

ISADORA TAMI LEMOS TSUKUMO

Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso

Dissertação apresentada à Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de
São Paulo, para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Habitat

Orientadora: Prof. Dra. Maria Ruth Amaral de Sampaio.

São Paulo

2007

Tsukumo, Isadora Tami Lemos

T882h Habitação social no centro de São Paulo: legislação,
produção, discurso / Isadora Tami Lemos Tsukumo. - São
Paulo, 2007.
201 p.: il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração:
Habitat) – FAUUSP.

Orientadora: Maria Ruth Amaral de Sampaio

1.Habitação - São Paulo (SP). 2. Legislação urbana -
São Paulo (SP). 3. Áreas centrais - São Paulo (SP). I.Título

CDU 711.58(816.11)

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

ASSINATURA:

E-MAIL:

AGRADECIMENTOS

À FAPESP e ao Lincoln Institute of Land Policy pelo financiamento à pesquisa.

À Professora Maria Ruth Amaral de Sampaio, pela orientação ao trabalho.

A todos que concederam entrevistas, tornando possíveis muitas das reflexões sobre o tema da habitação social no Centro.

Ao Professor Jorge Hajime Oseki, junto à Professora Ângela Rocha, pelo grupo de estudos de Marx na FAUUSP.

Ao Professor Paulo César Xavier Pereira, pela inspiradora disciplina da pós-graduação.

Aos amigos do LabHab, especialmente à Professora Maria Lúcia Refinetti Martins, pelos ensinamentos e apoio.

Aos amigos do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, especialmente à Ana Maria Caricari e ao Luiz Kohara, pela inspiração.

Aos amigos e colegas de mestrado Alessandra Vieira, Natasha Menegon, Rômulo Andrade e, em especial, ao João Teixeira, pelas conversas produtivas.

A todos os amigos de São Paulo e de Campinas.

Aos meus pais, Alfredo e Zequinha, e à minha irmã, Daniela, pelo apoio contínuo.

Ao Eduardo, pela presença e ajuda fundamentais.

SUMÁRIO

Resumo	01
Introdução	02
Metodologia	04
Capítulo 1 - A Construção da questão da habitação social no Centro	07
1.1. Habitação e Centro na teoria da produção do espaço urbano	11
1.1.1. O modelo Centro-Periferia	11
1.1.2. Decorrências do modelo Centro-Periferia	17
1.1.3. Novos fenômenos urbanos	20
1.1.4. Influências do modelo Centro-Periferia sobre as questões da habitação e do Centro de São Paulo	24
1.2. O Centro em foco: degradação, esvaziamento e necessidade de intervenção	26
1.2.1. Popularização e formação da idéia de degradação	27
1.2.2. Mapeamento da segregação social e formação da idéia de esvaziamento	34
1.2.3. A influência externa da reabilitação de centros urbanos	43
1.3. A defesa da habitação social no Centro de São Paulo	50
Capítulo 2 Produção de habitação social no Centro	61
2.1. Produção de habitação social no Centro de 2001 a 2004	70
2.1.1. Os programas em vigência	70
2.1.2. Localização dos empreendimentos	90
2.2. Resultados dos programas , entraves e potencialidades	105

Capítulo 3 Legislação de apoio à produção de habitação social no Centro	108
3.1. Princípios jurídicos: função social da propriedade e direito à moradia	110
3.1.1. Origens do conceito de função social da propriedade	110
3.1.2. O tratamento da propriedade privada e a inserção da função social nas Constituições Brasileiras	117
3.1.3. A formulação de instrumentos urbanísticos para cumprimento da função social da propriedade urbana e regulação do mercado	120
3.1.4. Direito à moradia na Constituição brasileira e a dificuldade de sua efetivação através de políticas públicas	127
3.2. Legislação de apoio à produção de habitação no Centro de São Paulo	136
3.2.1. Zonas Especiais de Interesse Social no Centro de São Paulo - ZEIS 3	139
3.2.1.1. As ZEIS 3 no Plano Diretor Estratégico de São Paulo	139
3.2.1.2. As ZEIS 3 e as novas zonas de uso na Área Central	148
3.2.1.3. ZEIS 3: Demarcação dos perímetros e regras de funcionamento	150
3.2.1.4. Instrumentos do Estatuto da Cidade nas ZEIS 3	154
3.3. Resultados das ZEIS 3	163
3.3.1. Impactos no uso do solo	163
3.3.2. Produção de habitação nas ZEIS 3	168
3.3.2.1. Empreendimento 25 de Janeiro	168
3.3.2.2. Ocupação na Rua dos Franceses	173
3.4. Observações sobre os pressupostos e resultados das ZEIS 3	177
Capítulo 4 - Considerações finais	187
Referências Bibliográficas	196

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto a habitação social no Centro de São Paulo, analisada sob três enfoques: a construção da questão enquanto problema de conhecimento – que envolve as concepções sobre o crescimento da metrópole e o problema habitacional; a formulação e execução de programas habitacionais nessa área da cidade, com foco no período de 2001 a 2004; e a legislação municipal criada recentemente para subsidiar a produção – especialmente as Zonas Especiais de Interesse Social tipo 3 (ZEIS 3). Nosso objetivo é entender as relações entre esses três aspectos do objeto, enfatizando as influências da produção teórica na construção do discurso em defesa da habitação social no Centro, que por sua vez influenciou a formulação e execução de programas habitacionais e legislação de apoio.

ABSTRACT

The object of this work is social housing in the downtown of São Paulo city, under three aspects: the problem of the knowledge development – which involves the conceptions about city's growth and the housing problem; the elaboration and development of social housing programs, focused on 2001-2004 period; the municipal laws created to impulse the housing production, specially the Social Housing Especial Zones, type 3 (ZEIS 3). Our aim is to understand the relations between these three sides of the object, emphasizing the theoretical production influence on the city center social housing defense, that by itself, has influenced the effectiveness of housing programs and urban laws.

Introdução

A questão da habitação social em centros urbanos vem sendo crescentemente abordada e discutida, sendo foco de produções teóricas e programas públicos. Em São Paulo, a questão se desenvolveu com grande força a partir do final da década de 1990, tornando-se amplamente debatida e ganhando dimensão pública, principalmente pela atuação dos movimentos de moradia do Centro. No mesmo período, iniciou-se a execução de programas Estaduais e Federais para a produção de novas unidades de interesse social e, de 2001 a 2004, foi colocado em prática o primeiro programa de habitação social voltado para o Centro de São Paulo. Paralelamente, a questão foi inserida nas discussões do novo plano diretor municipal e da nova lei de zoneamento, resultando na elaboração e aprovação das Zonas Especiais de Interesse Social em áreas providas de infra-estrutura (ZEIS 3) em 2002. O objeto do presente trabalho é a habitação social no Centro de São Paulo, analisada sobre três enfoques: a produção teórica e o discurso em defesa da

habitação social no Centro que dela resulta; a produção concreta de empreendimentos no Centro; e os instrumentos legais aprovados para contribuir com sua efetivação.

Nosso objetivo é entender como a questão emergiu como problema de conhecimento, influenciando a defesa de uma política habitacional voltada para o Centro, para a qual foi formulada legislação de apoio. Acreditamos que a emergência dessa questão está relacionada tanto às produções acerca do crescimento da cidade, do problema habitacional e dos processos sócio-espaciais em andamento no Centro, como ao fortalecimento de uma nova visão sobre o planejamento urbano no Brasil, que tem suas raízes no Movimento pela Reforma Urbana e impulso nas perspectivas trazidas pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, em 2001.

Para além do plano teórico e discursivo, o contexto é de clara disputa pela Área Central de São Paulo, na qual a questão da permanência e ampliação do uso habitacional para baixa renda funciona como um divisor de águas, abrindo caminhos opostos para o desenvolvimento urbano da região. De um lado, a defesa do direito a morar e trabalhar no Centro, por uma classe que baseia na estruturação de sua vida urbana nesta região a possibilidade de sobrevivência. Do outro as aspirações por um novo ciclo imobiliário de alta renda, e a possibilidade de transformar a área central da cidade numa grande fonte de lucro, aos moldes do que aconteceu com diversos centros urbanos nos países desenvolvidos.

Nesse contexto se desenvolveram os primeiros projetos de empreendimentos habitacionais para baixa renda, baseados em reforma de edifícios subutilizados e novas construções. A produção é recente e diminuta e os obstáculos à ampliação dos programas – transformando-os em políticas públicas – são inúmeros. No âmbito da arquitetura e do urbanismo, a discussão tem se centrado na necessidade de utilização de instrumentos urbanísticos como forma de viabilizar o aumento da produção, principalmente através da regulação do mercado imobiliário. Vem daí a formulação da legislação de apoio à produção de habitação social no Centro, especialmente as ZEIS 3 e seus mecanismos, evidenciando princípios envolvidos hoje na atividade de planejamento urbano e

pressupostos acerca da forma de produção capitalista da cidade. É objetivo desse trabalho analisar as concretizações acerca da questão da habitação social – a produção de empreendimentos, a produção legislativa e seus impactos no desenvolvimento da área - buscando as relações entre as propostas e a teorias que as embasaram, bem como entre os resultados obtidos e o contexto sócio-espacial do Centro.

Por fim, buscamos preencher algumas lacunas presentes na discussão, no campo da arquitetura e do urbanismo, procurando introduzir questões relacionadas ao problema, mas pouco trabalhadas nesse campo: as relações entre teoria, discurso e formulação de políticas e programas públicos; bem como a possibilidade de efetivação de políticas públicas dentro do modelo de Estado vigente. Buscamos nos distanciar em alguns momentos das avaliações técnicas das políticas para perceber suas relações com a teoria sobre o urbano, e com as próprias lacunas de conhecimento em relação à produção da cidade.

Metodologia

O trabalho foi desenvolvido a partir de estudos teóricos e coleta e análise de dados. No primeiro grupo, encontra-se o estudo das teorias acerca do crescimento urbano da metrópole, do problema habitacional e das visões sobre os processos em andamento no Centro. Buscamos traçar o percurso da construção da questão da habitação social no Centro - enquanto objeto crescente de estudo e defesa política. Tal estudo foi apresentado no Capítulo 1.

Também como enfoque teórico, privilegamos a análise dos princípios jurídicos nos quais se baseia nossa legislação urbana, que visa a garantia aos direitos fundamentais e o cumprimento da função social da propriedade. O estudo desses princípios, bem como a contextualização de sua efetivação nas Constituições ocidentais nos ajuda a esclarecer

parte das dificuldades em sua aplicação hoje no Brasil e em São Paulo. Esse estudo foi apresentado na primeira parte do Capítulo 3.

A coleta e análise de dados foi desenvolvida com dois focos: o mapeamento da produção habitacional no Centro, com foco no período de 2001-2004, que consideramos o mais significativo até o momento em quantidade e qualidade; e o levantamento sobre o processo de formulação das ZEIS 3, bem como as escassas tentativas de utilização das mesmas. Para tal, realizamos pesquisas com agentes envolvidos na produção legislativa e na produção habitacional – pública e privada. As entrevistas tiveram o papel de situar os agentes, valorizando seus pontos de vista, uma vez que a questão é muito recente. Foram realizadas 16 entrevistas, conforme o quadro a seguir:

Num	Ator	Entidade	Setor que representa
1	Arq. Maria Cláudia Brandão	PAC - CDHU	Executivo – Governo do Estado
2	Eng. Roberto Domingues	CDHU	Executivo – Governo do Estado
3	Arq. Alessandra Vieira	Programa Morar no Centro – PAR Reforma	Executivo – Prefeitura
4	Arq. Nilza Antenor	SEMPLA – Dir. Executiva	Executivo – Prefeitura
5	Arq. Ana Lúcia Ancona	Executivo (SEHAB gestão Marta); (Atual: Legislativo Eq. Ver. Paulo Teixeira)	Executivo – Prefeitura
6	Arq. Ângela Amaral	Legislativo – Eq. Ver. Nabil Bonduki	Legislativo – Câmara Municipal
7	Ver. Paulo Teixeira	(Ex – secretário de habitação) Vereador (2005-200_)	Legislativo – Câmara Municipal
8	Eng. Eduardo Della Mana	SECOVI	Setor Imobiliário
9	Eng. João Teixeira	Consultoria Imobiliária	Setor Imobiliário
10	Eng. Arnaldo Curiati	Sócios Proprietários e Diretores da ABYARA - Consultoria Imobiliária	Setor Imobiliário
11	Eng. Mário Lamberti	Construtora e Incorporadora Engelix	Setor Imobiliário
12	Arq. Alessandra	Assessorias técnicas - Integra	ONGs
13	Arq. Caio Santo Amore	Assessorias técnicas - Peabiru	ONGs
14	Eng. Luiz Kohara	Centro - Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos	ONGs
15	Lid. Maria Aparecida Fontes	Moradora do prédio da Rua dos Franceses / ULC	Movimentos de moradia
16	Lid. Verônica Kroll	Fórum dos Cortiços	Movimentos de moradia

Para a questão dos impactos das ZEIS no uso do solo optamos por refazer o levantamento urbanístico, com legenda direcionada à questão habitacional e de ociosidade. O trabalho consistiu em revisão de levantamento já realizado pela prefeitura de São Paulo no perímetro da Luz, em 2004.

Conceitos

Consideramos Centro ou Área Central de São Paulo o território correspondente à Subprefeitura da Sé e áreas envoltórias, principalmente as adjacentes. Seriam os distritos República, Sé, Bela Vista, Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Cambuci, e parte de Belém e Mooca, não considerando limites rígidos. Falamos diversas vezes em Metrópole, pois o Centro exerce sua função na escala metropolitana. No entanto, o estudo tem como foco o município de São Paulo.

Consideramos habitação social aquela de promoção pública, incluindo reformas, construção nova e subsídios às famílias de baixa renda.

Capítulo 1

A construção da questão da habitação social no Centro

A questão da habitação social no Centro de São Paulo tem sido amplamente debatida, notadamente a partir do ano 2000, sendo objeto de pesquisas, estudos, seminários e debates. Esse fato nos obriga a refletir sobre quais foram as construções teóricas, políticas e ideológicas acerca do crescimento da cidade e do problema habitacional que conduziram essa questão ao foco de tantas produções.

Consideramos impossível discutir a produção recente de habitação social no Centro e a legislação urbanística formulada para subsidiar essa produção sem ao menos pontuar os motivos pelos quais a habitação social no Centro se tornou uma questão teórica e um embate político-ideológico.

Propusemos-nos aqui a pontuar elementos para a referida reflexão, com enfoque inicial nas produções acerca do crescimento da metrópole, da década de 1970. Foi nesse período que se desenvolveu a principal teoria de entendimento do crescimento

da metrópole paulistana – o modelo Centro-Periferia – que influenciou fortemente as produções posteriores. O percurso teórico de seus autores, bem como sua atuação política e sua relação com os movimentos sociais, tiveram influência significativa na formulação da defesa da habitação social no Centro. A principal questão que desejamos responder aqui é: como a construção teórica caminhou do modelo Centro-Periferia à defesa da habitação social no Centro? E ainda: nesse percurso, quais foram os principais conceitos e argumentações construídos sobre a questão habitacional e sobre o Centro? Quais foram os fatos, no Centro de São Paulo, que marcaram essa produção, tendo sido também alimentados por ela? Acreditamos que buscar respostas a essas questões contribuirá para o entendimento do objeto da dissertação e da problemática que o envolve.

Partimos do pressuposto de que a produção teórica de esquerda acerca da questão intra-urbana caminhou para a defesa da habitação social no Centro no contexto da questão da reabilitação/revitalização dessa área da cidade. De uma forma geral, as principais linhas de pensamento que pautaram a discussão sobre a cidade nas últimas décadas induzem à conclusão da degradação e da necessidade de intervenção na Área Central, levando o Centro ao foco de discussões polêmicas. Se por um lado é de conhecimento geral que o Centro vem perdendo população nos últimos dez anos, por outro lado o argumento da degradação física e ambiental dos distritos centrais tem teor ideológico, principalmente se compararmos as características dessa área com outras do Centro Expandido¹. E é justamente o argumento da degradação que tem servido para justificar as mais diversas intervenções e planos para a área central, uma vez que leva à conclusão da necessidade de sua “revitalização” ou “reabilitação”. Dessa forma, cabe também pontuar como se formou a idéia da degradação do Centro, levantando as construções teóricas, os fatos e os dados utilizados na argumentação dessa questão – que não envolve, evidentemente, apenas a produção de esquerda.

A idéia da degradação das áreas centrais e da necessidade de intervenção através de políticas públicas e/ou investimentos privados é hegemônica. As divergências ocorrem no “como fazer”, sendo muitas as polêmicas: a presença ou não dos camelôs, a

¹ O Centro Expandido corresponde a toda a área limitada pelas marginais Pinheiros ao sul e Tietê ao norte e distritos Belém e Mooca à leste.

manutenção ou não dos calçadões de pedestres, a necessidade de mais vagas para automóveis, a necessidade de remodelação do sistema de transporte coletivo, etc. Foi também entorno dessa idéia hegemônica que se desenvolveram as principais visões sobre a questão da habitação social no Centro. As perguntas que costumam permear essa discussão partem do pressuposto de que o uso habitacional – não necessariamente social - deve ser incentivado e recuperado no Centro de São Paulo, pois isso induziria à recuperação de suas áreas degradadas e subutilizadas. A partir daí, surgem questões que geram inúmeras divergências: deve haver habitação social no Centro? A habitação social dificulta ou incentiva a melhoria da área? Deve haver uma mistura de classes, com ênfase no uso habitacional, ou só deve ser produzida habitação para a população mais pobre?

Paralelamente à discussão centrada na necessidade de revitalização, no campo da habitação e das políticas públicas progressistas, ocorre a construção de argumentos utilizados para a defesa da habitação social no Centro. Essa construção pauta-se no ideário da Reforma Urbana e do Direito à Cidade, na constatação da perversa dinâmica populacional e construtiva da cidade, paralela à verificação da presença de vazios edificados e terrenos desocupados na Área Central. Essa defesa provém de uma construção coletiva das últimas décadas, que envolveu técnicos com experiência no poder público municipal, lideranças de movimentos populares e de organizações sociais e comunidade acadêmica.

Por outro lado, cresceu na década de 1990 a defesa de uma transformação física e social do Centro, apoiada por empresários, moradores de classe média e alta, poder público – de forma mais intensa e direta dependendo da gestão e do órgão – e entidades civis, com clara intenção de expulsão da população mais pobre, vista como fator de degradação da área.

Portanto por trás das dificuldades de produção de habitação social no Centro, de formulação e aplicação de instrumentos urbanísticos de apoio a esta, como as ZEIS 3, existe uma questão de fundo, que é a polêmica sobre a legitimidade de efetivar uma política habitacional no Centro de São Paulo, num contexto de disputa de interesses e pluralidade de projetos para a área. Essa disputa insere-se em visões diversas sobre a

cidade e seu crescimento, envolvendo teoria, práticas (ações do poder público e da sociedade) e discursos.

Reconhecemos que essa discussão ainda não levou a ações efetivas e em escala significativa, não tendo sido vencedora nenhuma das frentes polêmicas - que permanecem mais no plano da retórica do que no da ação. Na teoria e no discurso a produção recente é intensa: seminários, livros, debates, entidades cujo propósito é defender um projeto para o Centro, defesas institucionais de políticas públicas, etc. Na prática, alguns projetos de habitação social executados, muitos edifícios e imóveis ocupados pelo movimento de moradia, mas muitos despejos e ações de reintegração de posse em andamento. Também na prática, uma aproximação significativa da produção imobiliária, sendo crescente o número de lançamentos residenciais para as classes média e alta na área central. Não é possível apontar agora o destino mais provável do Centro, nem se a questão da habitação social crescerá e se efetivará. Daí a importância do estudo teórico aqui proposto, que nos ajudará a compreender como vêm se desenvolvendo os fatos e quais são as possibilidades de efetivação da habitação social, bem como da utilização de instrumentos urbanísticos de apoio, ou de uma nova retomada da área pelas elites e pelo mercado imobiliário de alto padrão.

Organizamos o texto em três partes, que consideramos os pontos gerais importantes para reflexão. Num primeiro momento explicitamos o modelo Centro-Periferia, seus pressupostos e referências. Analisamos as principais decorrências do modelo para o entendimento da cidade e da questão habitacional, identificando suas influências em importantes produções das décadas seguintes.

Num segundo momento analisamos os motivos pelos quais o Centro tornou-se foco de discussões e produções, bem como alvo de projetos de revitalização. Destacamos nesse processo a importância da popularização incômoda para as classes médias e altas, que desencadeou a retomada das atenções ao Centro, na academia e nas políticas públicas. Quanto à conceituação acerca desses processos, analisamos a formação das idéias de degradação e esvaziamento, contrapondo-as a questão da popularização da área.

Em seguida, buscamos as influências teóricas e de experiências de reabilitação de centros urbanos nos países desenvolvidos, especialmente os europeus. Essas influências

ocorrem num momento de decadência do planejamento urbano racionalista e ascensão dos projetos urbanos pós-modernos, baseados em parcerias público-privadas e na renovação urbana.

Retomamos o caminho da construção da defesa da habitação social no Centro, no âmbito das produções de esquerda, ressaltando o papel dos dados e dos mapas georeferenciados para as produções sobre a cidade e sobre os processo em andamento na Área Central, no final da década de 1990.

Por fim, inserimos o papel dos movimentos de moradia do Centro – que iniciaram as ocupações de edifícios vazios em 1997 - e do ideário da Reforma Urbana, bem como de uma série de produções e debates em defesa da habitação social no Centro, notadamente a partir de 2000.

Nosso intuito não foi de negar os modelos teóricos de interpretação dos fenômenos urbanos, tampouco de criticar as influências desses modelos na atuação de entidades e movimentos sociais e vice e versa. O que pretendemos foi pontuar e reconhecer essas relações, entendendo suas contribuições para as formulações acerca do Centro e da questão da habitação social nessa área da cidade. Essa análise guiou-se pela necessidade de compreender como o tema do presente trabalho tornou-se uma questão teórica e uma disputa política e ideológica amplamente debatida nos dias de hoje.

1.1. Habitação e Centro na teoria da produção do espaço urbano

1.1.1. O modelo Centro-Periferia

O mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é o do centro *x* periferia. O primeiro, dotado da maioria dos serviços urbanos, públicos e privados, é ocupado pelas classes de mais alta renda. A segunda, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos (Villaça, 2001, p. 143).

Desenvolvido em São Paulo na década de 70, e base para as mais significativas produções sobre a cidade desde então, o modelo Centro-Periferia teve grande influência no desenvolvimento de questões teóricas acerca do Centro e do problema da habitação da classe trabalhadora, questões essas que foram base para discursos e intervenções públicas envolvendo ambos os temas.

A obra “inaugural” do modelo Centro-Periferia é o livro “São Paulo 1975: crescimento e pobreza”. Editado pela Arquidiocese São Paulo e escrito por um grupo de intelectuais de esquerda da USP, o livro traz uma série de dados sócio-econômicos que denunciam as péssimas condições de vida da classe trabalhadora e o crescimento da desigualdade social, conseqüência do modelo de industrialização adotado. Naquele momento o crescimento populacional devido aos fluxos migratórios, a periferização e a autoconstrução eram os mais fortes e acelerados fenômenos urbanos que se observava na metrópole. Que a causa dos processos em curso era a industrialização não havia dissenso. O que os autores trouxeram de inovador e que foi de grande contribuição para a compreensão dos processos em andamento na metrópole foi a constatação de que a característica principal da industrialização em curso eram os baixos salários, que não incorporavam os custos da habitação da classe trabalhadora, gerando o processo de crescimento periférico, através da autoconstrução.

A argumentação partia do pressuposto de que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil teve como características principais a industrialização tardia, marcada pela exploração do trabalhador com o pagamento de baixos salários². Segundo os autores, a industrialização com baixos salários gerou acelerada urbanização a partir da década de 60, e esta se deu através da construção da habitação pelo próprio trabalhador, provocando um processo de especulação imobiliária que tinha como agentes principais o loteador, o autoconstrutor, os empresários de transportes e o Estado, este último promovendo infra-estrutura urbana conforme a cidade pressionava para tal. Os trabalhadores eram, portanto, vítimas do sistema de acumulação:

² Essa idéia os autores emprestaram da teoria de Celso Furtado para associar industrialização à urbanização da metrópole. Ver “A Lógica da Desordem” in Camargo et al, “São Paulo 1975 – crescimento e pobreza”, Loyola, 1976.

Na medida em que a iniciativa social e política das classes trabalhadoras continuar bloqueada, será difícil vislumbrar uma cidade verdadeiramente humana em São Paulo. Pois é o capital – e não a força de trabalho – que deteriora a vida metropolitana. Para o capital a cidade é fonte de lucro. Para os trabalhadores é uma forma de existência (Camargo et al, 1976, p. 61).

Essa tese se opunha à apresentada alguns anos antes por parte do mesmo grupo de autores, no texto “Considerações sobre o desenvolvimento de São Paulo: cultura e participação” (CARDOSO *et al*, 1971). Neste, a tese central é de que “o estilo de vida” do morador-migrante nacional é uma escolha própria, devido a sua baixa escolaridade e carência cultural, o que tornaria suportável e cômoda sua vida precária na periferia. A manutenção do baixo padrão de qualidade urbana periférico se daria devido à passividade do imigrante.

Em “A Lógica da Desordem” os autores não culpam o imigrante pelas condições precárias da periferia, construindo uma tese que parte do reconhecimento da funcionalidade estrutural do sistema capitalista, fundamentada no excedente de mão de obra e na dificuldade de acesso dos trabalhadores ao mercado habitacional, que os tornava alvos fáceis para a especulação imobiliária. Assim, é feita a relação entre exploração da mão de obra e transferência dos custos de moradia e transporte ao trabalhador, bem como a relação entre especulação imobiliária, industrialização e provisão de infra-estrutura, principalmente de transportes, pelo setor público.

A expansão da cidade é vista como expansão do local de reprodução da força de trabalho, sendo estrutural para a manutenção de baixos salários e incremento da mais valia pelos capitalistas industriais brasileiros. Os especuladores imobiliários e demais agentes que lucravam com o crescimento da periferia configurar-se-iam como aproveitadores dentro de uma situação determinada pelo sistema capitalista industrial.

Esse modelo tem como pressuposto o entendimento do crescimento da metrópole como subproduto do sistema, cujo principal efeito seria a expansão horizontal e periférica da cidade de um lado, e o desenvolvimento de áreas centrais, providas de infra-estrutura urbana e pontos de intensa verticalização, de outro. A principal consequência teórica para a produção sobre o urbano foi o entendimento dual da

metrópole: duas cidades distintas, cujos processos de formação teriam se dado de forma paralela: o centro ou cidade formal, local de moradia dos capitalistas e classes médias e altas, e a periferia, alternativa encontrada pelos trabalhadores para a sobrevivência nas cidades, resultado da exploração a que estão submetidos. Ambas as cidades, sua formação e expansão, seriam subproduto da expansão do sistema capitalista industrial, local de desenvolvimento e reprodução do capital.

Poucos anos depois foi lançada a obra “A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil Industrial” (MARICATO (Org.), 1979), na qual o modelo Centro-Periferia é também a base teórica das produções de diversos intelectuais de corrente marxista, a maioria arquitetos formados pela FAU USP. O prefácio do sociólogo Francisco de Oliveira ressalta o caráter inovador do conjunto de textos: “pensar um campo teórico *especificamente* urbano, a partir do urbano mesmo” (op cit., p. 13). O autor considera que o conjunto de textos busca determinar concretamente o urbano, não o vendo apenas como produto das contradições do sistema capitalista na cidade. Nesse sentido ressalta as tentativas de entendimento da renda fundiária urbana, conectando-a ao modo de produção real e entendendo a especulação imobiliária também como uma atividade produtiva. Outro destaque do conjunto de textos, segundo Oliveira, seria o entendimento da autoconstrução como forma de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho – mesma tese de “São Paulo 1975: crescimento e pobreza”.

Sem dúvida a obra é fundamental para a compreensão dos mecanismos de crescimento da cidade, entendendo o urbano como parte estruturadora do sistema capitalista e de sua expansão, e não apenas como local de reprodução do capital. No entanto, os estudos e a cidade estão divididos em dois grupos: cidade formal e cidade informal. Enquanto Singer e Lefèvre discorrem sobre processos típicos da cidade formal – o uso do solo urbano e o papel dos preços de terrenos na produção imobiliária -, Maricato, Rolnik e Bonduki, o fazem sobre processos exclusivos da periferia – a autoconstrução e a expansão horizontal da cidade.

Singer afirma que o processo de expansão da cidade formal ocorre através do surgimento de centros secundários de serviços e da formação de novos focos de especulação imobiliária:

[...] o centro principal tem que se expandir à medida que aumenta a população que ele serve. Essa expansão esbarra nos bairros residenciais ‘finos’ que o circundavam, determinando o deslocamento de seus habitantes para novas áreas residenciais ‘exclusivas’, providencialmente criadas pelos promotores imobiliários. O anel residencial que circunda o centro principal se desvaloriza, e passa a ser ocupado por serviços inferiores: locais de diversão noturna e de prostituição, hotéis de segunda classe, pensões [...] cortiços, marginais, etc. O envolvimento do centro principal por uma área em decomposição social cria condições para que a especulação imobiliária ofereça aos serviços centrais da cidade nova área de expansão. Surge assim um “centro novo” em contraste com o “centro antigo” (SINGER, 1979, p. 29-30).

Vêem-se nessa tese as primeiras argumentações acerca dos fenômenos de abandono, deterioração e formação de novas centralidades, todos típicos da cidade formal. A conceituação desses processos ganha força nas décadas seguintes, sendo fundamental hoje para a discussão sobre o Centro.

Paralelamente, segundo Rolnik e Bonduki, formam-se as áreas periféricas, onde habitam as classes trabalhadoras. Esse processo que é pautado pela chamada renda diferencial – o rendimento advindo da especulação imobiliária, que pode variar conforme as condições físicas do terreno, sua localização e os investimentos aplicados sobre ele e sobre seu entorno, ou seja, a infra-estrutura que o cerca, que substancialmente é produzida pelo Estado. Através da renda diferencial os autores definem a estruturação da cidade e a formação da periferia:

[...] uma cidade “produzida” por agentes individuais capitalistas não pode apresentar nenhuma racionalidade, senão a de cada um deles, isto é, o lucro” (ROLNIK e BONDUKI, 1979, p. 153).

Podemos definir periferia como “as parcelas do território da cidade que têm baixa renda diferencial”, pois, assim, esse conceito ganha maior precisão e vincula,

concreta e objetivamente, a ocupação do território urbano à estratificação social. (ROLNIK e BONDUKI, op. cit., p. 147).

A segregação sócio-espacial também teria lógica sob o ponto de vista da renda fundiária, elemento que explicaria a conformação da cidade como um todo, inclusive a incipiente (na época) presença de porções do território que escapavam ao modelo Centro-Periferia:

[...] os novos espaços incorporados à cidade são geralmente pior servidos por equipamentos urbanos, apresentando uma baixa renda diferencial em relação a outras parcelas do território urbano, já mais urbanizadas. Isso, no entanto, não ocorre em todos os casos e assim não se pode usar unicamente o critério distância ou “recência” para definir a periferia. Existem parcelas da cidade que, mesmo não sendo recentes nem estando distantes do centro, propiciam baixa renda diferencial. E temos ainda, na faixa exterior da área urbanizada, tão distante do centro como os “loteamentos periféricos”, parcelas do território que apresentam alta renda diferencial, como, por exemplo, os loteamentos de “alto padrão”, empreendidos para a alta burguesia e, portanto, apresentando todos os melhoramentos urbanos (ROLNIK e BONDUKI, op. cit., p. 147-148).

Percebe-se que os autores partiram do modelo Centro-Periferia, acrescentando à tese da industrialização com baixos salários a teoria clássica da renda da terra³. É nesse sentido que Francisco de Oliveira ressalta a contribuição dos autores para uma ciência do urbano. No entanto, ao introduzir a questão do preço da terra no custo da habitação, os autores não mudam o foco da tese central do modelo Centro-Periferia: o salário insuficiente para cobrir os custos de reprodução da força de trabalho⁴. Nesse sentido o modelo é reforçado pela teoria da renda diferencial, uma vez que essa é utilizada como explicação da impossibilidade de a classe trabalhadora localizar sua habitação nas Áreas Centrais, melhor localizadas, melhor providas de infra-estrutura, e com maior renda diferencial, ou seja: mais valorizadas.

³ Sobre a teoria da renda da terra ver Capítulo 3.

⁴ Vale ressaltar que a questão do salário era foco dos movimentos sociais mais expressivos da época: os sindicatos. Portanto o pensamento de esquerda vinha reforçar essa bandeira de luta, bem como era influenciado por ela.

O alto preço da terra no Centro já era identificado como o motivo de a classe trabalhadora morar na periferia desde a década de 1960, como aponta Diogo (2004) ao analisar o relatório sobre habitação do PUB - Plano Urbanístico Básico -, elaborado na gestão municipal Faria Lima. Essa idéia é hegemônica entre técnicos e políticos até os dias de hoje.

Villaça (2001) questiona essa questão, que entende como fruto da predominância do entendimento da segregação sob a ótica centro x periferia

O exemplo clássico da macrosegregação analisado pela quase-totalidade dos estudos é a organização espacial segundo centro e periferia, cuja explicação e conteúdo de classe parecem tão óbvios que não estimulam muito a busca de explicações. Essa organização, note-se, se dá de acordo com círculos *concêntricos*. A análise da estrutura espacial intra-urbana segundo *setores de círculo*, que serão aqui enfatizados, faz aparecer um aspecto até aqui negligenciado pelos estudiosos. Esse padrão de segregação aparece com enorme importância e potencial explicativo da natureza da segregação. A segregação é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço. [...] As posições que afirmam ser a segregação um produto “do mecanismo de formação de preços do solo” (Lojkine, supra) estão na incômoda posição de ter de demonstrar essa tese, já que é mais provável que a verdade esteja no lado oposto: os preços do solo é que são fruto da segregação” (VILLAÇA, op. cit., p. 150-151).

1.1.2. Decorrências do modelo Centro-Periferia

O modelo Centro-Periferia influenciou fortemente as produções sobre a metrópole nas décadas de 1980 e 1990, tanto nas que trataram do crescimento da cidade como um todo, como nas que focaram determinadas questões, que emergiram como objetos de estudo: a formação dos vazios urbanos, a atuação do BNH e da Cohab, o processo de verticalização na cidade formal, o impacto da legislação urbanística sobre crescimento da cidade, etc. Vejamos essa influência através de dois importantes trabalhos – o trabalho de Santos (1990) acerca da formação de vazios na metrópole e o trabalho de Souza (1994) acerca do processo de verticalização na cidade formal.

Santos analisou o crescimento e a formação da metrópole a partir de dados sobre a expansão da área ocupada – mancha urbana – com foco na formação de vazios entre áreas ocupadas e desocupadas, com fins especulativos. O autor responsabilizou pelo processo de periferação os agentes ligados ao setor imobiliário (detentores e centralizadores da terra urbana), os empresários do transporte urbano, o Estado, cuja atuação contribuiu para a especulação, principalmente através do BNH (Banco Nacional de Habitação), e a população pobre, que não tinha alternativas habitacionais e, uma vez instalada nas áreas periféricas, transformava-se em demanda por serviços públicos:

A localização periférica dos conjuntos residenciais [financiados pelo BNH] serve como justificativa à instalação de serviços públicos, ou, em todo caso, à sua demanda. É assim que se criam nas cidades [...] “extensores” urbanos, como adução de água, os esgotos, a eletricidade, o calçamento, que, ao mesmo tempo, revalorizam diferencialmente os terrenos, impõem um crescimento maior à superfície urbana e, mediante o papel da especulação, asseguram a permanência de espaços vazios. Como estes ficam à espera de novas valorizações, as extensões urbanas reclamadas pela pressão da demanda vão, mais uma vez, dar-se em áreas periféricas. O mecanismo de crescimento urbano torna-se, assim, um alimentador da especulação, a inversão pública contribuindo para acelerar o processo. Os pobres são as grandes vítimas, praticamente indefesas, desse processo perverso. (SANTOS, 1990, p. 31).

Essa visão foi hegemônica entre os estudiosos, que mantiveram a grande maioria do volume de seus trabalhos com foco na expansão periférica, bem como na forma de melhorar as condições de vida da classe trabalhadora, através da provisão de infraestrutura e equipamentos sociais nessas áreas – luta política da qual parte deles participava.

Diferentemente dos estudos sobre a periferia, os estudos sobre o Centro não foram associados às lutas sociais e à possibilidade de construção de uma cidade mais justa, centrando-se as análises no processo de verticalização e no funcionamento da Indústria da Construção Civil, a maioria sob enfoque do objeto arquitetônico produzido e seu impacto na paisagem urbana.

Em trabalho singular, Souza (1994) analisou o processo de verticalização das áreas centrais sob o ponto de vista da reprodução do capital, considerando o processo uma característica específica da urbanização brasileira, uma vez que em nenhum lugar do mundo a verticalização teria se dado em tal ritmo e intensidade e voltado principalmente para o edifício residencial. A partir dessa constatação, a autora isolou a verticalização na análise da formação da metrópole e da reprodução do capital pela Indústria da Construção Civil:

Na produção do espaço metropolitano paulista, em face da natureza e história dessa ocupação, a verticalização tende a ser mais relevante do que a expansão horizontal, cuja importância é apenas relativa (SOUZA, 1994, p. 130).

A análise da autora partiu de dois focos considerados chave para a explicação do fenômeno da verticalização no Centro: a adoção dos edifícios de apartamentos como principal forma de moradia pelas classes médias e altas e a questão da renda fundiária proveniente dos empreendimentos imobiliários.

A primeira questão estaria relacionada à necessidade das classes altas de se segregarem espacialmente, o que induziria sua concentração em determinados bairros da cidade, levando ao adensamento dos mesmos. Além disso, o mercado estaria voltado para as classes mais abastadas, dispostas a consumir os artefatos produzidos pela Indústria da Construção Civil, identificados como mercadorias de alto valor de uso e, posteriormente, alto valor de troca, um bom investimento. A legislação urbana restritiva também teria sido fundamental para a concentração da verticalização em áreas centrais e em áreas adjacentes ao Centro.

Ao traçar a cartografia da valorização da terra no município (a partir da planta genérica de valores, de 1966 a 1987) e relacioná-la à verticalização, Souza concluiu que esta vinha se acentuando em áreas já valorizadas, onde os preços dos terrenos eram maiores em comparação ao restante da cidade. O terreno valorizado, por sua vez, demandaria mais verticalização, como forma de compensar o valor inicial pago pela terra. A legislação urbanística seria fundamental no processo, uma vez que determinava o limite de área construída total, em relação ao metro quadrado do terreno (coeficiente de aproveitamento). A autora acrescentou, ainda, que os locais de

valorização imobiliária e verticalização para moradia das classes altas, uma vez bem sucedidos, passariam a atrair a instalação de comércio e serviços especializados, destinados ao consumo dessas classes. Dessa forma, a área tenderia a atrair mais e diversificados investimentos imobiliários, de forma concentrada.

Também ressaltou a influência do BNH no processo: “a explosão da verticalização se dá a partir de 1964, com a criação do BNH. [...] O Estado brasileiro, portanto, através de um banco público é que vai financiar esse processo, pelas razões anteriormente expostas: a longevidade do período de produção e circulação da mercadoria habitação”, que tornaria o investimento inicial alto, sem grandes garantias de retorno ou reprodução do capital. (SOUZA, op. cit., p. 196).

A obra avançou na tentativa de compreensão da produção da cidade como forma de reprodução do capital, mas com foco único na questão da verticalização na cidade formal. Nesse sentido, manteve a visão segregada e dualista do crescimento da cidade.

1.1.3. Novos fenômenos urbanos

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por produções que aprofundaram determinados pontos sobre a produção da cidade, sempre partindo da visão dual. A partir do momento que outros fenômenos urbanos ganharam evidência e tornaram-se objeto de estudo – como as favelas, a formação de novas centralidades e dos enclaves fortificados -, o modelo Centro-Periferia passou a ser utilizado apenas como base, sem, no entanto, perder força.

Ressaltamos dois trabalhos que iniciam o questionamento do modelo a partir da observação de fenômenos já consolidados que contradiziam o modelo: a formação de enclaves fortificados por Caldeira (2000) e a resignificação dos espaços por Frúgoli Jr. (2000).

Caldeira parte do pressuposto de que o modelo que caracteriza o desenvolvimento da cidade sob a ótica de crescimento Centro-Periferia não é mais suficiente para explicar todos os processos de produção da cidade de São Paulo. A autora identifica uma nova

forma de crescimento metropolitano, fundamentalmente a partir da década de 80, que se sobreporia à expansão horizontal precária (mas não a substituiria): a implantação de “enclaves fortificados”, ou seja, nichos de consumo e moradia da classe alta, entremeados na malha urbana periférica, isolados desta através de muros e alta tecnologia “anti-violência urbana”.

A [forma de segregação urbana] centro-periferia, dominou o desenvolvimento da cidade dos anos 40 até os anos 80. Nela, diferentes grupos sociais estão separados por grandes distâncias: as classes média e alta concentram-se nos bairros centrais com boa infra-estrutura, e os pobres vivem nas precárias e distantes periferias. Embora os moradores e cientistas sociais ainda concebam e discutam a cidade em termos [deste] padrão, uma [nova] forma vem se configurando desde os anos 80 e mudando consideravelmente a cidade e sua região metropolitana. Sobrepostas ao padrão centro-periferia, as transformações recentes estão gerando espaços nos quais os diferentes grupos sociais estão muitas vezes próximos, mas estão separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns. O principal instrumento desse novo padrão de segregação espacial é o que chamo de “enclaves fortificados”. Tratam-se de espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho. A sua principal justificação é o medo do crime violento. Esses novos espaços atraem aqueles que estão abandonando a esfera pública tradicional das ruas para os pobres, os “marginalizados” e os sem-teto (CALDEIRA, 2000, p. 76).

Isso ocorreu, segundo Caldeira, devido ao abandono do Centro pelo mercado imobiliário, à legislação urbanística que diminuiu os coeficientes de aproveitamento nas áreas centrais, ao medo da violência urbana pelas classes altas e, principalmente à implantação de infra-estrutura nas áreas periféricas. Essa última é consequência da abertura política na década de 80 e do crescimento e atuação dos movimentos de bairros periféricos, que lutaram por melhores condições de vida e pelo direito à cidade – não apenas à habitação.

A autora chega à conclusão de que a cidade ainda cresce através da expansão de áreas periféricas precárias. Porém, a periferia tem sido partilhada entre classes altas e baixas, divididas através de barreiras físicas. A democratização política não teria gerado,

portanto, uma cidade mais democrática, na qual as classes conviveriam harmoniosamente. Ao contrário, foi acirrada a segregação sócio-espacial que caracteriza a metrópole.

Já a obra de Frúgoli Jr. (2000), traz importantes contribuições para a compreensão dos processos sociológicos envolvidos na produção do espaço urbano, especialmente no que se refere à valorização ou desvalorização de determinadas áreas, através de processos de resignificação cultural dos espaços, promovidos por conjuntos de atores sociais.

As mais recentes formas de transformação sócio-espacial, segundo o autor, seriam as intervenções urbanas parciais e pontuais, não mais ligadas à perspectiva modernista. Nesse sentido, considera fundamental a análise acerca da relação entre intervenções urbanas e “a mudança gradativa no regime de acumulação, dentro do capitalismo avançado, do sistema fordista para o sistema de acumulação flexível”, a partir dos anos 70. “Este processo tem ocasionado várias mudanças em muitas cidades, que, diante da desindustrialização, vêm se tornando cada vez mais centro eminentemente financeiros, de consumo e entretenimento” (FRÚGOLI JR., 2000, p. 21).

Frúgoli Jr. considera Harvey um dos principais estudiosos desses fenômenos, sendo este o primeiro autor ao apontar a promoção da revitalização de áreas centrais como uma das mais significativas estratégias de retomada econômica urbana. Essas intervenções geraram o chamado processo de *gentrification* ou “enobrecimento”, pelo qual as áreas revitalizadas passaram a ser habitadas e por classes mais altas, levando à formação de novos enclaves residenciais e à expulsão dos moradores originais.

O processo de criação de novos centros comerciais, através da construção de grandes complexos empresariais seria uma das principais transformações em decorrência nas metrópoles do mundo todo. Esses complexos geraram uma nova relação do indivíduo com os espaços públicos, que passaram a ser privatizados e freqüentados por um grupo social restrito.

