer o empreendimento sozinho, em seu modelo de negócios.⁹

Os fatores acima apontados demonstram que, diferentemente de seu projeto predecessor (Nova Luz), com objetivo precípua de atrair empresas para parceria público-privada habitacional, estratégias foram utilizadas pelo poder público para facilitar o acesso do capital a novas terras localizadas nos perímetros centrais que não estariam disponíveis ou não seriam atrativas para o capital, permitindo que expanda suas fronteiras de atuação. Ademais, como se verá adiante, uma engenharia

⁹ As cinco empresas entrevistadas foram: Urban Systems, Secovi-SP, Construtora Canopus, Construtora Tenda e MRV Engenharia. In: VOLPATO, João de Oliveira Campos. *Habitação na era da austeridade: a parceria público-privada no centro de São Paulo*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019. p. 169.

financeira foi desenvolvida com o objetivo precípua de garantir a remuneração do parceiro privado, reduzindo ao máximo os riscos operacionais.

3.4 As ZEIS como nova fronteira do capital

A constituição de fronteiras urbanas através da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social é considerada como ponto de partida na tentativa de dissolução da exclusão físico-espacial nas cidades. O instrumento visa garantir a permanência de setores da população de baixa renda, especialmente em áreas geograficamente privilegiadas, dotadas de infraestrutura, caminhando para a consolidação de uma cidade incluyente, justa e democrática. Embora haja um amplo arcabouço legal destinado a formar um enclave em ZEIS, garantindo a proteção dos moradores, a nova política habitacional promovida pelo Estado nessas áreas dá origem a uma nova engrenagem, que facilita o acesso do capital a novas fronteiras de atuação, possibilitando a ampliação de seu portfólio para extração de rendas potenciais.

As mudanças advindas da política habitacional desenvolvida por meio da primeira parceria público-privada no setor trouxeram consigo consequências nada desprezíveis. No bojo dessas transformações, é possível analisar a inserção de mecanismos de mercado já na fase de elaboração do desenho do projeto. A criação do instrumento de Manifestação de Interesse Privado (MIP) institucionalizou um canal de comunicação direto entre o ente público e os interesses privados. Através da MIP, o investidor pode indicar áreas específicas para execução do plano e elaborar sua modelagem, estudos e propostas sem a necessidade da participação popular (SILVA, 2019). A PPP habitacional inovou nesse sentido: as políticas que antes eram delineadas pela CDHU passaram a ser elaboradas através da MIP pelas próprias construtoras (PEREIRA; PALLADINI, 2018). Essa confluência entre público e privado ocasiona o rearranjo no campo de forças e dá origem a uma “nova fórmula”,¹⁰ com o objetivo de viabilizar operações urbanas protagonizadas pelo setor privado.

Ao destravar as fronteiras de atuação desses agentes em ZEIS, através da PPP habitacional, o poder público permite que o capital financeiro aterrisse em espaços que seriam considerados mercados contestados destinados às políticas sociais inclusivas, transmutando-as em novos campos de extração de excedentes, rentáveis e lucrativos (*bankable*) (JONES, 2012; GAGO, 2018; SANTORO; CHIAVONE, 2020). Isso coloca mais uma vez em evidência a redução do direito universal à moradia em uma demanda provida exclusivamente via mercado, limitando o acesso à habitação a quem consiga uma carta de crédito necessária para adquiri-la. Os fatores

¹⁰ A terminologia “nova fórmula” é utilizada em: FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. Disponível em: http://fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

apontados acima se assemelham a algumas experiências retratadas na literatura urbana por Santoro e Chiavone (2020), como *bankable slums* (favelas negociáveis), *social impact bonds* – SIBs (títulos de impacto social) e o Programa Vivenda.

Uma segunda alteração trazida pela PPP habitacional refere-se aos moldes de financiamento. No modelo anterior, a cadeia de projetos, contratação da construtora e financiamento de imóveis era toda executada pela CDHU. Ou seja, o tempo médio para remuneração das construtoras era de aproximadamente 24 meses, e os financiamentos habitacionais eram realizados pela própria companhia. A dinâmica de atuação na parceria público-privada habitacional ocorre de maneira distinta: o parceiro privado constrói o investimento (com financiamento obtido ou utilizando seus próprios recursos), e sua remuneração se dá ao longo dos 20 anos de contrato. A remuneração do ente privado não inclui somente os custos das obras executadas, como bem indicam Pereira e Palladini (2018), mas também a remuneração do ente privado (taxa interna de retorno do capital) enquanto perdurar o contrato. Por sua vez, o financiamento das unidades habitacionais é feito via Minha Casa Minha Vida através da Caixa Econômica Federal.

Uma ampla engenharia financeira foi constituída com a mobilização de fundos públicos objetivando viabilizar as intervenções urbanas realizadas através de parcerias público-privadas. Um dos mais importantes elos desse processo talvez seja o controle de riscos oferecidos pelo Estado para atrair investimentos privados através de um sistema de securitização por meio da Companhia Paulista de Parcerias (CPP) e CDHU. Após a mudança na lei que regulamenta as concessões patrocinadas e administrativas, o poder público passou a oferecer garantias à ausência de pagamento das contraprestações mensais acordadas no contrato de parceria. A Companhia Paulista de Parcerias (CPP) figura como principal garantidor nos seis primeiros meses de inadimplência. Integralizam o capital social da companhia: imóveis públicos localizados nos perímetros da Operação Água Espreada e em diversas áreas da cidade, ações de autarquias de titularidade do Estado, títulos da dívida pública, entre outros (MIRANDA *et al.*, 2019; MENDONÇA, 2017). Não por outro motivo, Mendonça (2017) afirma que o investimento da companhia em produtos financeiros do Estado retroalimenta um processo de financeirização institucional. O patrimônio da companhia foi aplicado em fundo de investimento exclusivo administrado pelo Banco do Brasil (MENDONÇA, 2017). De acordo com o contrato de concessão, a CPP presta garantia de seis contraprestações mensais, com penhor das cotas do fundo de investimento (CPP, 2018). O contrato de concessão estabeleceu ainda uma garantia subsidiária paga a partir do sétimo mês de inadimplência, composta pelo fluxo de recebíveis a CDHU, organizado em uma carteira de recebíveis gerida pela Caixa Econômica Federal, estipulado em um valor anual de R\$54 milhões (PALLADINI, 2018).

A previsão da terra pública como garantia para parcerias público-privadas está prevista na legislação de São Paulo desde o ano de 2004. Em um estudo de sondagem de mercado sobre a PPP habitacional,¹¹ realizado pela CDHU em 2018, com cinco empresas entrevistadas, dentre elas a Canopus, o fundo público aparece como elemento central para viabilidade do projeto (VOLPATO, 2019).

Entrevistado 1: Sem programas de fomento oficiais, especialmente da CEF, é muito difícil fazer PPP. Financiar tais projetos é difícil, pois a concessionária não pode alienar ou dar em garantia o terreno ou o apartamento para levantar financiamento.

Entrevistado 4: O contrato deveria prover garantias públicas que possam ser acionadas administrativamente, sem necessidade de recorrer ao Judiciário. Garantias por prazo compatível com a solução dos problemas que as acionem.

Entrevistado 3: O risco de funding deveria ser compartilhado, no sentido que se não houver financiamento o contrato deveria ser suspenso. Se o MCMV não for liberado, o projeto acaba e não há outra alternativa viável de funding.

Entrevistado 5: As garantias públicas precisam ser bem avaliadas; eles conhecem pouco e não sabem qual o histórico. Creem que o uso de conta vinculada (escrow account) é uma boa solução, tanto para o lado público como para o lado privado.¹²

O uso das garantias como elementos essenciais à viabilidade da PPP também foi ressaltado em alguns estudos vinculados ao Banco Mundial, como bem ressaltava Volpato (2019):

A estruturação de sistemas de pagamento e de garantias sólidos e robustos, que assegurem ao parceiro privado um fluxo constante de recursos, com liquidez e de fácil acionamento, é imprescindível para o sucesso de um projeto de parceria público-privada.¹³

A formulação desses projetos segue uma lógica predominantemente mercadológica, com cálculos de lucros e riscos voltados para atração de investimentos privados. Inserida nessa equação, a captação dos terrenos para construção do empreendimento habitacional entrou como um dos elementos centrais na negociação. Apesar de o contrato permitir a desapropriação pelo parceiro privado em

¹¹ Foram entrevistados representantes da Urban Systems, Secovi-SP, Construtora Canopus, Construtora Tenda e MRV Engenharia.