Os processos de revitalização de centros antigos e criação de novas centralidades estariam assim relacionados, segundo o autor: “ao surgimento de outros subcentros,

ou, sob outro prisma, à configuração de um complexo multipolar, dentro do qual o centro tradicional passa a competir com os demais, principalmente do ponto de vista econômico” (FRÚGOLI JR., op. cit., p. 26).

Frúgoli Jr., assim como Souza, afirma que o Centro tem sido pouco estudado, tendo a maioria dos trabalhos se dedicado á compreensão da Periferia: “durante longo período o enfoque deu-se em processos sociais gerados na periferia. É bem conhecido o conjunto de pesquisas que privilegiaram esse contexto urbano durante a década de 70 e 80, influenciados pelos estudos de Manuel Castells, que trata a cidade como uma variável dependente das relações de produção capitalistas.” (FRÚGOLI JR, op. cit., p. 40).

Por isso, os processos recentes, de fragmentação da centralidade urbana careceriam de estudos sob o enfoque sociológico. O autor acrescenta que a relação Centro-Periferia tem se tornado mais complexa, sobretudo a partir da intensificação e reprodução dos enclaves fortificados, paralelamente à proliferação de novos centros.

Para compreender como vem sendo definida a questão da centralidade em São Paulo, o autor se propõe a analisar três casos: o centro tradicional, que vem deteriorando-se e passando por processos de renovação urbana; a Avenida Paulista, considerada a partir de 1990 o “símbolo da cidade”, mas que estaria em processo de deterioração; e a Avenida Luiz Carlos Berrini, que representa a tendência de concentração de sedes de empresas do setor terciário moderno. O autor cita estudo realizado pela Sempla (Secretaria Municipal de Planejamento) sobre o chamado vetor sudoeste, sobre o qual concluíram que “a expansão da centralidade de São Paulo (assim como sua dinâmica metropolitana mais ampla) seria fruto de um processo excludente de concentração de investimentos públicos, de concentração de renda e poder” (FRÚGOLI JR., op. cit., p. 41).

Esses trabalhos, portanto, foram significativos ao chamar a atenção para fenômenos urbanos que não se traduziam na lógica Centro-Periferia, conformando outros problemas de conhecimento acerca da cidade. Consideramos também que deram os primeiros passos para trazer o Centro ao foco dos estudos no final da década de 1990, momento que marca a intensificação do debate sobre a degradação da Área Central,

sua perda de população e atividades econômicas para outras áreas da cidade e a decorrente necessidade de intervenção na área.

1.1.4. Influências do modelo Centro-Periferia sobre as questões da habitação e do Centro de São Paulo

Consideramos que o modelo Centro-Periferia influenciou a produção de esquerda acerca da cidade e da questão habitacional, bem como as lutas sociais urbanas. Duas foram as conseqüências da predominância do modelo Centro-Periferia para o entendimento da cidade, sobretudo em relação às questões da habitação e do Centro de São Paulo.

Em primeiro lugar, pela visão dual da cidade valorizada pelo modelo, a questão habitacional da classe trabalhadora foi identificada apenas com a periferia – sua formação, crescimento e problemas que acarretavam para a classe trabalhadora. A luta pela moradia ganhou força através dos movimentos sociais da periferia, que contavam com a participação dos técnicos e intelectuais de esquerda. Nas décadas de 1970 e 1980, de forte mobilização sindical, a luta pela habitação foi associada à luta por melhores salários, além da reivindicação de uma política habitacional. O salário precisava ser maior para que incluísse os custos da moradia. Já na década de 1990, a luta por políticas públicas ganha força, em detrimento da luta por melhores salários, que perde sustentação com a desmobilização da classe trabalhadora - conseqüência do desemprego, da reestruturação produtiva e da precarização do trabalho a partir de 1980. A luta passou a centrar-se na defesa de políticas habitacionais que incluíssem a provisão de infra-estrutura e equipamentos públicos nas áreas periféricas, atributos do Estado.⁵ Técnicos e acadêmicos tinham forte envolvimento com essas lutas tanto na

⁵ É inegável a força de mobilização da periferia desde a década de 1960 e não por acaso, uma vez que concentrava grande contingente da classe trabalhadora. Os primeiros movimentos de moradia de São Paulo aconteceram na periferia, destacando-se o Movimento da Panela Vazia e dos Loteamentos Clandestinos, do final da década de 70 e o Movimento Unificado de Favelas, do início da década de 80. Os movimentos do Centro nasceram da mobilização dos cortiços, na década de 1980, primeiramente como Movimento de Unificação dos Cortiços, com apoio do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, dando origem posteriormente à Unificação das Lutas dos Cortiços - ULC. Tanto no Centro como na Periferia a mobilização se deu a partir das pastorais da Igreja Católica.

esfera local como na nacional, na qual foi formado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Tal movimento teve influência na elaboração dos artigos de política urbana da Constituição Federal de 1988 e na aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001.

Em segundo lugar, o Centro foi identificado como o local de moradia das classes altas e médias, bem como local de atuação da indústria da construção civil e do mercado imobiliário. Os estudos sobre o Centro centraram-se, num primeiro momento, em temas pontuais: a verticalização, os novos objetos arquitetônicos produzidos pelo mercado imobiliário, a modificação na paisagem da cidade. Quando o processo de verticalização foi estudado sob o enfoque da reprodução do capital e da renda da terra, reforçou a idéia do Centro como local de atuação do mercado imobiliário para as classes altas, fato que acentuava sua valorização. As áreas centrais e os produtos imobiliários eram acessíveis apenas aos ricos, bem como qualquer intervenção habitacional na região só era viável dentro dessa lógica. Era como se os estudos admitissem a impossibilidade de pensar a questão da habitação social nessa área da cidade, reservada cada vez mais aos abastados. Não que isso não fosse verdade na prática, mas em tese, já era possível associar os altos custos de extensão de infraestrutura, equipamentos e políticas públicas como neutralizadores das vantagens de produção de habitação social em terrenos mais baratos na periferia. Essa associação foi feita aos poucos, mas não induziu à luta pelo Centro e sim, à luta por morar mais perto, em locais servidos por infraestrutura, menos distantes do Centro, mas não *no* Centro.

O próprio movimento pela reforma urbana teve mais influência na periferia, no qual colocava a importância da produção de habitação em áreas providas de infraestrutura, não necessariamente centrais. Os instrumentos urbanísticos para a reforma urbana e democratização do acesso à terra urbanizada foram primeiramente aplicados em áreas periféricas – em favelas em Recife e em Diadema e, em áreas vazias providas de infraestrutura em Diadema. Mas não em áreas centrais.⁶

⁶ A proposta de ZEIS em áreas centrais foi pioneira no Brasil em São Paulo, em 2002.

Portanto a divisão Centro-Periferia dificultou a identificação do Centro com a questão da moradia da classe trabalhadora, a despeito dos trabalhos pontuais e pouco valorizados acerca dos cortiços que permaneceram nessa área da cidade. Desse modo, habitação popular e Centro foram temas muito pouco relacionados até o final da década de 1990⁷.

Parece-nos que a habitação social só foi associada às áreas centrais quando as mesmas foram entendidas como vazias e degradadas, e essa é uma questão que vem à tona apenas a partir de 2000, com os trabalhos que reconheciam a ocorrência de novos fenômenos urbanos e a insuficiência do modelo Centro-Periferia para a compreensão da cidade.

Hoje, com toda a produção em defesa da habitação social no Centro de São Paulo - da qual muito se deve aos movimentos sociais organizados, que tornaram a questão pública e legítima -, só se fala em produzir em áreas que necessitam de reabilitação. Não são mencionados bairros tidos como melhores ou mais valorizados, mesmo que dentro do Centro – que é inteiro associado à degradação.

Por fim, além do dualismo Centro-Periferia, o entendimento do crescimento da cidade como subproduto do sistema capitalista industrial levou às produções a valorizarem o entendimento dos processos intra-urbanos como consequência do sistema, negligenciando os efeitos do espaço resultante sobre o social e sobre o próprio sistema (LEFEBVRE, 1999).

1.2. O Centro em foco: degradação, esvaziamento e necessidade de intervenção.

O Centro de São Paulo, conforme a cidade crescia, foi foco constante de produções teóricas, discussões, planos e intervenções públicas. No entanto, é possível destacar um momento em que a discussão acentua-se e gira em torno da questão da

⁷ Não apenas a habitação, mas tudo que era “popular”, era identificado com a periferia. Rivère D’arc (2006) comenta que até hoje a produção artística e cultural popular reivindica ser da periferia ou das favelas, não se identificando com o Centro, a despeito da população pobre que vive na região.

“degradação sócio-ambiental” da área, também chamada de deterioração ou decadência do Centro.

A formação da idéia da degradação está associada a intervenções físicas na estrutura da região central, aos processos sócio-econômicos e espaciais em andamento na cidade, a produções teóricas e interpretações a respeito desses processos, bem como à atuação da sociedade civil organizada e do poder público. Tanto as mudanças físicas e sociais como as teorias a respeito dessas mudanças influenciaram a atuação da sociedade e do poder público – através da construção de discursos e da intervenção real -, numa dinâmica em que o discurso se alimenta da realidade, ou da interpretação da realidade e leva à intervenção no espaço físico e social, reiniciando o processo.

A idéia hegemônica sobre o Centro de São Paulo é a da degradação, desde a década de 1970 e é essa idéia que conduziu à necessidade de intervenção e, posteriormente, à polêmica sobre habitação social na área. Procuramos aqui levantar fatos e interpretações que impulsionaram a construção teórica e ideológica da degradação, que levou a intervenções práticas e discursivas na área central. Nesse percurso, pontuamos as relações (ou falta de relações) entre a discussão sobre a degradação e a questão da habitação social.

1.2.1. Popularização e formação da idéia de degradação.

Ao analisar as gestões municipais de São Paulo com foco nas propostas e discursos para o Centro e para a questão habitacional, Diogo (2004) aponta que desde meados da década de 1970 já se falava em degradação da área central e que num primeiro momento esta foi relacionada à diminuição do uso habitacional e aumento dos usos de comércio e serviços. A autora cita o “Projeto Centro” elaborado na gestão Colasuono (1973-1975) pela Cogep (Coordenadoria Geral de Planejamento) para a área correspondente aos atuais distritos Sé e República. Tal projeto previa a “revitalização do uso habitacional” da área, mas não relacionava tal necessidade com o estudo sobre cortiços realizado pela mesma gestão. As diretrizes estavam mais relacionadas à implementação do Metrô e à expectativa de valorização imobiliária decorrente do mesmo.

No âmbito do mesmo projeto foi realizado o primeiro seminário sobre “Revitalização de Áreas Centrais”, do qual participaram diversos consultores de países desenvolvidos – Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Itália – além do então futuro prefeito de Curitiba, arquiteto Jayme Lerner. Os principais tópicos trabalhados pelo grupo foram: a circulação de pedestres e de automóveis (como um conflito eminente), a necessidade de mais estacionamentos no Centro, a implementação do transporte coletivo; áreas verdes, reciclagem de edifícios, equipamentos culturais, esvaziamento do Centro, lojas e comércio, renovação urbana e impostos. Nota-se que a maioria dos tópicos relacionava-se à questão da circulação e que a questão habitacional não foi trabalhada, tampouco a questão da habitação social.

Na gestão seguinte, de Olavo Setúbal (1975-1979), ainda segundo Diogo, foram realizados seminários e debates com objetivo de construir o “Plano Integrado da Área Central” para enfrentar o problema da oferta desproporcional à demanda de edifícios de uso múltiplo, bem como de um processo crescente de deslocamento do Centro num sentido ainda indefinido. Outros problemas mencionados foram os congestionamentos, a concentração de funções, e um “processo de degradação do Centro associado à mudança de faixa de renda do público que utiliza sua infraestrutura” (Diogo, 2004, p. 35). O plano apontava o Metrô como elemento a reverter esse processo, pois melhoraria as condições de acessibilidade e os espaços públicos⁸.

A construção do Metrô e um conjunto de grandes obras viárias marcaram a discussão sobre o Centro nas décadas de 1970 e 1980, trazendo ao foco a questão da circulação e da acessibilidade. A confluência dos sistemas de transporte e as intervenções viárias passaram a ser apontadas como as principais causas da degradação, idéia que se mantém forte até hoje. De fato, as intervenções viárias impactaram a região, podendo

⁸ No mesmo período, estudos sobre habitação na cidade de São Paulo mostravam que a concentração quantitativa do déficit se dava na periferia, através de habitações precárias. Dados da Cogep, do “Sistema Municipal de Habitação” apontavam que a demanda em 1975 consistia em 1% da população do município (70 mil pessoas) em favelas, 8,1% (560 mil pessoas) em cortiços, e 25% (1,9 milhões de pessoas) em casas precárias na periferia. (Diogo, op. cit., p. 27). As evidências numéricas contribuíram para desvincular o Centro da questão habitacional, inclusive em relação aos cortiços, que voltam a ser foco de estudos e políticas públicas apenas na década de 1990 (na qual foi formulado programa habitacional municipal para moradores de cortiços). Já a questão da degradação da área central manteve-se de forma contínua como foco de estudos e propostas, a maioria não executada completamente.

ser entendidas como fatores de perda de qualidade ambiental. No entanto, a construção do Metrô e a remodelação dos sistemas de transporte público parecem estar mais relacionadas à popularização da região, esta última sendo identificada como degradação.

As intervenções viárias executadas a partir da década de 1970 impactaram a paisagem e podem ter desvalorizado determinadas localizações - como a São João no trecho do minhocão e a região do Parque D. Pedro II, cortada por viadutos. Essas intervenções, muitas compostas por elementos viários em desnível e pistas de tráfego intenso, priorizaram a circulação do automóvel em escala metropolitana, prejudicando a micro-acessibilidade nas áreas envoltórias. “Com os elevados, viadutos e trincheiras, deteriorou-se drasticamente o entorno de centro histórico, mesmo em locais até então valorizados”. (NAKANO; CAMPOS; ROLNIK, 2004, p. 131).

Por outro lado, acreditamos que o maior impacto em relação à noção de degradação foi a acessibilidade através da confluência dos transportes públicos – ônibus, metrô e trem. Isso já acontecia anteriormente. O que muda a partir da década de 1970 é a presença do Metrô - mais um sistema a utilizar o Centro como ponto de cruzamento. Essa reestruturação do sistema aumentou enormemente o fluxo de pessoas na região. Conseqüentemente, houve aumento da circulação de automóveis e pedestres, da atividade de comércio e serviços destinados à população de passagem, e também de vendedores ambulantes.

O acesso ao centro histórico, já prejudicado pela ausência de garagens nos prédios e pela carência de estacionamentos, foi dificultado pela pedestrianização de ruas, com a criação dos calçadões entre 1975 e 1978, o estabelecimento de mãos únicas, de vias exclusivas de ônibus e de outras restrições para racionalizar o tráfego, sempre priorizando o transporte coletivo na área central, principalmente a partir da fundação da CET em 1976. (NAKANO; CAMPOS; ROLNIK, op. cit., p. 138).

A priorização do transporte coletivo e da circulação de pedestres na área central não deveria ser fator de degradação, como não o é nas grandes metrópoles dos países ricos. A questão em São Paulo e no Brasil centra-se na intolerância das classes médias e altas

ao uso do transporte coletivo e à convivência com as classes populares. Daí a forte associação da presença do transporte coletivo e das ruas com grande circulação de pessoas de classes diferentes à degradação urbana.

Essa associação acentua-se na década de 1990, quando as questões dos ambulantes e dos moradores de rua passam a ser apontadas como as maiores causas da degradação do Centro, rendendo a formação de uma organização em defesa dos espaços públicos e da re-valorização da área – a Associação Viva o Centro.

Fundada em 1991 por empresários atuantes na região, a organização realizou os primeiros eventos, que renderam documentos conclusivos, sobre esses dois temas: “Tráfego e Segurança do Pedestre na Área Central de São Paulo” (setembro de 1993) e “Camelôs” (maio de 1994). A questão dos ambulantes é tratada de forma extremamente preconceituosa pela Viva o Centro, associando os trabalhadores de forma generalizada à criminalidade:

Invadindo o espaço público para fins de comércio, sonegando impostos, burlando as leis trabalhistas, envolvendo-se em contrabando e outros delitos, corrompendo a administração pública e agredindo o ambiente urbano, o comércio informal de rua é um dos maiores obstáculos à requalificação do Centro de São Paulo. (AVC, 1994, p.05)

[...] o perfil do camelô não corresponde totalmente ao do desempregado - aquele que anseia recuperar o emprego. O camelô é um trabalhador que mudou de profissão. [...] Faz parte de um repertório de comportamentos e atitudes decorrentes do empobrecimento de toda a sociedade brasileira, leque esse que vai do “bico” à delinquência. (AVC, op. cit., p.08).

[...] a que política se referem os que a invocam para continuar permitindo a usurpação do espaço público para a atividade lucrativa de alguns, em detrimento da maioria? Da mesma forma o social: será “social” essa pseudo-socialização do lucro espúrio, essa comunidade de tipo mafioso que literalmente se apossou de São Paulo e que fez de seu Centro monumental um emblema vivo do desrespeito mais elementar à sensibilidade coletiva e à própria noção, primária e básica, de honestidade? (AVC, op. cit., p.19).

Não por acaso a questão dos trabalhadores informais e moradores de rua tornou-se evidente e polêmica nessa época – a crise econômica e a reestruturação produtiva global empurraram os trabalhadores para a informalidade e agravaram a situação da população mais pobre, elevando a quantidade de pessoas e famílias moradoras da rua. Diferentemente dos cortiços, que provavelmente também aumentaram nesse período⁹, os camelôs e moradores de rua não ficam escondidos por trás das fachadas das casas do Centro. O mesmo ocorre com os catadores de material reciclável, que circulam com suas carroças por todo o Centro Expandido, concentrando-se no Centro - onde há grande quantidade de material reciclável, facilidade de transporte do mesmo e locais de triagem - e também aumentaram muito na última década. Na rua, camelôs, moradores de rua e catadores não passam despercebidos nem para aqueles que raramente vão ao Centro ou utilizam-no apenas como passagem, de dentro de seus automóveis. Portanto a questão da degradação dos espaços públicos ganha força como questão pública nesse período.

Além disso, trabalho do LabHab (2006) aponta que as gestões Maluf e Pita abriram espaço para o fortalecimento da Associação Viva o Centro, apoiada por setores acadêmicos e intelectuais na proposta de revitalização. O intuito era revalorizar os imóveis, impedir uma nova onda de desvalorização e promover projetos de recuperação física e social, através de parcerias público-privadas. Gradativamente ficou evidente a proposta de higienização social da Associação, levando universidades e movimentos sociais a criarem o Fórum Centro Vivo, que veio se opor à Associação Viva Centro e defender os direitos dos moradores e trabalhadores da região, numa proposta de reabilitação com inclusão social. Essa reação somou-se à construção da defesa da habitação social no Centro, que já estava acontecendo na academia e nos movimentos sociais de reforma urbana e moradia.

Pode-se dizer que a formação da idéia da degradação está muito mais relacionada à popularização que ocorreu na área central, e esta relaciona-se por sua vez a inúmeros fatores: o processo de deslocamento das classes altas para o vetor sudoeste, a

⁹ A questão dos cortiços está diretamente relacionada à possibilidade de trabalho que a região central oferece. Os moradores de cortiços são, em grande parte camelôs e, hoje, catadores de material reciclável. Por isso, apesar de não haver dados recentes sobre os cortiços, deduzimos que, tendo aumentado o número de camelôs e catadores, também aumentou o número de moradores de cortiços.

priorização e organização do transporte coletivo no Centro, a atração de pessoas de baixa renda que circulam e consomem na região central, o uso do Centro como espaço de sobrevivência, geração de renda e trabalho, num período de crise econômica e crescente pobreza urbana, evidenciada na presença dos camelôs e moradores de rua e, mais recentemente, dos catadores de material reciclável.

Não negamos com isso que o Centro não necessite de melhorias e investimentos. Mas consideramos importante ressaltar que a idéia da degradação tem forte cunho ideológico – o incômodo da popularização de uma área “nobre” sentido pelas classes altas e médias – e induz à formulação de propostas de higienização social da área.

Ademais quando comparamos as qualidades do Centro com as de outras áreas da cidade – infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos, comércio e serviços em geral – torna-se difícil falar em degradação. Tanto em relação a áreas periféricas, carentes na maioria desses quesitos, como em relação a áreas ricas, o Centro apresenta inúmeras vantagens qualitativas e quantitativas, sem falar nas oportunidades de trabalho e facilidades de locomoção.

Os maiores problemas físicos encontrados na área dizem respeito à zeladoria urbana – limpeza e manutenção. Esses problemas acontecem na cidade como um todo, apenas com menor intensidade em áreas ricas, e não são suficientes para que se fale em degradação e se proponha “revitalização urbana” na forma de grandes projetos urbanísticos. Utilizamos o atributo de “bairro bom” comumente para nos referirmos aos bairros ricos. No entanto, as qualidades de um bairro podem ser mais bem avaliadas de acordo com a classe que o ocupa – seus valores e hábitos de consumo. O Morumbi pode ser um bairro bom para seus moradores de classe alta, mas considerado de má qualidade urbana devido ao excesso de muros altos e à dependência do automóvel para exercer atividades cotidianas por pessoas que não possuem carro, ou que prezam a convivência nas ruas, a pé. Portanto é subjetivo afirmar que o Centro encontra-se degradado diante de outras áreas da cidade. Principalmente em uma cidade como São Paulo, que não é parâmetro de qualidade de desenho urbano e beleza e na qual as classes altas elegeram recentemente como área “nobre” as margens de

uma via expressa, que por sua vez margeia um rio poluído e com problemas de vazão e mau cheiro.

Cabe perguntar: o Centro está degradado para quem? Sob quê ponto de vista? Em pesquisa recentemente realizada pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos com os moradores de cortiços da Área Central foram apontados as principais qualidades e pontos negativos em relação à moradia. Os entrevistados podiam mencionar aspectos internos à habitação ou aspectos do bairro. Os aspectos positivos mais mencionados foram “bairro bom/sossego”, “localização central”, “afetividade com os vizinhos”, “perto de tudo” e “próximo do trabalho”. Já os aspectos negativos mais citados foram “condições da habitação”, “nada”, “vizinhos” e “situação jurídica do imóvel/ameaça de despejo”. Os dados mostram que para esses moradores é fundamental morar no Centro, não tendo sido mencionado por ninguém a questão da degradação da área central. Os aspectos negativos mencionados estão relacionados às condições de habitabilidade nos cortiços e nas ruas.

É claro que há muitas diferenças entre os bairros do Centro – desde a região da baixada do Glicério, que sofre com problemas de inundação, até o bairro da Luz que tem grande qualidade urbanística: “Os bairros centrais de São Paulo inspiram representações muito individuais. Digamos apenas que o reconhecimento da ‘qualidade’, que normalmente constitui o ponto de partida da requalificação, é muito difícil de discernir, e é frequentemente objeto de discussão ou de constatações fatalistas” (RIVÈRE D’ARC, 2006, p. 269-270).

O que realmente interfere como vantagem de um bairro em relação a outro é a localização na cidade, ou seja, a facilidade de acesso a este e deste a outros pontos para exercer as atividades urbanas cotidianas – trabalhar, consumir, se divertir. (Villaça, 2001)¹⁰. Nesse sentido, o Centro – o conjunto de distritos centrais - tem a vantagem de concentrar empregos e estabelecimentos comerciais e de serviços, além de ser facilmente acessado da maior parte dos bairros da cidade. Portanto na questão da

¹⁰ A questão da facilidade de deslocamento é o que diferencia as localizações. Villaça cita Lefebvre para esclarecer essa questão: “ao comprar espaço ‘compra-se um emprego de tempo, e esse emprego de tempo é valor de uso do espaço’ (...); ‘o espaço envolve tempo e este não se deixa reduzir’” (Villaça, 2001, p.357).

localização morar no Centro é muito vantajoso em relação a outras áreas da metrópole.

Finalmente, é importante lembrar que muitos dos problemas sociais presentes hoje no Centro, geralmente associados à idéia de degradação, não poderiam ser resolvidos através de projetos urbanísticos: a questão dos ambulantes, dos moradores de rua, da presença da prostituição, do consumo de drogas em espaços públicos. Enfim, questões relacionadas à pobreza, a complexas questões sociais e à dinâmica econômica e de trabalho em escala nacional e global. Caso um projeto urbano se proponha a “resolver” tais problemas envolverá necessariamente limpeza social, seja pela expulsão dos grupos sociais indesejados, seja pela criminalização de sua presença, atividades e própria existência. A não ser que esse projeto envolva inúmeras outras áreas de atuação, muito além dos campos da arquitetura e do urbanismo, e com forte propósito de seguridade social. Não nos parece, até o momento, que nenhuma das propostas para o Centro envolveu tal abordagem, principalmente se considerarmos que vivemos num contexto de minimização do Estado e de dificuldade de garantir as poucas políticas de seguridade social existentes no País¹¹. O que vimos de forma hegemônica até o momento foram grandes projetos e planos, que previam grandes obras e parcerias público privadas. As questões sociais, nelas incluída a questão da produção de habitação social e dos cortiços, sempre apareceram de forma marginal, não prioritária e/ou subordinadas à necessidade de reabilitação da área central.

1.2.2. Mapeamento da segregação social e formação da idéia de esvaziamento

No final da gestão Erundina foi lançada uma publicação pela Secretaria de Planejamento (SEMPA) que trazia dados e mapas sócio-econômicos de São Paulo e uma análise das transformações espaciais ocorridas na cidade na década de 1980. Essa forma de sistematização de dados, espacializando-os através de mapas com divisão dos

¹¹ Os Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIHs) iniciados em São Paulo na gestão Marta propunham a recuperação de áreas selecionadas considerando-se as questões sociais e setoriais. No entanto, foi apenas iniciado e interrompido posteriormente pela gestão Serra (2005-2006).

distritos, tornou-se ferramenta muito importante e utilizada nas décadas seguintes, permitindo uma visão clara da distribuição social no território intra-urbano - metropolitano e por municípios - bem como comparações entre períodos.

Os autores chamavam a atenção para a movimentação populacional intra-urbana da década de 1980, que apresentava características muito distintas das da década anterior. A taxa de crescimento demográfico das áreas periféricas havia diminuído significativamente no período de 1980 a 1987, em relação ao período anterior – 1970 a 1980. Isso levou os autores a afirmarem que estava acontecendo uma reversão do padrão periférico de crescimento, bem como um adensamento populacional generalizado – nas periferias, nas áreas centrais e intermediárias:

Do incremento de população entre 1980-1987 [...] 38% foram de residentes no anel periférico. Não que essa fatia seja pequena, mas é menor, tanto percentualmente como em números absolutos, que a dos anos 70. Em compensação os anéis interior e intermediário, que entre 1970 e 1980 absorveram 274 mil pessoas, entre 1980 e 1987 recebem 675 mil novos habitantes, mais que dobrando sua participação no incremento populacional (ROLNIK et al, 199?, p. 36).

Toda a área correspondente ao centro expandido havia ganhado população, bem como os bairros intermediários – entre o Centro Expandido e a Periferia. Os autores atribuíram esses fenômenos a dois processos: encortiçamento¹² das áreas central e intermediária e verticalização de bairros do Centro Expandido, principalmente no setor sudoeste. O encortiçamento, juntamente com a formação de favelas, era fruto do empobrecimento da população na década de 1980 e da legislação de parcelamento do solo de 1979, que havia provocado a diminuição da oferta de lotes na periferia.

Dividindo a cidade em unidades territoriais comparáveis por predominância de faixas de renda, os autores perceberam uma diminuição perversa da segregação sócio-espacial: as unidades de renda baixa haviam diminuído sua participação no total da

¹² Os autores ressaltam que alguns distritos da área central apresentavam índices de mortalidade infantil comparáveis aos das zonas periféricas, notadamente Bom Retiro, Liberdade, Santa Cecília, Barra Funda, Santa Ifigênia e Sé – dados que comprovariam o crescimento dos cortiços nas áreas centrais.

cidade, bem como as de renda média. Paralelamente, as unidades que misturavam renda baixa e média haviam aumentado:

[...] essa é uma dinâmica nova na ocupação do espaço em São Paulo, caracterizada por visível empobrecimento das zonas mais centrais, sem que com isto se diga que as periferias deixaram de abrigar predominantemente os contingentes de baixo poder aquisitivo. Contudo, o importante reside no surgimento de relativa dispersão dessas camadas por outros espaços da cidade: maior parcela de pobres tomou o rumo das zonas mais centrais. (Rolnik et al, 199?, p. 53).

Esse fenômeno também podia ser explicado, segundo os autores, pela melhoria das áreas periféricas mais consolidadas, através de investimentos públicos, que teria levado à valorização e conseqüente expulsão de seus moradores mais pobres para favelas e cortiços, bem como para outros municípios da região metropolitana, que haviam crescido a taxas muito altas.

Também foi constatado o movimento de famílias de renda média para áreas mais periféricas, devido aos altos custos da moradia nas áreas centrais. Todas essas transformações estavam relacionadas à pauperização da população.

Além disso os autores apontaram a mudança do perfil econômico do município – de predominantemente industrializado à terciário, e a formação de novas centralidades, processos que estavam modificando o uso e a ocupação do solo, principalmente nas Áreas Centrais.

O estudo da Sempla impulsionou a elaboração de um Plano Diretor para São Paulo, que não chegou à votação na Câmara. Também foi elaborado programa habitacional voltado aos moradores de cortiço do Centro, estimados em 3 milhões de pessoas¹³. Foi, portanto, um estudo que explicitou transformações recentes no município e embasou a elaboração das políticas habitacional e urbana da época.

¹³ Essa estimativa baseava-se na hipótese de taxas de crescimento dos cortiços semelhante às das favelas, a partir de 1975.

Quase uma década depois foi lançado o trabalho “Mapa da Exclusão/Inclusão Social da cidade de São Paulo - 2000”¹⁴. O trabalho, dentre outras contribuições, apontava a perda de população nos distritos centrais, provável reflexo da saída de moradores de média e alta renda durante a década de 1990. Esse crescimento negativo contrastava com a ocupação e explosão demográfica de áreas muito afastadas do Centro, nas beiras na macha urbana, bem como com as altas taxas de crescimento das áreas periféricas de uma forma geral, através de adensamento populacional.

A perda de população verificada induziu à formação da idéia de esvaziamento populacional do Centro, apesar de ter ocorrido perda de população em todos os distritos do centro expandido, paralelamente ao crescimento populacional em altas taxas nos municípios da região metropolitana. Os dados mostraram dinâmica muito diversa à apontada pelo estudo da Sempla do início de 1990, impulsionando novas pesquisas e formulação de explicações para tais fenômenos.

Estudos realizados pela Sempla¹⁵ também com base em mapeamento de dados secundários e primários por distritos relacionaram a perda de população no Centro expandido às densidades construtivas, confirmando que esta não vinha implicando em adensamento populacional, pelo contrário, principalmente nas áreas verticalizadas de alto padrão.

Nesse sentido chamavam a atenção as altas taxas de vacância domiciliar, tanto para imóveis comerciais como residenciais. Verificou-se que as taxas eram altas de forma generalizada nas áreas de adensamento construtivo, sendo em número absoluto de área construída superiores no Centro. Assim em bairros de crescimento vertical como Morumbi e Itaim Bibi as taxas superavam 15%. Já no Centro, nos distritos Sé e República, a vacância chegava a 20% (BONFIM, 2004).

¹⁴ Os mapas da exclusão/inclusão foram lançados pela primeira vez em 1996, trazendo dados georeferenciados do censo de 1991. Naquela ocasião era uma técnica que começava a ser utilizada para análises sócio-espaciais, hoje totalmente incorporada em pesquisas e estudos diversos. Os mapas tiveram maior impacto em 2000, quando além do mapeamento de dados sócio-econômicos e índices elaborados para medir a questão das desigualdades sócio-espaciais, foram apresentadas comparações de dados dos censos de 1991, 1996 e 2000.

¹⁵ Os estudos baseiam-se no Cadastro Territorial e Predial, de Conservação e Limpeza – TPCL –, originado na Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico e Sempla, em três volumes, nos quais são cruzados dados de outras fontes: IBGE (censos demográficos de 1999 e 2000) e Mapa da Exclusão/Inclusão Social da cidade de São Paulo - 2000.

A questão da vacância imobiliária somou-se à do esvaziamento populacional, e foi associada à perda de moradores e atividades da alta renda. Portanto na seqüência da idéia da degradação veio a idéia do esvaziamento do Centro. A questão do esvaziamento não foi apenas relacionada à perda de população. Foram constatados processos e mudanças que ajudaram a agregar outros sentidos à idéia do esvaziamento: a perda de empregos, a perda de escritórios de alto padrão, a presença de imóveis vazios e ociosos. Esses processos vinham ocorrendo há algum tempo, mas foram valorizados como tema de produções teóricas nesse período, quando foram sistematizados e difundidos dados e pesquisas a respeito.

Foi alardeado o dado de perda de empregos absoluta e relativa no Centro, reforçando a imagem da decadência e obscurecendo o fato de que a região ainda concentrava 20% dos empregos do município (LABHAB, 2006). Amitrano (2004) ressalta, no entanto, que ocorreu no Centro de São Paulo na década de 1990 movimento semelhante ao da metrópole como um todo, com queda no setor industrial e aumento no setor de comércio e serviços. Essa movimentação afetou de forma diversa os distritos que compõem a Área Central de São Paulo, destacando-se Sé, Bela Vista e Pari - os que mais perderam postos - e República e Consolação - que aumentaram suas taxas de emprego em relação ao Centro como um todo, apesar de terem perdido em números absolutos.

Ao analisar as atividades financeiras no Centro, Cintra e Corrêa (2004) concluem que houve desconcentração, principalmente nos distritos Sé e República, mas isso não decorreu em perda de empregos, pelo contrário, o número de empregos formais no setor aumentou, a despeito do deslocamento de determinadas atividades: “Isso parece evidenciar uma dinâmica de mão dupla, vale dizer, algumas atividades financeiras localizadas na região central da cidade de São Paulo migram para outras regiões, tais como os bancos comerciais [...] e os bancos de investimento, mas outras atividades se expandem nos oito distritos centrais”¹⁶ (CINTRA; COORÊA, 2004, p. 266).

¹⁶ Foram considerados os distritos Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé.

A questão da saída dos escritórios devido à obsolescência dos imóveis do Centro também foi bastante enfatizada e tornou-se um consenso entre os estudiosos, sendo questionada apenas recentemente. Em tese, a obsolescência não justificaria e mudança de localização, pois os imóveis poderiam passar por reformas e mudanças de uso. Ademais, os argumentos para explicar a obsolescência são bastante simplistas, pois tem como finalidade justificar a formação de novas centralidades como uma nova demanda funcional:

Uma nova centralidade surgiu na av. Paulista [...] onde edifícios modernos conviviam com casarões do começo do século. Surgia uma alternativa para a região central, quase totalmente ocupada por prédios antigos e que não ofereciam as condições exigidas pelas novas características empresariais. No entanto, a partir dos anos 90, a própria av. Paulista como centro empresarial começou a “envelhecer”. [...] as construções mais antigas não puderam evitar uma certa desvalorização, ocasionada não apenas pela forma dos edifícios (lajes relativamente pequenas, elevadores lentos e insuficientes, ausência de terminais para novas tecnologias de comunicação e informação etc.), como também por deseconomias externas (por exemplo, o problema das telecomunicações em função da saturação das ondas de radio na região). (SANDRONI, 2004, p. 365-366).¹⁷

As altas taxas de vacância nas novas centralidades, notadamente nas mais recentes como as avenidas Berrini e Faria Lima, por si só põem abaixo a justificativa pela demanda por áreas mais “modernas”. O próprio autor que justifica a saída do Centro pela obsolescência imobiliária admite que houve oferta exacerbada de imóveis de escritórios nas novas centralidades, num ciclo de crescimento de 1999 a 2003, e essa sobre-oferta contribuiu para o esvaziamento da região central, impulsionado por outros fatores: “As empresas que pretendiam se transferir para regiões de *griffe* mas não o faziam em função dos preços elevados, tiveram nessa conjuntura de baixa o momento para efetuar o deslocamento”(SANDRONI, op. cit., p. 368).

¹⁷ SANDRONI, P. A dinâmica imobiliária na cidade de São Paulo: esvaziamento, desvalorização e recuperação da região central. In: EMURB, op.cit.

Além disso, Comim (2004, citando Bessa) ressalta que a busca por “edifícios inteligentes” representaria demanda de uma parcela diminuta das atividades comerciais e de serviços, relacionada apenas aos departamentos de alto nível das sedes de grandes empresas. Esses departamentos demandariam, por exemplo, infraestrutura para transporte motorizado, como os helicópteros, que representam em São Paulo a terceira maior frota do mundo, perdendo apenas para Tóquio e Nova Iorque.

Hoje a questão do esvaziamento, de uma forma geral, tem sido questionada, e percebe-se que, assim como a noção da degradação, formou-se e difundiu-se como ideologia da classe dominante a partir da constatação de mudanças nas características do Centro, essencialmente sua popularização:

[...] é equivocado falar em “esvaziamento” da região. Ela segue sendo densamente ocupada tanto econômica como residencialmente, além de ser importantíssimo ponto de passagem, compras e lazer de milhões de cidadãos todos os dias. O que se verificou nas últimas décadas foi uma importante mudança no perfil desta ocupação, com efeitos, na maior parte dos casos, de queda na qualidade de vida e relativo empobrecimento. Ademais, pela concentração e especial visibilidade de alguns fenômenos como o comércio ambulante, a presença de moradores de rua, mendicância e a escassa vida noturna, cristalizou-se a imagem negativa de um espaço violento, inseguro e sujo, que não necessariamente corresponde à realidade, mas cuja reversão exige esforços amplos e persistentes. (COMIM, 2004, p.xix).

As questões do esvaziamento econômico – perda de empregos, escritórios e indústrias – reforçaram a idéia da degradação. Já a questão do esvaziamento populacional foi importante para a discussão da habitação social no Centro, pois levou à idéia da necessidade de repovoamento e à percepção da subutilização de equipamentos públicos e infra-estrutura. Os mapas mostraram o crescimento populacional em altas taxas nas áreas mais afastadas do Centro, ambientalmente frágeis e protegidas por lei. Esse crescimento deveria ser revertido, e uma política habitacional no Centro poderia contribuir para essa barrar o processo.

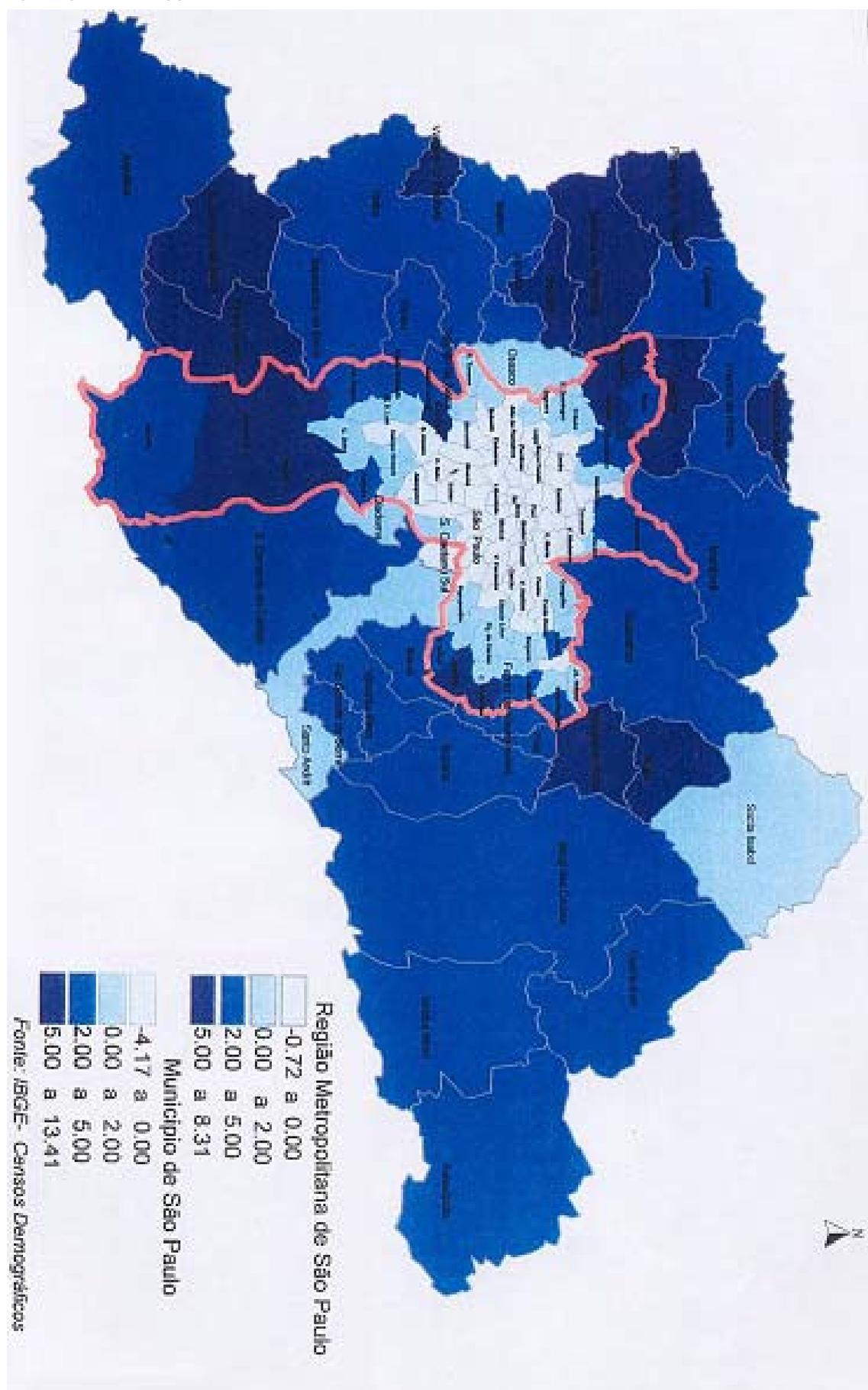
Acontece, segundo Diogo (2004), a:

consolidação de um discurso consensual sobre a importância da ampliação da moradia social na Área Central de São Paulo em virtude, principalmente, de seu esvaziamento populacional. A possibilidade que o Estatuto [da Cidade] apresenta, de transformar o uso ocioso dos imóveis em uso efetivo por meio da aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios também foi apontada como um avanço (DIOGO, op. cit., p. 98).

Cabe questionar porque o repovoamento através de políticas de incentivo e de habitação social só foi associado ao Centro, uma vez que mais da metade dos distritos do município perdeu população residente - 53 distritos, contra 43 que tiveram incremento populacional, como mostra a figura 1.1. O esvaziamento e a necessidade de revitalização nunca foram associados a distritos do vetor sudoeste, por exemplo. Ademais toda a área consolidada da cidade apresenta índices de densidade populacional e construtiva muito baixos se comparados a outras grandes cidades do mundo, estando de uma forma geral inteiramente subutilizada.

Por fim, ressaltamos que o mapeamento de dados sócio-econômicos – ferramenta crescentemente utilizada a partir de 2000 - tornou mais evidente a segregação espacial da cidade e da metrópole, e essa informação foi amplamente divulgada, permitindo que se fortalecesse a argumentação acerca da necessidade de construir uma cidade mais justa – incluindo aí, a defesa da habitação social no Centro.

Fig. 1.1 – Taxa de Crescimento Popacional – Região Metropolitana, 1991 – 2000.
 Fonte: SEMPLA 2002



1.2.3. A influência externa da reabilitação de centros urbanos

A exemplo de cidades americanas e européias, nos últimos anos vem aumentando o número de cidades brasileiras que propõem intervir nos seus centros antigos para recuperar qualidades ou funções que estariam sendo perdidas (SILVA, 2006, p.7).

A influencia do urbanismo dos países ricos sobre a condução das políticas públicas dos países em desenvolvimento fez-se presente tanto na construção da necessidade de intervenção no Centro - a partir de projetos de renovação urbana – como na recente defesa da habitação social nessa área da cidade.

O fato de a renovação de centros hoje estar na pauta de todas as grandes e médias cidades no mundo, não se relaciona apenas à influência de discursos e teorias – tem fundamentos numa forma hegemônica de produção da cidade nos países desenvolvidos, baseada na gentrificação¹⁸ generalizada (SMITH, 2006). A ascensão da gentrificação generalizada pode ser compreendida a partir da transformação dos primeiros projetos de renovação urbana - que acompanhavam políticas urbanas progressistas e de habitação social – em grandes projetos de valorização de áreas degradadas, num contexto de competição entre as cidades.