¹² VOLPATO, João de Oliveira Campos. *Habitação na era da austeridade: a parceria público-privada no centro de São Paulo*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019. p. 171-172.

¹³ *Ibidem*, p. 183.

razão da imprevisibilidade temporal e orçamentária, as empresas avaliaram essas operações como de alto risco (PALLADINI, 2018). A escassez de espaços metropolitanos centrais, o alto custo do solo urbano nessas áreas e os desafios de desapropriações em ZEIS resultaram no compromisso do poder público entregar os terrenos “limpos” e em condições de início de obras (MENDONÇA *et al.*, 2017). Como citado anteriormente, na sondagem de mercado realizada pela CDHU em 2018 sobre a PPP habitacional, a oferta de terrenos foi uma questão central para as construtoras.

Em sentido complementar, embora o custo menos elevado tenha sido apresentado como uma das principais justificativas para escolha da parceria público-privada como modelo para construção de HIS e HMP, o presidente da CDHU, Humberto Schmidt, em declarações prestadas perante o Ministério Público do Estado de São Paulo, afirmou que a companhia teria condições de realizar as intervenções nas três quadras por um valor menor do que o previsto pela PPP.¹⁴ Essa forma jurídica, composta pela coalizão entre entes públicos e privados, dá suporte ao processo de financeirização do espaço, tornando essas áreas atrativas ao capital. Como bem assevera Pereira (2015), “a cadeia de produção e comercialização de imóveis é encarada fundamentalmente como insumo para alimentar operações do mercado de capitais”. A narrativa construída sobre o impacto social gerado por essa política anuvia os reais ganhos do privado ao expandirem suas fronteiras para áreas sociais.

E não obstante os dados apontem para um maior déficit habitacional do grupo que auferem entre zero a três salários mínimos, a PPP habitacional, embora esteja localizada em ZEIS 3 e 5, não abrange a faixa de renda entre zero e um salário mínimo, o que torna o projeto mais atrativo para o agente privado e menos oneroso para os cofres públicos. Como critério de seleção das famílias residentes, instituiu-se no contrato que 80% das unidades construídas seriam destinadas às famílias que comprovem emprego formal no Centro, mas que residem em outras áreas da cidade, e 20% para residentes no Centro que também comprovem emprego formal nessa área. Apesar de o contrato prever a construção de unidades de moradia popular, caso o empreendimento não tenha sucesso há a possibilidade de adaptação das unidades para HIS, com a respectiva alienação para o governo. Dentre as alternativas contratuais previstas, estão a desistência pela concessionária da construção de HMP ou a escolha de uma área diversa para construção do conjunto.

Antes do início das obras, foi deflagrada na região da Luz a Operação Redenção, destinada ao combate do tráfico de drogas. Após a operação, a prefeitura deu

¹⁴ Dados retirados da Ata de Audiência Pública sobre Integração das diferentes propostas de atendimento habitacional definitivo elaboradas pelo estado de São Paulo e pelo município de São Paulo em favor dos moradores das Quadras 36 e 37/38, todas no bairro de Campos Elíseos, realizada em 26 de novembro de 2018.

início à demolição de alguns imóveis no local. Comércio foram lacrados e interditados pela Vigilância Sanitária e GCM. A ordem, segundo moradores e comerciantes do bairro, era de retirada imediata. Os dados extraídos dos processos¹⁵ apontam que os imóveis comerciais, que davam sustento a muitas famílias, foram lacrados e interditados sem autorizarem sequer a retirada de pertences ou mercadorias.

Embora o poder municipal já houvesse decretado que as quadras 37 e 38, localizadas em áreas demarcadas como ZEIS 3, eram de interesse público, o que autorizaria as desapropriações, o artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal estabelece que, previamente à imissão de posse, deverá ser feita indenização justa em dinheiro. Quanto aos imóveis ocupados coletivamente por assentamentos sujeitos à regularização fundiária de interesse social, o Decreto Lei nº 3.365/41 dispõe que o ente público deverá prever medidas compensatórias, tais como: (i) realocação de famílias em outra unidade habitacional; (ii) indenização de benfeitorias; e (iii) compensação financeira suficiente para assegurar o reestabelecimento da família em outro local, com prévio cadastramento dos ocupantes. Importante ressaltar que não serão caracterizados como assentamentos destinados à regularização fundiária os localizados em ZEIS (MELLO, 2009; CARVALHO, 2016). Dentre as vantagens oferecidas em ZEIS para construtoras, estão a desoneração do pagamento de outorga onerosa do direito de construir e um dos mais altos potenciais de construtivos da cidade (nível 4) e de até 70% do lote (MIRANDA *et al.*, 2019).

O Plano Diretor, todavia, em seu art. 48, dispõe que as intervenções em ZEIS 1 e 3, ocupadas por população de baixa renda, deverão ser precedidas da formação de um conselho gestor constituído por moradores, comerciantes e representantes do Poder Executivo. Ademais, o artigo 52 prevê que, em caso de demolição de edificação utilizada como cortiço, as moradias construídas no local deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora do antigo imóvel. Mesmo com um amplo arcabouço legal protetivo para manutenção das famílias residentes nesses locais, o que ficou evidente foi o antagonismo da política habitacional posta em prática. Ao mesmo tempo em que constroem habitações, desapropriam pessoas que possuíam um sólido vínculo com a área, sem lhes oferecer alternativas que não perpassem pela lógica mercadológica da habitação.

A gentrificação, sob apreciação neste artigo, pode ser compreendida como uma estratégia conjunta promovida por diversos agentes em consonância com o capital que promove a transformação de determinada localidade concomitantemente a um processo centrífugo de remoção da população residente de baixa renda para áreas mais afastadas da cidade e a reocupação do bairro por uma classe mais elevada. Partindo dessa definição, os dados levantados por Miranda *et al.*

¹⁵ Processo nº 1022440-18.2017.8.26.0053.

(2019) sobre o perfil dos moradores removidos da área indicam que 66% (sessenta e seis por cento) auferem de um a três salários mínimos, 33% (trinta e três por cento) auferem menos de um salário mínimo, e apenas 1% (um por cento) auferem mais de três salários mínimos. Dentre os entrevistados, 75% (setenta e cinco por cento) afirmam não possuir emprego formal e, dentre os trabalhos mais citados, estão: serviços gerais, faxina, comércio ambulante e turismo (venda de passagens e transporte de encomendas). Já dentre os novos moradores, percebe-se um número mais elevado de pessoas com ensino superior completo.

A exigibilidade de comprovação de emprego formal no centro expandido e renda acima de um salário mínimo impossibilita a aquisição de um imóvel da PPP habitacional pela maior parcela dos removidos. Contumaz crítica apresentada por antigos moradores foi que a proposição não logrou incorporar pessoas que já residiam na área, sendo totalmente incongruente trazer novos moradores advindos de outros perímetros urbanos sem antes atender as demandas habitacionais dos moradores das ZEIS.¹⁶ Contrastando com a manifesta vontade dos moradores removidos de permanecerem na região, muitos dos sorteados desistem dos imóveis ao saberem da localização e em razão de sua proximidade com a “cracolândia”.

As ações postas em prática na região, precedidas por um movimento de intensa repressão, muito se assemelham àquelas descritas por Neil Smith quando discorre sobre a “cidade revanchista”. Uma das características do processo de gentrificação nos países periféricos é a violência em torno das diferenças sociais que precede a política urbana. Além disso, é possível observar a construção de uma narrativa que tenta propagar o senso de urgência de intervenções nessas áreas desconsiderando na elaboração dos projetos pessoas que já residem no local. Nessa linha de análise, é possível observar movimentos de insurgência que contestam a forma como a parceria público-privada foi conduzida. Exemplo emblemático foi a constituição do coletivo “Mundaréu da Luz”, formado por moradores, comerciantes locais e as mais diversas instituições com objetivo de apresentar um plano alternativo ao poder público que permita que as pessoas removidas continuem residindo no local.

Os dados acima levantados apontam por uma disputa da gentrificação e, muito embora os poderes públicos municipal e estadual empreguem forças para remover residentes, comerciantes e usuários de drogas, o Centro é vivo. Há movimentos organizados de resistência compostos por antigos moradores e comerciantes que questionam e reivindicam seu lugar. Garantindo o direito dos antigos residentes, há atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público do Estado de São Paulo

¹⁶ Dados retirados da Ata de Audiência Pública sobre Integração das diferentes propostas de atendimento habitacional definitivo elaboradas pelo estado de São Paulo e pelo município de São Paulo em favor dos moradores das Quadras 36 e 37/38, todas no bairro de Campos Elíseos, realizada em 26 de novembro de 2018.

que visa impedir maiores violações de direitos. Não obstante muitas operações tenham sido realizadas na região com o intuito de extinguir a “cracolândia” utilizando mobilização ostensiva da força, a questão é complexa e necessita de políticas públicas mais elaboradas e humanizadoras.