A questão da renovação urbana, como a conhecemos no século XX, teve início na reconstrução das cidades européias após a Segunda Guerra Mundial. As intervenções dessa época tiveram como característica grandes financiamentos públicos e construção em massa de habitação social. No mesmo período, a suburbanização nas cidades dos EUA trazia impactos aos centros urbanos, que aos poucos se transformaram em áreas de negócios, comércio e serviços, rodeadas de bairros “degradados” de moradia das classes baixas – compostas em sua maioria por negros e imigrantes. O primeiro momento de renovação nas cidades norte americanas, a exemplo de Nova York, ocorreu por iniciativas pontuais da classe média e de pequenos empreendedores, que

¹⁸ O termo gentrificação vem de “gentrification”, em inglês, que segundo o dicionário Merriam-Webster é “o processo de renovação e reconstrução associado ao afluxo de classes médias e altas em áreas degradadas que geralmente expulsa os moradores anteriores mais pobres” (tradução nossa).. Disponível em: <<http://www.m-w.com/dictionary/gentrification>>. Acessado em: 28 dez. 2006. O termo também tem sido traduzido como “emburguesamento” (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006).

reabilitaram para moradia edifícios nos centros abandonados pelas elites. Posteriormente, nas décadas de 1970 e 1980, os projetos cresceram e passaram a contar com investimentos públicos e privados.

No plano teórico do urbanismo a discussão ganha destaque em 1951, quando foi publicado “O coração da cidade”, pelo CIAM (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna), que trazia diretrizes para a recuperação de centros urbanos, de acordo com os pressupostos do modernismo expressos na Carta de Atenas (COPANS, 2004). A idéia central era a retomada do valor simbólico do centro a partir de grandes intervenções arquitetônicas e urbanísticas - com implantação de novos usos -, que o tornariam organizado, funcional e mais agradável.

As críticas ao modernismo foram inúmeras: as propostas de renovação total do tecido urbano, a rigidez do zoneamento funcional, a desvalorização dos aspectos culturais urbanos, a estratificação da cidade conforme as classes sociais, etc. Suas propostas só foram tão influentes porque eram funcionais para intervenção em conflitos sociais e problemas urbanos da época:

Vale lembrar ainda que tanto a renovação urbana das áreas centrais quanto a construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos também foi ao encontro da necessidade dos governos nacionais de equacionar os conflitos raciais que marcaram a primeira metade dos anos 60, no caso dos EUA e a escassez de moradia provocada pela onda migratória que teve lugar em diversos países da Europa (COPANS, 2004, P. 27).

A principal corrente contrária às propostas modernistas de intervenção na cidade – o contextualismo - teve como precursor Aldo Rossi, que pregava a valorização dos significados históricos e culturais dos espaços como guia dos projetos de intervenção e readaptação de usos. Nesse sentido destaca-se o Plano Diretor de Bolonha de 1970, elaborado pelo Partido Comunista Italiano, que influenciou inúmeros projetos urbanos na época. O enfoque cultural, no entanto, dava margem a uma ideologia da diversidade que escondia os conflitos sociais urbanos.

Na década de 1970 houve uma mudança significativa na orientação da política urbana, coincidindo com o enfraquecimento do modelo fordista de produção e o início

do dismantelamento do Estado de Bem Estar Social. O neoliberalismo pregava o fim dos grandes projetos integrados e financiamentos à política urbana, incentivando as intervenções locais através da atração de investimentos privados para projetos pontuais. Foi o início da hegemonia dos projetos estratégicos pós-modernistas e das operações urbanas, com parcerias público-privadas baseadas em incentivos fiscais.

Essas estratégias de desenvolvimento e planejamento urbano difundiram-se na Europa e Estados Unidos, acentuando-se com a globalização e a competição entre as cidades, através do *city marketing* com propósito de atrair investidores, empresas e turistas. Portanto o pós-modernismo emerge como estratégia de intervenção na cidade, substituindo o planejamento e o ordenamento territorial. Essa estratégia foi amplamente difundida através de casos paradigmáticos – como Docklands na Inglaterra e Barcelona – transformando-se numa forma hegemônica de pensar e intervir na cidade – não apenas nos centros “degradados”.

Nesse sentido, os recentes projetos de intervenção para requalificação de centros urbanos podem ser entendidos mais como estratégia econômica - um fim em si - do que fruto de demandas sociais. Os grandes projetos partem da idéia da degradação para justificar intervenções que na maioria dos casos têm por objetivo gerar valorização imobiliária e substituir a população de baixa renda que habita e utiliza os centros urbanos por classes médias e altas.

Após a conclusão de inúmeras intervenções na Europa e nos EUA a discussão sobre a gentrificação tornou-se inevitável, bem como impulsionou movimentos de resistência e defesa da manutenção da população de baixa renda nas áreas de intervenção, para o quê foram propostos produção de habitação social e utilização de instrumentos urbanísticos visando a garantia da função social da propriedade.

A gentrificação tornou-se uma das formas mais rentáveis de produção da cidade para o capital imobiliário e para as economias urbanas em competição. Nesse sentido, Smith (2006), entende que os processos de renovação passaram de gentrificação pontual à generalizada, presente em todo o tipo de intervenção urbana e com ampla promoção institucional – privada e pública. A gentrificação teria se tornado a principal característica do desenvolvimento urbano atual, bem como o princípio que rege o

planejamento urbano contemporâneo. Por isso o termo foi banido do discurso, que passou a se utilizar de palavras como “regeneração”, que disfarçam o processo de expulsão dos pobres e remetem à cura de áreas urbanas “doentes”.

Em oposição aos processos de renovação total do tecido urbano, com demolição, substituição de edificações e população, foram formadas correntes na Europa que defendiam a “reabilitação”¹⁹, com manutenção da população existente e obras de melhorias que não afetavam por completo o tecido urbano original, bem como conjugação com políticas de habitação social. Destaca-se, nessa linha, a experiência francesa.

Tanto as intervenções com propósito de valorização quanto aquelas com preocupação de melhorias urbanas sem exclusão social influenciaram fortemente os discursos e as práticas de intervenção no Brasil e na América Latina. No primeiro grupo podemos citar o conhecido caso do Pelourinho, em Salvador. Já no segundo permanecemos ainda no plano retórico, uma vez que são incipientes as propostas de reabilitação conjugada com produção de habitação social nos centros urbanos. A experiência recente de São Paulo (2001-2004) estaria nesse segundo grupo.

A conexão com as experiências dos países ricos se dá não apenas nas políticas de renovação urbana. Smith ressalta que as convergências de experiências entre “primeiro” e “terceiro” mundos se dão através do liberalismo do fim do século, sendo a gentrificação apenas um dos pontos. Vale lembrar que muitos dos projetos de intervenção nas cidades dos países pobres são financiados por bancos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que impõem a agenda e a metodologia a ser aplicada, desconsiderando o contexto econômico e social local.

¹⁹ Maricato (2001) e Diogo (2004) colocam a oposição entre “renovação” e “reabilitação”, a primeira seria um processo de substituição total dos tecidos urbano e social e a segunda apenas pequenas intervenções para melhoria do habitat. Essa oposição dos termos também é utilizada em Portugal, na discussão sobre os processos de intervenção em áreas centrais. Já Smith (2006) ressalta que o termo “regeneração” tem sido utilizado recentemente para camuflar os processos de gentrificação. No Brasil, “reabilitação” tem sido utilizada como o processo que menos interfere no tecido social, seguido de “revitalização” e “renovação”, sentidos que adotaremos. No entanto, ressaltamos que a palavra reabilitação também não soa apropriada para os processos que objetivam inclusão social, uma vez que remete – assim como regeneração – à doença, sendo termo recorrente na área médica.

Outra forma de influência são as cooperações “técnicas” entre cidades e países. A questão da intervenção em centros históricos sofre, desde os anos sessenta, influencia significativa das diretrizes para conservação do patrimônio da humanidade da UNESCO, que realiza periodicamente discussões internacionais através de instituições de cooperação e redes de cidades de diversas naturezas (RIVIÈRE D`ARC, 2006). Essas discussões apenas determinam um leque de questões a serem abordadas, uma vez que não cabem para contextos diversos, como é o caso de São Paulo, cujo volume de patrimônio edificado é insignificante perto de cidades como Salvador, Recife, Olinda e Rio de Janeiro²⁰. Mas contribuem para a discussão da reabilitação com política habitacional, uma vez que uma das diretrizes é que a recuperação de imóveis tombados é bem sucedida para o uso habitacional – não necessariamente de baixa renda.

Apesar das diferenças, generaliza-se a idéia de que é preciso intervir de alguma forma nos centros urbanos originais. Paralelamente, há a percepção pelos técnicos comprometidos com as questões sociais, de que faltam instrumentos de regulação do mercado para realizar intervenções comprometidas com o interesse coletivo. Nesse sentido, tomaram como referência as experiências européias, eleitas como modelos bem sucedidos de reabilitação, dentre os quais destaca-se a influencia da experiência francesa, especialmente no caso recente do Programa Morar no Centro, em São Paulo.

Diogo (2004) estudou a influencia da experiência francesa de reabilitação urbana na formulação dos programas municipais do governo Marta Suplicy, nos quais identificou principalmente o caráter humanista e a preocupação com a manutenção da população moradora das áreas de intervenção. Segundo a autora, a influencia se deu através de eventos, cursos, convênios e cooperações técnicas, a partir de 2000²¹. O que chamou a atenção de nossos técnicos, preocupados em promover habitação social e manter a

²⁰ Para as cidades com concentração de patrimônio histórico a Caixa Econômica Federal criou o “Programa de Recuperação de Sítios Históricos”, e assinou convênio de cooperação técnica com o governo francês em 2001, visando o desenvolvimento de Estudos de Viabilidade de Reabilitação de Imóveis para Uso Habitacional em Sítios Históricos. No âmbito desse programa foram desenvolvidas reformas de imóveis tombados no Rio e em Salvador para habitação social, em conjugação com o programa PAR (Arrendamento Residencial).

²¹ Foram diversos eventos desde 2000, em parceria com as universidades francesas e brasileiras, que abordaram desde a formatação institucional da política de reabilitação de edifícios, os critérios de subsídios à baixa renda e à proprietários de imóveis, até aspectos técnicos para reforma das edificações.

população pobre no Centro, no contexto do projeto de reabilitação da área, foi a dimensão das políticas habitacionais francesas visando a melhoria do habitat, em todo o país. Essas políticas movimentam hoje quase 50% da produção da indústria da construção civil francesa, com várias escalas de financiamento e subsídios, bem como utilização de inúmeros instrumentos urbanísticos para cumprimento da função social da propriedade, proteção e recuperação do patrimônio.

As políticas de reabilitação francesas foram, num primeiro momento, mais voltadas à reforma de edificações. Posteriormente, foi inserido o conceito de habitat, englobando a melhoria dos bairros como um todo, com preocupação com as questões sociais – dentre as quais a minimização dos processos de gentrificação. O modelo de OPAH (Operação Programada para a Melhoria do Habitat) - desenvolvido de forma semelhante também em Lisboa - inspirou a elaboração do programa PRIH (Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat) em São Paulo em 2001.

Portanto a experiência francesa introduziu em São Paulo a preocupação com a questão da habitação social, no contexto das ações de reabilitação. No entanto, os projetos de valorização imobiliária europeus, como Docklands em Londres, têm sido hegemônicos como modelo. As cidades latino-americanas têm passado por políticas urbanas em área centrais (ainda que não efetivas em São Paulo e já em andamento há vinte anos no México) muito parecidas, com nítida influencia dos modelos europeus, notadamente o de Barcelona (Bidou-Zachariassen, 2006). Os pontos mais recorrentes tem sido a valorização do patrimônio histórico, a promoção de atividades econômicas de cultura, turismo e consumo de luxo e o incentivo ao uso habitacional com diversidade social. A autora considera que a questão da “diversidade social”, tida como um elemento de incentivo aos investimentos imobiliários privados, mascara o propósito de gentrificação, uma vez constatados o caráter extremamente popular que adquiriram os centros das cidades latino-americanas nos últimos anos. A inserção da questão habitacional no propósito de diversidade social foi uma resposta discursiva aos movimentos sociais contrários aos processos de renovação e gentrificação das área centrais.

Em acordo com a autora, Smith (2006) afirma que a questão da conjugação entre renovação de centros e política habitacional tem sido bastante defendida e debatida na Europa recentemente. Porém, as propostas, que frequentemente colocam a necessidade de repovoamento das áreas centrais visando a promoção de um “equilíbrio de classes”, tornam-se mais claras quando analisamos quais bairros são indicados para regeneração:

Para os políticos, urbanistas e economistas, o equilíbrio sociológico de Brixton, em Londres, significa fazer regressar as classes médias brancas. Os arautos do equilíbrio ecológico raramente são a favor de um reequilíbrio dos bairros brancos pela chegada de africanos, caribenhos ou asiáticos. Não é a população em geral que deve ser ‘reconduzida ao centro’ – certamente não se trata de mineiros gauleses, de operários agrícolas da Bavária ou de pescadores da Bretanha – este chamado de retorno às áreas centrais é sempre um chamado ‘interessado’ para que as classes médias e médias altas brancas recuperem o controle das políticas econômicas e culturais, assim como do espaço das grandes cidades. A análise do silêncio sintomático daqueles que são convidados a voltar revela os interesses de classe que estão implicados. (SMITH, 2006, p. 83).

Para Bidou-Zachariasen (2006), “o fato de existir uma grande proximidade entre diversos programas urbanos de um continente ao outro mostra também que as camadas sociais condutoras do modelo também estão hoje ‘mundializadas’”(p. 54). Mais que isso, a difusão das políticas de regeneração urbana e a camuflagem do propósito de gentrificação demonstram a vitória ideológica da visão neoliberal das cidades, que “eufemiza os problemas da polarização social e da exclusão das classes populares” (p. 34).

As influências dos processos de reabilitação externos em São Paulo, especialmente os europeus, ocorre, portanto, através da disseminação de políticas neoliberais urbanas. Os conflitos vividos naqueles países são também reproduzidos aqui, uma vez que o que está em jogo é a disputa pela cidade e pela economia da cidade, entre as classes sociais urbanas. Os discursos que incorporamos em nossas propostas de políticas públicas, invariavelmente ambíguos, são influenciados por esses conflitos. E essa

ambigüidade é própria do neoliberalismo, podendo propiciar resultados contrários sob a mesma argumentação teórica e discursiva.

O melhor exemplo disso é a questão habitacional nas áreas centrais a intervir, colocada como projeto de “mistura de classes” e não como demanda social. A questão da diversidade social, presente na teoria e no discurso sobre a reabilitação de centros, aqui e nos países europeus, esconde o desejo de atrair as classes médias e altas, que teriam papel fundamental na reversão da deterioração das áreas, ou seja, na reversão da popularização.

O que pode fazer diferença no caso de São Paulo é a presença e a força dos movimentos sociais do Centro, anterior à conclusão de um grande projeto de renovação com gentrificação. Isso nos coloca numa posição vantajosa, pois é possível evitar que aconteçam expulsões em massa como correu na Europa e nos EUA ou, ao menos, estabelecer um contraponto inicial. Se reconhecemos a demanda por habitação social no Centro como legítima e fundamental é pertinente abandonar o discurso da diversidade social. Ademais, o Centro já é um dos poucos conjuntos de bairros de São Paulo que apresenta diversidade social (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006). Portanto é preciso cautela nos discursos e propostas, se se deseja realmente produzir habitação social no Centro e manter a população pobre que ali habita, melhorando suas condições de vida.

1.3. A defesa da habitação social no Centro de São Paulo

A construção da questão da habitação social no Centro desenvolveu-se recentemente, através de uma sucessão de pensamentos e leituras sobre a questão urbana e os processos em andamento no Centro.

O modelo Centro-Periferia de entendimento da cidade teve como principal contribuição o adiamento da formulação da questão, uma vez que os problemas habitacionais foram identificados apenas com a questão da periferia, sendo o Centro –

cidade formal - o local de moradia dos capitalistas e de reprodução do capital através da Indústria da Construção Civil.

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por processos que não podiam ser explicados somente pelo modelo Centro-Periferia, como a formação de enclaves fortificados, de novas centralidades e mais tarde o crescimento das favelas por toda a cidade e dos cortiços nas áreas centrais e envoltórias. Esses processos contribuíram para a formação da idéia hegemônica da degradação do Centro e, portanto, da necessidade de intervenção no mesmo. Mas essa discussão não incluía a questão habitacional, muito menos social.

O final da década de 1990 foi marcado pela leitura sócio-espacial da cidade através de mapas e dados sócio-econômicos. Se por um lado essa forma de análise contribuiu para a idéia de esvaziamento do Centro – populacional, econômico, edilício -, reforçando a noção de degradação, por outro fundamentou a construção da defesa da habitação social no Centro, demonstrando a subutilização do estoque construído, o não cumprimento da função social da propriedade e a extrema segregação social da metrópole.

Também nesse período chegaram as notícias da reabilitação de centros na Europa, na linha da renovação que marcou os anos 1990. Essas experiências tiveram influencia através da divulgação de casos bem sucedidos, cooperações técnicas e financiamentos internacionais, passando a inspirar técnicos e administradores públicos na América Latina. A idéia de que era preciso intervir nos centros urbanos torna-se hegemônica, abrindo espaço para propostas de renovação física, econômica e social das áreas “degradadas”. A crítica às intervenções também foi divulgada, ressaltando a necessidade de pensar mecanismos anti-gentrificação e políticas de habitação social. Tanto as propostas gentrificadoras como as de compromisso com a população de baixa renda tiveram influencia em São Paulo, num jogo de argumentação e forças até hoje indefinido.

Em 1997 foi realizada a primeira ocupação organizada em um edifício vazio no Centro de São Paulo, fato que se tornou um marco na história da habitação social nessa área

da cidade²². A partir daí a questão não podia mais ser negligenciada, negada ou formulada apenas no plano teórico, vinculada aos projetos que cada gestão municipal elaborava para a reabilitação do Centro. Era uma questão social evidente, representada por movimentos organizados, que defendiam o direito de morar no Centro e de ter suas condições de vida melhoradas.

Os movimentos sociais, junto a técnicos da área da habitação, passaram a discutir a possibilidade de formulação de um programa habitacional para o Centro, voltado a moradores e cortiços. Na época, as discussões centravam-se na possibilidade de formatação de um programa de locação social, aos moldes da experiência francesa (Silva, 2000). A oportunidade de efetivar as propostas aconteceu através da CDHU, dando origem ao PAC BID. Mas é ingênuo acreditar que a formulação desse programa foi fruto apenas de pressões sociais: o intuito do programa foi, desde o início, apoiar os planos de revitalização do Centro pelo governo do Estado, que previa a erradicação dos cortiços e a valorização imobiliária a partir de grandes intervenções em equipamentos culturais e reforma de edifícios públicos tombados.

Num primeiro momento, portanto, a defesa da habitação social no Centro aconteceu com enfoque na demanda dos cortiços, que estava negligenciada há anos. Os movimentos de moradia do Centro, com origem nas lutas dos cortiços, passaram a reivindicar uma política habitacional ampla.

No final da década de 1990 o Centro voltou ao foco das atenções pela questão habitacional e não apenas pelos problemas que lhes haviam sido atribuídos como singulares, advindos da degradação e do esvaziamento que teria sofrido. A questão da habitação social no Centro tornou-se elemento chave na discussão da reabilitação, não

²² A primeira grande ocupação foi no prédio da Secretaria da Fazenda, na Rua do Carmo, por cerca de mil famílias. O edifício estava fechado há mais de dez anos. Em seguida foram ocupados um edifício do INSS, na avenida Nove de Julho e um conjunto de sobrados da USP, na Rua Pirineus (Silva, 2000). As ocupações organizadas passaram a ter o apoio das universidades. No final da 1997 foi realizado um laboratório para elaboração de propostas de projeto num edifício ocupado na Rua do Ouvidor. O projeto contou com a participação de alunos e professores da FAU USP e da Escola Politécnica de Turim. A experiência foi sistematizada em um livro: SANTOS, André Luiz Teixeira et al., Org. Laboratório de projeto integrado e participativo para requalificação de cortiço. São Paulo: FAUUSP, 2002.

pela presença dos cortiços, mas pela reivindicação de uma política habitacional no Centro.

No entanto, a construção teórica da defesa da habitação social no Centro sempre manteve a questão subordinada à da reabilitação da área. Não há textos que mencionem a defesa da política habitacional na área central desvinculada da necessidade de reabilitação. Parece que as duas questões estão imbricadas, uma estimulando o fortalecimento da outra: pois se a reabilitação necessita, no seu projeto elitista, da limpeza social, o discurso e as ações nesse sentido provocam a reação dos movimentos sociais do Centro, fortalecendo a luta pela habitação e pelo direito de permanecer na área.

Tanto é assim que o surgimento da Associação Viva o Centro – cujo projeto é de renovação física e social - impulsionou a organização de resistência dos camelôs, catadores de material reciclável, moradores de rua e trabalhadores do sexo – movimentos sem grande visibilidade anteriormente – e resultou na defesa da “reabilitação com inclusão social”.

No campo da arquitetura e do urbanismo, os estudiosos de esquerda fortaleceram a defesa da habitação social no Centro ao longo da década de 1990. Analisamos a seguir, como dois dos principais autores dessa linha – Helena Mena Barreto Silva e Nabil Bonduki - articularam as visões sobre a cidade, o Centro e a questão habitacional na defesa da habitação social no Centro, e em que contexto o fizeram.

Em 2000 foi realizado o primeiro grande seminário sobre habitação em áreas centrais, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, intitulado “Habitação no Centro de São Paulo: como viabilizar essa idéia?”²³ Foi redigido texto base para a discussão, no qual Silva (2000) reconhece características potenciais para a efetivação de uma política habitacional nessa região, com base em dados dos censos do IBGE, da pesquisa Origem-Destino do Metrô e do cadastro imobiliário da Secretaria de Finanças do Município de São Paulo. A autora inicia o texto afirmando que “a

²³ A partir daí, aconteceram sucessivos seminários e debates, nos quais houve participação de representantes de países europeus que haviam implementado experiências de reabilitação de centros com habitação social, baseada em locação social.

ampliação do uso residencial nas áreas centrais de São Paulo [...] parece ser um consenso, mas a questão não é simples no contexto do processo de reabilitação” (SILVA, 2000, p.02). E defende uma política habitacional como forma de minimizar os efeitos de um processo de gentrificação eminente no Centro de São Paulo:

[...] não se conhece nenhuma política de revitalização do centro que não tenha sido acompanhada de valorização e da conseqüente expulsão das famílias mais pobres, mesmo quando existe essa preocupação por parte do poder público. [...] Cabe ao poder público e à sociedade implementarem instrumentos de política urbana e investimentos em programas de habitação social que se contraponham às tendências de expulsão (Silva, op. cit, p. 02).

Tal política deveria ser articulada à preservação do patrimônio histórico, bem como à política urbana de melhor aproveitamento da infra-estrutura instalada na cidade. Apesar da perda de população, do abandono de edifícios, bem como da demolição para construção de estacionamentos que vinha ocorrendo na área central, Silva considera que existiam fortes fatores favoráveis à produção de habitação de interesse social nessa área:

- existência de bairros (ainda) não disputados pelo mercado imobiliário formal de residências ou escritórios;
 - existência de terrenos vazios, de edifícios residenciais passíveis de reforma e de edifícios comerciais passíveis de reciclagem;
 - existência de edifícios de valor arquitetônico ou histórico, para os quais a melhor alternativa de recuperação e manutenção é sua reabilitação para uso residencial.
- (SILVA, op. cit., p. 03).

Note-se que os argumentos fundamentam-se nas idéias de perda da dinâmica imobiliária, subutilização dos imóveis e possibilidade de recuperação do patrimônio através de projetos habitacionais. Além do potencial físico, a autora ressalta a existência de um contexto social favorável à realização de uma política habitacional: a reivindicação dos movimentos de moradores de cortiço e sem-teto de permanecer no Centro e terem suas condições de habitação melhoradas. As ocupações organizadas são apontadas como uma solução para a situação de moradia das famílias ocupantes, bem

como uma forma de denunciar o problema habitacional e o abandono dos edifícios, sendo ponto de partida para negociações de uma política habitacional com o governo. Mas Silva, ressalta o conflito de interesses que envolve a questão:

[...] Por outro lado, temos iniciativas [...] [de associações de bairro e dos governos municipais e estaduais] visando a revalorização do patrimônio, requalificação do espaço público e intensificação de atividades culturais; assim como propostas de estímulo à reinstalação do terciário de prestígio e aumento da atividade imobiliária residencial (SILVA, op. cit., p. 02).

Ao longo do texto, a autora apresenta aspectos sobre a história do Centro, colocando como principais motivos da periferização ocorrida a partir de 1940 a expulsão dos moradores de cortiços através de intervenções urbanísticas, a implantação do sistema de transportes ligando Centro e Periferia, os altos preços do aluguel e a crise da locação, devido ao congelamento dos valores pela lei federal do inquilinato, em 1942, que reduziu a oferta de moradias de aluguel.

Em seguida, apresenta dados sobre as características atuais do Centro, ressaltando a perda de população e domicílios na última década, a baixa densidade demográfica da maioria dos distritos centrais, as altas taxas de vacância e o número baixo de lançamentos imobiliários pelo mercado formal – os quais relaciona com a legislação urbanística vigente a partir de 1972. A autora também aponta a degradação advinda do sistema de transporte – coletivo e individual -, devido a intervenções viárias e à concentração de linhas de ônibus e equipamentos como terminais inter-modais.

Em relação aos espaços públicos, constata degradação, promovida por intervenções públicas e pela presença das classes populares e marginalizadas:

por sucessivas intervenções desastrosas do setor público e de proprietários privados e pela ocupação desordenada pelos ambulantes durante o dia. Durante a noite, o abandono e a falta de policia favorecem a presença de marginais, que inibem a utilização por cidadãos ‘pacatos’. Cresceram também as ocupações de baixos de viadutos e os moradores de rua, exigindo soluções necessariamente mediadas por políticas sociais (Silva, op. cit., p. 29).

A autora contrapõe, no entanto, que os dados de concentração de empregos e ocupação de edifícios com uso comercial apontam para a permanência de grande vitalidade econômica da região, ao contrário do indicam os demais dados, numa primeira análise.

Os cortiços também são abordados, em especial a questão da falta de informações precisas sobre o número de moradores, as vantagens dos mesmos em morar no Centro e os altos preços por metro quadrado pagos no aluguel dos cômodos.

Todos esse dados são utilizados na argumentação em defesa da habitação social no Centro:

A produção de unidades de interesse social no Centro teria o duplo papel: de criar alternativas viáveis para a população interessada em morar no Centro e reverter o processo de abandono da área. As vantagens urbanísticas e econômicas da provisão habitacional no Centro são evidentes: reduzir a pressão sobre o sistema de transportes; otimizar a infra-estrutura e os equipamentos instalados; e evitar a expansão excessiva das cidades, especialmente sobre áreas de proteção ambiental.

Para a cidade de São Paulo, é importante que seu centro seja um espaço de uso misto e de apropriação democrática, onde convivam o comércio, os serviços, as residências, as atividades culturais e grandes manifestações políticas, o que contribuirá para a redução da violência urbana. A presença da população de menor renda em moradias dignas garantirá que o centro seja também um espaço de diversidade sociocultural, contrapondo-se à segregação espacial que caracteriza os bairros ricos e os bairros pobres da cidade. (Silva, op. cit., p.03).

A autora defende ainda que o processo de reabilitação com habitação social seja realizado com participação social e de forma integrada. Apesar da defesa da habitação para os mais pobres, visando a melhoria da questão habitacional e do funcionamento da cidade como um todo, o discurso da diversidade social e do equilíbrio de classes está presente.

Outro importante texto em defesa da habitação social no Centro – “Habitação na área central de São Paulo: uma opção por uma cidade menos segregada, por um centro sem exclusão social”- foi produzido pouco depois, no contexto da discussão do Plano

Diretor, em 2001. Na época foi formada uma Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central, na Câmara Municipal, presidida pelo então vereador, Nabil Bonduki. Segundo texto de apresentação, o objetivo da Comissão foi “analisar a situação da área consolidada da cidade, em particular seu esvaziamento econômico, imobiliário e populacional, e propor medidas para incrementar o uso habitacional na região, em particular no que se refere a moradia de interesse social”(BONDUKI, 2001, p. 1).

O autor relembra que as intervenções públicas no Centro sempre aconteceram no sentido da renovação, gerando expulsão da população mais pobre:

enfrentar o problema da deterioração do centro sempre se deu sem a preocupação de manter essa população na região, em condições dignas de moradia. A opção sempre foi excluí-los de morar perto. [...] habitação popular no centro virou sinônimo de cortiço, de precariedade, de anomalia (Bonduki, op.cit., p. 3).

Associa o esvaziamento imobiliário e o processo de subutilização de imóveis à formação de novas centralidades, com tendência acentuada na década de 1980. Além disso, aponta a defasagem das construções devido a novas demandas tecnológicas dos setores comerciais e de serviços. Mas, assim como Silva, afirma que o Centro não perdeu a vitalidade, constituindo-se num pólo de empregos e comércio especializado, apesar da popularização que sofreu.

A habitação social é apontada pelo autor como uma demanda dos movimentos organizados e também como uma forma de “dar sustentabilidade” à intervenção de recuperação da área central proposta pelo poder público municipal. Mais do que isso, o autor considera que

Viabilizar moradia digna nas áreas centrais não é, simplesmente, responder a uma reivindicação justa dos movimentos de moradia e da população de baixa renda moradora de cortiços; trata-se de uma proposta para a cidade, na perspectiva de reduzir as desigualdades urbanas e a segregação social (Bonduki, 2001, p.04)

Por isso, o autor ressalta a necessidade de utilizar instrumentos urbanísticos para reverter a lógica de localização dos conjuntos habitacionais na periferia e a

subutilização de áreas urbanizadas, não apenas a área central – todos os bairros consolidados da cidade.

Ao caracterizar o esvaziamento da área central utiliza-se dos mesmos dados que Silva: perda de população e densidade populacional. Também utiliza o mapa de incremento populacional por distrito, fornecido pelo Gabinete da vereadora Aldaíza Spozati, que mostra altas taxas de crescimento nos distritos mais distantes do Centro - nas áreas de proteção aos mananciais -, e crescimento negativo em todo o Centro Expandido.

Por fim, Bonduki indica que a questão da habitação social no Centro é um desafio, principalmente devido aos conflitos e disputas de setores sociais pela área. Para viabilizar a política habitacional, propõe:

[...] a Câmara e esta comissão vão debater essa questão na perspectiva de recuperação sem exclusão social. Para isso, é fundamental garantir acesso à terra e sobretudo aos imóveis sub utilizados, subsídio para a população de baixa renda e mudança da legislação, para agilizar e baratear a produção habitacional. O Plano Diretor de São Paulo, que contará com os instrumentos urbanísticos aprovados no Estatuto da Cidade, certamente poderá garantir novas condições para a produção de habitação a baixo custo no centro. (BONDUKI, op. cit., p. 10)

Assim, um conjunto de fatores de ordem teórica, política e social levaram à construção da questão da habitação social no Centro de São Paulo, tal como a conhecemos hoje. No plano teórico, a defesa da habitação social no Centro foi fruto do percurso das visões acerca do crescimento da metrópole e da questão habitacional. Ambas foram marcadas pela visão dos teóricos de esquerda. Já a construção teórica acerca dos processos em andamento no Centro foi mais influenciada pela visão ideológica sobre o fenômeno da popularização da região. Essa visão ideológica tem sido utilizada das mais diversas formas e graus de intensidade, tanto pelos que defendem a intervenção no Centro com habitação social e inclusão social, como pelos que propõem a renovação social como impulsora da recuperação urbanística da área. Esses últimos também têm se utilizado da defesa do incremento habitacional na região, mas com o intuito de atrair as classes médias e altas. O discurso da “diversidade social”, no entanto, está presente nos dois projetos para o Centro.

Nos planos político e social, ressaltamos a mobilização dos movimentos sociais do Centro – como reação ao eminente processo de gentrificação, como reivindicação de uma política pública ampla e como demanda habitacional organizada (caso dos que já habitam o Centro, em condições precárias).

Ainda no plano político, a eleição de um governo municipal progressista (2001-2004) consistiu o contexto ideal para a formulação de um conjunto inédito de programas de habitação social no Centro e de instrumentos urbanísticos que facilitaríamos a implementação dessa política - são esse programas e instrumentos que analisaremos no próximos capítulos.

Por fim, em 2003, outro marco político e institucional fortaleceu a questão da habitação social em centros urbanos. Houve mudança de gestão no Governo Federal e criação do Ministério das Cidades. Tal Ministério lançou um programa de “Reabilitação de Centros Urbanos”, no qual combina recuperação do patrimônio histórico e habitação social. É colocado como objetivo do programa:

Reverter o processo de expansão urbana através do constante alargamento de suas fronteiras periféricas e ao mesmo tempo repovoar e dinamizar áreas centrais já consolidadas; isto contribui com o arrefecimento da segregação social e espacial e melhora as possibilidades de integração de diversas classes de renda à economia e à vida urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, P.09).

Capítulo 2

Produção de habitação social no Centro

A formação da questão da habitação social no Centro – enquanto questão teórica, política e social – é recente, como pudemos perceber na análise realizada no capítulo anterior. A formação da questão enquanto objeto de intervenção pública, na ação de produção de habitação social, também é recente e pouco significativa, se comparada à produção na periferia do município e da metrópole nas últimas décadas¹. Nesse capítulo analisamos essas ações concretas de produção pública no Centro, relacionando-as ao contexto político em que foram efetivadas, bem como ao discurso que as embasaram. Nosso foco de estudo é o período de 2001 a 2004, quando identificamos a produção mais significativa, em quantidade e qualidade.

¹ O cálculo de unidades totais produzidas até 1997 por COHAB, HABI e CDHU, por zona da cidade, mostra que apenas 2,6% (3.979 unidades) foi localizada nos Centros Histórico e Expandido; enquanto as Zonas Sul, Leste e Norte, somam 82, 9% (127.408 unidades). Apenas na Zona Leste 2 (porção mais distante do Centro) concentraram-se 60,2% das unidades. Dados de Silva (1998).

No discurso das gestões municipais a questão aparece pontualmente desde a década de 1970, relacionada aos cortiços, e sempre subordinada a um conjunto de diretrizes urbanísticas para a área central. Para Diogo (2004)

o fato de, em 1975, a necessidade e os principais argumentos que justificam a ampliação do uso habitacional no Centro já estarem delineados, nos faz refletir sobre quais fatores determinaram a demora de quase trinta anos para chegar ao ponto inicial de uma ação concreta e ampla (DIOGO, 2004, p. 151).

A autora sugere duas justificativas: o distanciamento histórico entre as políticas habitacional e urbana e a identificação da questão da habitação no Centro apenas com os cortiços, sobre os quais as administrações municipais concentraram-se na tentativa de contagem da demanda, mas nunca chegaram a intervir na realidade das habitações e dos moradores. Outra justificativa para esse adiamento da questão é dada por Silva, que relaciona a falta de ação do poder público às pressões populares:

Até o final dos anos 80, nos órgãos públicos, a proposta de intervenção na habitação no Centro restringia-se a melhorias da habitação encortiçada [...] As reivindicações dos movimentos populares – quando começaram – ou estavam dirigidas para melhorias nos cortiços ou para moradia baseada no lote e na autoconstrução² (SILVA, 2000, p. 38).

Portanto a proposição de uma política habitacional na área central não aconteceu durante os últimos 30 anos nem pelo lado do poder público e dos técnicos, nem pelo lado dos movimentos sociais.

Na ação concreta, temos marcos pontuais: a produção de conjuntos pela Cohab no Brás, em meados da década de 1980 e os programas voltados para moradores de cortiço no governo Erundina (1989-1992). Os conjuntos verticais do Brás, construídos pela Cohab em 1986 foram destinados à classe “média-superior”, segundo classificação da Companhia, em terrenos de propriedade da mesma. Foi a primeira produção

² A experiência dos mutirões no governo Erundina e municípios com administrações de esquerda no final da década de 1980, trouxeram grandes avanços para a discussão da habitação e tornaram-se bandeira de luta desde então. No entanto, mantiveram o foco central de atuação nas periferias.

habitacional pública significativa no Centro (LABHAB, 2006)³. No entanto, os empreendimentos não foram destinados à demanda de habitação social ou de cortiços.



Figura 2.1. Empreendimentos da Cohab no Brás, 1986 (Fotos da autora).

No governo Erundina foram promovidos os primeiros empreendimentos de habitação social pelo poder público como parte de um programa habitacional com foco no Centro.

A postura da municipalidade com relação ao tratamento a ser dado aos cortiços sempre foi a da remoção [...] com a administração Luiza Erundina, uma nova política começou a ser adotada, com a proposta de fixação da população encortiçada em seu local de moradia. (SAMPAIO, M.R.A.; PEREIRA, P.C.X., 2003)

No âmbito do “Programa de Produção de Habitação de Interesse Social”⁴, promovido pela Secretaria de Habitação (SEHAB), foram realizados os mutirões Celso Garcia (1992) e Madre de Deus (1995), ambos construção nova em terrenos de cortiços de origem. Os dois projetos executados somaram 227 unidades habitacionais e foram as primeiras práticas de produção de habitação no local original do cortiço, atendendo à demanda moradora do mesmo. Apesar da pequena produção e da descontinuidade das ações na gestão seguinte, a experiência foi uma resposta a pressões e fortaleceu os

³ Foram construídos 2004 apartamentos junto à estação de metrô Brás e 1044 junto à Bresser (Silva, 2000).

⁴ Além desse programa, foi criado o “Programa de Recuperação de Cortiços”, que previa melhorias pontuais nos imóveis encortiçados através de dois sub-programas, o primeiro para a compra dos imóveis e o segundo para financiamento para reforma ou construção nova no terreno de origem. Através desse programa foram iniciados outros pequenos empreendimentos, paralisados na gestão Maluf e concluídos apenas na gestão Marta: Imoroty, Pedro Facchini e Eiras Garcia.

movimentos do Centro, uma vez que provou ser viável a produção de habitação em áreas centrais e para a demanda de cortiços.

Ainda na administração Erundina foi feita proposta de Plano Diretor (que não chegou a ir à votação) que previa incentivos à política habitacional em áreas centrais, visando a melhor utilização da infra-estrutura, a promoção de adensamento e a diversidade de usos. Para tal foram previstas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – nos cortiços, com objetivo de garantir a fixação da população pobre nas áreas centrais. Essa foi a primeira iniciativa de articulação entre produção habitacional e instrumentos urbanísticos no Centro:

[...] esse programa foi o primeiro fixação da população no Centro. E ele foi uma referência pra discutir também o PAC. Porque a partir dessa experiência os movimentos foram na CDHU e começaram a discutir a importância de um programa de atuação em cortiços ⁵.

A administração seguinte, de Paulo Maluf (1993-1996), não manteve ou desenvolveu política habitacional para essa área da cidade e centrou-se no Projeto Cingapura, no qual favelas em áreas consolidadas da cidade e localizadas junto a importantes vias eram em parte substituídas por conjuntos habitacionais, com claro propósito publicitário, dado que o restante da favela permanecia sem melhorias. O programa, apesar de não ser voltado para áreas periféricas, também não tinha como foco a Área Central e sim, favelas com visibilidade na cidade consolidada.

Para o Centro, Maluf criou o Pró Centro, lançado em 1993. O programa tinha como objetivo a “requalificação urbana”, para deter o processo de degradação do Centro, supostamente causado pela dificuldade de acesso, circulação e estacionamento; obsolescência do estoque imobiliário, insegurança pessoal e deterioração ambiental e paisagística. Previa investimentos pontuais, principalmente no perímetro do Centro Histórico, na área da antiga Administração Regional da Sé, mas muito pouco dos projetos foi executado nessa gestão.

⁵ KOHARA, L. Coordenador do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Entrevista concedida em abril de 2006.

O governo Celso Pitta (1997-2000) deu continuidade ao Pró-Centro, assinando um financiamento com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Para a questão habitacional foi elaborado o “HabiCentro”, que previa quatro linhas de atuação: Habitação para classe média, Operação cortiço, Projeto terceira idade e Projeto residencial estudantil. A elaboração desse plano teve grande influência da Associação Viva o Centro (DIOGO, 2004).

Por outro lado, as pressões dos movimentos organizados de moradia – Unificação das Lutas de Cortiços (ULC) e Fórum de Cortiços⁶ - resultaram na indicação de 42 imóveis para projetos de habitação social. Mas nada foi executado e no mesmo perímetro de vigência do Pró-Centro foi aprovada a Operação Urbana Centro (lei 12.349/97), que previa incentivos à renovação urbanística através de demolições e remembramento, mudança de uso, construção de garagens não computadas na área edificada final e coeficiente de aproveitamento podendo chegar a 6,0. Ou seja, a operação ia no sentido oposto ao incentivo à habitação social no Centro.

O período mais recente, a partir de 2000, destaca-se pelo conjunto ações concretas de produção de habitação social no Centro, que engloba as reabilitações de edifícios pelo PAR Reforma (Programa de Arrendamento Residencial – Reforma), a produção da CDHU (Companhia Estadual de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) pelo PAC-BID (Programa de Atuação em Cortiços, com financiamento do BID) e um conjunto de programas municipais iniciados pelo governo Marta (2001-2004) no âmbito do Programa Morar no Centro – Locação Social, Bolsa Aluguel, Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIHs) e Programa de Cortiços - paralisado pelo governo Serra/Cassab (2005-atual).

Nesse período mais recente, quando a questão da habitação social no Centro tornou-se alvo de programas públicos - que não chegaram a constituir-se em política – o contexto foi de pressão pelos movimentos de moradia do Centro, consenso em relação

⁶ Segundo Barros (2003, p. 42) “A história dos movimentos de moradia que atuam na região central tem origem na Moóca, na Associação dos Trabalhadores da Moóca, desde fins dos anos 70. Atualmente são sete movimentos que atuam na região central de São Paulo. Sua estruturação se deu a partir de subdivisões do grupo inicialmente formado na associação acima referida, chamado de ULC: Unificação das Lutas dos Cortiços”. Os cinco grandes movimentos atuantes hoje no Centro são: ULC - Unificação das Lutas de Cortiços, MMC - Movimento de Moradia do Centro, Fórum de Cortiços, MSTC - Movimento dos Sem Teto do Centro e MSTRC – Movimento Sem Teto da Região Central.

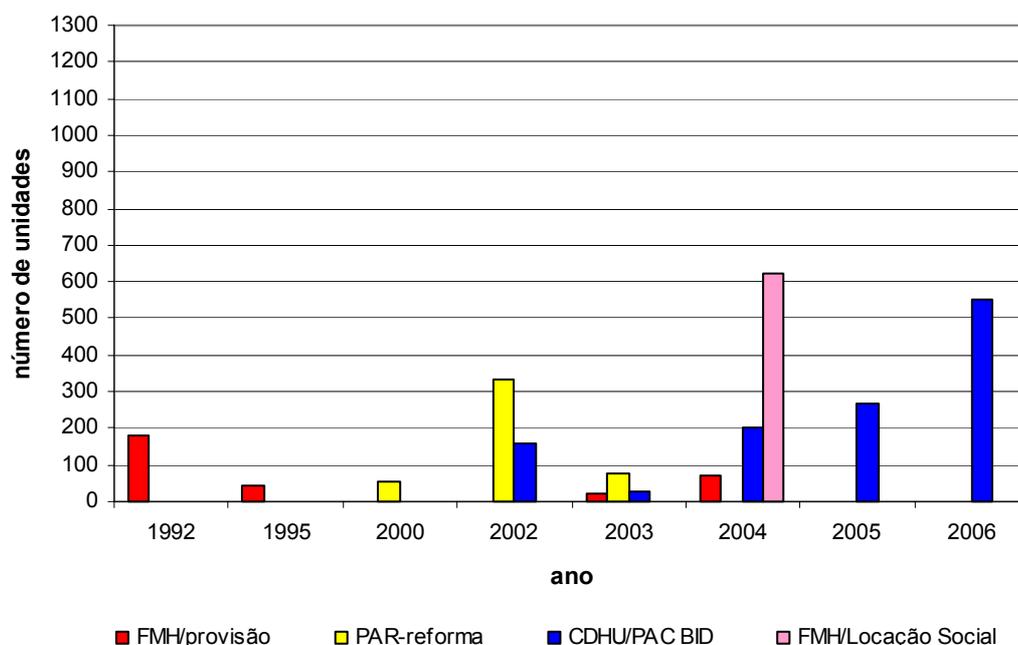
à necessidade de intervenção pública para melhoria da área central e formulação de um Plano Diretor para São Paulo, com enfoque na possibilidade de aplicação de instrumentos urbanísticos recém aprovados pelo Estatuto da Cidade. Pela primeira vez, a questão da habitação social no Centro foi defendida como política pública abrangente, vista como parte do problema habitacional da metrópole. Nesse sentido ocorreu uma reversão, pois anteriormente a questão havia sido identificada apenas com o problema dos cortiços. No período de 2001 a 2004, o Programa Morar no Centro, além de priorizar a produção na área central, trata a demanda de cortiços apenas como mais uma, dentre um universo mais amplo a ser atendido. Além disso, o período recente concentra a produção mais significativa em quantidade e qualidade, bem como a real possibilidade de articulação entre produção de habitação social e instrumentos urbanísticos aprovados para o Centro, ainda que com poucos resultados. É interessante notar que, no entanto, o Programa Morar no Centro era apenas um dos itens de um programa reabilitação geral do Centro – o Ação Centro.