4 Considerações finais

As disputas que envolvem a conformação do tecido urbano têm como nó a extração de rendas potenciais e a composição social do espaço. A terra enquanto mercadoria encerra um conjunto de características específicas (SANFELICI, 2013). Sua fixidez e finitude assumem centralidade nos embates travados em torno da ocupação de espaços considerados geograficamente privilegiados. Nesse cenário, as regiões centrais despontam como importante campo para extração de excedentes por congregarem infraestrutura, vetores culturais e por se constituírem como territórios vívidos. As obras de requalificação de espaços centrais já consolidados emergem como importantes políticas capazes de alçar territórios beneficiando a cidade de maneira universal. Em que pese seja uma pauta comum nas reivindicações de movimentos sociais, que lutam pela concretização do direito à cidade, essas políticas assumem dimensões complexas, tornando-se capazes de deslançar ondas especulativas e incentivar a mutação do perfil socioespacial dessas localidades.

Contrastando com esse movimento, as ZEIS 3 e 5 emergem como importantes instrumentos para garantir a permanência de determinados grupos em regiões centrais, dotadas de infraestrutura, coibindo processos de gentrificação. No entanto, uma nova engenharia jurídica foi desenvolvida, permitindo que o capital aterrisse nesses territórios considerados mercados contestados destinados às políticas sociais inclusivas, transmutando-as em novos campos de extração de excedentes, rentáveis e lucrativos (*bankable*). Através da PPP habitacional, o poder público atuou como facilitador do acesso do capital a novas terras, permitindo a expansão de suas fronteiras de atuação para locais que, em um primeiro momento, não seriam tão atrativos em razão das demarcações de zoneamento.

A parceria contou com um amplo sistema de garantias, além do fornecimento de terrenos para construção do empreendimento e remuneração do ente privado pelo prazo de vinte anos. Os dados analisados indicam que essa engenharia financeira constituída para garantir a remuneração do parceiro privado teve como objetivo reduzir seus riscos operacionais o mais próximo possível a zero.

No entanto, no caminho há um Centro vivo e plural, complexo e cheio de nuances. Em meio às remoções, um coletivo formado por moradores, comerciantes e representantes dos núcleos de estudos urbanos emerge como um movimento de resistência, apresentando ao poder público formas alternativas de intervenção em ZEIS. Esse movimento reivindica sua inclusão na política habitacional implementada,

evidenciando seus antagonismos; afinal, como uma política destinada à construção de habitações produz tantos desabrigados? Esse movimento coordenado indica que há uma disputa pela gentrificação nessa área. A região da Luz, que sofre intervenções estatais há anos, segue como área em disputa.

The special zones of social interesting as the new frontier of the capital: the tricks of revitalization, the financialization and the gentrification process in the region of Luz in São Paulo, Brazil

Abstract: The introduction finance in built space put in emphasis the revitalization Project in central areas. Considering like essential for projection of global space in the city, these projects emerge of dialectical tension between moves that fight for realization of city right in appropriation of these projects for financial capital. Inside this equation, the recent coalition of public power with private agents for reconstitution of center and construction of home causes a “new formula” intended to enable urban operations and “unlock” places would not be available or would not be attractive for the capital. Against this scenario, this study proposes analyze the process of financialization in special zones of social interesting (ZEIS) and how interrelates with the gentrification process. From a case study of revitalization politics in Luz region of São Paulo executed through a public private partnership search analyze how this hybrid form of planning and execution of housing politics allows that the finance capital be exported in space that would be considered disputed markets. The main hypothesis that guides the work is the affirmation that the ZEIS emerge like new borders of surplus extraction, profitable and lucrative. But at the epicenter the phenom there are residents with strong bond with the space the that constituting resistance movements.

Keywords: Special Zones of Social Interesting (ZEIS). Financialization. Gentrification. Housing politics. Public private partnership.