O que o Programa Morar no Centro traz é uma discussão da moradia no Centro atrelada a outras discussões do Centro. [...] traz um debate da habitação popular no Centro e da requalificação do Centro. E traz uma proposta de articulação das intervenções e uma metodologia de atuação, uma qualificação nos programas que já existiam. Dá uma dimensão mais ampla, faz o programa e pensa o Centro, não só o cortiço.⁷

O gráfico 2.2. ilustra a evolução do número de unidades produzidas, por programa, de 1992 a 2006. Através dessa ilustração observamos claramente a concentração da produção no período de 2001 a 2004, bem como a paralisação dos programas municipais, ou com o envolvimento do município - no caso do PAR -, a partir de 2005.

⁷ KOHARA, L.

Gráfico 2.1. Número de unidades produzidas no Centro por ano de conclusão e programa habitacional (1992 a 2006)⁸



O objetivo desse capítulo é traçar um quadro geral da produção habitacional pública do período 2001 a 2004, passando pelo contexto de elaboração, forma de funcionamento e resultados desses programas habitacionais. O objetivo específico é buscar elementos para entender as dificuldades e potencialidades dos programas

⁸ Através do FMH – Fundo Municipal de Habitação – foram produzidas unidades novas para venda financiada (Provisão) e Locação Social. Não foram computadas as bolsas aluguel concedidas pela Prefeitura no mesmo período. No PAR Reforma – Programa de Arrendamento Residencial - as unidades provêm de reforma de edifícios no Centro, com financiamento da Caixa Econômica Federal e gestão conjunta com o Ministério das Cidades e a prefeitura. O CDHU/PAC BID é o Programa de Atuação em Cortiços - promovido pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, com financiamento do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Os dados sobre produção de cada programa apresentados ao longo do capítulo foram organizados a partir de três fontes: o recente levantamento elaborado pelo LabHab FAU USP (LabHab, 2006), publicações da SEHAB e da COHAB do final de 2004, publicação da CDHU sobre o PAC (2006), e informações levantadas nos sítios da prefeitura de São Paulo e da CDHU nos meses de março, abril e maio de 2006.

desenvolvidos, no contexto dos processos em andamento no Centro. Ou seja, subsidiar análise posterior acerca das relações entre os entraves e potencialidades da produção habitacional pública e a dinâmica de produção da cidade, na qual estão em conflito os interesses de seus agentes.

Os projetos desenvolvidos no Centro tiveram participação intensa dos movimentos de moradia, em parceria com os órgãos públicos - promotores e financiadores - na seleção de imóveis para reabilitação, negociação com proprietários e indicação de demanda. Outro agente importante foram as assessorias técnicas de arquitetos e engenheiros, que mais recentemente incorporaram sociólogos e educadores. Portanto temos como agentes principais da produção no Centro os movimentos – lideranças e demanda -, o executivo municipal, estadual e federal – através de técnicos e das companhias de habitação -, os órgãos financiadores, os proprietários de imóveis, e as assessorias técnicas.

A articulação desses agentes para a produção de habitação social está diretamente relacionada aos resultados obtidos, bem como ao tipo de empreendimento concretizado, sendo fundamental para a compreensão dos resultados dos programas e das demandas por legislação ou formas de financiamento advindas da avaliação das primeiras experiências.

Dessa articulação, ressaltamos o papel dos movimentos, junto às assessorias técnicas, como articulador de todos os outros agentes, desde a concretização do primeiro empreendimento, pelo programa PAR:

[No PAR Reforma] a construtora já chega com o imóvel negociado, a CEF analisa o empreendimento e fala quanto pode pagar pelo imóvel – seja terreno ou edifício. Quem fazia toda a negociação era o movimento e a assessoria, só que o contrato tinha que passar pela construtora, a própria assessoria tinha que ser remunerada pela construtora. A demanda e a assessoria é tudo acordo político. Oficialmente é tudo pela construtora.⁹

⁹ VIEIRA, A. D. Arquiteta da Secretaria de Habitação (SEHAB) no Grupo de Análise de Imóveis para reabilitação(GTAI - Pró-Centro), gestão 2001-2004. Entrevista concedida em novembro de 2004.

O PAR é que tá durando mais, porque a gente tem mais autonomia, você procura o projeto, procura a construtora. Diferente do PAC que você apresenta o cortiço, o cortiço tem que estar caindo, tem que estar sendo despejado, o proprietário tem que falar o que vai fazer com o cortiço, aí as famílias nem todo mundo tem renda pra ir pra um projeto pronto construído, daí pega carta de crédito, então é muito difícil.¹⁰

A estratégia do movimento continua sendo a ocupação. E ela dá resultado. Por causa das ocupações de ontem a Prefeitura já nos ligou pra negociar. [...] Nós temos muita entrada na Caixa, porque nunca tivemos uma discussão, de sair xingando, etc. A nossa relação com o Movimento é que no começo a gente que faz tudo. Mas a gente também ensina pra eles, porque um dia a gente não vai mais estar perto. Nós somos técnicos, não fazemos ocupação, não xingamos o governo na reunião. [...] Eles trabalham muito mais com a emoção. [...] Não trabalhamos com o MSTC. Agora trabalhamos mais com a ULC. Fazemos os estudos, levamos as negociações até o projeto sair. Aí somos contratados de gaveta pela construtora que assina com a Caixa. Por isso é importante: ter uma boa relação com a Construtora. E ninguém quer pegar, porque a margem de lucro no PAR no Centro é menor e dá atraso, problema na obra¹¹.

Os movimentos já tinham tudo mapeado, todos os imóveis vazios. Mas eles trabalham muito mais indicando áreas pra ocupação pontual, e não discutem muito as questões mais gerais. O que mobiliza as pessoas é a questão da casa, precisa romper um pouco com essa lógica. [...] Para os movimentos a estratégia era mais pontual, prédio e lote, tentando financiamento pra aquele projeto específico. Aí faziam negociação com proprietários direto¹².

Tendo essa dinâmica como presente nos processos de produção da habitação social torna-se mais fácil compreender o funcionamento dos programas em vigência de 2001 a 2004, que apresentamos a seguir.

¹⁰ KROLL, Verônica. Coordenadora do Fórum dos Cortiços. Entrevista concedida em maio de 2006.

¹¹ GUSSON, Alessandra Lauriano Alfonsi. Engenheira da Assessoria Integra. Entrevista concedida em abril de 2006.

¹² SANTO AMORE, CAIO. Arquiteto da Assessoria Técnica Peabiru. – Trabalhos Comunitários e Ambientais. Entrevista concedida em abril de 2006.

2.1. Produção de habitação social no Centro de 2001 a 2004

2.1.1. Os programas em vigência

Programa de Arrendamento Residencial – Reforma – PAR Reforma

O PAR foi lançado em 1999 pelo Governo Federal (gestão Fernando Henrique Cardoso), através da Caixa Econômica Federal (CEF). O programa é destinado à população de até seis salários mínimos de renda familiar, prioritariamente de grandes centros urbanos, e consiste em arrendamento residencial, com opção de compra ao final do prazo de contrato. A partir de 2001, a Caixa passou a financiar o programa PAR Reforma, uma adaptação do PAR original, voltado às demandas dos movimentos organizados do Centro de São Paulo¹³ através da reforma de edifícios desocupados para a produção de habitação social.

O Programa foi adaptado à reforma por uma demanda dos movimentos sociais. Em 1997, esses movimentos e as assessorias técnicas apresentaram uma lista de imóveis vazios no Centro de São Paulo, exigindo que os órgãos públicos promovessem a reabilitação para HIS. O PAR Construção estava sendo formulado na nessa época, consistindo numa possibilidade de financiamento. Iniciam-se então as ocupações de edifícios como forma de pressão, ocorrendo uma ocupação na quadra da Caixa Econômica, na Sé. As negociações resultam no PAR Reforma, sendo assinado o primeiro em 2000 – o edifício Fernão Sales.

O PAR é para ser um empreendimento do mercado. A Caixa assina diretamente com a construtora, não requer envolvimento da Prefeitura. É de um banco para a

¹³ A Lei Federal 10.188/2001 criou o Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, cujos recursos são utilizados no Programa de Arrendamento Residencial - PAR, cabendo à Caixa Econômica Federal sua implementação. O arrendamento pode ser feito em até 180 meses, sendo que a taxa de arrendamento mensal é calculada considerando 0,7% do preço da unidade habitacional pronta. Ao final do prazo de arrendamento, as famílias têm a opção de compra do imóvel. O valor máximo do custo do imóvel para a Região Metropolitana da cidade de São Paulo é de R\$ 40.000,00, sendo admitidos casos excepcionais em que o valor do imóvel poderá ultrapassar este limite. Foram disponibilizados para o PAR R\$ 880 milhões, em todo o país (CEF, 2001).

as construtoras. A partir da primeira ocupação é que a CEF abre a negociação para transformar o PAR em Reforma. (VIEIRA, 2006)¹⁴.

O Programa PAR é gerido pela Caixa Econômica, através da contratação de uma construtora que se responsabiliza pelas obras. Em São Paulo, no entanto, os movimentos, assessorias e Prefeitura tiveram papel fundamental, participando das negociações com os proprietários de imóveis e para definição de demanda, edifícios e projetos. Em 2001 foi assinado convênio entre a Prefeitura e a Caixa para implementação do PAR Reforma, no âmbito do Programa Morar no Centro. A Prefeitura se obrigou a um conjunto de medidas visando facilitar a obtenção de imóveis, a redução de custos e prazos para licenciamento, a melhoria da qualidade dos projetos e a indicação de famílias prioritárias. A Caixa se obrigou a garantir que os empreendimentos viabilizados fossem destinados à demanda indicada pela Prefeitura e que os subsídios concedidos pela Prefeitura fossem repassados aos arrendatários, além de atender a um conjunto de critérios relativos à qualidade de projetos e inserção urbana dos empreendimentos.

Uma vez aceitos os custos e demais valores referentes ao projeto, a CAIXA compra a área ou prédio, incluindo o projeto que será executado pela empresa de construção civil apresentada na fase de análise. O grande entrave tem sido a equação entre o preço do imóvel e da obra, e o número de unidades final, uma vez que o preço unitário não pode ultrapassar a faixa dos 40 mil reais. Além disso, as empreiteiras não costumam trabalhar com obras de pequeno porte, e tampouco as imobiliárias que gerenciam o condomínio e o arrendamento posteriormente.

Nisso, a lista de quase 400 imóveis fornecida pelos movimentos foi sendo descartada, uma vez que a maioria dos imóveis não era viável dentro dessas condições. O trabalho do GTAI era fazer os estudos de viabilidade dos imóveis. Segundo Vieira:

foram considerados inadequados os edifícios que estavam parcialmente ocupados, não estavam a venda; o porte não condizia com o programa (ex: sobrados) e aqueles cujas características arquitetônicas eram inadequadas (ex: pé-direito, iluminação...). Ao todo 54 imóveis foram objeto de estudos de viabilidade

¹⁴ Entrevista concedida em novembro de 2004.

arquitetônica e financeira”.¹⁵ Até 2004, haviam sido concluídos seis empreendimentos, totalizando 624 unidades. (SEHAB, 2004). Outros sete projetos foram desenvolvidos e contratados, mas não chegaram a ter a obra finalizada até o final da gestão.

A tabela abaixo, demonstra a comparação entre os valores de oferta dos imóveis, os valores venais e os valores de viabilização do PAR Reforma, segundo os casos estudados no GTAI. Percebe-se que os valores de oferta estão muito acima dos valores venais e estes acima dos valores de viabilização dos empreendimentos tanto para compra de imóveis comerciais, como de hotéis e residenciais.

Tabela 2.1. Comparação de valores por unidade viabilizável

	Valor Venal	Valor Oferta	Valor Viab.
	R\$/UH	R\$/UH	R\$/UH
Comercial	R\$ 26.050,26	R\$ 33.253,08	R\$ 11.161,50
Hotel	R\$ 20.281,23	R\$ 43.371,52	R\$ 17.384,45
Residencial	R\$ 20.804,81	R\$ 25.237,90	R\$ 17.070,87

Fonte: SEHAB, 2004.

Durante as discussões sobre o Plano Diretor e a definição do PRIHs e ZEIS, o GTAI indicou diversos imóveis estudados para incidência dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade, mas a maioria não foi incluída como tal nos Planos Regionais.

¹⁵ VIEIRA, A.D.

Programa de Atuação em Cortiços – PAC/BID

O PAC é o programa do governo do Estado de São Paulo para cortiços no Centro. Foi criado em 1998, num momento de crescente pressão social e vácuo nas administrações municipais acerca da questão. As ocupações organizadas haviam aumentado e os governos Maluf e Pita completavam seis anos de dificuldades de diálogo entre a prefeitura e os movimentos, bem como nenhuma ação efetiva de produção habitacional no Centro. Paralelamente, técnicos e lideranças vinham discutindo com a CDHU a possibilidade de implantação de um programa de locação social. A resposta foi a criação do PAC, para o qual o governo assinou financiamento com o BID¹⁶. Tal financiamento aconteceu num momento em que o governo iniciava projetos de revitalização de edifícios tombados, concentrados na região da Luz – Pinacoteca do Estado, Estação da Luz, Estação Júlio Prestes, antigo prédio do DOPS, entre outros. Na mesma época, a prefeitura, sob a gestão de Celso Pitta, assinava financiamento também com o BID para revitalização do Centro de São Paulo.

Portanto o programa vem com o intuito, não explicitamente declarado, de erradicar os cortiços do Centro, o que ajudaria no processo de revitalização. Por esse motivo a principal forma de atuação do PAC tem sido a demolição do imóvel encortiçado e construção de edifícios novos, que podem atender ou não a demanda original, uma vez que isso depende da capacidade de endividamento de cada família. A apresentação do programa, disponível no sítio da CDHU, ressalta a relação da presença dos cortiços com a necessidade de revitalizar o Centro:

Os cortiços representam um problema crônico nos grandes centros urbanos. O Pró-Lar Atuação em Cortiços (criado pelo Decreto 43.132 de junho/1998 do Governo do Estado) atua para mudar essa realidade a partir de um abordagem

¹⁶ O volume de recursos para o programa é de US\$ 220 milhões, sendo metade do Governo Estadual e metade do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Numa primeira etapa do programa, de 2002 a 2005, foi previsto investimento de US\$ 70 milhões para a construção de 5 mil unidades na região central de São Paulo.

ampla, contribuindo para revitalizar o centro deteriorado dessas cidades (CDHU, 2006).¹⁷

O programa coloca como objetivos: “produzir unidades habitacionais a partir da construção nova ou reforma, para venda ou aluguel, destinada à população moradora em cortiços” (Silva, 2000, p. 42).

A atuação se dá em perímetros definidos, chamados de setores básicos de intervenção, localizados em bairros considerados prioritários. Em São Paulo são nove setores: Pari, Brás, Moóca, Barra Funda, Belém, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Santa Cecília. Nesses setores foram realizados levantamentos de uso e ocupação do solo e identificação de imóveis encortiçados. A pesquisa foi realizada pela CDHU em parceria com a fundação SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados) e revista pela CDHU em 2004. Foram encontrados 1.648 imóveis encortiçados nos nove setores, uma área de aproximadamente 62 km², com 14,7 mil domicílios e 38,8 mil moradores (CDHU, 2006). Nesses setores foram selecionados cortiços para intervenção, nos quais é foi realizado levantamento sócio-econômico.

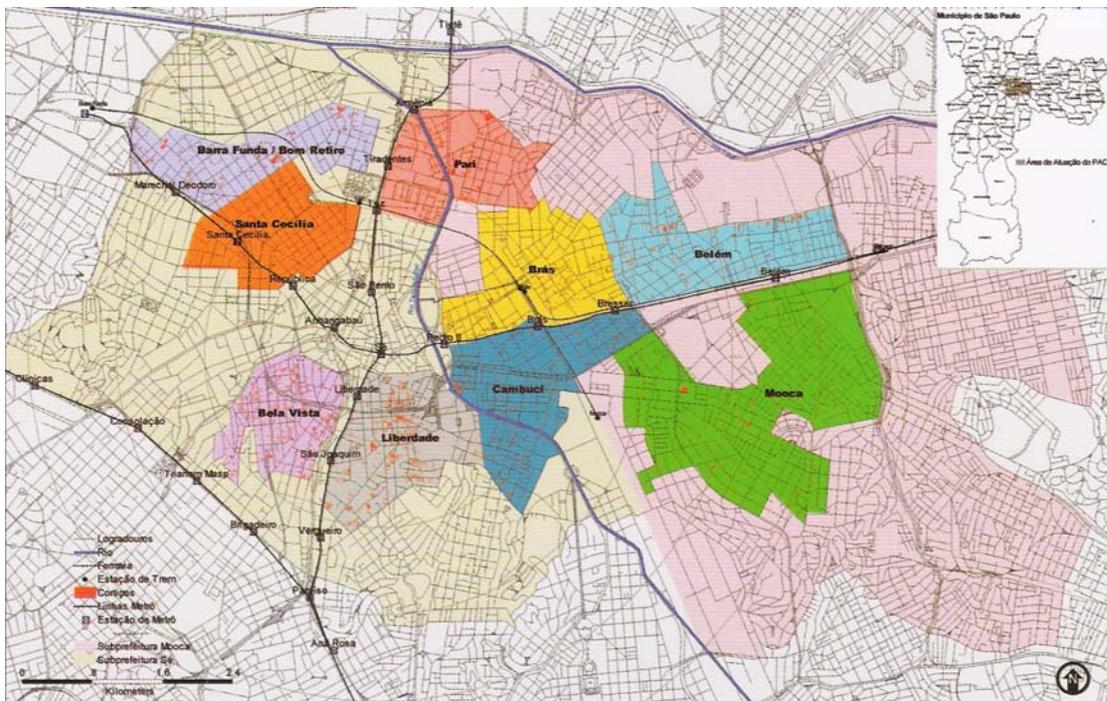


Figura 2.2. Setores Básicos de Intervenção – CDHU – PAC – BID. Fonte: Domingues, 2004.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/http/prohab/corticos/tecorticos.shtml>>. Acessado em: 20 dez. 2006.

Até o momento pouco foi realizado no âmbito do programa. Em 2002 foram entregues as primeiras unidades habitacionais: 160 unidades no bairro do Pari (Rua Canindé, 53) - dois edifícios de dez andares, cada um com 80 unidades de dois dormitórios e 40 metros quadrados de área útil. O empreendimento, chamado de Pari-A, atendeu famílias de três cortiços da cidade: o Cinema da Moóca, Hospital Nossa Senhora Conceição (no Brás) e o Edifício Almeida (na esquina da Av. São João com Rua Ana Cintra, em Santa Cecília). Os cortiços de origem foram demolidos e no seu lugar construídos os edifícios novos. Parte das famílias, que não apresentava renda para entrar no financiamento ou que alegou não desejar participar do empreendimento, recebeu verba de atendimento no valor de R\$ 1.800,00.

O atendimento pelos programas tem sido basicamente o arrendamento com possibilidade de compra. Mas recentemente, tem sido concedida Carta de Crédito (individual) para compra de imóvel no mercado, usado ou novo, com condições de habitabilidade avaliadas pela CDHU. Nos dois casos é concedido subsídio, mas este invariavelmente não proporciona o atendimento a famílias de renda mais baixa – de zero a três salários mínimos – porque os custos totais dos imóveis financiados são muito altos.¹⁸

A ajuda de custo também é usada no caso de a família moradora do cortiço em intervenção não poder ou não querer nenhum dos financiamentos oferecidos¹⁹. Essa forma de atendimento, utilizada em todos os programas da CDHU, é muito questionável, uma vez que não resolve o problema de moradia da família e agrava a questão habitacional na cidade. As famílias “removidas” acabam resolvendo sua condição de moradia, temporariamente, em situação de precariedade igual ou pior a que se encontravam antes da intervenção. Muitas constroem favelas em locais distantes ao da moradia original.

¹⁸ Atualmente, o subsídio é de R\$ 15 mil por família, e o valor máximo da carta de crédito é de R\$ 45 mil, segundo Maria Cláudia Brandão, coordenadora do programa.

¹⁹ No empreendimento à Rua Ana Cintra, em Santa Cecília, por exemplo, o imóvel foi desapropriado e reformado, resultando em 70 unidades habitacionais (em finalização da obra no momento). Viviam no local 84 famílias, das quais, segundo informações da CDHU de 2002, 31 optaram por um apartamento no empreendimento Pari-A, 23 escolheram retornar à Rua Ana Cintra após a reforma, 8 preferiram a ajuda de custo e o restante não havia se decidido entre as alternativas oferecidas.

Segundo a Companhia, a regra geral é que as famílias não comprometam mais do que 30% de sua renda mensal com a prestação do financiamento ou com arrendamento, incluindo as despesas condominiais. Os beneficiários deverão ser moradores há mais de dois anos em cortiços identificados pelo programa; ter renda familiar entre 1 e 10 salários mínimos, não possuir imóvel no estado de São Paulo; e não ter financiamento imobiliário no País. Em caso de não comprovação destes critérios o morador do cortiço terá direito apenas à ajuda de custo. Na prática, apenas famílias com renda superior a 5 salários mínimos tem sido atendidas devido aos altos valores das prestações.

Os empreendimentos podem ser realizados através da aquisição do imóvel encortiçado, com reforma, ampliação ou demolição para construção nova; ou através de aquisição de imóveis vazios ou terrenos, em áreas próximas aos cortiços, para construção de unidades habitacionais novas. A CDHU é sempre o promotor financeiro, podendo realizar parcerias com Prefeituras, Associações de Moradores e Empresas - de assessoria técnica e construtoras consorciadas²⁰.

Vários empreendimentos do PAC têm sido realizados através de Empreitada Integral, que é um programa de construção em regime de empreitada por empresas contratadas em processo de licitação, para fornecimento de todos os itens: terreno, projetos e sua aprovação nos órgãos competentes, construção das moradias, implantação de infraestrutura básica e averbação do conjunto habitacional. Neste subprograma a CDHU estabelece parcerias com as Prefeituras com mais de 150 mil habitantes.

A construtora adquire o imóvel, transfere à CDHU e executa todas as obras. Ao final, a CDHU realiza a comercialização e cobrança das prestações das unidades habitacionais, sendo que muitas vezes as famílias são determinadas através de sorteio de pessoas

²⁰ O crédito concedido às famílias segue as seguintes condições de financiamento e custos (valores de julho de 2003): a) Subsídio direto ao preço do imóvel: R\$ 14.000,00; b) Financiamento Máximo: R\$ 28.000,00; c) Valor Máximo do Imóvel = (a) + (b): R\$ 42.000,00; d) Valor Máximo de Recursos próprios FGGTS (*) ou recursos do Órgão: R\$ 14.000,00; e) Valor Máximo do Imóvel com RP/FGTS ou recursos do Órgão: R\$ 55.000,00; f) Taxa de Juros: 6,5% ao ano; g) Prazo de financiamento: Entre 25 e 30 anos; h) Prestação: mensal em cotas iguais; Amortização tabela price/ reajuste anual IPC FIPE; i) Garantias: Hipoteca do imóvel; j) Concessão de Ajuda de Custo: R\$ 2.300,00. (*) Recursos Próprios e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Os valores unitários do financiamento variam de R\$ 40.799,00 a R\$ 52.452,00, para regiões metropolitanas, empreendimentos verticais. Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/http/prohab/corticis/tecorticis.shtml>>. Acessado em: 10 maio 2006.

cadastradas. O financiamento é feito num prazo de até 25 anos, com taxa de juros entre 4,0 % e 7,7% ao ano.

Outra forma de atendimento é a Carta de Crédito - a concessão de crédito diretamente às famílias para a aquisição de imóvel - novo ou usado - disponível no mercado imobiliário. Para ter acesso à Carta de Crédito as famílias têm que apresentar poupança prévia. Os recursos são liberados diretamente para o proprietário do imóvel, que transfere a propriedade para a família beneficiada. A cobrança das prestações é feita pela CDHU. Esse financiamento tem como objetivo complementar as ações de remoção do PAC.

O principal entrave ao funcionamento do programa têm sido os altos custos finais da unidade, a maioria produzida por empreitada integral. Isso resulta em prestações que comprometem muito a renda mensal das famílias, tornando-se inviáveis. A Carta de Crédito tem sido uma saída para a questão habitacional, contribuindo para a diminuição das taxas de vacância. No entanto, não garante a permanência da família no Centro.

De uma forma geral, o programa apresenta limitações bastante comuns aos programas habitacionais: muitas exigências legais, excluindo os trabalhadores informais, e prestações incompatíveis com a renda das famílias mais pobres, que mais necessitam das políticas.

Além disso, o PAC tem caminhado de forma muito lenta, não parece haver interesse em produzir e utilizar o financiamento: até 2004, haviam sido concluídos apenas 3 empreendimentos: Brás F/G, Pari A e Santa Cecília A (Pirineus), totalizando 388 unidades habitacionais.

Programa Morar no Centro

A gestão municipal Marta Suplicy assume a Prefeitura de São Paulo em 2001, sob grandes expectativas dos movimentos de moradia e das assessorias técnicas em relação à produção de habitação no Centro.

As discussões acerca do programa começaram no final de 2000, após o resultado das eleições, numa iniciativa dos técnicos e das lideranças populares. Formaram-se grupos para mapeamento da Área Central, indicando imóveis para intervenção, terrenos vazios e cortiços. A idéia inicial era que o programa se chamasse “Morar Perto” e incluísse bairros consolidados não necessariamente localizados na área central. Mas havia inúmeras objeções, principalmente em relação à opinião pública e à reação dos empreendedores imobiliários. Iniciada a gestão, em janeiro de 2001, as discussões continuaram e foi criado o “Morar no Centro”, subordinado inicialmente ao “Reconstruir o Centro” e, posteriormente ao “Plano de Reabilitação da Área Central”, conhecido como “Ação Centro”²¹ e desenvolvido pela EMURB (Empresa Municipal de Urbanização).

O Morar no Centro foi apresentado como uma das prioridades da SEHAB (Secretaria Municipal de Habitação), juntamente à regularização e urbanização de loteamentos e favelas e ao prosseguimento dos conjuntos de mutirão. Sua atuação estava prevista para os 13 distritos centrais, localizados nas Subprefeituras da Sé (distritos da Sé, República, Liberdade, Consolação, Bom Retiro), da Mooca (Belém, Brás, Mooca e Pari) e da Lapa (distrito da Barra Funda).

O programa apresentava como objetivo principal “melhorar as condições de vida de quem já vive no Centro, promover a inclusão social da população de baixa renda e atrair novos moradores para a região” (SEHAB, 2004, p. 01). A apresentação do Programa ressalta as qualidades do Centro: uso misto, diversidade social, espaços públicos emblemáticos, boa infra-estrutura, oferta de empregos e oportunidades de geração de renda²². Em seguida, aponta como problema a ser enfrentado a perda de população nos bairros centrais nas últimas décadas, principalmente de famílias de

²¹ O Ação Centro herdou o contrato da Prefeitura com o BID, assinado na gestão Pitta, no valor de 167 milhões de dólares, dos quais 25, 9 milhões para o Morar no Centro. O Programa previa investimentos diretos em cinco Sub-programas: 1. Reversão da Desvalorização Imobiliária e Recuperação da Função Residencial (no qual estava inserido o Morar no Centro), com 17,3% dos recursos; 2. Transformação do Perfil Econômico e Social – 11,5% dos recursos; 3. Recuperação do Ambiente Urbano – 37,5% dos recursos; 4. Transporte e Circulação – 23,0% dos recursos; 5. Fortalecimento Institucional do Município – 5,4% dos recursos (DIOGO, 2004).

²² A publicação ressalta que há uma distribuição equilibrada número de responsáveis por domicílio por faixas de rendas (dados do IBGE, 2000); e que a densidade de empregos formais no Centro é de 137 por hectare, enquanto no restante da cidade é de 16/ha (dados PMSP/RAIS/DATAMEC, 2000).

renda média e alta. As razões disso seriam a “deterioração da qualidade de vida e a busca por bairros exclusivamente residenciais e condomínios fechados” (SEHAB, 2004, p. 06). Enfatiza ainda, que grande parte dos moradores mais pobres do Centro enfrentam péssimas condições de habitabilidade, especialmente nos cortiços.

São citados três objetivos principais das intervenções: “melhorar as condições de vida dos moradores do Centro; viabilizar a moradia adequada para pessoas que moram ou trabalham na região; evitar o processo de expulsão da população mais pobre, que muitas vezes ocorre em políticas de reabilitação de centros urbanos” (SEHAB, op. cit., p. 09). Portanto o programa coloca claramente a preocupação com a gentrificação verificada em experiências de intervenção em centros urbanos. No entanto, aponta como diretriz “buscar a diversidade social nos bairros centrais” (SEHAB, op. cit. P. 09). Essa colocação pode gerar duas interpretações distintas. Pela primeira, entende-se que a gentrificação seria inevitável, no contexto da reabilitação do Centro. Por isso o programa Morar no Centro funcionaria como um remédio, uma forma de garantir que parte da população de baixa renda permanecesse no Centro numa situação de valorização imobiliária²³. Mas por outra interpretação entende-se que o Programa tem como objetivo promover a diversidade social e esta seria alcançada com atração de classes médias e altas, uma vez que as classes populares já estão no Centro. Há ambigüidade na proposta, já que a atração de classes altas dificulta a produção de moradia popular e vice e versa.

De fato, o orçamento do Programa prevê incentivos à habitação de classes médias, através de prêmios de até 10 mil reais para reformas de áreas comuns de edifícios, num total de 2 milhões de dólares (DIOGO, 2004). Mas não há informações sobre a utilização desses recursos. As reformas dos edifícios muito provavelmente trariam valorização, mas não chegariam a ser um incentivo real para atração da classe média, talvez apenas para sua manutenção. No entanto, é significativo o fato de o Morar no Centro fazer parte do eixo de “reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial” do Ação Centro, junto a intervenções urbanísticas de recuperação

²³ Também é recorrente entre os técnicos a idéia de que a produção de habitação social no Centro impediria um processo de valorização imobiliária exacerbada, por ser dos usos que torna o entorno pouco atrativo para o mercado imobiliário.

de imóveis públicos tombados e da produção de legislação urbanística – o Plano Regional da Subprefeitura Sé.

Fica a impressão de que os objetivos não eram unânimes entre os técnicos da prefeitura e entre SEHAB e EMURB. A primeira teria como prioridade a habitação social e a segunda um bem sucedido projeto de reabilitação, em interlocução com os interesses dos empresários e do mercado imobiliário.

Também é interessante notar que a argumentação do Programa se utiliza da questão da perda de população de renda média e alta como problemática para a qualidade do Centro e propõe a diversidade social, na linha da busca do equilíbrio da metrópole. A defesa do equilíbrio pode tanto servir à tentativa de proporcionar um novo ciclo de crescimento imobiliário para as classes médias e altas no Centro, como ao compromisso com uma cidade mais justa e ambientalmente mais saudável. Nesse sentido, tem força a percepção de que a expansão da mancha urbana para áreas muito afastadas, frágeis ambientalmente e protegidas por lei era inaceitável como modelo de crescimento urbano. Preocupações iniciais bastante díspares, mas que estão presentes concomitantemente na maioria dos discursos em defesa da habitação no Centro e da necessidade de recuperação da área através de melhorias nos espaços públicos e na circulação.

Para além do discurso da reabilitação, o Programa Morar no Centro foi fruto de mobilização envolvendo técnicos da prefeitura, Assessorias Técnicas e movimentos de moradia, que viram a oportunidade de construir uma política habitacional na área central a partir da entrada de um governo municipal progressista. Mesmo dentro do discurso da revitalização, o Programa demonstra avanço nas discussões, pois se assume a questão da habitação no Centro como parte das melhorias urbanas e sociais e como uma reivindicação legítimas dos movimentos de moradia:

[com as ocupações] fica muito clara a disputa pelo Centro. Acontece ação e reação, tanto dos movimentos populares, das entidades que qualificam esse debate, como também do pessoal que tem uma visão contrária a esse tipo de ocupação [...]. Começam a entrar assessorias técnicas pra mostrar a viabilidade técnica e começa a haver seminários nas universidades pensando numa visão mais

urbana, urbanística. Esse debate ganha várias dimensões. Então o Programa Morar no Centro é fruto de um acúmulo de um debate da sociedade. E os buracos deixados nesse debate.²⁴

As Assessorias Técnicas, que até então haviam atuado com foco na periferia, através da construção de conjuntos em mutirão com autogestão, passaram a concentrar esforços na questão do direito ao Centro, buscando associar-se aos movimentos de moradia dessa área da cidade. Por um lado, os movimentos e assessorias viam a oportunidade política de promover empreendimentos na área central, inspirados pelas primeiras experiências do Programa PAR Reforma e pela possibilidade de financiamento que este representava. Por outro lado, o modelo do mutirão com autogestão estava em crise e um dos motivos dessa crise era o fato de que não se encontrava mais com facilidade grandes glebas de terrenos na periferia.

Nesse momento também entrava em discussão o Plano Diretor municipal, e havia sido aprovado há pouco o Estatuto da Cidade. Esse contexto trouxe a preocupação em elaborar instrumentos específicos para a questão da habitação social no Centro, bem como para o cumprimento da função social da propriedade. Através de tais instrumentos seria possível romper com a histórica desarticulação entre política habitacional e urbana, que tanto dificultava a execução de programas habitacionais em áreas providas de infra-estrutura, devido aos altos preços da terra urbanizada. (Os instrumentos criados para tal foram analisados no Capítulo 3).

No âmbito do programa, foram criadas quatro linhas de atuação: Locação Social, Bolsa Aluguel, Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIHs) e Programa de Cortiços. Paralelamente foi assinado convênio com a Caixa, para cooperação no PAR Reforma. Os resultados foram a produção de cerca de 1200 unidades habitacionais – número inexpressivo para constituir uma política habitacional, mas nunca visto no Centro de São Paulo -, bem como a realização de programas inéditos: o Locação Social e o Bolsa Aluguel, ambos revertendo a lógica de solução da moradia através da aquisição da casa própria.

²⁴ KOHARA, L.I.

Os programas PRIH e de Cortiços não resultaram em unidades produzidas, mas foram bem estruturados e articulados à legislação municipal para sua execução. A seguir, apresentamos as principais características de cada um dos programas.

Locação social

O programa de Locação Social vem sendo discutido há anos pelos técnicos e movimentos de moradia, com base na experiência européia, principalmente a francesa. Nos países europeus foi desenvolvido como política habitacional no pós-guerra, quando foram construídos grandes conjuntos habitacionais públicos, alugados à população de baixa renda com subsídios.

No Brasil a implantação da locação social esbarra no modelo da casa própria como solução hegemônica para a questão habitacional. Segundo Bonduki esse modelo, disseminado a partir dos anos 1940 devido aos incentivos contrários ao aluguel²⁵ (Lei do Inquilinato e insegurança do inquilino) foi inevitável e teve o papel de associar a conquista da cidadania à casa própria:

Malgrado a precariedade dos expedientes que viabilizaram a casa própria, eles permitiram a transformação do trabalhador em proprietário. E, enquanto proprietário, ele acabou por ganhar direito à cidade, entendido como acesso à terra e à infra-estrutura, mesmo que os benefícios urbanos levassem anos para serem implantados (BONDUKI, 2004, p. 317).

Buscando superar os obstáculos socialmente construídos em relação à locação, a gestão Marta produziu os primeiros conjuntos públicos para aluguel social: o Parque do Gato e o Olarias.

O objetivo central do programa é ampliar a oferta de unidades com valores de aluguel viáveis para famílias de 1 a 3 salários mínimos, as que mais são atingidas pela falta de moradia. O parque público deveria ser composto de edificações novas ou reformadas -

²⁵ A Lei do Inquilinato restringiu o direito de propriedade, ao congelar o valor dos aluguéis, criando uma situação de insegurança para o inquilino, pois os proprietários preferiram deixar o imóvel vago a alugá-lo pelos preços determinados pelo governo. As ações de despejo passaram a ser recorrentes, transformando os inquilinos em sem-teto de uma hora para outra.

através da aquisição de edifícios subutilizados. As famílias atendidas tinham que ser cadastradas na Superintendência de Habitação Popular da Secretaria da Habitação de Desenvolvimento Urbano (HABI / SEHAB). Os recursos para o programa vieram do Fundo Municipal de Habitação, e o valor dos investimentos retornaria ao Fundo através dos aluguéis pagos mensalmente.

Para beneficiários com renda familiar até 2 salários mínimos, o comprometimento com gastos de aluguel é de 10 %. Acima de 3 salários mínimos, o comprometimento pode chegar a 15 % do rendimento familiar (nesses casos, são admitidas famílias cuja renda per capita não ultrapasse 1 salário mínimo)²⁶. Ou seja, o comprometimento se dá através de uma equação entre renda familiar e o número de membros na família, num sistema de ponderações e classificações conforme as características sociais típico das políticas do Estado de Bem Estar Social.

Segundo a Prefeitura de São Paulo, embora a Locação Social fosse uma proposta que podia ser estudada para o conjunto da cidade, a Área Central era a mais indicada para ser a pioneira por apresentar alto percentual de domicílios alugados e concentrar cortiços, cujos moradores têm perfil de menor renda ou não têm condições de comprovação de renda – caracterizando demanda potencial para o programa. Também alegavam que os financiamentos na região eram mais altos por metro quadrado do que os de áreas periféricas e isso dificultava atender a demanda de baixa renda. Com o aluguel social essa demanda poderia ser atingida. Por fim, havia forte reivindicação de movimentos sociais para implantação de um programa de aluguel na região.

Estavam previstas, em 2002, a construção de 1627 unidades habitacionais, distribuídas em 12 empreendimentos. Dessas, 420 unidades em terrenos centrais destinados à Cohab/SP²⁷, 701 unidades em imóveis pertencentes a diferentes órgãos municipais, em processo de repasse para a Sehab/Cohab ²⁸ e 245 unidades em prédios em processo de

²⁶ Fonte: Resolução CFMH n°23, de 12 de junho de 2002.

²⁷ Empreendimentos Belém (180 unidades); Bresser XIV (140 unidades) e Bresser VI (100 unidades).

²⁸ Empreendimentos Cônego Vicente Marinho, SPTRANS (235 unidades); Av. Vieira de Carvalho, SPTRANS (44 unidades); Rua da Assembléia, SJ (160 unidades); Praça Carlos Gomes, SJ (40 unidades); Rua das Olarias, SEMAB (139 unidades); Vila dos Idosos (100 unidades).

desapropriação.²⁹ O mapa (Figura 2.3.) a seguir ilustra as localizações previstas para os empreendimentos. Desses, apenas dois empreendimentos foram concretizados – o Parque do Gato e o Olarias³⁰.

O principal problema de funcionamento do Locação Social, considerando os empreendimentos concretizados, tem sido a manutenção física do parque público e a sustentabilidade econômica do empreendimento, pois além do aluguel as famílias têm que pagar condomínio, e apresentam dificuldades uma vez que têm renda muito baixa.

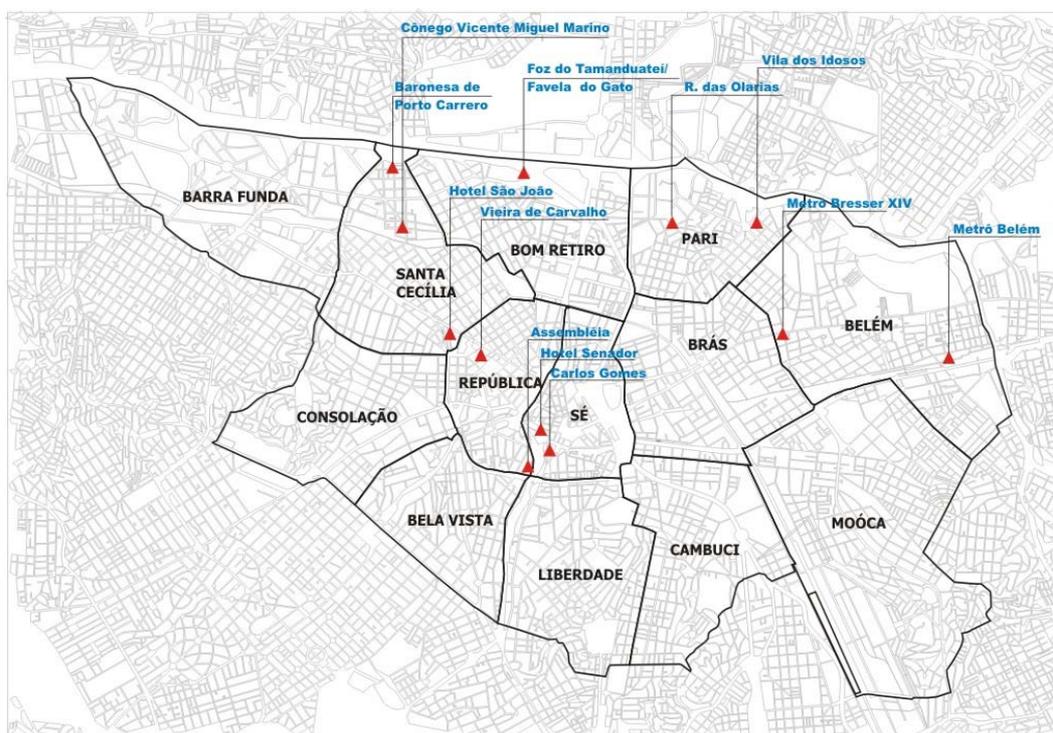


Figura 2.3. Empreendimentos de Locação Social – Previsão 2002. Fonte: SEHAB, 2002.

Além disso, o programa requer acompanhamento social constante, uma vez que é destinado a famílias cuja condição sócio-econômica é muito frágil – moradores de rua e de albergue, idosos, ex-moradores de favela, catadores, etc - devendo participar de outros programas de seguridade social. A idéia é que, conforme a família melhora sua

²⁹ Empreendimentos: Hotel São Paulo (165 unidades); Av. São João (35 unidades) e Senador Feijó (45 unidades).

³⁰ O Hotel São Paulo está com entrega prevista para início de 2007. As obras foram concluídas, mas a demanda não foi definida.

situação econômica seja encaminhada para outros programas habitacionais, dando lugar a famílias mais pobres.

Na França, no entanto, o programa não apresenta caráter transitório, uma vez que aproximadamente 20% da população é beneficiária, sendo 16% locatários com subsídio e 5% locatários gratuitos (DIOGO, 2004). Os números demonstram que a questão habitacional no capitalismo, mesmo num país rico como França, necessita de subsídios diretos para grande parcela da população.

No Brasil uma das maiores potencialidades do programa é a possibilidade de atendimento a rendas raramente atendidas por nenhum programa habitacional, na qual concentra-se o déficit de moradias. Também pode ser uma saída para a inadimplência e para a rotatividade nas unidades financiadas, que acabam sendo comercializadas de forma irregular e atendem a rendas mais altas que as originais.

Bolsa Aluguel

O Bolsa Aluguel foi concebido inicialmente como “Moradia Transitória”, que visava atender demanda de emergência, como famílias em situação de rua, despejo ou necessidade de desocupação de imóveis para execução de programas habitacionais. A idéia era servir de apoio a outros programas e projetos da prefeitura e consistia em uma bolsa destinada ao pagamento de aluguel de imóvel para moradia da família. A renda familiar atendida é de 1 a 10 salários mínimos, com prioridade para as famílias de menor renda. Assim como o Locação Social, o subsidio varia conforme a renda familiar

³¹.

³¹ A bolsa, cujos recursos vêm do Fundo Municipal de Habitação, é garantida por 30 meses (tempo do contrato de aluguel), podendo ser renovada por mais 30 meses. O valor varia conforme a renda da família: R\$ 300,00 para renda de até 3 salários mínimos, R\$ 250,00 para renda de 3 a 6 salários mínimos e R\$ 200,00 para renda de 6 a 10 salários mínimos. O valor do aluguel do imóvel escolhido pela família pode ser mais alto que o valor da bolsa e a família é responsável pela condição do imóvel, assinando uma declaração com o proprietário assegurando as boas condições. O contrato de aluguel é feito entre o proprietário e a família e a bolsa é depositada pela COHAB diretamente na conta do proprietário. Ao fechar contrato, a COHAB deposita para o proprietário uma caução como garantia, no valor de três meses de aluguel. Isso permite que o contrato seja feito sem fiador (SEHAB, 2004).

Esse Programa foi utilizado principalmente para o atendimento de famílias de outros projetos habitacionais, como quando o edifício São Vito foi esvaziado para reforma. No entanto, a idéia parece ser uma solução para a ocupação das unidades domiciliares vazias no Centro³², além de facilitar os trâmites burocráticos para os locatários de baixa renda, que dificilmente são aprovados num contrato comum de aluguel. Tendo a prefeitura como intermediária, que repassa a bolsa diretamente ao proprietário, a transação torna-se segura para o mesmo.

Além disso, a escala de atendimento é muito alta, se comparada a outros programas. Nos meses finais da gestão Marta foram concedidas 1387 bolsas. Em todo o período de 2001 a 2004 foram produzidas 1568 unidades habitacionais no Centro somando-se os programas Locação Social, PAR, PAC e provisão pelo Fundo Municipal de Habitação.

Assim como o Locação Social, o programa trabalha no sentido oposto ao modelo de financiamento à construção e à aquisição da casa própria, apresentando vantagens semelhantes. No entanto, o subsídio à população de baixa renda gera polêmicas, principalmente quando não envolve movimentação no setor da construção civil, recorrentemente apontado como gerador de empregos. Ademais, as construtoras e incorporadoras são grande influenciadoras das políticas públicas no Brasil, tendo histórico de envolvimento com projetos do Executivo e do Legislativo.

Por outro lado, para o pequeno proprietário que tem a possibilidade de alugar seu imóvel com grandes garantias o programa é um ótimo negócio. Também o é para as famílias beneficiárias, que além da possibilidade de escolher a localização, podem morar num imóvel compatível com seu tamanho e necessidades, algo inédito nos programas habitacionais brasileiros, que nunca permitiram que a unidade variasse em tamanho ou tipologia, com a justificativa da economia.

Após a mudança de gestão municipal não foi ampliada a concessão de bolsa aluguel a famílias de baixa renda de São Paulo. Beneficiários do programa tiveram problemas com o recebimento da bolsa e entraram na justiça para obrigar a Cohab a cumprir com o compromisso firmado em contrato na gestão anterior. Muitos conseguiram, mas

³² Segundo dados do Censo do IBGE, em 2000 havia 38,5 mil imóveis vazios no Centro (área correspondente à Administração Sé).

agora estão prestes a perder o benefício, pois a prefeitura alega que não tem interesse em renovar os contratos que estão para vencer.

Programa de Cortiços

O Programa de Cortiços retomou a idéia dos Sub-programas do governo Erundina, de melhoria das condições de moradia nos cortiços, através do cumprimento da Lei Moura. Para isso era previsto financiamento ao proprietário do cortiço, para a reforma do imóvel. O programa propunha atuação em três eixos:

- a) Capacitação para moradores de cortiço, visando a atuação dos mesmos na fiscalização das condições, exigência de cumprimento de seus direitos.
- b) Fiscalização das condições de habitação nos cortiços, para verificação do cumprimento da Lei Moura (lei municipal nº 10.928/91, que dá parâmetros para a habitação coletiva) e aplicação de multa.
- c) Intervenção física nos imóveis encortiçados

Para a coordenação do Programa foi criada a CIRC – “Comissão de Intervenção e Recuperação de Cortiços”, formada por técnicos de várias secretarias da prefeitura.

A idéia era que a reforma fosse realizada pelo proprietário, não devendo interferir no valor do aluguel pago pelos moradores. Para isso previa-se a assinatura de um contrato de locação (contrato de aluguel) entre as partes, antes do início da reforma. Nesse contrato, o valor do aluguel seria determinado e não podendo ser alterado por 30 meses.

Para a melhoria das condições de habitabilidade era previsto desadensamento, e as famílias que saíssem deveriam ser atendidas por outros programas habitacionais da Prefeitura. Até o final da gestão foi iniciada apenas uma obra do programa, na Rua Djalma Dutra, na Luz. A prefeitura acompanhou e negociou a reforma com o proprietário, que possuía diversos cortiços na região.



Figura 2.4. Cortiço reformado à Rua Djalma Dutra, Luz (foto da autora).

A idéia do programa é bastante realista e completa, uma vez que não requer grandes investimentos e intervenções urbanas. Depende da negociação com os proprietários, da fiscalização e da atuação dos moradores, por isso é fundamental o eixo de capacitação.

Foram considerados como parte desse programa os empreendimentos concluídos na gestão Marta, mas cujos projetos haviam sido iniciados na gestão Erundina, e que caracterizam-se por intervenção nos cortiços originais através de construção nova. São pequenos empreendimentos, financiados pelo Fundo Municipal de Habitação³³.

Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat

Os PRIHs foram criados com base na experiência francesa de reabilitação de áreas centrais, e consistem em áreas demarcadas nas quais é desenvolvido plano local de melhorias, com a participação da população e coordenação de um Escritório Antena - um escritório público local, composto por técnicos de diversas áreas. O Plano deve considerar todos os elementos do bairro – moradia, trabalho, saúde, educação, espaços públicos, etc – visando uma melhoria integral, não apenas física.

³³ Os empreendimentos concluídos foram os seguintes: Eiras Garcia (15 unidades), Imoroty (8 unidades), Pedro Facchini (12 unidades) e Vilinha 25 de Janeiro (33 unidades). Quando a gestão acabou estava em obras o Casarão da Rua do Carmo (25 unidades), atualmente paralisado. Todos esses empreendimentos foram realizados com a organização de associações de moradores dos cortiços de origem.

Foram demarcados 10 perímetros de reabilitação no Centro de São Paulo, todos correspondentes a ZEIS 3, sendo caracterizados pela presença de cortiços e de imóveis ociosos. A intervenção nesses perímetros deveria articular produção habitacional com melhoria de cortiços e áreas públicas, bem como recuperação do patrimônio construído. O financiamento para tal era proveniente de empréstimo do BID para reabilitação do Centro de São Paulo, já assinado no governo Pitta.

Foram implementadas ações em dois perímetros – Luz e Glicério – nos quais foram desenvolvidos diagnósticos participativos e um plano de intervenções (este último apenas no PRIH Luz). As atividades tiveram grande envolvimento da população moradora e entidades locais, havendo a formação de diversos grupos de discussão: Comissão de moradores de cortiço, Comitê de reabilitação e Fórum de entidades (no PRIH Luz), Fórum de entidades e Grupos de trabalho na área de moradia, saúde e resíduos sólidos (no PRIH Glicério).

Quanto às melhorias físicas, foram concretizadas obras de reforma de parquinho na Vila Economizadora (Luz) e de reforma da Praça Triangular (Glicério). Não foram concretizados empreendimentos habitacionais, mas havia estudo para a produção de 200 unidades na Rua São Caetano, na Luz, pelo programa Locação Social.

Também no PRIH Luz foram iniciadas as negociações para a viabilização do primeiro empreendimento produzido com as regras de ZEIS 3 – o 25 de janeiro, em obras atualmente, mas com alguns desvios em relação às regras das ZEIS 3. Esse empreendimento seria produzido pelo programa PAR, mas acabou sendo promovido pela construtora Engelux, com financiamento da Caixa Econômica Federal (Crédito Associativo). Está sendo produzido independentemente do PRIH, que foi paralisado pela atual gestão municipal (Serra/Cassab), e comercializado via imobiliária contratada pela construtora, não havendo compromisso com a demanda local de cortiços³⁴.

³⁴ Sobre esse empreendimento ver Capítulo 3.

2.1.2. Localização dos empreendimentos.

Buscamos mapear os empreendimentos iniciados, desenvolvidos e concluídos pelos órgãos públicos de produção habitacional, a partir de três fontes: o recente levantamento elaborado pelo LabHab FAU USP (LabHab, 2006), publicações da SEHAB e da COHAB do final de 2004, publicação da CDHU sobre o PAC (2006), e informações levantadas nos sítios da prefeitura de São Paulo e da CDHU nos meses de março, abril e maio de 2006. Sabemos que foram iniciados os estudos de inúmeros empreendimentos que não foram à diante, tendo sido incluídos na listagem apenas aqueles citados em uma das referidas fontes, com informação de número de unidades habitacionais e situação atual³⁵. Essa grande quantidade de projetos que não foram viabilizados demonstra a dificuldade da produção de habitação social no Centro, apesar da existência de muitos imóveis desocupados ou subutilizados.

Foram mapeados 47 empreendimentos, sendo 22 concluídos, 16 paralisados pela atual gestão municipal, 06 em finalização de obras e 03 em produção (projeto desenvolvido, mas obra não iniciada, segundo a CDHU). Os empreendimentos municipais paralisados em 2005 devido à mudança de gestão, encontravam-se em diversos estágios de desenvolvimento – todos apresentavam projeto básico, parte já com projeto executivo, parte com edifícios já desapropriados pra reforma ou em processo de desapropriação, parte com obras licitadas e parte em obras.³⁶

A seguir a lista dos empreendimentos identificados e suas principais características, sistematizadas em gráficos e tabelas. Optamos por incluir os dois empreendimentos pioneiros (Madre de Deus e Celso Garcia) na listagem geral, a fim de estabelecer comparações entre os períodos. Pelo mesmo motivo incluímos empreendimentos que estão em fase de finalização atualmente ou que foram paralisados recentemente e empreendimentos localizados no Ipiranga (fora dos limites dos distritos em pesquisa), mas realizados no âmbito do Programa Morar no Centro, como continuidade de projetos iniciados no Governo Erundina através do Subprograma de Cortiços.

³⁵ Em publicação da CDHU de 2006 é mencionada a oferta de 3182 unidades nos nove setores de intervenção. No entanto, só foi possível identificar, levantar os dados e mapear 1928 unidades, através de informações no sítio da companhia.

³⁶ Melhor detalhamento de cada caso deverá ser realizado no decorrer da pesquisa, para o quê será necessária conversa com os atuais responsáveis na Prefeitura de São Paulo.

Tabela 2.1. Empreendimentos Habitacionais por Promoção Pública 1992 - 2006

No	Nome do empreendimento	Localização	Distrito	Tipo de financiamento/ atendimento	No de UH	Estágio	Ano de conclusão ou paralisação	Terreno (propriedade e forma de aquisição)
1	Aurora	Rua Aurora, 579	República	PAR-reforma	63	paralisado	2005	n/d
2	Fernão Sales	R. Fernão Sales, 24	Sé	PAR-reforma	54	concl	2000	privado/aquisição CEF
3	Hotel São Paulo	Praça da Bandeira Esq. Rua São Francisco	Sé	PAR-reforma	152	em finaliza	2006	privado/desapr. Pela PMSP; repassado para CEF
4	Joaquim Carlos	Rua Joaquim Carlos, 64	Belém	PAR-reforma	93	paralisado	2005	em desapropriação 2004
5	Labor	R. Brigadeiro Tobias, 300	República	PAR-reforma	84	concl	2002	adquirido da Fundação Rede ferrov-REFER
6	Maria Paula	R. Maria Paula, 161	República	PAR-reforma	75	concl	2003	privado/aquisição CEF
7	Olga Benário Prestes	Av. Celso Garcia, 787	Belém	PAR-reforma	84	concl	2002	privado/aquisição CEF
8	Prestes Maia	Av Prestes Maia,	República	PAR-reforma	249	paralisado	2005	em desapropriação 2004
9	Riskalah Jorge	R. Riskallah Jorge, 50	República	PAR-reforma	167	concl	2002	privado/aquisição CEF
10	São Vito	Av. do Estado, 3179	Sé	PAR-reforma	400	paralisado	2005	em desapropriação 2004
11	Casarão da Rua do Carmo	R. do Carmo, 198	Sé	FMH/provisão	25	concl	2004	privado/desapropriado (repassado para associação)
12	Celso Garcia	Av. Celso Garcia, 849	Belém	FMH/provisão	182	concl	1992	privado/desapropriação municipal
13	Eiras Garcia	R. Eiras Garcia, 213	Ipiranga	FMH/provisão	15	concl	2004	privado/desapropriado Sehab
14	Imoroty	Rua Imoroti, 157	Ipiranga	FMH/provisão	8	concl	2003	privado/desapropriado Sehab
15	Madre de Deus (1)	R. Madre de Deus, 769	Mooca	FMH/provisão	45	concl	1995	privado/desapropriação municipal
16	Pedro Facchini	Rua Pedro Fachini, 303	Ipiranga	FMH/provisão	12	concl	2003	privado/desapropriado Sehab
17	Vilinha 25 de Janeiro	R. 25 de Janeiro, 319	Bom Retiro	FMH/provisão	33	concl	2004	privado/desapropriado (repassado para associação)
18	Asdrubal do Nascimento	Rua Asdrúbal do Nascimento, 282	República	FMH/Locação Social	36	paralisado	2005	em desapropriação 2004
19	Assembléia	R. da Assembléia	Sé	FMH/Locação Social	160	paralisado	n/d	imóvel municipal/transferido Cohab
20	Bresser XIV	Rua Visconde de Parnaíba X Rua Ariri	Mooca	FMH/Locação Social	120	paralisado	n/d	n/d
21	Brigadeiro Tobias	Rua Brigadeiro Tobias	República	FMH/Locação Social	250	paralisado	2005	em desapropriação 2004

No	Nome do empreendimento	Localização	Distrito	Tipo de financiamento/ atendimento	No de UH	Estágio	Ano de conclusão ou paralisação	Terreno (propriedade e forma de aquisição)
22	Carlos Gomes	Praça Carlos Gomes	Sé	FMH/Locação Social	80	paralisado	2005	imóvel municipal/transferido Cohab
23	Cônego Vicente Marino	R. Cônego Vicente Marino	Santa Cecília	FMH/Locação Social	235	paralisado	n/d	imóvel municipal/transferido Cohab
24	Ed. Baronesa de Porto Carreiro	Rua Baronesa de Porto Carrero, 169	Santa Cecília	FMH/Locação Social	27	paralisado	2004	imóvel municipal/transferido Cohab
25	Hotel São João	Av. São João X Frederico Steidel	Santa Cecília	FMH/Locação Social	35	paralisado	2005	em desapropriação 2004
26	Mêtro Belém	Rua Toledo Barbosa X Rua Alvaro Ramos	Belém	FMH/Locação Social	200	paralisado	2005	n/d
27	Olarias	R. Araguaia x R. das Olarias, 505	Pari	FMH/Locação Social	137	concl	2004	imóvel municipal/transferido Cohab
28	Parque do Gato	Confluência dos Rios Tamandateí e Tietê	Bom Retiro	FMH/Locação Social	486	concl	2004	imóvel municipal/transferido Cohab
29	Riachuelo	Rua Riachuelo, 275	Pari	FMH/Locação Social	174	paralisado	2005	em desapropriação 2004
30	São Caetano	Rua São Caetano	Bom Retiro	FMH/Locação Social	200	paralisado	2005	em desapropriação 2004
31	Senador Feijó	Rua Senador Feijó, 126	Sé	FMH/Locação Social	45	paralisado	2005	n/d
32	Vila dos Idosos / Pari I	n/d	Pari	FMH/Locação Social	150	em finalização	2006	imóvel municipal/transferido Cohab
33	S. Cecília C (Ana Cintra)	R. Ana Cintra, 123	Santa Cecília	CDHU/PAC BID/ Reforma	70	em finalização	2006	privado /desapropriado CDHU
34	Belém A	R. Cel Antonio Marcelo, 536/546/552	Belém	CDHU/PAC BID	120	concl	2006	n/d
35	Bom Retiro B	Rua Joaquim Murtinho	Bom Retiro	CDHU/PAC BID	34	em produção	2006	privado /desapropriado CDHU
36	Brás A	n/d	Brás	CDHU/PAC BID	214	em produção	2006	n/d
37	Brás E	R. Martin Buchard, 154	Brás	CDHU/PAC BID	186	concl	2006	n/d
38	Brás F/G	R. Cel Francisco Amaro, 327	Brás	CDHU/PAC BID	200	concl	2004	n/d
39	Brás J	n/d	n/d	CDHU/PAC BID	192	em finaliza	2006	n/d
40	Brás L	R. Martin Buchard, 254/272/278	Brás	CDHU/PAC BID	180	concl	2006	n/d
41	Brás M	R. Martin Buchard, 254/272/278	Brás	CDHU/PAC BID	66	em produção	2006	n/d
42	Brás O	n/d	n/d	CDHU/PAC BID	144	em finalização	2006	n/d
43	Cambuci A (Idosos)	R. Justo Azambuja, 181	Cambuci	CDHU/PAC BID	66	concl	2006	n/d

No	Nome do empreendimento	Localização	Distrito	Tipo de financiamento/ atendimento	No de UH	Estágio	Ano de conclusão ou paralisação	Terreno (propriedade e forma de aquisição)
44	Ipiranga A	n/d	n/d	CDHU/PAC BID	400	em finalização	n/d	n/d
45	Mooca B e C	R. Fomm, 235	Mooca	CDHU/PAC BID	268	concl	2005	privado /desapropriado CDHU
46	Pari A - 1	Av. do Estado	Pari	CDHU/PAC BID	160	concl	2002	privado /desapropriado CDHU
47	S.Cecília A (Pirineus)	R. Pirineus esquina c/ R. Brigabeiro Galvão	Santa Cecília	CDHU/PAC BID	28	concl	2003	privado /desapropriado CDHU

Fig. 2.5 Mapa de localização dos Empreendimentos Habitacionais de promoção Pública 1992-2006.

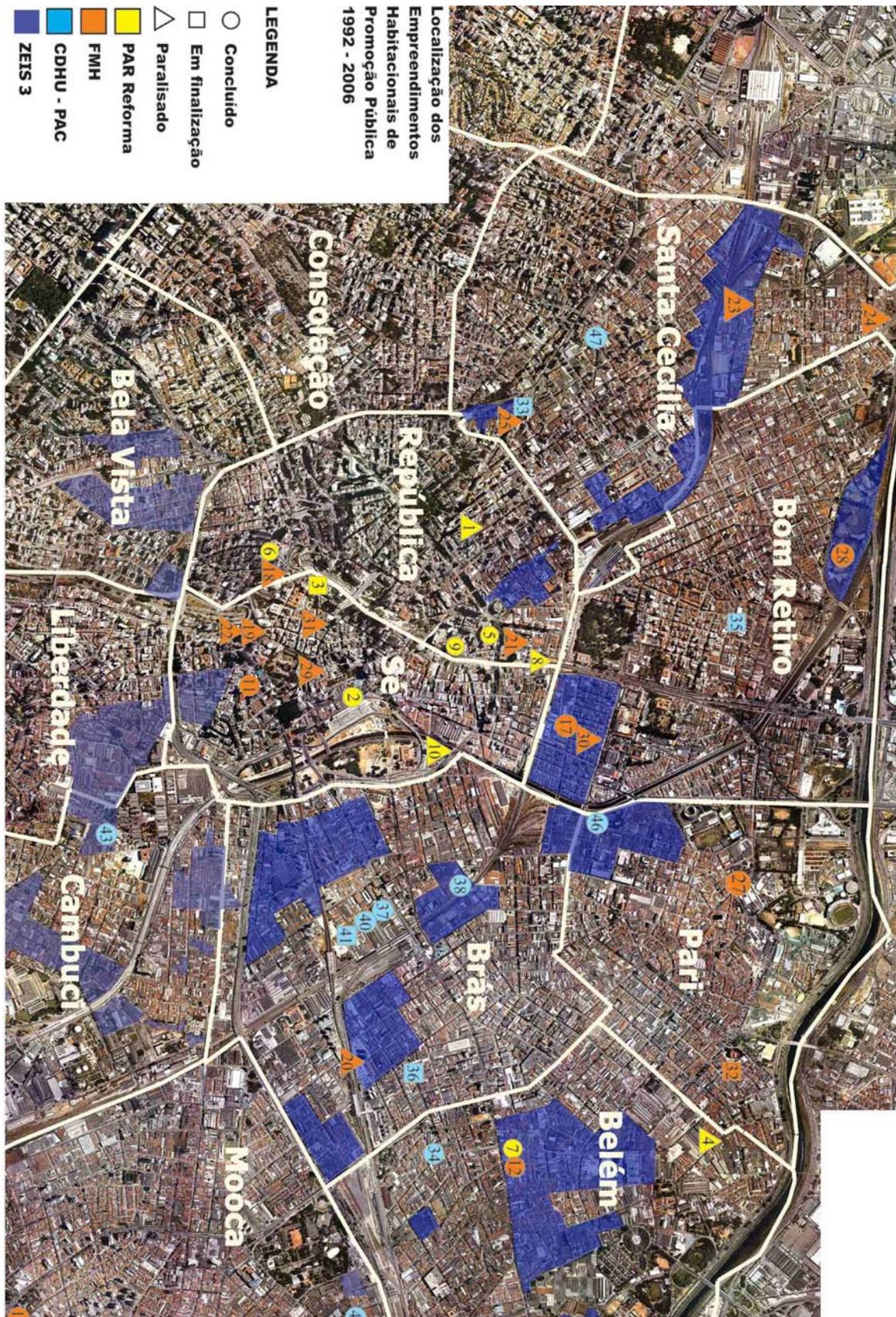


Fig 2.6 Empreendimentos PAR



1. Aurora



2. Fernão Sales



3. Hotel São Paulo



4. Joaquim Carlos



5. Labor



6. Maria Paula



7. Prestes Maia



8. Olga Benário Prestes



9. Riskalah Jorae

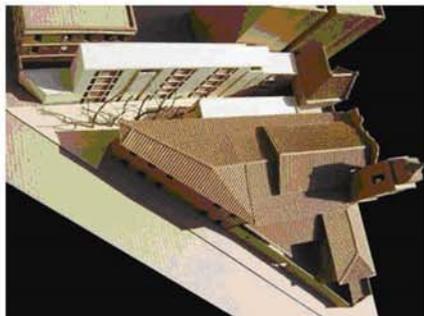


10. São Vito

Fig 2.7 Empreendimentos FMH provisão.



11. Casarão da Rua do Carmo



12. Celso Garcia



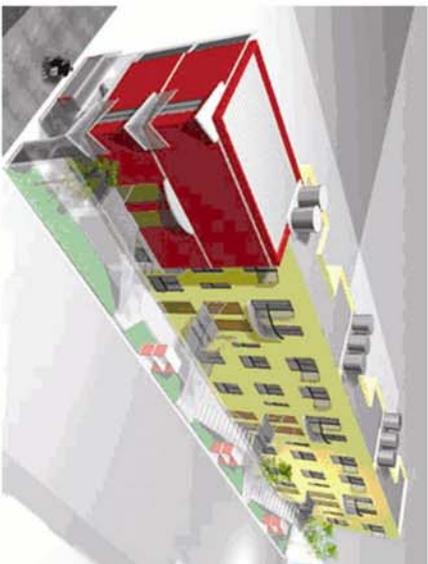
13. Eiras Garcia



14. Imoroly



15. Madre de Deus



16. Pedro Facchini



17. Vilinha 25 de Janeiro

Fig. 2.8 Empreendimentos Locação



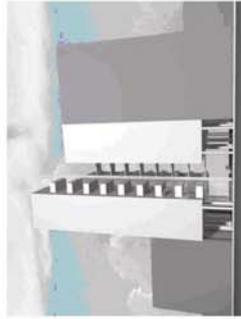
18. Hotel São João



19. Assembléia



20. Bresser XIV



22. Carlos Gomes



24. Baronesa de Porto Carreiro



25. Hotel São João



26. Metrô Belem



27. Olarias



28. Parque do Gato

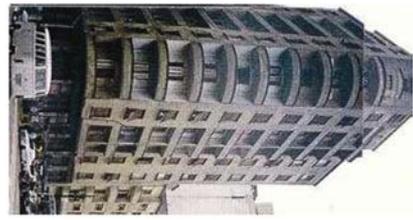


29. Riachuelo



31. Senador Feijó

Fig. 2.9 Empreendimentos PAC BID



33. Santa Cecilia C



36. Brás A



37. Brás F/G



43. Cambuci A



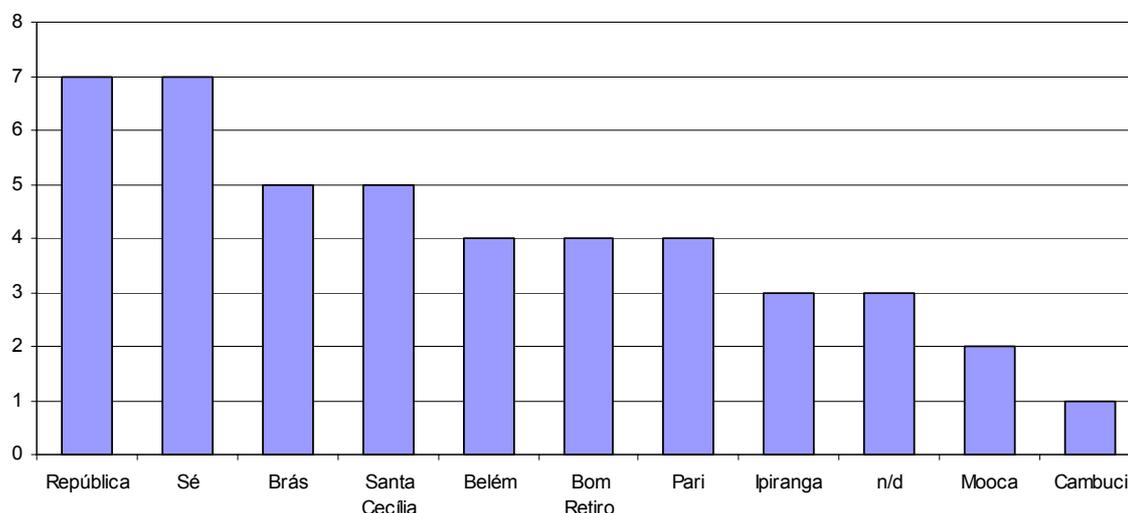
46. Pari A-1



47. Santa Cecilia - Pirineus

Ao observarmos o Mapa de empreendimentos viabilizados³⁷, percebemos que a maioria localiza-se nos distritos Sé e República, seguidos de Belém. Esse fato é comprovado pelo gráfico abaixo (Gráfico 2.2.), que contém todos os empreendimentos mapeados, independentemente do estágio atual. Consideramos interessante observar o universo como um todo (composto por 47 empreendimentos), incluindo os empreendimentos cujos projetos eram viáveis, mas por algum motivo foram paralisados.

Gráfico 2.2. Número de empreendimentos viabilizados por Distrito de Localização



O número de empreendimentos não corresponde necessariamente à quantidade de unidades habitacionais. No caso de Santa Cecília, foram viabilizados cinco empreendimentos, mas todos pequenos, resultando em 400 unidades. No Belém foram viabilizados quatro empreendimentos e 500 unidades. No Bom Retiro as unidades viabilizadas ultrapassam o número de 700, divididas em apenas quatro empreendimentos.

Para novas construções foi possível viabilizar mais empreendimentos em distritos mais afastados do Centro Antigo – distritos Sé e República -, nos quais ocorre maior oferta de grandes imóveis vazios – galpões e terrenos desocupados - e o preço da terra é mais baixo.

³⁷ Consideramos como viabilizados todos os empreendimentos mapeados, pois passaram do estágio do estudo.

Já para reforma de edifícios, nos distritos Sé e República concentram-se os imóveis adequados a esse tipo de empreendimento – grandes edifícios verticais abandonados, comerciais e antigos hotéis. Os grandes prédios tornam o empreendimento viável, pois propiciam maior número de unidades. No entanto, muitos estudos foram realizados, principalmente para o PAR Reforma e poucos empreendimentos chegaram a concretizar-se. O principal motivo foi o preço de oferta dos imóveis a serem reformados, muito superior à quantia que torna viável o empreendimento.

Vale lembrar que as ZEIS 3 não foram demarcadas nos distritos Sé e República, a não ser pontualmente, em imóveis que já eram objeto do programa PAR. As justificativas para não demarcar perímetros nesses distritos, segundo atores do legislativo consultados, foram a dificuldade de aprovação na Câmara e a indisponibilidade do governo municipal de entrar em atrito com o mercado imobiliário, uma vez que sabe-se que o setor tem interesse nessa área da cidade.

Ao observar o número de empreendimentos viabilizados por distrito e programa (Gráfico 2.3.), percebemos que o PAC BID não viabilizou nenhum empreendimento em Sé e República, muito provavelmente porque trabalha prioritariamente através de desapropriação e empreitada integral, com construção nova de grandes edifícios. No caso de desapropriação, os altos valores de indenização e avaliação dos imóveis inviabilizam a produção em áreas mais valorizadas. No caso de empreitada integral a produção é realizada por empreiteiras, que devem buscar preços mais baixos para compra de imóveis, direcionando-se a áreas mais afastadas relativamente dentro do Centro.

No caso do Locação Social, as unidades estão distribuídas de forma mais homogênea porque foram identificados diversos prédios, de diversos tamanhos, para desapropriação e reforma, além de imóveis públicos para construção nova. O programa permite maior flexibilidade, uma vez que as unidades serão públicas e para aluguel. No entanto, só foram concluídos dois empreendimentos: um no Bom Retiro e outro no Pari, localizados em terrenos transferidos entre órgãos públicos municipais.

Gráfico 2.3. Número de empreendimentos viabilizados por distrito e programa

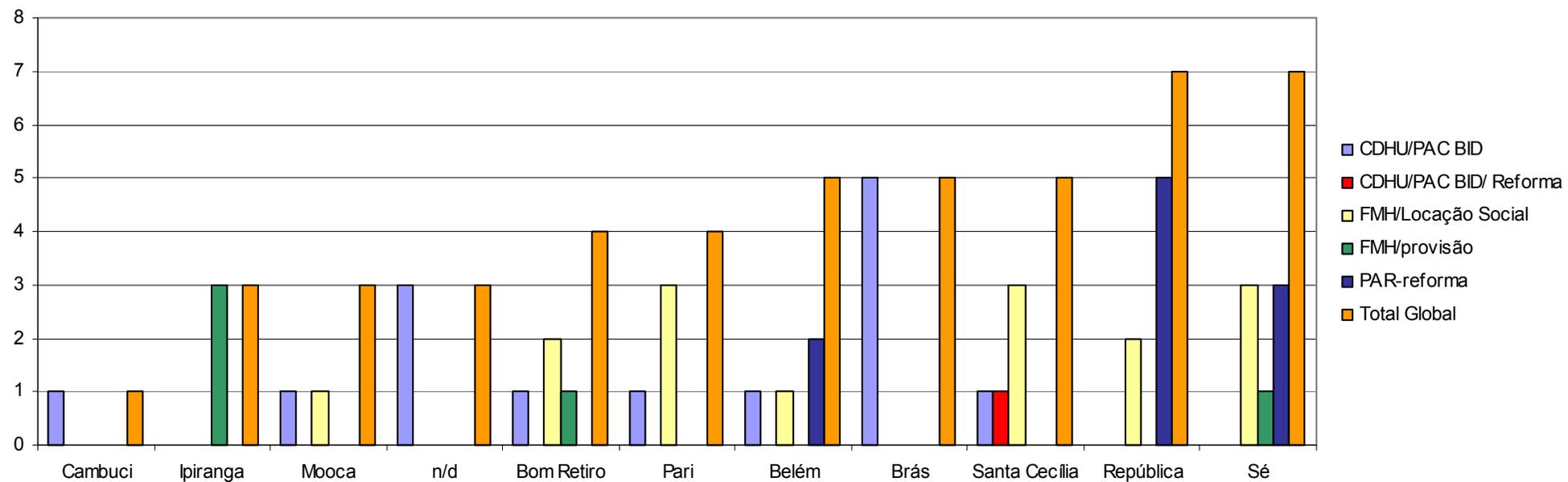
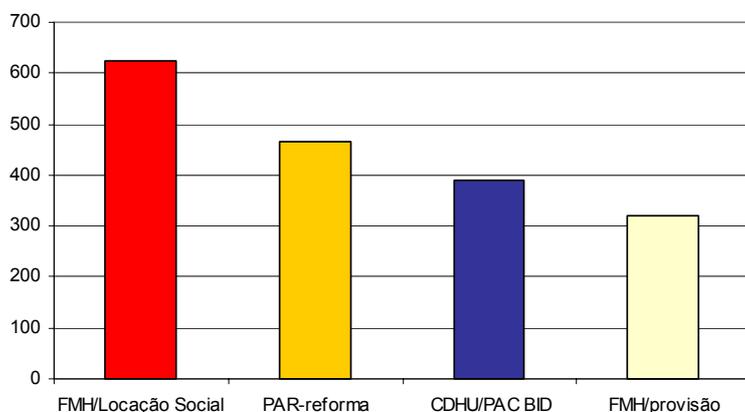
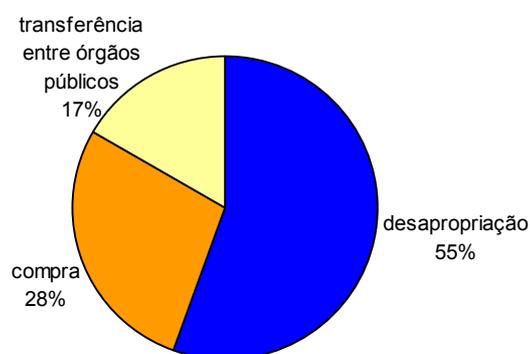


Gráfico 2.4. Número de unidades concluídas por programa de 2001 a 2004 (total)



Vemos no Gráfico 2.4. que a principal produção do período, em quantidade, foi pelo Programa Locação Social, através de dois grandes empreendimentos (Parque do Gato e Olarias), ambos foram realizados em terrenos públicos. Pensando nas unidades viabilizadas, percebemos que a desapropriação e a transferência entre órgãos públicos foram as formas de aquisição mais utilizadas, ambas em torno de 40% dos casos. Porém, ao observarmos as unidades concluídas ou em fase de finalização, a desapropriação passa a representar 55% dos casos (Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5. Número de empreendimentos concluídos ou em fase de finalização por forma de aquisição do imóvel (%)



2.2. Resultados dos programas , entraves e potencialidades.

De forma geral, podemos citar como entraves aos programas a mudança de gestão administrativa, a dificuldade de atendimento às famílias de 0 a 3 salários mínimos de renda, as exigências para aprovação nos sistemas de financiamento (especialmente pelo PAR e pelo PAC), as determinações políticas partidárias (é visível o aumento da produção em anos eleitorais), entre outros fatores. No entanto, pode-se dizer que esses são fatores comuns à problemática da habitação social, em qualquer parte da cidade.

Pensando em entraves e potencialidades em relação à forma de produção dos empreendimentos, levando em consideração suas particularidades no processo produtivo e a dinâmica imobiliária do Centro, percebemos que a forma de aquisição dos imóveis foi fundamental na viabilização e no tipo de empreendimento.

Segundo Diogo (2004), os obstáculos à viabilização do Morar no Centro e de uma política habitacional no Centro, são a obtenção de terrenos e imóveis vazios e a adequação da legislação para reabilitação de edifícios. Para a autora “não é possível fazer uma política habitacional ampla e sustentável sem uma estratégia fundiária adequada, incluindo a reserva de imóveis” (DIOGO, 2004, p. 111). E alerta para a dificuldade na aquisição de imóveis pelo poder público se agravar devido à valorização imobiliária advinda de intervenções públicas na região. Esses foram entraves considerados para a elaboração das ZEIS 3, que analisamos no Capítulo 4.

Os grandes conjuntos de locação social só foram viáveis porque havia terrenos públicos disponíveis, nos quais foram realizados investimentos vultosos e de longo prazo, uma vez que se construiu parque público de habitações. A locação requer capacidade de gestão do poder público maior que outros programas. No entanto, é o único programa que viabiliza o acesso a famílias de renda inferior à 3 salários mínimos.

Quanto ao PAR Reforma, foi produzido de forma muito interessante, a partir de mapeamento de edifícios vazios pelos movimentos de moradia e estudos realizados em grande quantidade pela Prefeitura municipal. No entanto, resultou numa coleção de projetos não viabilizados, na maioria dos casos devido ao alto preço de oferta dos imóveis. Percebe-se a tentativa dos proprietários de lucrar “às custas” do poder público.

Oportunismo recorrente, uma vez que a maioria dos imóveis estava desocupado há anos, em condições de conservação ruim, com dívidas diversas e sem potenciais compradores ou investidores. Ao serem informados das possibilidades de investimento na Área Central e do interesse do poder público e dos movimentos na compra, o proprietário age como se o imóvel fosse muito requisitado no mercado, inviabilizando a venda.

Os pequenos empreendimentos em cortiço foram realizados em áreas mais afastadas de Sé e República, ou em terrenos muito pequenos, onde o cortiço estava instalado. Aparenta ser uma forma interessante de produção, que não interfere na cidade através de grandes obras, e torna viáveis os custos de produção e condições de financiamento.

Já a produção da CDHU demonstra que a desapropriação encarece o empreendimento, que acaba sendo viável em distritos envoltórios e, mesmo assim, com custo final alto. A parceria público privada realizada pela CDHU é a empreitada global, na qual a construtora realiza todo o empreendimento, com preço por unidade fechado no contrato. Também por esse motivo os resultados são grandes empreendimentos, dificultam muito a manutenção das famílias no pós ocupação, segundo dados da CDHU.

Os programas individuais, como Bolsa Aluguel e Carta de Crédito tiveram bons resultados, não sendo possível, no entanto, garantir que as famílias atendidas resolveram a situação habitacional no Centro. Mas promovem a melhor utilização dos domicílios construídos e desocupados, podendo interferir nas altas taxas de vacância existentes na cidade como um todo.

Como a experiência de produção de empreendimentos se deu antes da formulação e aprovação dos instrumentos urbanísticos, acabou embasando os pressupostos e objetivos dos mesmos. O discurso em relação à defesa da habitação social no Centro assumido pela gestão Marta Suplicy, bem como a avaliação das experiências pioneiras de produção de habitação social nessa área foram os principais elementos a impulsionar a criação das ZEIS 3 em São Paulo. Visava-se contribuir para as dificuldades de aquisição de imóveis, principal entrave aos programas. A expectativa de que os instrumentos contribuíssem para a ampliação da oferta de imóveis, em preços mais

acessíveis, era grande. Acreditava-se que as ZEIS 3 tornariam a produção em maior escala viável pela redução dos preços de oferta dos imóveis, e contribuiriam para o cumprimento da função social da propriedade na região central, sendo um instrumento capaz de equacionar os embates pelo Centro e proporcionar a execução de ampla política habitacional na área.

Capítulo 3

Legislação de apoio à produção de habitação social no Centro

3.1. Princípios jurídicos: função social da propriedade e direito à moradia

Na Constituição Federal de 1988 foram aprovados institutos que garantem legalmente o direito à moradia digna e o cumprimento da função social da propriedade. Em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, atualizando e ampliando os dispositivos constitucionais de garantia do direito à moradia (FERREIRA, 2006). Recentemente foi aprovado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e normas para o incentivo à produção habitacional pelo mercado.

Sabemos que esse aparato legal não tem gerado grandes avanços na efetivação do direito à moradia, apesar dos esforços no sentido de sua aplicação, a partir da década de 1990. No campo da arquitetura e do urbanismo, têm sido recorrentes os trabalhos

que buscam avaliar os impactos dessa legislação nos problemas da habitação e da segregação sócio-espacial, a partir de estudos de casos de aplicação nos municípios. A maioria desses trabalhos, que consiste em importante referencial teórico e prático para a discussão da aplicabilidade dos instrumentos, abordou as experiências pioneiras e apontou como obstáculos a realidade sócio-econômica brasileira, a interrupção das políticas devido a mudanças de gestão e a necessidade de aprovação de leis específicas para regulamentação de instrumentos, com grande resistência nas Câmaras Municipais.

O conceito de função social da propriedade tem sido utilizado de forma recorrente na discussão sobre a cidade. Diversos municípios têm incluído em suas legislações instrumentos de indução do cumprimento da função social. No entanto, não há registro de casos de aplicação desses instrumentos, especialmente daqueles que envolvem sanções ao proprietário. As dificuldades de efetivação de dispositivos presentes na Constituição Federal, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, nos remetem a uma reflexão mais ampla, acerca da efetividade das leis para a melhoria das condições de vida e diminuição das desigualdades sociais. Também remete às relações entre legislação e atuação do Estado, através de políticas públicas.

Cabe perguntar: sob quais princípios jurídicos e em que contexto político e social foram concebidos os chamados instrumentos urbanísticos? Qual sua relação com o modelo de Estado em vigência? Acreditamos que buscar respostas a essas perguntas nos ajuda a entender as dificuldades de aplicação da função social da propriedade e da garantia do direito à moradia, ambos circunscritos à garantia dos direitos sociais.

Propusemos-nos aqui a pontuar questões para tal reflexão, a partir de dois enfoques. No caso da dificuldade de cumprimento da função social da propriedade, procuramos estudar as origens do conceito de função social, relacionada intrinsecamente ao tratamento legal da propriedade privada e aos princípios constitucionais dos Estados de Direito Liberal e Democrático (de Bem Estar).

Na discussão da dificuldade de efetivação do direito à moradia digna, garantido pela Constituição Federal e por uma série de pactos internacionais dos quais o Brasil é

signatário, pontuamos as dificuldades e avanços trazidas pelo modelo de Constituição Dirigente, que vincula os princípios constitucionais à execução de políticas públicas.

Essa reflexão teórica buscou complementar a análise dos instrumentos do Estatuto da Cidade no campo da arquitetura e do urbanismo, tentando tornar a linguagem dos princípios jurídicos mais familiar e o estudo de sua história mais um elemento na discussão atual.

Na segunda parte do Capítulo discutimos os instrumentos recentemente aprovados com o intuito de subsidiar a produção de habitação social no Centro de São Paulo. Para essa discussão analisamos o contexto de elaboração dos instrumentos e do Plano Diretor, os pressupostos e regras de funcionamento dos mesmos, sua localização nas leis, e a possibilidade de funcionamento, a partir de estudos de caso de tentativas de utilizá-los, bem como da opinião dos agentes envolvidos na produção de habitação do Centro.

3.1.1. Origens do conceito de função social da propriedade

A compreensão das origens do conceito de função social da propriedade passa essencialmente pelo tratamento legal da propriedade privada¹ no Estado Burguês, modificado na passagem deste à Estado Social, relacionando-se aos princípios Constitucionais adotados em cada período. A análise a partir do modelo estatal leva à compreensão de dois momentos distintos: 1) o de predominância do Estado Liberal - quando a noção de propriedade é plena; 2) o de predominância do Estado Democrático Liberal, mais conhecido como Estado Social, ou do Bem Estar Social - quando se introduz o conceito de função social da propriedade.

¹ A abordagem aqui proposta considera propriedade privada genericamente, não se referindo especificamente à propriedade imobiliária urbana. Segundo Afonso da Silva, a Constituição Federal (de 1967, conceito que não se modificou em 1988) “após assegurar o direito de propriedade em geral (art. 155, § 22) (...), estabelece regras especiais para a propriedade de marcas de indústria e comércio (art. 153, § 24), a propriedade literária, artística e científica (art. 153, § 25), a propriedade não rural (*urbana*, portanto) sujeita a regime próprio, diverso do regime daquela” (SILVA, J.A., 1981, p. 93).

A formação do Estado de Direito Liberal e o conceito legal de propriedade privada

A formação do Estado Burguês, sob o ponto de vista jurídico, está associada ao movimento “constitucionalista” europeu, no final do século XVIII, em oposição aos Estados Absolutistas. Esse movimento pregava a proteção dos direitos individuais, dentre os quais o direito à vida, à propriedade, à segurança, à igualdade e à liberdade, previstos e resguardados por documento escrito, denominado Constituição, que deveria ser respeitado por Estado e Sociedade. O Direito, através da função normativa, deveria disciplinar todas as relações no interior da ordem estabelecida².

O movimento pelo Direito Universal e pela Constituição, era também o movimento pela consolidação dos Estados nacionais e da ordem econômico-social capitalista. O ordenamento jurídico resultante sistematiza não apenas o Direito Comum, como legitima os interesses da burguesia como classe, que se consolidava hegemonicamente no interior da Sociedade, principalmente na Inglaterra e na França (MARGARIDO, 1991). A formação do Estado Liberal implicou na definição rígida das atribuições do Estado, separando-se matéria pública e privada. A primeira estaria concentrada nos limites da atuação Estatal e a segunda dizia respeito aos interesses dos cidadãos, guiados pelo mercado auto-regulado. O Estado não deveria intervir na economia em nenhum momento, pois isso significaria interferência em atividade privada – na liberdade de indústria e comércio.