Referências

- AALBERS, Manuel. The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition and change*, v. 12, n. 2, p. 148-166, 2008.
- AALBERS, Manuel (Ed.). *The Financialization of Housing: a political economy approach*. New York: Routledge, 2016.
- AGLIETTA, Michel. Shareholder value and corporate governance: some tricky questions. *Economy and Society*, v. 29, n. 1, p. 146-159, 2000.
- ALMEIDA, Marco Antônio Ramos de. *O Centro da metrópole: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Editora Terceiro Nome: Viva o Centro: Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- ASCHER, François. Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano VIII, n. 1, abr. 1994, p. 83-96.
- BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Gentrificação na França: considerações sobre a gênese e história do conceito na sociologia urbana francesa. *Revista e-metropolis*, n. 27, ano 7, dez. 2016. p. 53-59. p. 55.
- BRANQUINHO, Evânio dos Santos. *Campos Elíseos no centro da crise: a reprodução do espaço no Centro de São Paulo*. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2007.

BOYER, Robert. Is a finance-led growth regime a viable alternative to fordism? *Economy and Society*, v. 29, n. 1, p. 111-145, 2000.

CARMO, M. J.; SACOMANO NETO, M.; DONADONE, J. C. *Financialisation in the Automotive Industry: Capital and Labour in Contemporary Society*. London: Routledge, 2021.

CARVALHO FILHO, Nelson Diniz. *A financeirização na longa duração: dinheiro, tempo e poder*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020.

CRIEKINGEN, Mathieu van. A cidade revive! Formas, políticas e impactos da revitalização residencial em Bruxelas. In: BIDOZ-ZACHARIASEN, Catherine. *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.

D’ALMEIDA, C. H. *Concessa Venia: estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano*. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2019.

DARDOU, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

ERTURK, I.; FROUD, J.; JOHAL, S.; LEAVER, A; WILLIAMS, K. The democratisation of finance promises, outcomes and conditions. *Review of Political Economy*, v. 14, p. 553-575, 2007.

FIX, Mariana. *A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo*. Disponível em: http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf.

FOSTER, John Bellamy. Monopoly-finance capital. *Monthly Review*, v. 58, n. 7, 2006. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2006/12/01/monopoly-finance-capital/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FOSTER, John Bellamy. The financialization of capitalism. *Monthly Review*, v. 58, n. 11, 2007. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2007/04/01/the-financialization-of-capitalism/#fn1>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FREITAS, Cristiane Motta de. *A reconquista do Centro: uma reflexão sobre a gentrificação das áreas urbanas*. Dissertação apresentada ao curso de mestrado do programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

FROUD, Julie; HASLAM, Colin; SUKHDEV, Johal; WILLIAMS, Karel. Shareholder value and financialization: consultancy promises, managements moves. *Economy and Society*, v. 29, n. 1, p. 80-110, 2000.

GAGO, V. *A razão neoliberal: economias barrocas e pragmática popular*. São Paulo: elefante, 2018.

GATTI, Simone Ferreira. *Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para manutenção da população de baixa renda em áreas centrais, o caso da ZEIS 3 C016 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz*. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2015.

HAMNETT, Chris. The blind men and the elephant: the explanation of gentrification. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, Vol. 16, nº 2, 1991, p. 173-189.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

JONES, B. G. “Bankable slums”: the global politics of slum upgrading. *Third World Quarterly*, v. 33, n. 5, p. 769-789.