Segundo Habermas (1984), a partir da segunda metade do século XVIII inicia-se um processo de transformação do Direito Privado que leva um século para quebrar concretamente todas as limitações que atrapalhavam a valorização do capital industrial e a imposição do modo de produção capitalista:

² Uma das principais bases teóricas da época foi o Jusnaturalismo francês, que colocava a necessidade de um Direito racional, Universal, em contraponto ao “Direito Comum” praticado no feudalismo, quando havia conjuntos de normas relativamente independentes (Direito Romano, Direito Feudal ou Senhorial, Direito Canônico, Direito Real, Direito Comercial), que orientavam as decisões dos Tribunais de forma descentralizada, determinando sentenças conflitantes sobre temas semelhantes e mantendo os privilégios e interesses dos setores que detinham o poder.

é desenvolvido em sistema de normas que assegura uma esfera privada em sentido estrito, ou seja, o intercâmbio das pessoas privadas entre si livres de encargos corporativistas e governamentais. Garantem a instituição da propriedade privada e, como seu ponto de ligação, as liberdades básicas de contrato, de empreendimentos e de herança (HABERMAS, 1984, p. 95).

O processo de formação do Estado de Direito Burguês, ou Estado Liberal, foi marcado pela formulação das Constituintes Clássicas e instalação dos Estados de Direito, divididos em poderes executivo, legislativo e judiciário. Casseb (2000) pontua que a Constituição escrita consolidou a posição de fundamento único da autoridade política no Estado de Direito, que deveria preocupar-se com a limitação e o ordenamento do poder e com a defesa dos direitos individuais, promovendo a manutenção da ordem nos casos em que fosse perturbada. Na prática, o Estado acaba assumindo função de polícia, e essa relação com a sociedade é acentuada pelo forte individualismo presente na mesma. Isso, aliado à fundamentação racionalista do Direito, expressa na legislação, tornou os atores sociais abstratos e passivos diante do discurso jurídico – sujeitos de direitos e deveres –, sendo esses inquestionáveis³.

Está implícito no modelo liberal, que as relações econômicas moldarão as relações sociais e políticas, sendo isso também determinante para a auto-regulação do mercado, como princípio motor de todo o processo. [...] Se o princípio motor desse modelo e processo é o mercado auto-regulado, resta lembrar duas condições prévias para seu funcionamento: o individualismo e a livre concorrência (MARGARIDO, 1991, p. 13).

O modelo liberal generalizou a esfera de valores, idéias e interesses da classe

³ A formação do Estado de Direito Burguês tem como princípio a concepção normativista do Direito segundo a qual este se constitui de um conjunto de normas geradas no interior do Estado postas/impostas à sociedade. Tem como base o “sentido comum teórico dos juristas”, composto pelas funções normativa, ideológica, retórica e política. A normativa é a que permite a atribuição de diferentes interpretações dos juristas aos textos legais, disciplinando e legitimando suas próprias ações. A ideológica promove a socialização do Direito, através da homogeneização dos valores sociais e jurídicos. A retórica possibilita a argumentação racional no discurso jurídico e, a política, é derivada das funções anteriores “reassegurando as relações de poder vigentes como um conjunto unívoco e bem ordenado aos fins propostos” (MARGARIDO, op. cit., p. 10). Esse conjunto de funções elucida como o sentido comum teórico dos juristas contribui para a manutenção dos sistemas social, econômico e político, disciplinados pelas leis e configurados como ordem estabelecida. Através dessas funções ocorre a produção e reprodução do consenso entre os atores sociais, bem como do senso comum a respeito de assuntos públicos e privados.

dominante a toda a Sociedade, tanto no nível político como no econômico, impedindo a ascensão de qualquer outra classe ou interesse que não o capitalista. Dessa forma, a proteção legal da propriedade privada era essencial - meio de produção capitalista e base para a exploração do trabalhador – não proprietário.

Na civilização burguesa, a propriedade adquiriu caráter econômico com proteção constitucional. [...] ganhou caráter de instituto jurídico, protegido até mesmo das tentativas dos próprios legisladores de extingui-la ou desfigura-la (FERREIRA, 2006. p. 60).

Segundo Renner⁴, citado por Afonso da Silva (1981), nesse momento a propriedade modifica sua função social, devido às novas formas de produção. Na etapa simples de produção de bens de consumo, a propriedade outorga ao trabalhador a posse dos meios de produção, mas com o avanço do sistema capitalista de produção “o que no direito aparece como faculdade de disposição sobre as coisas, de fato converte-se na faculdade de disposição e controle sobre seres humanos, os assalariados, tão logo o direito de propriedade adquire a forma do capital”, “de mero título para dispor de objetos materiais, converte-se em um título de poder, e, enquanto permite exercer o poder no interesse privado, converte-se num título de domínio”.

A propriedade privada torna-se objeto fundamental para os capitalistas, primordialmente na relação de exploração e domínio dos trabalhadores assalariados, não proprietários, que possuem apenas sua força de trabalho. Nesse sentido, o individualismo propagado e difundido socialmente teve papel fundamental, possibilitando estabelecer um padrão de comportamento social, político, econômico e jurídico pautado pelos valores da burguesia, confundindo-os com os valores da Sociedade.

⁴SILVA, 1981, p. 95 cita Renner, Karl. “El derecho de la propiedad capitalista y las instituciones jurídicas complementarias del derecho de propiedad”, extrato de “The institutions of private law and their social functions”, in Wilhelm, Aubert (Coord.) “Sociología del derecho”, p 33-36. Venezuela, Editorial Tiempos Nuevos, 1971. Trad. Julio Valerio Robert.

A ascensão do Estado Social e a introdução do conceito de função social da propriedade

Pode-se dizer que o principal equívoco do sistema jurídico do liberalismo foi considerar que o reconhecimento formal da igualdade de direitos entre os homens equivalia à igualdade de oportunidades e de bases materiais. Mas a expansão do sistema capitalista levou à precarização das condições de vida, num contexto de crise econômica intensificada pela Primeira Guerra Mundial. Tornava-se claro que a liberdade política e econômica, garantida por lei, não influía positivamente nas crescentes contradições sociais e na difícil situação das classes trabalhadoras.

A crise do Estado Liberal inicia-se nas primeiras décadas do século XX, sendo em grande parte impulsionada pelos movimentos sociais e organizações como sindicatos e partidos políticos, uma vez que o desequilíbrio do sistema acarretou na má distribuição de renda e na pauperização de grande parte da população. Esses movimentos também pressionavam pela democratização do Estado em seus três poderes e pela reversão do quadro social.

“As constituições liberais morrem junto com os Estados Liberais que pouco a pouco dão lugar aos Estados Sociais” (FERREIRA, op. cit., p. 37). O Estado Social emerge gradualmente nos países europeus propondo como remédio ao liberalismo a intervenção estatal positiva⁵, que deveria se dar através de duas frentes: a) o controle da especulação (contra a formação de monopólios); b) controle da desigualdade social, através do atendimento às demandas sociais. Para tanto, institucionaliza os interesses coletivos e sociais, assumindo que o intervencionismo estatal é parte do mecanismo de produção e reprodução de riquezas. É inserido nas cartas constitucionais o objetivo de garantir os direitos econômicos e sociais à toda a Sociedade.

Esse modelo se fortalece com o objetivo de promover mínima distribuição de riquezas para a classe trabalhadora, garantindo poder aquisitivo compatível com a necessidade

⁵ A *tutela positiva* do Estado visa induzir a determinadas atitudes, impedindo a omissão diante da lei. Já a *tutela negativa* consiste em fazer com que determinado sujeito deixe de praticar ou reiterar/continuar a prática de determinado ilícito (RIBEIRO, 2005.). Portanto, no caso da propriedade privada, a tutela do Estado é negativa quando visa punir/corrigir a violação da mesma e é positiva quando visa à indução do cumprimento da função social.

do próprio sistema capitalista em gerar consumo. O Estado passa a estabelecer a mediação entre os interesses do capital e do trabalho, promovendo a garantia dos direitos fundamentais e universais, como acesso à educação, à saúde, e a garantia dos direitos trabalhistas. No âmbito habitacional e urbano, o papel do Estado passou a ser a garantia do direito à moradia ao e o controle das ações do capital imobiliário. Essa política pautou-se pela absorção das demandas sociais reclamadas pelos movimentos populares europeus (FERREIRA, 2003).

O sistema jurídico no Estado Social pressupõe o pluralismo, pois permite a absorção de idéias, valores e interesses de outras classes e segmentos sociais, rompendo a hegemonia da aliança entre aristocracia e burguesia que havia marcado o modelo liberal. Passa a funcionar de forma mais dinâmica, interagindo com os sistemas político, econômico e social, uma vez que funciona institucionalizando conflitos e tensões sociais, dando expressão aos mesmos. É nesse contexto que acontece a inserção da função social da propriedade nas cartas constitucionais.

O conceito de função social da propriedade foi primeiramente utilizado pelo pensamento filosófico positivista, do final do século XIX, associado à noção de uso produtivo da propriedade, gerador de riquezas. Esse conceito não incluía, portanto, a questão da distribuição das riquezas, apenas a manutenção de patamares produtivos que levariam a sociedade ao desenvolvimento e ao progresso. Os principais idealizadores desse conceito foram Saint-Simon e Augusto Comte, mas a dimensão jurídica do mesmo apareceu apenas no início do século XX, pela obra de Leon Duguit. Para Duguit “o cumprimento da função social não representa a extinção da propriedade privada e nem qualquer restrição a este instituto. O que ocorre é a inclusão da idéia de dever, da obrigação de vinculação a um fim, concedendo-se ao Estado poder de regulação frente às necessidades sociais” (FERREIRA, op. cit., p. 62). À noção de propriedade como impulsora do desenvolvimento, o autor acrescenta a idéia da necessidade de regulação da economia pelo Estado, visando o desenvolvimento social mais equilibrado e seguro.

O detentor da riqueza, pelo próprio fato de deter riqueza, pode cumprir uma certa missão que só ele pode cumprir. Somente ele pode aumentar a riqueza

geral, assegurar a satisfação de necessidades gerais, fazendo valer o capital que detém. Está, em consequência, socialmente protegido se cumpri-la e na medida que o fizer. A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário, é a função social do detentor da riqueza. (DUGUIT apud FERREIRA, op. cit., p. 63)

Como marco das Constituições sociais, cita-se a Constituição de Weimar, Alemanha, de 1919, que introduz uma seção intitulada “Da Vida Econômica”, na qual dispõe diretrizes para uma regulação sistemática da economia e do poder econômico. Essa Constituição foi fundamental pela influência que exerceu nas elaboradas posteriormente em outros países do mundo, inclusive na América Latina.

A Constituição de Weimar provocou a guinada do constitucionalismo no século XX, rejeitando a hegemonia do pensamento burguês e optando pela garantia de diversos direitos sociais, através da introdução das normas programáticas. A constituição alemã de 1919 representa a contestação dos valores burgueses dominantes desde a Constituição Francesa de 1795, até a mais acabada das Constituições liberais, a Constituição Belga de 1832 (FERREIRA, op. cit., p. 36)

A inserção da função social da propriedade nos textos legais se dá nesse contexto, colocada como parte da função positiva do Estado de controle da especulação e regulação do mercado. O modelo democrático social é híbrido e vai permitir a convivência da função social da propriedade com a concepção individualista de propriedade. O princípio era de que os direitos, liberdades e garantias individuais, coletivos e sociais, articulam-se e se reforçam, não se negando uns aos outros.

Portanto, podemos dizer que enquanto a concepção liberal de propriedade é congruente com o individualismo possessivo e com a ética utilitária, num contexto de expansão capitalista e organização especulativa do mercado imobiliário, a função social da propriedade remete à ética social, na qual são destacados os valores de uso dos bens. No Estado Social a propriedade será tutelada pelo Estado negativamente – enquanto Direito fundamental - e positivamente – através da intervenção Estatal na ordem sócio-econômica autorizada pela função social (MARGARIDO, 1991). Ressalta-se, porém, que desde a sua formalização, a função social tem sido freqüentemente interpretada por juristas e proprietários como uma limitação ao

direito de propriedade.

Para Afonso da Silva, o princípio da função social da propriedade não visa a simples limitação, obrigação e ônus da propriedade privada, uma vez que esses são fundamentos externos ao direito de propriedade, interferindo no mesmo através da disciplina à atividade do proprietário. Muito mais do que isso, o princípio

transforma a propriedade capitalista, sem socializa-la. Não interfere apenas com o exercício do direito de propriedade, âmbito das limitações, porque a condiciona como um todo, possibilitando ao legislador entender com os modos de sua aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição. Constitui o fundamento do regime jurídico da propriedade, não de limitações, obrigações e ônus que podem apoiar-se em outros títulos de intervenção, como a ordem pública ou a atividade de polícia (AFONSO DA SILVA, op. cit, p. 95).

3.1.2. O tratamento da propriedade privada e a inserção da função social nas Constituições Brasileiras

As idéias liberais européias adquiriam no Brasil diversas interpretações, influenciando variadas correntes políticas e sociais. De comum, pode-se dizer que serviram à luta contra a Coroa, sendo utilizadas pelos senhores rurais contra o sistema colonial que os prejudicava. Depois da independência, foi realizado esforço de traduzir as fórmulas mais gerais e abstratas do liberalismo europeu à realidade do país, servindo aos interesses das elites. Para tanto, implicou na interdependência entre as esferas pública e privada, com a atuação do Estado de forma repressiva na esfera privada, paralelamente à legitimação de interesses privados pela burocracia estatal e judiciária.

As primeiras Constituições Brasileiras (de 1824 - Imperial - e de 1891 - Republicana) foram baseadas nos princípios liberais quando determinaram o direito de propriedade de forma plena: “É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da propriedade do cidadão,

será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização” (Constituição Federal de 1842, art. 179, XXII).

Esses dispositivos tiveram o efeito de reafirmar o disposto da Lei de Terras de 1850, absolutizando a propriedade privada. Essa lei (nº 601/1850) pode ser considerada a base da distribuição da propriedade fundiária no país, tendo sido fundamental para o estabelecimento da concentração de grandes propriedades em poucas mãos e para o surgimento de um mercado imobiliário extremamente especulativo e monopolista.

Outra legislação de grande influência nacional sob os conceitos de direitos privados e propriedade foi o Código Civil de 1916, que reafirmou o papel do Estado em tutelar negativamente esses direitos, funcionando como árbitro de disputas entre os atores sociais na esfera privada.⁶

A mudança no sentido absoluto do direito de propriedade se dá na Constituição de 1934, que sofreu influência da Constituição Alemã de 1919. Nesse momento inseriu-se no texto legal a proteção dos direitos sociais, com tópico específico à ordem econômica e social, cuja redação praticamente reproduzia a constituição alemã.

Ao direito de propriedade acrescentou-se que “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo” (Constituição Federal de 1934, art. 113, cláusula 17). O princípio da função social apareceu, portanto, com caráter negativo, estabelecendo limites ao direito de propriedade. Já na Carta de 1946 foi vinculado à noção de propriedade o *bem estar social*.

Em 1967, nova Constituição foi outorgada, com o início do regime militar. Nessa Constituição foi inserido o conceito de função social da propriedade, classificada como princípio para casos de desapropriação de áreas rurais. A emenda constitucional nº1/69 incluiu a função social entre os fundamentos da ordem econômica, mas não

⁶ O Código Civil acabou influenciando toda a legislação e conformação jurídica posterior, disciplinando não só as relações civis como as comerciais, e estendendo seus efeitos a outros ramos (penal, financeiro, tributário, etc), tornando referência para o sistema jurídico a disciplina das relações de ordem privada, “ficando patente a perenidade do Código Civil em comparação com as sucessivas constituições republicanas e (...) às mudanças introduzidas em todos os demais ramos do direito” (MARGARIDO, Op. Cit., p. 92).

estabeleceu nenhuma sanção ao uso anti-social da propriedade.

A Constituição de 1988 foi formulada no contexto da redemocratização do País, tendo mobilizado diversos movimentos sociais entorno da discussão do texto. É uma constituição dirigente, porque não se limita ao estatuto jurídico da sociedade, mas “volta seu olhar para o futuro e assume compromisso de mudança” (FERREIRA, op. cit., p. 38). Pode-se dizer que a Constituição de 1988 erigiu um Estado Social, pois inseriu o conceito de função social da propriedade, direitos trabalhistas e previdenciários, entre outros, com o objetivo de promover a justiça social.

A propriedade foi considerada, dentro dos direitos individuais, como cláusula pétrea, através do art 5º, inciso XXII. A função social foi disposta em seguida, no mesmo artigo, inciso XXIII. A polemica acerca do conceito de função social da propriedade na Constituição é grande entre os juristas brasileiros. Para Casseb (2000), a função social é entendida como uma limitação ao direito de propriedade. Já para Eros Grau, citado por Casseb (2000), os dois incisos dispõem sobre propriedades com funções distintas: a propriedade dotada de função individual (inciso XXII), entendida como imprescindível à garantia dos bens necessários à sobrevivência do indivíduo e sua família, e a propriedade dotada de função social (inciso XXIII), entendida como os bens de produção e todo o excedente daquilo que for imprescindível à garantia da subsistência do indivíduo e sua família. Dessa forma, o *excedente*, seja propriedade imobiliária, seja bem de produção, entre outros, é considerado com fins especulativos e, portanto, não enquadrado no cumprimento da função social.

Segundo a visão de Afonso da Silva (1981), a função social é conceito intrínseco ao de propriedade, devendo ser aplicado o cumprimento à toda a propriedade, não entendido este como limitação ao direito fundamental. Ponto de vista do qual Casseb (2000) discorda, pois considera que:

a função social é um ônus que incide sobre todos os direitos humanos, a menos que se admita que o homem possa viver fora da sociedade, não poderá ela pesar somente sobre o direito à propriedade. [...] A função social constitui uma limitação ao direito de propriedade, mas que não subsiste sem este. Sem propriedade não há função social, afinal é do fomento à propriedade privada que

se extraem consideráveis benefícios à sociedade, como aumento do emprego, especialmente na área rural (CASSEB, op. cit., p. 52.)

Já Silva, Gomes e Locatelli (2006) consideram que “existe conteúdo de ordem positiva e negativa. De ordem positiva, refere-se ao elenco dos poderes, faculdades e o alcance do exercício; enquanto a negativa trata dos limites impostos ao titular do direito, que deve conservar a coisa ou não usa-la nocivamente” (SILVA; GOMES; LOCATELLI, 2006, p. 74).

Ferreira (2006) ressalta que o conceito de função social da Carta de 1988 está associado aos fundamentos da ordem econômica, através do artigo 170, junto à valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, com objetivo de assegurar “existência digna e justiça social”. Não se trata, para esse autor, de uma limitação externa ao direito de propriedade, mas de sua vinculação a um objetivo da Constituição.

Por fim, o artigo 182 – regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) - atribuiu ao município a política de desenvolvimento urbano, visando à promoção da qualidade de vida. Determinou que a definição de função social da propriedade e da cidade, visando à garantia dos interesses coletivos, deve estar delimitada nos Planos Diretores Municipais, obrigatórios para cidades a partir de 20 mil habitantes. Dessa forma, a função social da propriedade urbana foi associada ao planejamento municipal, que deve especificar um conjunto de objetivos para transformação social, de acordo com os princípios e diretrizes da Constituição.

3.1.3. A formulação dos instrumentos urbanísticos para cumprimento da função social da propriedade urbana e regulação do mercado.

Segundo José Afonso da Silva, a atividade urbanística é essencialmente função do poder público, e deve ser realizada mediante a intervenção na propriedade privada e na vida econômica e social das cidades, visando o ordenamento do espaço e a melhoria da qualidade de vida. Para tanto, deve contar com respaldo legal que dê as autorizações para limitar os direitos dos proprietários, fazendo prevalecer os interesses

sociais. Portanto, a atividade urbanística deve estar preparada para lidar com os conflitos de interesse e isso deve se dar através de um conjunto de normas, orientadas pela teoria jurídica geral denominada Direito Urbanístico. Ainda segundo Afonso da Silva, a propriedade urbana é, essencialmente, o solo urbano e as edificações erguidas sobre ele, “mas o objeto básico da disciplina urbanística é o solo, que passa a ter qualificação urbana (...) quando ordenado para cumprir destino urbanístico” (AFONSO DA SILVA, 1981, p. 93).

Para compreender a importância dos instrumentos urbanísticos para o cumprimento da função social da propriedade e controle da especulação imobiliária é necessário retomar, brevemente, as principais formas de extração da renda da terra urbana. Segundo Topalov ⁷ "o solo é às vezes elemento da produção (na agricultura), condição da produção (na construção civil), ou reservatório de valores de uso (minas pedreiras), sendo ao mesmo tempo não reproduzível e monopolizado pela propriedade fundiária: ele ‘engendra’ então rendas fundiárias para esta” (TOPALOV, 1979, p. 66).

Souza (1994) analisa a questão da renda fundiária partindo das bases teóricas de Marx⁸ e Topalov, distinguindo a existência de rendas fundiárias diversas: renda diferencial I (referente à morfologia do solo e condições de acesso ao terreno), renda diferencial II (referente ao investimento de capitais na área, ou seja, grau de infra-estrutura urbana), renda absoluta (propriedade fundiária) e renda de monopólio (características do terreno não reproduzíveis pelo capital).

⁷ Christian Topalov estudou a renda da terra urbana, a partir da teoria de Marx para a renda da terra rural, na década de 1970 e, continua sendo umas das principais referências sobre o tema.

⁸ É importante ressaltar que Marx desenvolveu a teoria da renda apenas para a terra rural. Para o pensador, a renda fundiária não pressupõe trabalho e, portanto, não se caracteriza como mais valia – lucro. As considerações de Marx sobre a renda da terra partiram das teorias de Smith e Ricardo, segundo as quais a renda é o pagamento do capitalista ao senhor de terra pelo direito de uso da mesma, que é condição básica para qualquer tipo de produção capitalista. Para Smith a terra é um recurso natural, e a renda é um pagamento por uma dívida da natureza, de uma classe para outra. “Em suma: o conceito de renda no pensamento da economia clássica da linhagem Smith-Ricardo-Marx é de que a renda é um pagamento de transferência do excedente do trabalho entre duas classes: dos capitalistas aos proprietários de terra, em troca de direitos de uso desse recurso natural [...] monopolizado por aqueles últimos enquanto classe” (Déak, 1992, p.04)

Villaça (2001) e Ferreira (2005) consideram que o valor da terra urbana é determinado por sua localização. Para Ferreira, além dos determinantes da renda da terra citados por Souza, esta é produto de trabalho social, que influencia em seu valor:

[...] o solo urbano tem seu valor determinado por sua localização. Esta se caracteriza pelo trabalho social necessário para tornar o solo edificável (a infraestrutura urbana), as próprias construções que eventualmente nele existam, a facilidade de acessá-lo (sua “acessibilidade”) e, enfim, a demanda. Esse conjunto de fatores é que distingue qualitativamente uma parcela do solo, dando-lhe certo valor e diferenciando-o em relação à aglomeração na qual se insere. [...] a localização é um fator de diferenciação espacial por motivos óbvios: terrenos com uma vista privilegiada, ou situados em locais de fácil acesso, ou muito bem protegidos, ou próximos a rodovias ou ferrovias, tornam-se mais valiosos para interesses variados. [...] a localização será tanto mais interessante quanto houver um significativo trabalho social para produzi-la, ou seja, para torná-la atrativa dentro de uma determinada aglomeração urbana. Assim, fica evidente, que a localização urbana é fruto de um trabalho coletivo, e não pode ser individualizada: ela dependerá sempre da aglomeração em que se situa, ou seja, do entorno urbano na qual está, e da intervenção do Estado para construí-la e equipá-la de tal forma que ela ganhe interesse (FERREIRA, 2005, p. 06).

A configuração sócio-espacial da cidade capitalista é, segundo o autor, uma produção social, sujeita às injustiças do sistema capitalista. Faz-se necessário, portanto, questionar as idéias liberais, segundo as quais a cidade e sua organização espacial se equilibrariam através da lógica da “mão invisível” e da auto-regulação do mercado. Para os liberais, assim como nos demais âmbitos da economia, as cidades teriam a capacidade de crescer espontaneamente, reguladas pela lei da oferta e da demanda, em um sistema no qual todas as classes encontrariam seus espaços, mantidas as diferenciações de qualidade inerentes ao capitalismo. Uma vez que o Estado de Bem Estar Europeu se fortaleceu justamente do questionamento desses pressupostos, deu-se nesse contexto a elaboração de instrumentos urbanísticos para cumprimento da função social da propriedade – que havia sido introduzida há pouco nas legislações nacionais.

O fortalecimento da ação intervencionista do Estado insere-se na regulamentação e no controle do desenvolvimento urbano, visando à diminuição da segregação sócio-espacial e a produção de habitação social integrada à malha urbana consolidada. São criados mecanismos de proteção da população mais pobre dos processos de valorização imobiliária gerados por intervenções urbanas da iniciativa privada (gentrificação) e são fomentadas ações de indução e incentivo ao mercado imobiliário, para a promoção de habitação social.

O Estado Democrático europeu possibilitou a participação da sociedade na formulação e aplicação das leis, seja pela imposição de demandas sociais, seja ampliação dos direitos fundamentais individuais à sociais. Os instrumentos urbanísticos devem ser considerados nesse contexto, em que pesava para o Estado a melhoria das condições de vida da população como forma de manutenção econômica e política do sistema. Esses instrumentos abriram a possibilidade de participação da população nas decisões acerca da produção do espaço urbano, criando uma cultura de participação fundamental para seu funcionamento. Além disso, havia um pacto implícito entre empreendedores e Estado, uma vez que aqueles percebiam a importância da interferência deste para a sobrevivência do sistema.

Segundo Ferreira (2003), vai se construindo, dessa forma, uma tradição da intervenção estatal na produção do espaço urbano, sendo os instrumentos urbanísticos, jurídicos e financeiros elaborados para viabilizar tal função. Foram criados instrumentos de controle urbanístico e edilício: regulação sobre o uso e a ocupação do solo, restrições de uso, parâmetros de adensamento, limites à verticalização, taxas de ocupação, punições ao descumprimento das leis urbanísticas, etc. Paralelamente, criou-se uma estrutura financeira com linhas de crédito e isenções fiscais visando o incentivo a ações dos agentes privados, consideradas interessantes socialmente. Como exemplo cita-se a recuperação e manutenção de edifícios antigos nas áreas centrais, transformando-os em moradias para locação social privada, e a fixação da população mais pobre em seus locais de residência através de auxílios financeiros diretos. Na França foi criada uma linha de crédito oferecida pelo banco público de fomento habitacional aos proprietários dispostos a reabilitar edifícios degradados em áreas centrais, produzindo habitação que em parte era alugada a preços sociais, estabelecidos pelos governo, por

tempo determinado. Também foi dada isenção de impostos municipais, como forma de incentivo a reformas e usos que o Poder Público considerasse importantes⁹.

Dentre os instrumentos urbanísticos inseridos no zoneamento, destacam-se as *Zônes d'Aménagement Concerté* (ZAC) francesas, intervenções do Estado sobre a propriedade fundiária, através da definição de novos usos e promoção da construção e urbanização de perímetros urbanos consideradas degradados¹⁰. A partir da década de 70, cria-se, na França e nos EUA, a figura da outorga onerosa, que estabelece a cobrança pelo direito de construir acima dos limites determinados pelo Poder Público em determinadas áreas da cidade.

Portanto, os chamados “instrumentos urbanísticos” criados na Europa do Pós-Guerra visavam garantir ao Estado ferramentas jurídico-institucionais que lhe permitissem exercer um controle efetivo sobre as dinâmicas de produção e uso do espaço urbano, buscando promover o interesse público acima do privado e tentando mediar os conflitos naturalmente decorrentes dessas dinâmicas.

Instrumentos urbanísticos no Brasil

No Brasil, a defesa da aplicação dos instrumentos urbanísticos está relacionada ao movimento pela Reforma Urbana, cujo primeiro seminário nacional ocorreu em 1963. O movimento foi desmobilizado no período da ditadura militar, juntamente com outros movimentos por habitação e democratização das políticas urbanas, voltando a atuar apenas no final da década de 1970, principalmente através da luta pela infraestrutura nas periferias e favelas. O contexto era de ampla mobilização pela reivindicação da ação do Estado no combate às desigualdades sócio-espaciais nas cidades. A idéia base era que a forma de produção da capitalista da cidade impedia o

⁹ Destaca-se que essa tradição não conseguiu impedir processos marcantes de exclusão social e de gentrificação, produzidos pelo mercado imobiliário. Porém, esses países (inicialmente europeus e posteriormente da América do Norte) conseguiram criar uma cultura política de respeito ao papel do Estado no controle urbano.

¹⁰ As ZAC foram completamente distorcidas no Brasil, na figura das operações urbanas, uma vez que no nosso caso o instrumento favoreceu apenas os interesses privados, às custas de investimentos públicos.

acesso à terra urbanizada e aos serviços públicos, bem como à habitação digna pela maioria da população, tornando necessário o controle pelo poder público da especulação imobiliária, além da efetivação de ampla política habitacional, ações que deveriam ser asseguradas pela sociedade civil através da participação social.

Os movimentos participaram das discussões acerca da Constituição Federal de 1988, na qual a propriedade privada foi vinculada ao cumprimento da função social. Além disso, foram previstas sanções aos proprietários de imóveis não enquadrados neste cumprimento: o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo¹¹, e a desapropriação com títulos da dívida pública¹². “Todavia, a aplicação destas sanções ficou dependendo de aprovação de lei federal sobre a matéria e, em cada município, do plano diretor” (FERREIRA, op. cit. P. 64). A lei federal – o Estatuto da Cidade – tramitou durante onze anos na Câmara Federal, sendo aprovada apenas em 2001.

Apesar da ligação histórica entre legislação e legitimação dos interesses hegemônicos, a Constituição de 1988 e a redemocratização do país, após longo período de autoritarismo, foram fundamentais para a inclusão de mecanismos de controle do crescimento das cidades nas legislações. Não se deve subestimar a importância do respaldo legal inserido em nossa legislação federal: nesse sentido o país apresenta-se como um dos mais avançados da América Latina, onde apenas na Colômbia existe legislação equivalente ao Estatuto da Cidade.

A determinação da política urbana aos municípios, através do plano diretor, faz parte do processo de descentralização e autonomia local privilegiado pela Carta de 1988.

¹¹ O IPTU progressivo no tempo tem fundamento no artigo 156 da Constituição, em conformidade com a Emenda nº 29 de 2000. “A alíquota poderá alcançar o percentual de 15%, fixado dentro do prazo de 5 anos, limitado o estabelecimento a cada ano ao dobro do previsto no anterior” (SILVA; GOMES; LOCATELLI, 2006, p. 106).

¹² Silva, Gomes e Locatelli (2006) ponderam que a desapropriação sanção não é obrigatória à municipalidade, deve depender da conveniência e oportunidade, inclusive quanto à existência de recursos. No caso de desapropriação, deve ocorrer num prazo de dez anos e em parcelas iguais e sucessivas, sujeita aos juros legais. Os autores lembram ainda que a aplicação da desapropriação sanção pode ser limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige do município a indicação do gasto no Projeto da Lei Orçamentária Anual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual do Orçamento. O município também não pode dispor de títulos previamente emitidos pelo Senado Federal (Op. cit., p. 107).

Houve reforço da autonomia e do papel do município enquanto unidade territorial de planejamento e gestão, com orçamento próprio. Através da autonomia dos municípios se viabilizaram as primeiras aplicações desses instrumentos, antes da aprovação do Estatuto da Cidade, destacando-se os casos de Recife e Diadema, no início da década de 1990. Em Recife, foram demarcadas ZEIS em favelas para promover a urbanização e a regularização. Em Diadema, além da demarcação de ZEIS em favelas, foram reservados à habitação social um número significativo de terrenos vazios – nos quais foram construídos loteamentos populares.

Recentes produções teóricas acerca do tema das ZEIS e instrumentos urbanísticos têm se pautado pela análise sobre essas experiências pioneiras no Brasil (Recife, Diadema, Belo Horizonte, Santo André, entre outros) considerando suas particularidades sociais, econômicas, políticas e estruturais (inerentes a forma de produção capitalista do espaço urbano)¹³. A questão da “vontade política” (devido à freqüente interrupção de experiências por mudanças de gestão no decorrer do processo), juntamente a entraves econômicos e sociais têm sido considerados os problemas centrais. Torna-se claro que os instrumentos urbanísticos, isolados, terão seus resultados muito limitados, não necessariamente porque seus mecanismos não são eficientes tecnicamente.

Mas é importante lembrar que o contexto de pacto social ocorrido no Estado de Bem Estar Europeu foi o que permitiu os importantes avanços na justiça social daqueles países, criando uma tradição que representa hoje resistência ao neoliberalismo, e esse contexto nunca ocorreu no Brasil e demais países periféricos. Esse fator tem interferência direta na nossa dificuldade de cumprimento da função social da propriedade. Além disso, é importante lembrar que o Estado de Bem Estar garantiu outros direitos fundamentais aos trabalhadores europeus, indo muito além da questão habitacional e urbana. Isso criou um respaldo social que aqui não existe, o que tem dificultado muito o sucesso de políticas habitacionais para as populações mais pobres, levando poder público e pesquisadores a afirmarem que essas políticas encontram fortes entraves econômicos e sociais, sendo de eficácia extremamente limitada.

¹³ Algumas das produções são Mourad (2000), Denaldi (2002), Lago (2005) e Pinheiro (2005).

3.1.4. Direito à moradia na Constituição brasileira e a dificuldade de sua efetivação através de políticas públicas

A positivação do direito à moradia tem como marcos as Cartas mexicana (1917), Alemã-Weimar (1919) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948). No Brasil, o direito à moradia é garantido legalmente a partir da assinatura dos tratados internacionais de direitos humanos – Declaração de 1948 e Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1992¹⁴.

A Constituição Federal de 1988 reafirmou a garantia do direito à moradia como direito fundamental e, portanto, auto-aplicável¹⁵. O desafio consiste em transformar a “lei de papel em lei de fato”, o que é pertinente não apenas ao direito à moradia, mas a outros direitos sociais garantidos pela Constituição (FERREIRA, 2006).

A garantia de direitos sociais pela Constituição está relacionada ao modelo jurídico adotado pelo Brasil na Carta Maior – trata-se de uma Constituição com normas de caráter “dirigente” e “programático”. É inovadora e progressista, pois não se baseia apenas na concepção normativista do Direito, vinculando os três poderes e a sociedade num projeto de transformação social, a partir do reconhecimento da realidade do país. É por isso dinâmica, impondo atualizações e concretizações – através da legislação infraconstitucional - para garantir a efetividade da Carta maior.

Sua natureza compromissária evidencia-se em normas e princípios como os que propõem promover a dignidade da pessoa humana e sua cidadania, reduzir desigualdades regionais e sociais, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização (FERREIRA, *op. cit.*, p. 12).

A Carta de 1988 sofreu grande influência da Constituição portuguesa de 1976 e das idéias do professor português José Joaquim Gomes Canotilho, de defesa do modelo

¹⁴ O Pacto é de 1966, mas o Brasil só o ratificou em 1992. Dentre os pactos internacionais que tratam do direito à moradia temos ainda o Pacto das Nações Unidas, de 1945 e as Declarações das Conferências Habitat Vancouver (1976) e Istambul (1996).

¹⁵ A inclusão do direito à moradia como direito fundamental aconteceu pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000. A distinção entre direitos humanos e fundamentais se dá pelo fato de que os últimos são direitos humanos positivados nas Constituições, nas leis e nos tratados internacionais.

dirigente em oposição ao normativista (estatutário). A principal característica desse modelo é a afirmação positiva de direitos, princípios e diretrizes, que vinculam Legislativo, Executivo e Sociedade à Constituição. O Legislativo, pelo dever de elaborar a legislação infraconstitucional – que complementa a Carta maior e fixa objetivos que reforçam as diretrizes da mesma. O Executivo, pelo dever de aplicar a legislação e tornar realidade os objetivos, através da execução de políticas públicas. Cabe à sociedade participar de todos os processos e reclamar que as diretrizes sejam seguidas, para o quê dispõe de instrumentos e instâncias oficiais de participação.

Ela é estatuto jurídico, na medida que define a organização do Estado mas tem, também, características de estatuto político porque esta organização não é neutra, mas possui objetivos, tarefas e programas (FERREIRA, op. cit., p. 14).

O Executivo tem por obrigação executar as leis e considerar seus princípios como medida de discricionariedade¹⁶. E o Legislativo deve elaborar a legislação complementar, podendo estabelecer novos objetivos, desde que contribuam para a efetividade da Constituição. Ou seja “a força dirigente de uma constituição caracteriza-se pela vinculação negativa, através de limites, e positiva, através de diretivas” (FERREIRA, op. cit., p. 21).

A execução de políticas habitacionais é, portanto, não apenas uma “atividade salutar”, pois um “direito fundamental positivo exige atuação estatal” (SILVA; GOMES; LOCATELLI, op. cit., p. 72). Da mesma forma, o Legislativo tem obrigação de aprovar as leis de apoio à garantia ao direito à moradia, caso contrário pode ser caracterizada omissão legislativa. No entanto, o controle da atuação de ambos os poderes tem sido pouco significativo.

Há inúmeras críticas à Constituição Dirigente, dentre as quais a que afirma que esta se funda em premissas ideológicas, que funcionam como dogmas. Mesma crítica pode ser feita às Constituições Estatutárias Liberais, que deram as condições para a expansão do capitalismo. Ademais, o que as constituições dirigentes privilegiam é a

¹⁶ No Brasil, a determinação legislativa cabe também ao Executivo, que emana decretos e medidas provisórias, desde que não se tratem de matérias que só podem ser reguladas por leis complementares.

afirmação de direitos sociais, pautados nos princípios da igualdade e da justiça, e reconhecendo as condições reais de desigualdade presentes na sociedade.

O que se configura como um obstáculo claro a essas constituições é a efetividade das leis, pois “se o dirigismo constitucional for entendido como normativismo constitucional revolucionário capaz de, por si só, operar transformações emancipatórias” (CANOTILHO apud FERREIRA, op. cit., p. 34) esse modelo constitucional será aniquilado. Portanto, para os citados autores, a garantia constitucional do direito à moradia deve acontecer através da aprovação de legislação infraconstitucional e da execução de políticas públicas, ações que devem ser cobradas judicialmente dos legisladores e órgãos do Executivo.

A judicialização das políticas públicas está diretamente relacionada ao modelo Constitucional adotado e remete a um conjunto de questões administrativas, políticas e jurídicas, típico do momento em que vivemos. A teoria da Constituição Dirigente é convincente e na prática tem demonstrado potencialidade de efetivar direitos, como no caso do Sistema Único de Saúde. Na área da habitação apenas recentemente foi aprovado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei federal nº 11.124, 2005) que, assim como o SUS, deverá regular a política nos três âmbitos de governo, tendo fundos vinculados¹⁷.

O direito teve assim suas funções ampliadas, configurando-se como meio para o estabelecimento dos objetivos constitucionais, através da instituição de políticas públicas econômicas e sociais, sendo peça chave para a garantia dos direitos fundamentais (ARZABE, 2003). Em contraponto a essa questão, coloca-se que a judicialização das políticas públicas implica no risco de transferir conflitos políticos à esfera jurídica, despolitizando-os (Simioni, 2006).

O Direito assegura à Política que, uma vez positivadas em leis as suas decisões, os conflitos políticos já não serão mais tratados como conflitos de interesse [...] mas

¹⁷ São vinculados ao Sistema os Fundos de Amparo ao Trabalhador (FAT), de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Este último dispendo de recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação e recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação.

sim sob critérios exclusivamente jurídicos. [...] A 'bomba' agora está solucionada pela forma direito/não direito, isto é, pelo tranquilizador 'quem, sob quais condições, pode o quê'. [...] o processo político termina na aprovação da lei que os cria. Porque uma vez aprovada a lei, a efetividade passa a ser agora um problema jurídico ou administrativo (SIMIONI, op.cit., p. 134).

Outro obstáculo à efetivação de direitos através da Constituição Dirigente e da judicialização de políticas públicas tem sido os processos de redução do Estado e de globalização do sistema capitalista, devido ao aumento da pobreza e a deslegitimação das políticas sociais universalistas:

Sarlet anota o enfraquecimento do Estado, da Democracia e dos Direitos Fundamentais face ao processo de mundialização da economia, a par do Estado brasileiro ter inscrito uma série de direitos fundamentais da Constituição. [...] O modelo de diminuição das atribuições do Estado gerou uma crise nos direitos fundamentais, em função do aprofundamento da exclusão social, da redução dos direitos sociais prestacionais e da ausência ou precariedade dos instrumentos jurídicos de controle do processo de solução dos conflitos jurídicos. Assim, para ele, o direito à moradia já nasce com crise de efetividade e de eficácia (FERREIRA, op. cit., P. 57)

Portanto além do risco da despolitização dos conflitos sociais pela esfera jurídica, vivemos um momento de enfraquecimento do Estado, no qual a questão dos direitos fundamentais é restringida pela limitação das políticas públicas e conseqüente aprofundamento das desigualdades sociais. Para Telles (1999), o atual contexto de globalização e hegemonia neoliberal gera novas configurações da questão pobreza-cidadania. As referências pelas quais uma sociedade mais justa era pensada – igualdade, direitos humanos, equidade através de políticas públicas, ampliação dos espaços democráticos como forma de inclusão – estão sendo destruídas, dando lugar a parâmetros de eficiência, funcionalidade e potência do mercado. Isso significa que o quadro de referências trazido pela modernidade está desestabilizado e que passamos por uma demolição de direitos que nunca chegaram a se consolidar. O que implica no desmanche de um horizonte futuro e na mudança do significado dos direitos e da cidadania.

Acontece a erosão da noção de direitos, que passam de uma promessa de modernidade para “figuras de atrasos e anacronismos, privilégios e corporativismos, empacando a potência modernizadora do mercado” (TELLES, op. cit. P. 22). A autora indica a necessidade de compreender como vem ocorrendo a demolição das “referências cognitivas e valorativas pelas quais os dramas de cada um podem ser designados e traduzidos como problemas pertinentes às regras da vida em sociedade” (TELLES, op. cit. P. 22) – conceito de direitos trabalhado por Hannah Arendt.

E ao pensar os direitos sociais no Brasil contemporâneo, duas questões vêm à tona: o quadro de fortes desigualdades e exclusões que caracteriza toda a história do país; e o contexto de reestruturação produtiva que representa um obstáculo à agenda clássica de universalização dos direitos e efetiva o dismantelamento dos sistemas de serviços públicos já precários e limitados. Essa situação impõe o enfraquecimento da legitimidade dos direitos, e isso se dá através de uma operação ideológica típica do neoliberalismo, que coloca a falência dos serviços públicos e a ineficiência do aparelho estatal como provas para a argumentação de um discurso simplista, que associa Estado, atraso e anacronismo, de um lado e modernidade e mercado, de outro.

O impacto dessa ideologia nas políticas públicas é nítido quando observamos a introdução da incentivo à participação do setor privado nas ações do Estado. A legitimação das parcerias público privadas se dá através de leis que supostamente as regulam, oficializando também a redução do Estado sem pra isso precisar impor alterações constitucionais, uma vez que este continua sendo o financiador das políticas. Segundo Casseb, o neoliberalismo, acentuadamente a partir de 1980, não trouxe mudança em essência dos textos legais, uma vez que privilegia a iniciativa privada ao mesmo tempo que prevê o auxílio do Estado na denominada “economia social de mercado”, unindo leis do mercado à intervenção Estatal Social. (CASSEB, 2000).

Quando as ações do Estado Neoliberal não se legitimam pelo texto constitucional sua atuação se dá através de decretos e medidas provisórias, numa produção legislativa

tão veloz quanto a velocidade das flutuações sociais, especialmente as econômicas. As medidas provisórias exemplificam esse sintoma de choque na governança, onde a governabilidade pressupõe então uma estrutura de governança tão ágil

politicamente quanto legítima juridicamente. O resultado disso é um sistema jurídico de programações condicionais indeterminadas e aleatórias a casos concretos. Daí a contestação ao modelo de Estado de Bem Estar Social como um modelo inviável economicamente (porque custa muito caro para o Estado garantir os direitos sociais prometidos na Constituição) e que por isso à Política não restou outra alternativa senão diminuir a responsabilidade nas prestações sociais, dividindo-a com a iniciativa privada através de modernos contratos de gestão com as ONG's previstas nas [nossas] Leis Federais (SIMIONI, op. cit., p. 131).