- KRIPPNER, Greta R. The financialization of the american economy. *Socio-economic Review*, v. 3, n. 2, p. 173-208, 2005.
- KRIPPNER, Greta R. *Capitalizing on crisis: the political origins of the rise of finance*, 2011.
- LAGNA, Andrea. Derivatives and the financialisation of the italian State. *New Political Economy*, v. 21, n. 2, p. 167-189, 2016.
- LAPAVITSAS, Costas. Financialised capitalism: crisis and financial expropriation. *Historical materialism*, v. 17, n. 2, p. 114-148, 2009.
- LAPAVITSAS, Costas. Theorizing financialization. *Work, Employment & Society*, v. 25, n. 4, p. 611-626, 2011.
- LEES, Loretta; LEY, David. *Introduction to Special Issue on Gentrification and Public Policy*.
- MIRANDA, Leianne Theresa Guedes et al. *Planejando contra moradores de ZEIS no centro de São Paulo*. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiianpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=997>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- MIRANDA, Leianne Theresa Guedes. *A cidade de São Paulo e o centro expandido: empreendimentos, ajustes e reajustes da configuração do espaço urbano*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Unicamp, 2016.
- MOSQUEIRA, Tatiane Meza. *Reabilitação da região da Luz – Centro histórico de São Paulo: Projetos urbanos e estratégias de intervenção*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2007.
- MUNDO NETO, M. Difusão da lógica financeira e internacionalização da indústria sucroalcooleira brasileira. In: DONADONE, J. C.; JARDIM, M. A. C. *As Centralidades e as Fronteiras das Empresas do Século 21*. Bauru: EDUSC, 2011. p. 393-445.
- NOVAES, Patrícia Ramos. *A gentrificação periférica no Rio de Janeiro: um estudo sobre as favelas Babilônia, Chapéu Mangueira, Vidigal e Santa Marta*. Tese apresentada ao curso de doutorado do programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- OKUMA, André Massanori. *Fluxo(s) da Luz: Um emaranhado de feixes sobre a Cracolândia*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Arte da Universidade Federal de São Paulo, 2019.
- PALLADINI, Gabriel Maldonado. *Parceria Público-Privada para produção de moradia popular no estado de São Paulo: o programa Casa Paulista*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018.
- PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. A gentrificação e a hipótese do diferencial de renda: limites explicativos e diálogos possíveis. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 307-328, nov. 2014.
- PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *A montagem de enclaves financeiros em uma metrópole periférica: verso e reverso do planejamento urbano*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico da Universidade de São Paulo, 2011.
- PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2015.
- PERUCHI, Paulo Renato; SACOMANO NETO, Mário; DONADONE, Júlio Cesar. Estado, mercados e organizações: influências da lógica financeira no setor de infraestrutura de transportes rodoviários no Brasil. *Política & Sociedade*, Florianópolis, Vol. 21, n. 50, jan./abr. 2022, p. 174-205.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2020.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.

SALTORATO, P.; DOMINGUES, L. C.; DONADONE, J. C.; NEVES GUIMARÃES, M. R. From Stores to Banks: The Financialization of the Retail Trade in Brazil. *Latin American Perspectives*. v. 41, p. 110-128, 2014.

SANFELICI, Daniel de Mello. *A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil*. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2013.

SANFELICI, Daniel de Mello. *A produção do espaço como mercadoria: novos eixos de valorização imobiliária em Porto Alegre/RS*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTORO, Paula Freire *et al.* O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo Capital. *In: ROLNIK, Raquel et al. Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.

SANTORO, Paula Freire; CHIAVONE, João de Araújo. Negócios de impacto e habitação social: uma nova fronteira do capital financeirizado? *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 683-704, set./dez. 2020.

SANTORO, P. F.; LIMA, P.; MENDONÇA, P. Parcerias Público-Privadas e Habitação Social: vínculos perversos. *In: Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. 2018a.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. Os Fundos de Investimento Imobiliário Públicos: submissão da terra pública às lógicas imobiliário-financeiras? *In: Propriedades em Transformação 2: Expandindo a agenda de pesquisa*. São Paulo, 2021.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação Social, habitação de mercado a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2010.

SILVA, Fernanda Pinheiro da. Controle de risco: do Arco do Tietê aos Projetos de Intervenção Urbana. *In: SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Beatriz. Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. *In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.

SMITH, Neil. Gentrificación urbana y desarrollo desigual. *In: HERRERA, Luz María García. BEL, Fernando Sabaté. Hacia una teoría de la gentrificación: um retorno a la ciudad por el capital, no por las personas*. Barcelona: Icaria Espacios Críticos, 2015. p. 111 *apud* COUTINHO, Karla Regina Teles Andrade. *Gentrificação: conflitos teóricos e ideológicos*.

SMITH, Neil. *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Londres: Routledge, 1996.

TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. “ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018.

VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. *In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

VOLOCHKO, Danilo. *A produção do espaço e as estratégias de reprodução do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de São Paulo, 2007.

VOLPATO, João de Oliveira Campos. *Habitação na era da austeridade: a parceria público-privada no centro de São Paulo*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PIMENTA, Ana Clara de Almeida; DONADONE, Júlio Cesar. As ZEIS como nova fronteira do capital: os artifícios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 91-116, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART04