Dessa forma, na legislação municipal que analisamos, os incentivos à habitação social no Centro pautam-se nas parcerias público privadas e na participação social, que pode tanto consistir em processos democráticos, incentivados pelo poder público local, que contribuam para a efetivação dos direitos, como para a legitimação de interesses privados na intervenção urbana. As operações urbanas também foram reafirmadas pelo Estatuto da Cidade como mecanismo legítimo de intervenção nas cidades, a despeito das inúmeras experiências desastrosas para os interesses coletivos, ocorridas em várias cidades brasileiras recentemente.

Não por acaso o neoliberalismo torna hegemônica a idéia de governança, que compreende a valorização do processo de governar, com a participação dos atores sociais, mas que pode servir para legitimar decisões e ações de naturezas muito diversas. Assim, um programa de reabilitação de área central pode ser desenvolvido com participação, no sentido de fazer valer os interesses coletivos – como foi a proposta do PRIH em São Paulo -, como pode privilegiar a legitimação dos interesses particulares de grupos mais fortes econômica e politicamente. Segundo Arzabe (2003) a questão da governança tem sido propagada pelo Banco Mundial como caminho para a possibilidade do Estado centrar a ação pública nas prioridades sociais, com o objetivo de diminuir a exclusão social. Esse princípio é colocado junto à redistribuição pelo Estado, o uso dos mercados e a participação. A priorização das ações sociais, implica na distinção entres grupos que serão beneficiados e grupos para os quais não cabe ao Estado direcionar políticas públicas.

O resultado da aplicação desses princípios tem sido a fragmentação das políticas sociais e a classificação das questões sociais de forma a criar critérios matemáticos de inclusão / não inclusão das pessoas em programas do governo. Assim, para ter direito a um programa de emprego, por exemplo, a pessoa tem que ter determinada idade, morar em tal região da cidade, ser de determinado sexo, raça, etc. Trata-se de distinguir quais terão direito às políticas públicas, num reconhecimento de que não é possível ao Estado incluir a todos¹⁸. Paralelamente, delega-se à sociedade civil organizada e à ação humanitária cuidar daqueles que não serão incluídos nunca. Nesse sentido, a via da inclusão pelas políticas públicas também se demonstra ineficaz, pois parte de normas que produzem o “resto”, tendo como efeito a constante ampliação da exclusão e servindo para o gerenciamento da sobrevivência característico da ação humanitária.

Todos esses processos efetivam gradualmente a destruição do sistema jurídico-Estatal pelo neoliberalismo, cujas técnicas consistem na ação através de medidas de exceção, na produção de uma ideologia que deslegitima a luta pelos direitos sociais, e na ação humanitária, cuja função é garantir a sobrevivência dos indivíduos colocados na condição de vida nua¹⁹ (Agambem, 2003). A ação humanitária parte da existência de

¹⁸ Não estamos com essa afirmação criticando as políticas de discriminação positiva dos grupos vulneráveis, que consideramos fundamentais para a efetivação dos direitos sociais.

¹⁹ Agambem (2003) parte de uma figura arcaica do direito romano – o Homo Sacer – para rediscutir os principais conceitos da política. O Homo Sacer é uma figura jurídica que designa o homem condenado por um delito à condição de vida matável - um homem cujo assassinato não será caracterizado como homicídio. A partir desta figura é repensada a relação entre vida natural e vida política, *zoé* e *bios*, vida matável e vida politicamente qualificada. Pois se para os gregos a passagem da vida natural para a vida politicamente qualificada ocorre através da inserção da primeira na *Pólis*, para Agambem essa transposição não é tão clara e estável. O Homo Sacer é o homem banido da vida qualificada numa situação de exceção. No entanto, o que o exclui da vida política, tornando-o homem sem direitos, ao mesmo tempo o mantém capturado pela ordem política. De forma que ele situa-se numa zona de indistinção entre o legal e o ilegal, entre a vida nua e a vida politicamente qualificada. E o que o coloca nesta condição é uma decisão do poder sobre a vida. Hannah Arendt (1998) já havia utilizado o conceito de vida nua, ao tratar da situação das minorias pós Primeira Guerra mundial – os povos sem estado e o proletariado. Após a Segunda Guerra, a vida nua é identificada na figura dos apátridas, pessoas desprovidas de nacionalidade dentro dos Estados-nação. No caso do Estado neoliberal, diversos ordenamentos não partem dos princípios dos direitos presentes na Constituição Federal e sim, de uma leitura da realidade que justifica a execução de um programa. Dessa forma, decide-se que categorias ou grupos sociais serão alvo de programas específicos de governo, criando regras que incluem e excluem as pessoas do direito a esses “benefícios”. Produzem grupos diferenciados (sob critérios como renda familiar, idade, região de origem, sexo, etc) dos quais sempre haverá o resto, os que não se encaixam em nenhum, proliferando os espaços de exceção. Ou ainda, fazendo com que esse resto seja sempre indeterminável, mutante, conforme a mudança das regras ou o decorrer do tempo e das mudanças na vida pessoal.

uma parcela da população que nunca será incluída e que está totalmente desprovida de direitos. A essa população, cabe apenas a ajuda solidária, que garante a sobrevivência do corpo. Assim como a ajuda que acontece nos campos de refugiados, a ação humanitária nas favelas e periferias brasileiras, na maioria dos casos, não tem o intuito de assumir a questão da exclusão e da destituição dos direitos em sua dimensão política.

O quadro é de desmonte não apenas do sistema jurídico, mas da possibilidade de ampliar a mobilização - daqueles que foram colocados na condição de vida nua - na luta pelos direitos, que tem potencial transgressor e transformador da sociedade. Esse quadro leva à paralisação do pensamento e da ação, pois não é possível visualizar nada a não ser a impotência dos ideais diante da realidade, somada à perda recente de um sistema de proteção já diminuto. No entanto, o conflito que se arma expõe tensões sociais estruturais e por isso se torna fundamental reativar o sentido político inscrito nos direitos sociais.

Para tanto, segundo Telles, é preciso diferenciar a linguagem dos direitos e o discurso humanitário – este último muito pertinente ao contexto atual de redução do Estado e proliferação do trabalho social através de organizações filantrópicas ou de “interesse público”. Enquanto o discurso humanitário é o discurso das necessidades, que coloca a pobreza como algo inevitável e os pobres como sujeitos que devem ser ajudados a sobreviver, a palavra pública de quem reivindica os direitos envolve valores, esperanças e aspirações, ultrapassando o plano das necessidades ou do puro jogo de interesses. É essa voz de quem reivindica que tem o poder de desestabilizar consensos e transformar as lutas sociais em questões relevantes à vida em sociedade e pertinentes ao julgamento ético e à deliberação política, tocando a “dimensão transgressora” dos direitos.

Nessa perspectiva, a autora coloca os direitos sob a ótica de quem os reivindica, reconhecendo que estruturam uma linguagem pública que orienta os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados em suas exigências de equidade e justiça. Significa “tipificar a ordem de suas causalidades e definir as responsabilidades envolvidas, de figurar diferenças e desigualdades, e de conceber a ordem das

equivalências que os princípios de igualdade e de justiça supõem, porém como problema irreduzível à equação jurídica da lei, pois pertinente ao terreno conflituoso e problemático da vida social” (TELLES, op. cit, p. 178).

Nesse sentido, a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social deve ser considerada um avanço, ainda que o primeiro passo de um processo, pois resultou do Projeto de Lei de Iniciativa Popular - que tramitou durante quinze anos no Congresso Nacional - e permite o tratamento do direito à moradia de forma sistemática pelo Estado,

nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). [...]

Tal iniciativa de lei, partindo da população, vem ao encontro das recomendações do jurista José Joaquim Gomes Canotilho, que defende a necessidade da “luta político-constitucional e a acentuação do elemento participativo do princípio democrático”, como mecanismo efetivo para vencer os limites da judicialização e da processualização dos direitos, quando estão em jogo as omissões do legislador e a limitada aplicação do instituto da ação de inconstitucionalidade. (FERREIRA, op. cit, p. 129 e 127).

Por fim, ressaltamos que os desafios à garantia dos direitos fundamentais, incluído o direito à moradia, apenas começaram com a aprovação da Constituição de 1988 e com a recente aprovação do Sistema Nacional de Habitação. Não podemos incorrer no erro de comemorar a aprovação legislativa, considerando que os conflitos sociais serão regulados pela esfera jurídica, sob as regras do direito/não direito. Tampouco podemos nos esquecer de que qualquer legislação de garantia de direitos sociais, sob o sistema capitalista de produção, só se efetivará através da execução de políticas públicas abrangentes. E para isso, precisamos de um Estado mais forte e da participação efetiva da população.

3.2. Legislação de apoio à produção de habitação no Centro de São Paulo

A utilização de instrumentos urbanísticos no apoio à resolução de questões habitacionais aconteceu de forma pioneira na década de 1990, por iniciativa pontuais de gestões municipais. Em São Paulo, a aprovação de instrumentos urbanísticos voltados para a questão habitacional só aconteceu através do Plano Diretor de 2002¹. O contexto em que esses instrumentos foram aprovados era de grande entusiasmo por parte dos urbanistas, em relação às possibilidades de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Ademais, este determinou a elaboração ou revisão obrigatória de Planos Diretores para cidades a partir de 20 mil habitantes, para aquelas localizadas em áreas metropolitanas, de interesse turístico ou ambiental, dentre outras. O último plano diretor de São Paulo, aprovado em 1988, não havia sido aplicado. Já a lei de zoneamento, de 1972, teve grandes impactos na cidade, principalmente pela delimitação de coeficientes de aproveitamento distintos por zonas, tendo sido o principal instrumento legal a favorecer o crescimento da cidade segundo os interesses da elite (Villaça, 2005).

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, sob grandes expectativas para as políticas públicas na área de habitação e urbanismo. O Ministério iniciou uma campanha pela elaboração dos Planos Diretores, envolvendo aproximadamente mil e seiscentos municípios no País. A ênfase era na questão da implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade e na participação popular no processo de elaboração e aplicação do plano diretor, que resultaria no chamado “Plano Diretor Participativo”.

Planejar o futuro da cidade incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõem [...] é o desafio que o Estatuto da Cidade impõe a todos os Planos diretores, obrigatórios para cidades brasileiras até 2006.

¹ Houve tentativa de inclusão de instrumentos urbanísticos para Reforma Urbana, inclusive ZEIS, no governo Erundina (1989-1992), no entanto, o plano diretor não chegou a ir à votação.

Não queremos que o Estatuto da Cidade seja uma imposição meramente formal [...] o que interessa ao Ministério das Cidades e aos municípios brasileiros é que ele possibilite, através de seus instrumentos, que os cidadãos repensem as cidades onde vivem e trabalham (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 08).

O incentivo à formulação de planos diretores municipais insere-se no crédito a uma nova forma de fazer planejamento, a partir da utilização dos instrumentos urbanísticos para cumprimento da função social da propriedade e resolução de problemas habitacionais, principalmente regularização fundiária e reserva de áreas para produção de empreendimentos. Além disso, coloca-se a possibilidade de participação popular institucionalizada e garantida por lei.

Esse crédito na possibilidade de utilização dos instrumentos e do plano diretor como forma de reversão das desigualdades sociais tem ligação com o momento histórico do planejamento urbano no Brasil. Segundo Feldman (2005), após décadas de planejamento urbano tecnocrático, baseado na separação entre técnica e política e na imposição e reprodução do zoneamento compreensivo como suposta forma de controlar o crescimento das cidades, a aprovação de novo aparato jurídico institucional na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, em 2001, abriu possibilidades promissoras para o urbanismo no Brasil:

[...] começa a se delinear a possibilidade de um novo ciclo de mudanças nos setores de urbanismo das administrações das cidades brasileiras. A intensidade dos debates entorno da gestão urbana, a emergência de experiências de gestão voltadas para a politização da prática urbanística, para o rompimento da barreira entre quem pensa e quem executa, e a formulação de novos instrumentos de gestão do uso do solo, são indicadores de que um novo saber urbanístico, novas práticas e um novo perfil de profissional urbanista estão em processo de construção (FELDMAN, 2005, p. 284).

As experiências pioneiras de aplicação dos instrumentos de fato tiveram o mérito de politizar o planejamento urbano ao, por exemplo, determinar que as terras vazias que restavam na cidade de Diadema cumpriram sua função social através do uso habitacional para baixa renda e não como reserva especulativa para uma esperada expansão de indústrias.

Mesmo nesse contexto, é possível visualizar limitações às possibilidades trazidas pelos instrumentos e pelo plano diretor participativo, dos quais destacamos dois pontos. Em primeiro lugar, em acordo com Villaça (2005) o fato de os planos diretores serem obrigatórios não gera grandes avanços, uma vez que esse instrumento apresenta histórico de não aplicação e a obrigatoriedade por si só não leva ao processo de planejamento, nem à garantia de participação popular. Tampouco parece o instrumento capaz de promover transformações na vida da população mais pobre. Já quando se trata da discussão sobre o zoneamento, o histórico é de prevalência dos interesses das elites.

Em segundo lugar, a aplicação dos instrumentos, entendidos na esfera de garantia de direitos sociais – a moradia de forma direta e a função social da propriedade de forma indireta – depende da elaboração e execução de políticas públicas, em acordo com os princípios da Constituição. Os instrumentos por si só não apresentam a possibilidade de modificar a realidade sócio-espacial, promovendo impactos na produção da cidade.

Por fim, lembramos que o sucesso da execução de políticas públicas de habitação e acesso à terra depende de ações em outras áreas, da configuração mínima de aparato de seguridade social e da existência de um Estado mais forte. Muitas vezes a discussão do planejamento urbano não leva esses fatores em consideração, fazendo crer que os instrumentos urbanísticos, uma vez bem aplicados e dependendo da “vontade política” dos gestores, terão o poder de resolver os conflitos e desigualdades sócio-espaciais das cidades.

s instrumentos formulados para contribuir com a produção habitacional de interesse social no Centro de São Paulo, que podem ser divididos em três grupos: incentivos à produção – nos quais se encontram os mecanismos vigentes nas ZEIS 3 -, indução ao cumprimento da função social da propriedade e facilitação da aquisição de imóveis pelo poder público².

No primeiro grupo encontram-se as ZEIS 3, objeto principal da análise. No segundo, os instrumentos que obrigam o proprietário de imóveis ociosos a fazerem cumprir a

² Há ainda a Lei de Isenção de ISS para serviços de setor da construção civil, na produção de HIS (Lei Municipal 13.476 de 2002. Regulamenta a Isenção de ISS para serviços de construção civil de HIS).

função social – parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública. Nos perímetros de ZEIS 3 os instrumentos de indução foram concebidos com o papel de promover o uso de edifícios e terrenos ociosos, contribuindo para o aumento da oferta de imóveis para a produção de habitação social.

Já no terceiro grupo estão leis municipais que facilitam a aquisição de imóveis para produção de habitação pelo poder público, especialmente imóveis com dívidas de IPTU. A prefeitura havia constatado que grande parte dos imóveis ociosos, passíveis de reforma para transformação em habitação social, apresentava altas dívidas de IPTU. Por isso, foram aprovadas duas leis municipais encaminhadas pelo Executivo, a da Dação (L.M. 13259/02) que permite que proprietários com obrigações tributárias negociem seu imóvel com o poder público, de forma a facilitar o pagamento dos créditos tributários, sendo elemento importante para a aquisição de imóveis para promoção de habitação pública; e a da Remissão de Dívida (LM 13.736/04), que permite a aquisição de imóveis com dívidas tributárias, desde que sejam destinados à Habitação de Interesse Social mediante reforma ou provisão por parte do poder público (SEHAB e COHAB) e entidades conveniadas com poder público. No entanto essas leis ainda não foram utilizadas (LABHAB, 2006).

3.2.1. Zonas Especiais de Interesse Social no Centro de São Paulo - ZEIS 3

3.2.1.1. As ZEIS 3 no Plano Diretor Estratégico de São Paulo

A principal contribuição do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE - Lei Municipal Nº. 13.430/02) à produção de habitação social no Centro é a delimitação das ZEIS 3 e de instrumentos de indução da política urbana regulamentados no Estatuto da

Cidade (Lei Federal 10.257/01). O princípio para a criação das ZEIS no Centro é a função social da propriedade³, entendido como aproveitamento da infra-estrutura urbana, expresso no item II do Artigo 11 do PDE: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende (...) II - a compatibilidade do uso da propriedade com a infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis” (PDE, Art. 11, grifo nosso).

O Artigo 12 afirma que a função social da propriedade urbana é elemento constitutivo do direito de propriedade, devendo subordinar-se às exigências fundamentais de ordenação da Cidade expressas no PDE e no artigo 151 da Lei Orgânica do Município. Esse entendimento é ainda polêmico entre os juristas, pois, como vimos, parte deles considera a função social uma limitação ao direito de propriedade.

A questão habitacional e de aproveitamento de infra-estrutura também são mencionadas, de forma genérica e repetidas vezes, como princípios do PDE. O Artigo 76 coloca como objetivo da Política de Urbanização e Uso do Solo “estimular o crescimento da Cidade na área já urbanizada, dotada de serviços, infra-estrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada e reduzir os seus custos” (PDE, Art. 76, inciso II).

Ainda como objetivo da política urbana é ressaltado: “evitar a expulsão de moradores de baixa renda das áreas consolidadas da Cidade, providas de serviços e infra-estrutura urbana” (PDE, Art. 76, inciso XII). Por um outro lado, no mesmo Artigo, o texto ressalta a importância de atração de investimentos privados, objetivo que pode ser contraditório à produção ou manutenção de habitação para a baixa renda no Centro ou em áreas dotadas de infra-estrutura. A atração de investimentos privados é entendida como parte do processo de melhoria urbana, reversão de esvaziamento populacional e “imobiliário”, bem como aproveitamento de infra-estrutura:

IV - estimular a reestruturação e requalificação urbanística para melhor aproveitamento de áreas dotadas de infra-estrutura em processo de esvaziamento populacional ou imobiliário;

³ PDE, capítulo IV - Da Função Social da Propriedade Urbana -, Artigos 11 a 13.

VI - estimular a requalificação, com melhor aproveitamento da infra-estrutura instalada, de áreas de urbanização consolidada, com condições urbanísticas de atrair investimentos imobiliários; (PDE, Artigo 76, grifo nosso).

A produção de habitação social no Centro é entendida como uma forma de reverter a periferação em curso na cidade, idéia bastante propagada entre os urbanistas. No entanto, é colocada como diretriz a diversidade de agentes promotores, ressaltando novamente a participação da iniciativa privada na produção de habitação social:

X - criar condições para a participação da iniciativa privada na produção de Habitação de Interesse Social – HIS e habitação de renda média baixa, aqui denominada Habitação do Mercado Popular - HMP, especialmente na área central e nos espaços vazios da Cidade; (PDE, Artigo 79, grifo nosso).

Ainda no Artigo 79, são citadas a participação da social e a contribuição dos movimentos de moradia no processo:

XI - propiciar a participação da sociedade civil na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional;

XII - contribuir para o fortalecimento e organização independente dos movimentos populares que lutam por moradia digna, pelo acesso à Cidade e pela garantia da função social da propriedade urbana (PDE, Artigo 79).

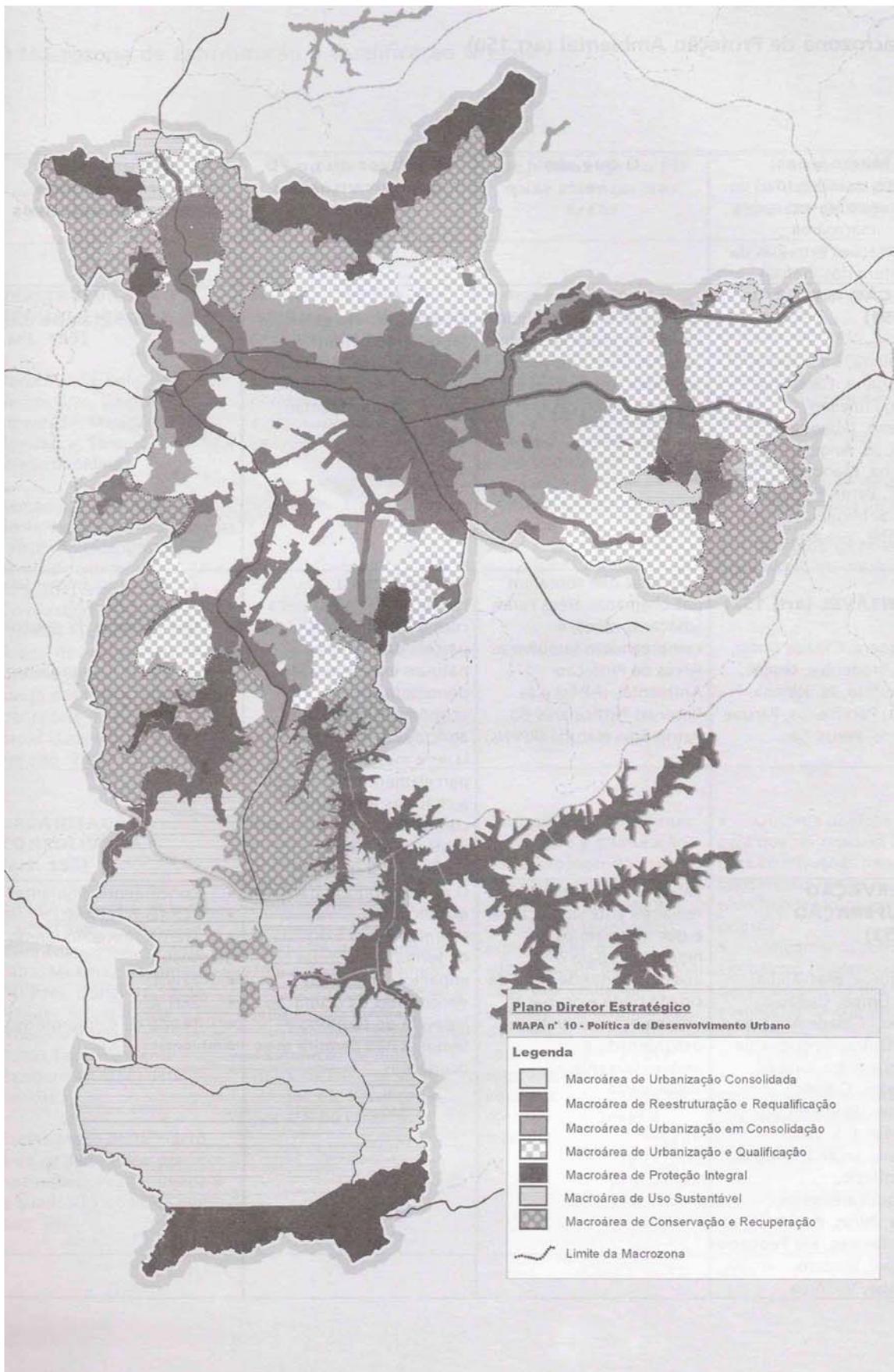
O Art. 80 coloca diretrizes para a Política Habitacional, dentre as quais a consolidação do Conselho Municipal de Habitação e demais instâncias de participação (Conferências Municipais de Habitação e Orçamento Participativo) e, mais uma vez, explícita como diretriz a produção de habitação social no Centro associada à reabilitação da área e à manutenção da população de baixa renda:

a consolidação da moradia social nas áreas centrais, mediante a ação conjunta da população e dos Poderes Públicos Estadual e Federal, contribuindo para os programas de reabilitação dessas áreas, compatibilizando-as com a inclusão social e urbana da população de baixa renda que habita a região ou nela trabalha, de modo a evitar sua expulsão (PDE, Art. 80, inciso VII).

A questão habitacional do Centro é também mencionada nos incisos XXI e XXVII, segundo os quais é diretriz da política habitacional “a intervenção nas habitações coletivas de aluguel por meio da reciclagem e requalificação de edifícios subutilizados” e a “promoção do acesso à terra urbanizada para viabilizar Programas Habitacionais de Interesse Social”.

No Capítulo II – Do Uso do Solo -, são apresentadas as macrozonas, macroáreas e as diretrizes para as mesmas. Essas zonas compõem as regras para uso e ocupação do solo, posteriormente detalhadas na Lei Municipal Nº 13.885/04 (Lei de Uso e Ocupação do Solo) e nos planos regionais das Subprefeituras. O Centro localiza-se inteiramente na “Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana”, e seu território faz parte de três Macroáreas: “Reestruturação e Requalificação Urbana” (a maior parte da área central), “Urbanização Consolidada” (apenas distrito Consolação) e “Urbanização em Consolidação” (apenas o distrito Belém). Tais macroáreas são definidas nos Artigos 154 a 157. Observamos abaixo o mapa de macrozonas do PDE, com foco na região central.

Figura 3.1. Macrozonas e Macroáreas, segundo o PDE.



A Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana, correspondente à grande parte da Área Central e segundo o Artigo 155, inclui ⁴:

o centro metropolitano, a orla ferroviária, antigos distritos industriais e áreas no entorno das marginais e de grandes equipamentos a serem desativados, [...] e passa atualmente por processos de esvaziamento populacional e desocupação dos imóveis, embora seja bem dotada de infra-estrutura e acessibilidade e apresente alta taxa de emprego (PDE, Art. 155, grifo nosso).

Ainda segundo o mesmo Artigo, nessa Macroárea objetiva-se “transformações urbanísticas estruturais para obter melhor aproveitamento das privilegiadas condições locacionais e de acessibilidade” (PDE, Art. 155). Mais uma vez, é citada a questão da reversão do esvaziamento populacional através da produção de habitação de interesse social e da intensificação da promoção imobiliária.

Para tal, são delimitados como possíveis de utilização os seguintes instrumentos: operação urbana consorciada, outorga onerosa do direito de construir; parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos; ZEIS 3; Transferência do Direito de Construir; Zoneamento de usos e Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC).

A Macroárea de Urbanização Consolidada⁵ corresponde aos bairros de alta renda da cidade – vetor sudoeste - e é assim definida pelo PDE, Artigo 156:

A Macroárea de Urbanização Consolidada, ocupada majoritariamente pela população de renda alta e média alta, é formada pelos bairros estritamente residenciais e pelas áreas que tem sofrido um forte processo de verticalização e adensamento construtivo, e, embora conte com excepcionais condições de urbanização e alta taxa de emprego, tem sofrido esvaziamento populacional e apresentado níveis elevados de saturação da malha viária.

⁴ Dentre os distritos em estudo na pesquisa de mestrado, localizam-se nessa Macroárea os seguintes: Bela Vista, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Liberdade, Mooca, Pari, República, Santa Cecília e Sé.

⁵ A Macroárea de Urbanização Consolidada é formada pelos territórios delimitados pelos distritos de Alto de Pinheiros, Butantã, Campo Belo, Consolação, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Lapa, Moema, Morumbi, Perdizes, Pinheiros, Santo Amaro, Tatuapé, Vila Andrade e Vila Mariana, com exceção das áreas localizadas nas Operações Urbanas, e pelas Zonas Estritamente Residenciais.

[...]

§ 1º – § 2º - Na Macroárea de Urbanização Consolidada objetiva-se alcançar transformações urbanísticas para controlar a expansão de novas edificações e a saturação da infra-estrutura existente (PDE, Art. 156, grifo nosso).

Para essa Macroárea não é definida a intenção de produzir habitação social, nem a utilização de instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade (é apenas citado o direito de preempção). Por outro lado, é citada a importância da manutenção das áreas estritamente residenciais, as antigas Z1. Também é curioso observar que a definição da macro-área inclui perda de população e saturação da infra-estrutura existente – o que se deve ao excesso de automóveis e às construções com grande potencial construtivo e baixa densidade populacional – típico padrão dos edifícios para alta renda em São Paulo. Para a resolução desses problemas, no entanto, não são mencionadas medidas.

Já a Macroárea de Urbanização em Consolidação⁶ corresponde aos bairros de renda média, e é definida, no Art. 157, como:

uma área que já alcançou um grau básico de urbanização, requer qualificação urbanística, tem condições de atrair investimentos imobiliários e apresenta taxa de emprego, condições socioeconômicas intermediárias em relação à Macroárea de Urbanização Consolidada e à Macroárea de Urbanização e Qualificação.

[...]

§ 2º – Na Macroárea de Urbanização em Consolidação objetiva-se estimular a ocupação integral do território, ampliando a urbanização existente e as oportunidades de emprego por meio de:

I - estímulo à promoção imobiliária para população de baixa e média renda; (PDE, Art. 157, grifo nosso).

⁶ A Macroárea de Urbanização em Consolidação é formada pelos territórios dos seguintes distritos, excluídas as partes dos distritos que integram a Macrozona de Proteção Ambiental: Água Rasa, Aricanduva, Belém, Campo Grande, Carrão, Casa Verde, Freguesia do Ó, Ipiranga, Jabaquara, Jaguará, Jaguaré, Limão, Penha, Pirituba, Rio Pequeno, Santana, São Domingos, São Lucas, Saúde, Vila Formosa, Vila Guilherme, Vila Maria, Vila Matilde, Vila Prudente, Vila Sonia.

Ou seja, essa Macroárea é entendida como uma parcela do território intermediária entre a área rica e a periferia, ainda não totalmente ocupada, na qual é possível conciliar o objetivo de produzir habitação social e a promoção de empreendimentos imobiliários, desde que ocorram investimentos em infra-estrutura. Nessa Macroárea foram demarcados perímetros de ZEIS 3.

Pode-se dizer que a delimitação das Macroáreas e suas diretrizes de ocupação e desenvolvimento acabam refletindo perfeitamente a estrutura sócio-espacial e os interesses do mercado imobiliário e das associações de moradores organizados (da área rica da cidade). Como se cada classe social estivesse “na área certa” e ali devesse permanecer, devendo o poder público, através do Plano Diretor, apenas assegurar algumas melhorias físicas. A maior parte do Centro – a Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana -, no entanto, parece localizar-se numa zona ambígua, onde poderá ocorrer tanto o investimento público em habitação social, quanto a retomada dos lançamentos imobiliários pelo mercado, sendo que o primeiro estimularia a ação do segundo. E ao Plano Diretor, caberia estimular os dois processos, não levando em consideração a possível incompatibilidade entre os mesmos.

Uma questão que demonstra essa ambigüidade de objetivos presente na lei foi a demarcação de operações urbanas em perímetros que coincidem em parte com as ZEIS 3. Nesses casos, o PDE determina que as áreas de ZEIS compreendidas dentro de perímetros de operações urbanas ficam sujeitas às leis específicas das mesmas, sendo que o percentual de HIS a ser produzido, fixado na lei específica de Operação Urbana, “poderá ser parcialmente atendido nas ZEIS com recursos provenientes da Operação Urbana” (PDE, Art 173, inciso II). Além disso, o coeficiente de aproveitamento máximo será o definido na lei da Operação Urbana, valendo a isenção de outorga onerosa para o caso de produção de HIS e HMP, não sendo citada a porcentagem mínima obrigatória no Art. 173. Portanto a lei privilegia os objetivos das operações urbanas sobre as ZEIS.

Ademais, a demarcação das ZEIS 3 só foi prevista nas Macroáreas de “Reestruturação e Requalificação” e de “Urbanização em Consolidação”. A área “nobre” da cidade foi,

portanto, preservada desse mecanismo. A definição das ZEIS 3 foi disposta no Artigo 171 da seguinte maneira:

áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora; (PDE, Art. 171).

Ainda segundo o PDE, a demarcação dos perímetros de ZEIS 3 deve observar os seguintes critérios:

a) áreas localizadas em regiões com infra-estrutura urbana consolidada, de intensa concentração de cortiços, habitações coletivas e edificações deterioradas;

b) áreas que apresentem um alto índice de imóveis públicos ou privados não edificados ou não utilizados ou subutilizados, em regiões dotadas de infra-estrutura. (PDE, Art. 180, § 3º)

Essa definição foi detalhada pelo Decreto de HIS (Decreto Municipal Nº. 44.667/04)⁷, que acrescentou aos objetivos das ZEIS 3 a intenção de melhoria das condições habitacionais da população moradora, através da inclusão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local (Decreto de HIS, Artigo 2). Os parâmetros e mecanismos de incentivo à produção de habitação social nas ZEIS 3 foram definidos no PDE e posteriormente modificados na Lei de Uso e Ocupação do Solo, o que analisamos no próximo item.

⁷ O decreto municipal 44.667/04 foi assinado em abril de 2004, entre a aprovação do PDE e da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Ele regulamenta o PDE nas disposições relativas às ZEIS e dispõe sobre normas para a produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular.

3.2.1.2. As ZEIS 3 e as novas zonas de uso na Área Central

Em 2004 foram definidas novas regras de uso e ocupação do solo na Área Central, através da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS - Lei Municipal Nº 13.885/04) e dos Planos Regionais – que definiram o zoneamento para cada Subprefeitura, de acordo com as novas regras estabelecidas pela LUOS. Esta lei definiu para a Macrozona de Estruturação e Qualificação as seguintes possíveis zonas, segundo o Artigo 107:

I. zonas exclusivamente residenciais - ZER;

II. zonas predominantemente industriais;

III. zonas mistas - ZM: “porções do território da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, destinadas à implantação de usos residenciais e não residenciais, inclusive no mesmo lote ou edificação, segundo critérios de compatibilidade de incômodo e qualidade ambiental”;

IV. zonas de centralidade polar - ZCP: “as porções do território da zona mista destinadas à localização de atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais, caracterizadas pela coexistência entre os usos não residenciais e a habitação, com predominância de usos não residenciais”;

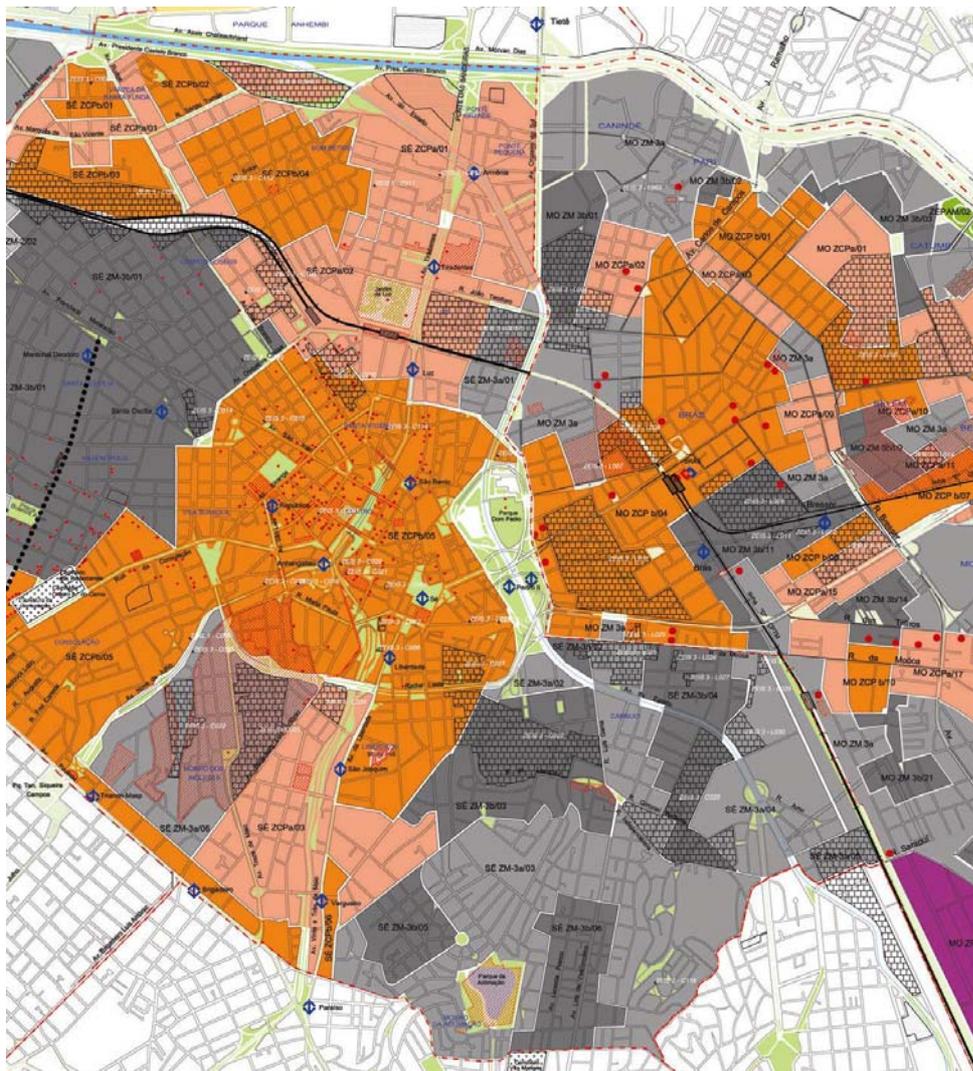
V. zonas de centralidade linear - ZCL: “lotes com frente para trechos de vias, excluídas as ZER em faixas de 40m (quarenta metros) ou 50m (cinquenta metros) medidos a partir do alinhamento da via, destinados à localização de atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais, caracterizados pela coexistência entre os usos não residenciais e a habitação, com predominância de usos não residenciais”;

VI. zonas de centralidade linear lindeira ou interna a ZER - ZCLz: “lotes com frente para trechos de via, internos ou lindeiros às ZER 1, 2 e 3 destinados à localização de algumas atividades não residenciais não incômodas de baixa densidade”;

VII. zona de transição linear da ZER - ZTLz: “lotes nas faces de quadra opostas às ZER 1, nos trechos de via descritos na lei, destinada a garantir a transição de uso e parâmetros urbanísticos entre essas zonas e as demais no seu entorno”;

VIII. zonas de ocupação especial - ZOE: “porções do território do Município destinadas a abrigar atividades que, por suas características únicas, necessitem de tratamento especial”. Tal zoneamento pode ser observado no mapa a seguir (Figura 3.2.), que tem foco no Centro, abrangendo os Planos Regionais da Sé e da Mooca.

Figura 3.2. Zoneamento do Centro, segundo os PDRs Sé e Mooca. SEMPLA 2004



Os distritos Sé e República, mais centrais e com maior densidade construtiva foram definidos pelo Plano Regional da Sé como ZCPb: “zona centralidade polar com coeficiente de aproveitamento mínimo igual a 0,20, básico igual a 2,0 e máximo variando de 2,0 até o limite de 4,0”. Também foram demarcadas como ZCPb grandes áreas nos distritos da Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, Brás e Pari.

No restante da Área Central predominam três tipos de zonas. As ZCPa - zona de centralidade polar com coeficiente de aproveitamento mínimo igual a 0,20, básico igual a 1,0 e máximo variando de 1,0 até o limite de 2,5; as ZM 3a - zona mista de densidades demográfica e construtiva altas, com coeficiente de aproveitamento mínimo igual a 0,20, básico igual a 1,0 e máximo variando de 1,0 até o limite de 2,5; e as ZM - 3b - zona mista de densidades demográfica e construtiva altas, com coeficiente de aproveitamento mínimo igual a 0,20, básico igual a 2,0 e máximo variando de 2,0 até o limite de 2,5. Na Zona Mista de Alta densidade tipo “b”, que permite um adensamento um pouco maior, encontra-se o bairro de Higienópolis, e áreas nos distritos Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Brás, Pari, Belém e Mooca.

As ZEIS 3 foram demarcadas principalmente nos distritos do Brás e Belém, aparecendo também em Cambuci, Bela Vista, Pari, Santa Cecília e Bom Retiro. Nos distritos República, Sé e Consolação há apenas uma pequena área de ZEIS em cada. No entanto, há imóveis pontuais demarcados, principalmente no República e no Consolação. Note-se que Brás e Belém são regiões com densidade construtiva menor, enquanto Sé e República apresentam maior taxa de verticalização e edifícios inteiros vazios (LABHAB, 2006). A observação do mapa nos mostra que as ZEIS 3 encontram-se em diversas zonas de uso – que têm potencial construtivo máximo variando de 1,0 a 4,0.

3.2.1.3. ZEIS 3: Demarcação dos perímetros e regras de funcionamento

A necessidade de demarcação das ZEIS no Centro de São Paulo foi colocada desde o início da gestão Marta Suplicy por técnicos do Legislativo, do Executivo e das Assessorias Técnicas. A discussão correu paralela ao levantamento realizado pela

Secretaria de Habitação nos perímetros do Centro, em 2002, que resultou na indicação dos mesmos ao programa PRIH e às ZEIS 3. Esses levantamentos tiveram enfoque na concentração de cortiços, moradias precárias e oportunidades imobiliárias. O conceito de moradia precária levou em conta o estado de conservação da edificação, instalações sanitárias e elétricas e quantidade de pessoas por habitação⁸. Já o conceito de oportunidade imobiliária consiste num olhar do arquiteto sobre conjuntos de imóveis e terrenos subutilizados, ou vazios, alguns à venda ou aluguel, avaliando a possibilidade de transformação em empreendimento habitacional, mediante reforma ou construção nova.

Determinamos manchas maiores dentro de cada distrito, onde havia concentração de cortiços, galpões, possibilidade de mudança de uso e oportunidades imobiliárias, que eram imóveis à venda e à aluguel. Depois essas oportunidades viraram potencialidades na legenda. [...]

O primeiro levantamento foi um pouco antes do PDE e o segundo, antes dos PDRs. Isso foi bastante oportuno, porque criou um critério técnico para indicação dos PRIHs e das ZEIS 3. Primeiro levantamos o uso do solo dentro da mancha maior. Isso permitiu a definição dos PRIHs. Depois fazíamos o detalhamento dentro dos perímetros selecionados, escolhidos junto com a prefeitura a partir da nossa indicação inicial.⁹

Na discussão do plano diretor houve um processo de capacitação de lideranças populares, promovido pela Câmara de São Paulo. Nesse processo foram discutidos os instrumentos urbanísticos e os movimentos passaram a indicar áreas para transformação em ZEIS, em toda a cidade¹⁰. No Centro foram indicados, além dos

⁸ Esse conceito nos parece um tanto subjetivo, uma vez que uma casa – habitação unifamiliar - mal conservada no Centro não pode ser comparada à uma unidade habitacional localizada em favela ou cortiço. Torna-se muito complicado falar em precariedade desse tipo, diante das condições habitacionais da maioria da população de São Paulo.

⁹ SANTO AMORE, Caio. Arquiteto da Assessoria Técnica Peabiru – Trabalhos comunitários e ambientais. Entrevista concedida em abril de 2006.

¹⁰ Foram demarcados quatro tipos de ZEIS no município: ZEIS 1 – favelas e loteamentos irregulares; ZEIS 2 – terrenos vazios com possibilidade de construção de conjuntos habitacionais; ZEIS 3 – Áreas providas de infra-estrutura onde se deseja ampliar a oferta de habitação social; ZEIS 4 – terrenos vazios localizados em áreas de proteção aos mananciais, passíveis de utilização para desadensamento de áreas próximas, a serem urbanizadas.

perímetros levantados pelas Assessorias, edifícios vazios e terrenos com possibilidade de transformação em habitação social.

começamos a trabalhar com a União (UMM) e com o Fórum dos Mutirões e fizemos a Frente Popular pelo Plano Diretor. Com a participação das assessorias, fizemos seminários, grupos de trabalho, para afinar a linguagem técnica e as questões políticas envolvidas. Então começamos a mapear todas as demandas de ZEIS. Até as que o setor imobiliário queria que tirasse.¹¹

A demarcação das áreas aconteceu pelo Plano Diretor e no processo de elaboração dos Planos Regionais foram revistos e confirmados os perímetros. No geral, houve um pequeno aumento do número de áreas de ZEIS 3, tendo sido demarcados ao todo 591,6 hectares. Foram demarcados 31 perímetros de ZEIS 3 na área da Subprefeitura da Sé, área foco de nosso estudo.

nos planos regionais todos os atores acordaram e vieram participar – tanto os movimentos populares quanto os empreendedores imobiliários. Aí, ocorreram ajustes nos perímetros de ZEIS; coisas que eram muito grandes foram diminuídas, a idéia não era fazer enclaves de pobreza. [...] Os movimentos e o Morar no Centro começaram a indicar também alguns imóveis isolados, que já estavam abandonados, que serviam para HIS.¹²

Além de imóveis para reforma e transformação em HIS, foram demarcados os perímetros do programa PRIH e áreas com concentração de cortiços e imóveis ociosos, desde que não localizadas em zonas consideradas de interesse do setor imobiliário ou próximas a áreas valorizadas da cidade. Portanto, o principal critério para a demarcação de perímetros foi tratarem-se de áreas desvalorizadas dentro do anel central.

colocamos em lugares que se pudesse chegar a uma equação viável de produção de HIS, pelo preço da terra. Não colocamos, por exemplo, ZEIS na Av. Paulista. Algumas coisas que vieram propostas não incorporamos porque o preço era muito

¹¹ AMARAL, Ângela. Arquiteta e assessora do gabinete do Vereador Nabil Bonduki. Entrevista concedida em novembro de 2005.

¹² ANCONA, Ana Lúcia. Arquiteta da Secretaria de Habitação da gestão Marta Suplicy coordenadora da equipe de formulação das ZEIS. Entrevista concedida em novembro de 2005.

alto. Só não usamos a questão do preço da terra no caso de favelas consolidadas em áreas valorizadas. No caso do Centro, usamos os PRIHs, a priori.¹³

Essa opção, no entanto, foi polêmica:

Em reunião na UMM apresentamos as manchas e a Veronika queria estender o levantamento pra Santo Amaro, Casa Verde, etc. Achavam que deveria fazer em outras áreas da cidade, consolidadas também. Fizemos levantamento na Vila Prudente e apresentamos pra Habi, mostrando que tinha características semelhantes ao Centro. Aí o Programa virou “Morar no Centro”, em vez de morar perto e não incluiu essas áreas mais afastadas, mas consolidadas. Ficou mais fácil, porque já tinha aceitação da opinião pública a questão de melhorar o Centro e com uso residencial. Já as outras áreas tem muito interesse do mercado. E no Centro a precariedade é mais clara.¹⁴

A proposta de funcionamento das ZEIS no Centro de São Paulo é bastante inovadora, se comparada às experiências pioneiras de aplicação do instrumento. Dentro dos perímetros demarcados, há critérios para aplicação de obrigatoriedades e sanções, que incidem sobre cada imóvel de acordo com sua situação no momento da aprovação da lei. O principal critério é o cumprimento ou não da função social da propriedade. O imóvel regular e com uso pode permanecer na mesma situação dentro das ZEIS e segue as regras da zona de uso na qual se encontra. Em caso de não cumprimento da função social, o proprietário é obrigado a construir ou dar uso ao imóvel.

No Centro as áreas não são homogêneas. Então nós criamos isso de que os imóveis para destinação obrigatória de HIS eram apenas alguns dentro das ZEIS. A não ser nos casos de demolição, que caíam na regra. A idéia era que se o imóvel estava em uso, deveria ser mantido. E segurar as demolições.¹⁵

Os critérios de enquadramentos dos imóveis foram definidos nos Artigos 171 a 178 do PDE. No entanto, analisaremos aqui apenas as disposições da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS - Lei Municipal Nº 13.885/04), uma vez que esta é posterior e modificou algumas regras. Nesta lei, o Artigo 136 definiu como enquadrados em

¹³ Idem.

¹⁴ SANTO AMORE, C.

¹⁵ ANCONA, A. L.

obrigatoriedades dentro das ZEIS: lotes e glebas não edificadas, os terrenos ocupados por favela, os imóveis utilizados como cortiço, habitações coletivas precárias, conjuntos habitacionais irregulares ocupados por moradores de baixa renda e edificações deterioradas. Além desses, também foram enquadrados:

- lotes e glebas com área superior a 250 m², nos quais o coeficiente de aproveitamento não atingiu o mínimo definido para a zona onde se situam (excetuados os terrenos utilizados por postos de abastecimento de veículos e por equipamentos urbanos de infra-estrutura que não exijam edificações).

- as edificações em lotes ou glebas com área do terreno superior a 500m² e que tenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de cinco anos (excetuados os casos em que ações judiciais incidentes sobre o imóvel tenham impedido ou impeçam a ocupação).¹⁶

Segundo o Artigo 140 da LUOS, os coeficientes na ZEIS 3 são os seguintes:

- coeficiente de aproveitamento mínimo é 0,3 (três décimos);

- coeficiente de aproveitamento básico é 1,0 (hum);

- coeficiente de aproveitamento máximo poderá atingir 4,0 (quatro).

Ainda segundo este Artigo, para os imóveis que se enquadram nos tipos estabelecidos no artigo 136, as edificações novas ou reformas - com ou sem aumento de área, com ou sem mudança de uso – devem destinar no mínimo 80% do total de área construída computável para HIS e HMP, sendo 40% para HIS e 40% para HIS ou HMP. Os 20% restantes podem ser utilizados para qualquer uso permitido na zona, inclusive HIS e HMP¹⁷. Essa é a modificação mais polêmica da LUOS em relação às determinações do PDE para as ZEIS 3. Segundo o PDE, a porcentagem obrigatória para HIS seria de 50% do total da área construída e os 50% restantes poderiam ser

¹⁶ Excetuam-se das exigências os lotes regulares não edificadas que já apresentavam área igual ou inferior a 500 m² na data da aprovação do PDE, desde que não sejam lembrados ultrapassando essa metragem; e os terrenos públicos edificadas ou não edificadas, destinados a áreas verdes e a equipamentos sociais.

¹⁷ No caso de demolição de edificação usada como cortiço, as HIS produzidas deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora do imóvel (LUOS, Art. 140).

destinados a outros usos, inclusive HIS. Muitos técnicos consideram os novos parâmetros menos atrativos para o setor privado, pois dificultariam a viabilização de empreendimentos de HIS e HMP devido às porcentagens inflexíveis para cada uso.

A gente achou que em São Paulo não era o caso de congelar a estrutura fundiária. Então bolamos esse mecanismo de destinação obrigatória – porcentagem obrigatória de HIS nessas áreas. E isso teria que ser uma coisa meio dentro do mercado imobiliário, se não, não ia passar, não ia ser aceitável. Primeiro estabelecemos uma porcentagem. Uma parte em função de questão de mercado, que servisse tanto para o poder público como para iniciativa privada. Levando em consideração que a iniciativa privada não trabalha sem lucro. E também que a cidade deve ter uma diversidade de usos. Uma opção urbanística: não colocaríamos 100% de HIS. Na área Central temos muito mais outros usos do que habitação. Por isso, colocamos 50% de HIS, e os demais 50% livres.¹⁸

Houve questionamento em relação a porcentagem obrigatória de HIS que, evidentemente o setor imobiliário desejava diminuir. As discussões caminharam de forma que acabaram sendo modificados os parâmetros das ZEIS - a obrigatoriedade foi de 50% HIS e 50% outros usos para 40% HIS, 40% HMP e 20% outros usos. Na visão da arquiteta Ana Lúcia Ancona o setor acabou apenas criando uma reserva de mercado de terras para habitação de classe média, algo que interessava devido ao aumento de crédito pelo governo federal para tal faixa de renda.

Eles estão interessados no setor de classe média, e estão crescendo os investimentos para essa faixa de renda¹⁹.

O setor imobiliário está interessado mesmo na HMP. HIS não interessa. O que ele queriam mesmo é que a obrigatoriedade pudesse ser exercida em outro local, como já havia funcionado nas operações interligadas e nas operações urbanas.²⁰

Como incentivo à produção o coeficiente de aproveitamento poderia chegar a 4,0 sem pagamento de outorga onerosa. O Artigo 142 da LUOS determinou que:

¹⁸ ANCONA, A.L.

¹⁹ Idem.

²⁰ TEIXEIRA, João. Consultor de negócios imobiliários. Entrevista concedida em abril de 2006.

nas ZEIS 3 a concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0 será gratuita, tanto para a produção de HIS quanto para os demais usos, inclusive HMP, nos imóveis em que for exigida a destinação de 80% (oitenta por cento) do total de área construída computável a ser edificada para HIS e HMP (LUOS, Artigo 142).

A idéia era tornar as áreas atrativas para o setor imobiliário, facilitando as parcerias público-privadas:

O conceito foi de uma mancha cuja regra se aplica a alguns imóveis. A idéia era, em vez de micar as áreas, incentivar. Ser mais vantajoso construir lá do que no terreno do lado, que está fora da ZEIS.²¹

E também contando com a questão de que o Plano ia baixar o CA para 1,0 e acima disso teria outorga onerosa. E nas ZEIS o CA era 4,0, sem pagamento de outorga para todo o empreendimento que fizesse a porcentagem obrigatória de HIS. Era forçar o mercado a produzir nessas áreas e também dar incentivos, não entrar em embate com eles.²²

O Plano Diretor municipal delimitaria o coeficiente de aproveitamento básico para a maior parte da cidade em 1,0. No entanto, essa redução geral do coeficiente não aconteceu na proporção esperada, devido a pressões do setor imobiliário. Na Área Central grande parte do território foi demarcado como zonas de centralidade polar “b” ou zonas mistas de alta densidade “b”, tendo coeficiente básico 2,0 e máximo podendo chegar a 4,0 na primeira e 2,5 na segunda. Portanto o impacto inicial esperado foi reduzido e não por acaso a questão do coeficiente foi a principal discussão, bem como o principal embate entre Legislativo, Executivo e representantes do setor imobiliário. Esse setor concentrou as discussões sobre o plano diretor e a lei de uso e ocupação do solo na questão do coeficiente de aproveitamento, não criando embates em relação às ZEIS. Isso nos leva a crer que o instrumento não representou nem uma ameaça nem um incentivo ao desenvolvimento de seus negócios.

²¹ AMARAL, A..

²² ANCONA, A. L.

Havia uma preocupação com a questão do coeficiente de aproveitamento, principalmente após a primeira votação do Plano, que aprovou coeficiente básico igual a 1,0 para a cidade toda.²³

Houve um clima de “alarmismo” entre a primeira e a segunda votação do PD, muito mais por causa do coeficiente do que pela incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.²⁴

O Decreto de ZEIS/HIS (Decreto Municipal Nº. 44.667/04) trouxe definições precisas para HIS e HMP. Para a primeira, estabeleceu os seguintes parâmetros, conforme o Artigo 32: “área útil máxima igual a 50,00m² (cinquenta metros quadrados); apenas 1 (um) sanitário, podendo ser previstas peças sanitárias em espaços separados; pé direito mínimo de 2,30m (dois metros e trinta centímetros) para as cozinhas, banheiros e áreas de serviço; pé direito mínimo de 2,40m (dois metros e quarenta centímetros) para os demais compartimentos; no máximo 1 (uma) vaga de estacionamento”.

Já no caso de HMP, os parâmetros são os seguintes, conforme o Artigo 91: “área útil máxima igual a 70,00m² (setenta metros quadrados); no máximo 2 (dois) sanitários; no máximo 1 (uma) vaga de estacionamento; pé direito mínimo de 2,30m (dois metros e trinta centímetros) para as cozinhas, banheiros e áreas de serviços; pé direito mínimo de 2,50m (dois metros e cinquenta centímetros) para os demais compartimentos.”

Acrescenta ainda, através do Artigo 31, que as unidades de HIS deverão ser comercializadas em condições de pagamento acessíveis à população com renda de até 6 (seis) salários mínimos, ou alugadas no regime de locação social. Estabelece um preço máximo para a unidade habitacional, regulado anualmente através de resolução da Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (CAEHIS). Já para a unidade de HMP, define que deverá ser comercializada em condições de pagamento acessíveis à população com renda de até 16 (dezesesseis) salários mínimos, conforme estabelecido no PDE e no citado decreto.

²³ ANCONA, A. L.

²⁴ TEIXEIRA, J.

A lei determina que a exigência de área construída computável para HIS poderá ser atendida na totalidade da ZEIS e não em cada lote, conforme dispuser o Plano de Urbanização; ou em um conjunto de lotes, desde que integrantes de um mesmo empreendimento, mediante aprovação da CAEHIS, vinculada à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB - e criada pelo Artigo 98 do Decreto de HIS.

Nisso, dentro da mesma ZEIS poderia fazer os parâmetros em lotes diferentes. Poder ajustar, com um imóvel da esquina comercial e o de meio de quadra HIS, por exemplo. ²⁵

Como forma de controle e planejamento das transformações urbanísticas das ZEIS foi criada, pelo Artigo 175 do PDE, a figura do **Plano de Urbanização de cada ZEIS**, determinando que será estabelecido por decreto do Poder Executivo Municipal, e deverá prever diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infra-estrutura urbana. Determina também que deverá ser feito diagnóstico da ZEIS que contenha no mínimo: análise físico-ambiental, análise urbanística e fundiária e caracterização socioeconômica da população residente; instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária; forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas; forma de integração das ações dos diversos setores públicos que interferem na ZEIS objeto do Plano; fontes de recursos para a implementação das intervenções; atividades de geração de emprego e renda e plano de ação social. O mesmo artigo determinou a constituição de Conselhos Gestores compostos por representantes dos atuais ou futuros moradores e do Executivo, que deverão participar de todas as etapas de elaboração do Plano de Urbanização e de sua implementação²⁶.

Segundo o Art. 178 os Planos de Urbanização de cada ZEIS deverão ser subscritos pelo **Conselho Gestor** da respectiva ZEIS e aprovados pela CAEIHIS, da Secretaria de Habitação (SEHAB), garantindo na elaboração e implementação do respectivo Plano a participação da população moradora das ZEIS, de representante da Subprefeitura envolvida e representantes dos proprietários de imóveis. Pelo Art. 179, enquanto não

²⁵ Idem.

²⁶ O plano de urbanização poderá abranger mais de uma ZEIS (PDE, Art. 175, § 8º)

estiver aprovado o Plano de Urbanização, aplicam-se diretamente os parâmetros para ZEIS definidos na lei.

Note-se que a elaboração de planos de urbanização para cada ZEIS requereria grande trabalho de equipes do Executivo, bem como organização para mobilização dos moradores. No entanto, os planos de urbanização foram pensados mais para o caso das ZEIS 1 – favelas – e das ZEIS 2 – área vazias – que necessitam de projetos detalhados para execução da urbanização. No caso das ZEIS 3, além de se tratarem de áreas urbanizadas e consolidadas, esses planos já seriam realizados pelo programa PRIH, uma vez que muitos dos perímetros de ZEIS 3 correspondem aos perímetros de reabilitação, que prevêm a elaboração de Planos Integrados de Intervenção, com participação popular. Enquanto não fossem realizados esses planos, a idéia era que o Artigo 176 pudesse ser aplicado por empreendimento, em conjuntos de lotes.

3.2.1.4. Instrumentos do Estatuto da Cidade nas ZEIS 3

Segundo o Art. 174, aplicam-se nas ZEIS 3 os instrumentos do Estatuto da Cidade, sendo que a transferência de potencial construtivo poderá ser utilizada quando houver imóvel enquadrado como ZEPEC - Zonas Especiais de Preservação Cultural – ou quando houver doação de imóvel ao poder público para a produção de HIS. Também é prevista transferência de potencial construtivo de imóveis situados em ZEIS 3 para o caso de reforma e destinação à HIS pelo proprietário, sendo o potencial transferido para imóveis localizados em Zona Mista – ZM, com direito de construir até toda a área construída do mesmo.

Outros instrumentos incidentes em ZEIS 3 são o Consórcio imobiliário e o Direito de Superfície. Nos imóveis necessários à realização de intervenções urbanísticas previstas no PDE, segundo o Art. 246, o poder público poderá realizar as obras que julgar necessárias, como produção de HIS, pagando ao proprietário através de unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas, cujo valor corresponderá ao do imóvel antes da execução das obras (PDE, Art. 246). Esse instrumento poderá ser utilizado para o caso de construção de novas unidades de HIS, uma vez que é uma forma de facilitar a

aquisição de imóveis, sem necessidade de investimento inicial para compra. Como a aplicação depende do interesse do proprietário do imóvel, o instrumento funcionará melhor nos casos em que o proprietário está em situação de obrigatoriedade de utilização do imóvel, ou irregular em relação à Lei Moura (lei que estabelece parâmetros mínimos de habitabilidade para os cortiços).

Outro instrumento previsto nas ZEIS 3 é o Direito de superfície, definido no Art. 247 do PDE:

O Município poderá receber em concessão, diretamente ou por meio de seus órgãos, empresas ou autarquias, o direito de superfície, nos termos da legislação em vigor, para viabilizar a implementação de diretrizes constantes desta lei, inclusive mediante a utilização do espaço aéreo e subterrâneo. Parágrafo único – Este instrumento poderá ser utilizado onerosamente pelo Município também em imóveis integrantes dos bens dominiais do patrimônio público, destinados à implementação das diretrizes desta lei (PDE, Art 247º).

O Direito de Superfície permite que, através de acordo judicial, o poder público, receba o direito de uso de um imóvel de terceiro por tempo determinado em contrato, de forma onerosa ou não. Poderia ser utilizado para a realização de melhorias em cortiços -investimento público em imóveis privados. Uma vez executada a reforma no imóvel encortiçado, a concessão do direito de superfície poderia ser transmitida do poder público à população moradora de cortiço. Essa é mais uma alternativa para a produção de HIS, e manutenção da população que atualmente mora no PRIH, melhorando suas condições de habitação (CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2003).

Por fim, foram demarcadas Operações Urbanas na área central, visando a atração de investimentos privados para a recuperação urbanística. O PDE determinou que as áreas de ZEIS compreendidas dentro de perímetros de Operações Urbanas ficam sujeitas às leis específicas das mesmas, sendo que o percentual de HIS a ser produzido, fixado na lei específica de Operação Urbana, “poderá ser parcialmente atendido nas ZEIS com recursos provenientes da Operação Urbana” (PDE, Art 173, inciso II). Além disso, o coeficiente de aproveitamento máximo será o definido na lei da

Operação Urbana, valendo a isenção de outorga onerosa para o caso de produção de HIS e HMP, não sendo citada a porcentagem mínima obrigatória.

Instrumentos de Indução do cumprimento da função social da propriedade

O Artigo 13 do PDE define os imóveis que não cumprem a função social: “terrenos ou glebas totalmente desocupados, ou onde o coeficiente de aproveitamento mínimo não tenha sido atingido [...] sendo passíveis, sucessivamente, de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos em títulos” (PDE, Art. 13).

O PDE define os seguintes parâmetros para **solo urbano não edificado**, terrenos e glebas com área superior a 250 m², onde o coeficiente de aproveitamento utilizado é igual a zero. E para **solo urbano subutilizado**: terrenos e glebas com área superior a 250 m², onde o coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo definido para o lote na zona onde se situam, excetuando os imóveis utilizados como postos de abastecimento de veículos, entre outros.

O **solo urbano não utilizado**, segundo o Art. 201, é definido como todo tipo de edificação nos distritos da Sé, República, Bom Retiro, Consolação, Brás, Liberdade, Cambuci, Pari, Santa Cecília e Bela Vista que tenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de cinco anos, ressalvados os casos em que a desocupação decorra de impossibilidades jurídicas ou resultantes de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel.

Determina que os proprietários de imóveis enquadrados nesses parâmetros deverão ser notificados pela Prefeitura, não impondo prazo ou órgão responsável. E condiciona o recebimento da notificação para o início da contagem do prazo de um ano para protocolizar pedido de aprovação e execução de parcelamento ou edificação, e conseqüências subseqüentes – IPTU Progressivo e desapropriação com títulos da dívida.

Por fim, remete a aplicação dos instrumentos à aprovação de uma lei específica que estabelecerá a gradação anual das alíquotas progressivas e a aplicação do IPTU progressivo. A Lei de Uso e Ocupação do Solo, no Artigo 18, determina que o Executivo Municipal encaminhará para a Câmara Municipal projeto de lei que regulamentará o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios num prazo de 180 dias, o que não foi feito.

3.3. Resultados das ZEIS 3

Devido ao curto período de vigência do instrumento, não foi possível analisar um número significativo de estudos de caso de aplicação. Portanto os estudos que seguem são apenas exemplos ilustrativos dos possíveis impactos da aprovação do instrumento, bem como possíveis utilizações do mesmo.

Analizamos as mudanças no uso do solo após a aprovação do instrumento, no perímetro da Luz. Em seguida, descrevemos dois casos de utilização das ZEIS, através de iniciativas pontuais – um empreendimento na Rua 25 de Janeiro, também na Luz, e o caso de uma ocupação de edifício na Rua dos Franceses.

3.3.1. Impactos no uso do solo

Poucas foram as alterações no uso do solo no perímetro da Luz, no contexto de implementação do programa PRIH e de aprovação da área como ZEIS 3 no Plano Diretor. O perímetro tem características de diversidade de usos, pouco verticalização e grande presença de cortiços, a maioria casas e sobrados do início do século. Também se encontra em área envoltória de vários edifícios tombados – a Pinacoteca do Estado, a Estação da Luz e a Vila Economizadora, localizada dentro do perímetro.

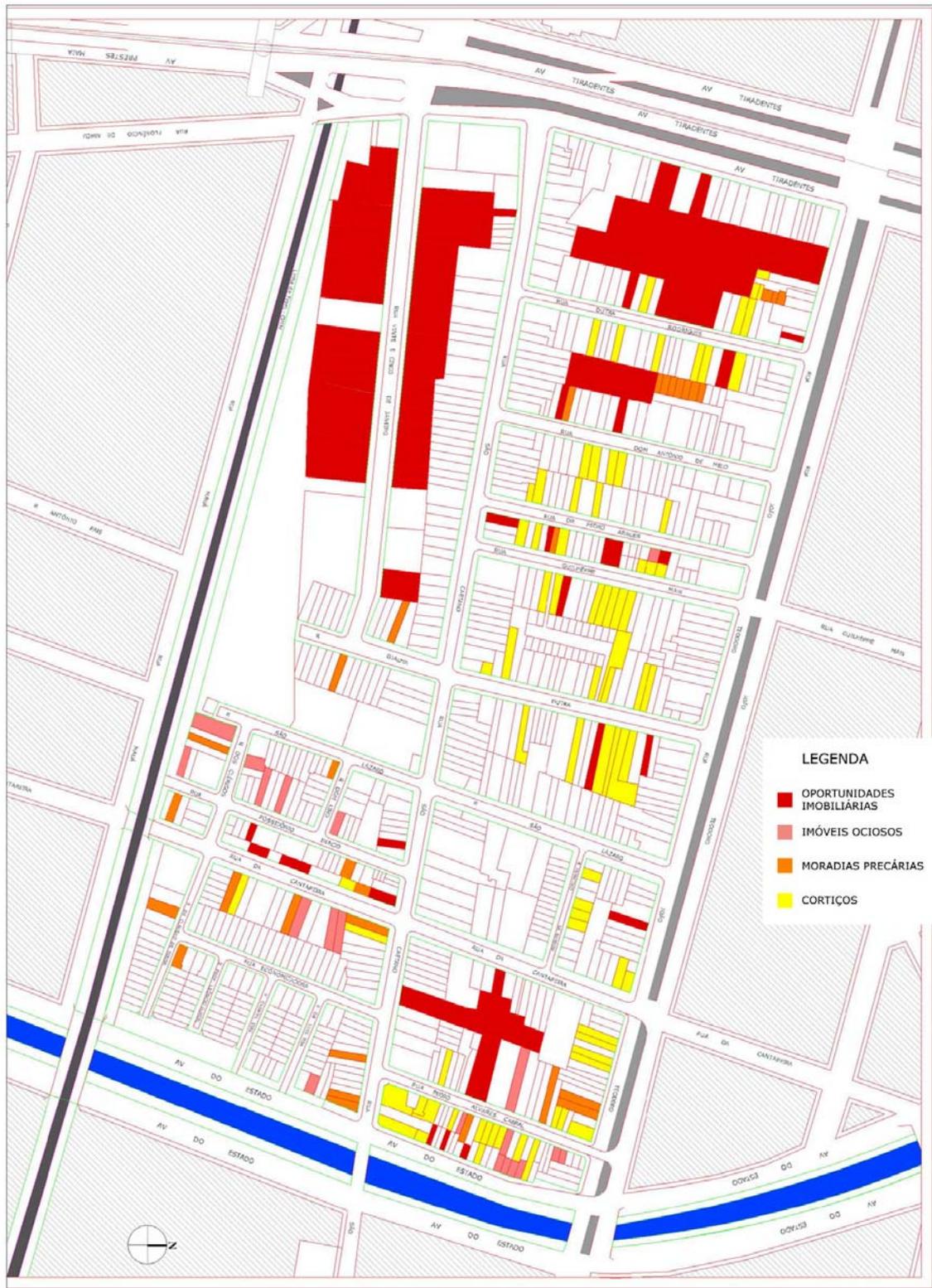
Sua principal rua comercial é a São Caetano, conhecida como “rua das noivas”, que concentra lojas de roupas para casamentos e festas. Nos últimos anos essa rua teve o calçamento reformado e numa ação conjunta entre Prefeitura e comerciantes.

O primeiro levantamento detalhado de uso do solo, com foco na questão habitacional, foi realizado no primeiro semestre de 2002, pela Assessoria Técnica Ação Direta, contratada pela Secretaria de Habitação. Como mencionamos no item anterior, o levantamento serviu de base para a indicação de perímetros para o programa PRIH e para ZEIS 3, tendo priorizado a localização de cortiços, moradias precárias e oportunidades imobiliárias.

Em 2004, através da equipe do “Escritório Antena” do perímetro, no âmbito do programa PRIH, o levantamento foi revisto, sem grandes modificações. Em novembro de 2006 também realizamos revisão do mesmo levantamento, procurando identificar possíveis impactos causados pela aprovação das ZEIS 3, e início da construção do primeiro empreendimento realizado em conformidade com os parâmetros de HIS e HMP impostos para a área. Esse empreendimento se encontra dentro do mesmo perímetro, na Rua 25 de Janeiro (o qual analisamos no item seguinte).

A seguir, apresentamos os mapas do levantamento de 2004 – Figura 3.3 – e a revisão realizada em 2006 – Figura 3.4.

Figura 3.3. Levantamento de cortiços, moradias precárias e oportunidades imobiliárias do PRIH Luz.
 Fonte: SEHAB, 2004.



A comparação entre os levantamentos mostra que não houve alterações significativas, sob o ponto de vista da questão habitacional, que pudessem ser relacionadas à aprovação da ZEIS 3. Além da ocupação das oportunidades imobiliárias pelo grande conjunto habitacional em construção na Rua 25 de Janeiro, observamos pequenas mudanças: diminuição do número de cortiços na primeira travessa da Rua São Caetano e ocupação de imóveis ociosos nas quadras próximas à Vila Economizadora.

No primeiro caso, observamos que imóveis encortiçados deram lugar comércio de relacionado ao setor de noivas - fenômeno próprio da dinâmica econômica local. Tais cortiços, segundo a legislação, estariam enquadrados na obrigatoriedade de habitação social, e com manutenção da população moradora. Isso evidentemente só seria efetivado se houvesse fiscalização do poder público.

Já no segundo caso houve ocupação de imóveis ociosos – classificados no primeiro levantamento como oportunidades imobiliárias - por residências e comércio, incluindo duas novas construções habitacionais de pequeno porte – uma pensão e um pequeno edifício habitacional. Ambos em terrenos inferiores a 500m², portanto fora do enquadramento de obrigatoriedade de produção de HIS.



Fig. 3.5. e 3.6. Edifício em construção e pensão nova.

3.3.2. Produção de habitação nas ZEIS 3

3.3.2.1. Empreendimento 25 de Janeiro

Esse empreendimento, localizado dentro do perímetro de reabilitação da Luz (Figura 3.7.), que corresponde à ZEIS 3 C017, entrou em negociação em 2002, quando o Escritório Antena entrou em contato com o proprietário dos imóveis - a Cúria Metropolitana de São Paulo.

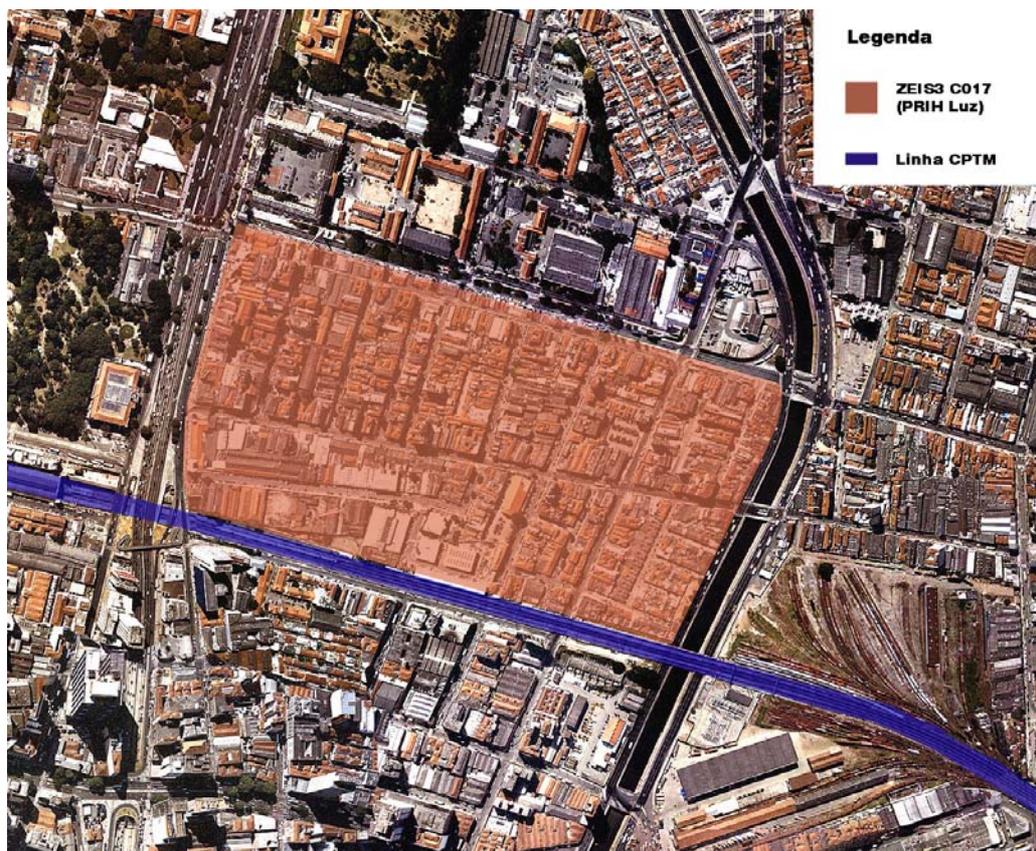


Figura 3.7. Foto Aérea com a localização da ZEIS 3 C017 (à esquerda Av. Tiradentes, Parque da Luz e a Pinacoteca do Estado; à direita a Av. do Estado).

Tratava-se 9 de imóveis subutilizados ou a venda, na sua maioria galpões de um pavimento e terrenos vazios, utilizados como estacionamento – o conjunto havia sido considerado uma “oportunidade imobiliária” pelo levantamento realizado no perímetro em 2002, somando 14.346m² de terreno. Na época, o poder público apresentou uma proposta de projeto baseada no uso misto, na diversidade social –

unidades de HIS e HMP - e na abertura de uma ligação com a Rua São Caetano (Figura 3.8.). Além disso, o atendimento daria prioridade à demanda de moradores de cortiços do perímetro, famílias de 4 a 6 salários mínimos e trabalhadores locais.

Acertou-se a venda de 8 dos terrenos por R\$ 4.050.000,00 e a produção do empreendimento pela Construtora: Engelix. A área total do empreendimento seria de 40.500 m², com utilização do Coeficiente de Aproveitamento (CA) 4,0. O número de Unidades previstas no estudo de viabilidade foi de 370 de habitação de Interesse Social (HIS) e 250 de Habitação de Mercado Popular (HMP). As unidades de HIS corresponderiam a 50% da área construída computável total (20.250 m²), e seriam financiadas pela Caixa Econômica Federal através do PAR e do Crédito Associativo. Os 50% restantes seriam destinados a HMP, num total de 20.250 m², gerenciados por empresários e pela Cúria Metropolitana.

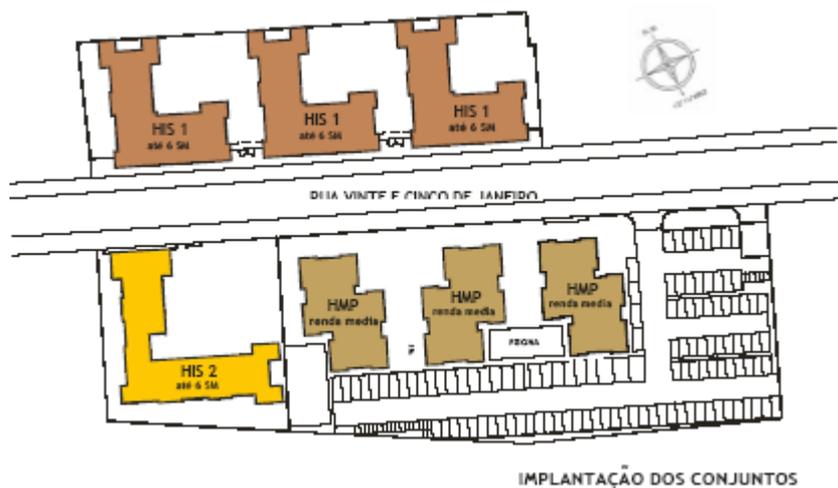


Figura 3.8. Estudo de viabilidade para implantação dos conjuntos habitacionais. Fonte: LABHAB, 2006.

Tomando como base esta proposta final para o empreendimento, foi assinado um termo de compromisso entre a Cúria Metropolitana de São Paulo, o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal e o Comitê de Reabilitação Integrada do PRIH Luz (instância oficial de representação dos moradores do PRIH).

As negociações continuaram a caminhar e, segundo cálculos da construtora, era viável a produção do empreendimento seguindo as regras de porcentagens de HIS e HMP, bem como utilização de CA 4,0 sem pagamento de outorga onerosa. Ou seja, os parâmetros estabelecidos pelas ZEIS 3 e o incentivo à produção habitacional através da parceria público privada pareciam funcionar.

No entanto, num dado momento as negociações complicaram-se. Segundo consta no Subproduto 1 da pesquisa “Observatório do solo e da gestão fundiária no Centro de São Paulo” (LABHAB, 2006), a necessidade de remembramento de muitos lotes atrasou o processo. Além disso, a pesquisa cita a insistência da construtora em aumentar os valores finais das unidades de HIS, contrariando a lei e criando conflitos com a Caixa.

Com a mudança de gestão municipal houve um período de paralisação das negociações. A Construtora, no entanto, prosseguiu na execução do empreendimento, dando ao projeto caráter um tanto diverso do inicial. Com a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, que alterou os parâmetros para ZEIS 3, o empreendimento passou a ter 60% de HMP e 40% de HIS, localizadas de forma separada, cada conjunto de um lado da rua.

Na parte de HIS foram desenvolvidas três tipologias, sendo duas de um dormitório e uma de dois dormitórios, todas sem vaga de garagem. São ao todo 77 unidades de um dormitório, com 33m² e 213 unidades de dois dormitórios, com 45m². Foram reservadas 10 unidades pra deficiente. Segundo Mário Lamberti, engenheiro da Construtora Engelux responsável pelo projeto, as unidades de um dormitório seriam comercializadas a 43 mil reais, as de deficiente a 45 mil e as de dois dormitórios de 51 mil e 500 reais – dentro do limite para renda familiar de 6 salários mínimos. O valor máximo definido pela CAEHIS em 2006 era de 52 mil e 200 reais para unidades de HIS.

No entanto, não se sabe se o preço do imóvel foi mantido nesse patamar, uma vez que foi colocado à venda por imobiliária e no Feirão de Imóveis da Caixa – no qual se esgotaram as unidades em um final de semana, um dos maiores sucessos de venda do evento. Isso ocorreu no segundo semestre de 2006 e houve denúncias dos movimentos

de moradia de que a imobiliária estaria cobrando uma taxa para vender os imóveis. Ademais, a demanda inicial indicada pela Prefeitura na gestão 2001-2004 não foi atendida.

O conjunto de HIS foi iniciado, estando em fase avançada de obras. No térreo está prevista área de lazer com churrasqueira e tratamento com jardins, nos moldes dos empreendimentos recentemente lançados pelo mercado. Isso não encarece e fica bem melhor.



Figura 3.9. e 3.10. Obras do empreendimento 25 de Janeiro



Figura 3.11. Folheto de propaganda do empreendimento

O conjunto de HMP tem dois dormitórios, sendo uma suíte e uma vaga de garagem. Também foi colocada área de lazer no térreo. Esta parte do empreendimento ainda não foi iniciada, havendo um posto de vendas no local, nos moldes dos empreendimentos para mercado de classe média.

Segundo o engenheiro responsável, o negócio foi viabilizado devido a possibilidade de utilizar coeficiente de aproveitamento alto – entorno de 3,5 – sem pagamento de outorga.

Com isso foi como se para a parte de HIS o custo do terreno tivesse sido zero. Se fosse em outra região, outro zoneamento, uma Zona Mista de Baixa densidade, por exemplo, num terreno do mesmo tamanho só conseguiríamos colocar HMP. Desse jeito conseguimos zerar o custo do terreno para HIS.¹

O engenheiro enfatizou ainda, que a localização, próxima ao metrô, tornou o empreendimento potencialmente viável, pois a classe média, público do conjunto de HMP, não aceitaria determinadas localizações do Centro. E foi a combinação HIS-HMP que tornou o empreendimento lucrativo, pela parte de HMP. Ainda assim, considera que

Para produzir HIS tem que ser promoção pública. Se a iniciativa participar tem que ter um convênio, que nós fizemos. A prefeitura não tem recursos, mas a Caixa tem. A Caixa não aceitou ser PAR, porque as unidades ficariam com valor acima do limite, problemas de demanda. Então fizemos um financiamento associativo padrão. Com isso, tivemos que fazer a comercialização, através de imobiliária contratada. Se fosse PAR haveria indicação de demanda. Mas o valor do PAR está defasado por causa do aumento do salário mínimo.

Por fim, lembramos que a Construtora é pequena e já tinha experiência em produção de habitação social, através de licitações da CDHU na periferia. Isso, segundo Lamberti, influenciou na decisão de fazer o empreendimento, pois já estavam familiarizados com o tipo de produção e com o relacionamento com órgãos públicos. Para o engenheiro as outras construtoras têm preconceito em relação a esse tipo de negócio.

¹ LAMBERTTI, Mário. Engenheiro da Construtora Engelux. Entrevista concedida em maio de 2006.

3.3.2.2. Ocupação na Rua dos Franceses

Esse caso é bem diverso do anterior, pois não se trata de um empreendimento e sim, de um edifício ocupado por população de baixa renda, localizado em zona nobre da cidade, entre a Bela Vista e a Av. Paulista, área que atualmente corresponde a ZEIS 3 C022.



Figura 3.12. Foto Aérea com a localização da ZEIS 3 C022 (em vermelho a área da ZEIS; em azul a Av. Paulista e em amarelo a Av. Nove de Julho).

Segundo relato da moradora e liderança Aparecida Fontes, o edifício era alugado pelo proprietário a um intermediário, que sublocava os apartamentos. Em 2001 esse intermediário desapareceu e deixou dívidas muito altas de água, luz e IPTU. Os moradores - a maioria de classe média alta - começaram a sair, abandonaram o prédio também. Quem permaneceu foi chamando amigos para ocupar os apartamentos que estavam vazios, a maioria das 32 unidades.

O edifício tem 8 pavimentos, sendo 4 apartamentos por andar. São quatro tipologias, sendo duas de dois dormitórios e duas de um. Quando foi ocupado, algumas famílias também foram morar no porão.

Dona Cida foi para o edifício no final de 2000, convidada por uma amiga. Nessa época, uma das moradoras antigas começou a recolher o dinheiro da luz e da água, visando quitar as dívidas. Houve negociação com a Sabesp e a dívida foi parcelada. O mesmo com a Eletropaulo.

Após alguns meses da ocupação, o proprietário do edifício entrou com ação de reintegração de posse e não aceitou negociar com os moradores. Alguns moradores começaram a se organizar e contrataram um advogado para a defesa das famílias. Dona Cida entrou em contato com o Fórum dos Cortiços, e passou a organizar a ocupação. Nessa época – 2001 – houve defesa da ação de reintegração e o despejo foi adiado.

Os moradores participavam do Orçamento Participativo do bairro e da elaboração do Plano Diretor. Nessa época, junto ao Fórum de cortiços, levantaram a demanda de demarcação do edifício como ZEIS 3. Foi quando entraram em contato com a equipe do vereador Nabil Bonduki, na Câmara. Conseguiram que o prédio fosse demarcado, bem como a área envoltória ao mesmo, à leste, e começaram a verificar a possibilidade de negociar com proprietário e Caixa Econômica para a inclusão do edifício no programa PAR.

O proprietário, de início, não aceitou negociar. Enviou um empreendedor imobiliário para avaliar o edifício e fazer um projeto de reforma e venda das unidades para a alta renda. No entanto, nesse momento o prédio já estava demarcado como ZEIS 3 tanto pelo PDE como pelo PDR. Quando soube disso, o proprietário desistiu do empreendimento. Segundo Dona Cida:

Eu falei: aqui você não vai poder fazer isso não, por que aqui é ZEIS, é área de interesse social, só pode fazer HIS. O que pra vocês é problema - as ZEIS - pra nós é a solução.²

A partir daí, o proprietário aceitou negociar a venda do imóvel com os moradores e aceitou interromper a ação de reintegração de posse. Nessa altura, já havia dívida de um milhão de reais de IPTU (2005).

A compra do imóvel pela Associação de Moradores foi viabilizada independentemente do poder público e de financiamento público, houve negociação direta com o proprietário do imóvel. Porém, algumas famílias não tiveram renda para comprar seu apartamento. A Assessoria Técnica Integra, foi contratada para realizar projeto de reforma para o edifício, cujas instalações se encontram em bom estado, com exceção da elétrica.

Percebemos que nesse caso as ZEIS 3 funcionaram como um instrumento de proteção das famílias contra a expulsão do edifício, provavelmente para zonas periféricas da cidade. O fato de o edifício ter sido demarcado como ZEIS propiciou a negociação com o proprietário do imóvel e impediu que este realizasse um empreendimento de alto padrão.

Pode-se dizer que a aplicação foi bem sucedida, no sentido de garantir o cumprimento da função social da propriedade e permitir o acesso de população de baixa renda a uma área rica da cidade. Área, aliás, com características muito diversas das demais ZEIS 3, que apresentam grande concentração de cortiços, moradias precárias e imóveis subutilizados ou vazios.

Outro ponto interessante é que a vizinhança do prédio, que é de alta renda, não se opôs à permanência das famílias. Pelo contrário, apoiaram, por que consideraram que o edifício estava menos incômodo após a ocupação organizada. Isso é muito comum, devido às rígidas regras de comportamento e organização mantidas pelos movimentos nas ocupações.

² FONTES, Maria Aparecida. Coordenadora da Unificação das Lutas de Cortiço – ULC. Entrevista concedida em maio de 2006.

Figura 3.13. Fotos da Fachada do edifício e vista para a Rua dos Franceses, da sacada do edifício ocupado.



Figura 3.14. Quarto, sala (da tipologia de 1 dormitório) e área de circulação do edifício.

3.4. Observações sobre os pressupostos e resultados das ZEIS 3

Procuramos aqui ressaltar os principais resultados esperados nas ZEIS 3, pontuando questões que nos ajudam a entender por que não foram alcançados. Baseamos os questionamentos nos resultados da pesquisa de campo, nas entrevistas com os agentes envolvidos na produção habitacional e em referências bibliográficas.

Incentivos à produção pela concessão de potencial construtivo

O principal resultado esperado nas ZEIS 3 era a ampliação da oferta de habitação social no Centro, promovida por investimentos públicos e privados, que poderiam ser aplicados de forma associada no mesmo empreendimento. Numa análise precoce, devido ao pouco tempo de vigência do instrumento, entendemos que o objetivo de criar oferta de habitação social não foi atingido, tendo havido apenas um empreendimento realizado seguindo os parâmetros e incentivos das ZEIS 3 – cuja situação de promoção é específica, como vimos no item anterior.

Uma das possíveis razões para isso é o fato de que o setor imobiliário aprovou um estoque de projetos antes da entrada em vigência da nova legislação, ficando com uma margem significativa de negócios a serem desenvolvidos até a revisão do plano e da lei de uso e ocupação do solo.

Eles têm 40 mil imóveis desocupados no Centro, 400 mil imóveis desocupados na cidade inteira. 400 mil imóveis é 16% dos imóveis de São Paulo. Eles podem ficar sentados nesses imóveis por muito tempo. Isso são dados do IBGE. [...] Foi aprovado antes de mudar o zoneamento da cidade, um grande estoque de projetos, e eles estão trabalhando com esse estoque. [...] E tem outra coisa: eles estão apostando que vai ter uma revisão da lei e que vai cair. Na revisão do PDE de 2006.¹

¹ ANCONA, Ana Lúcia.

Também pode ter havido descrédito em relação à lei. A idéia de que não vai sair nunca do papel, que tudo precisa de regulamentação. Ou também, que na próxima eleição a gente tira esse governo e coloca outro, mais conservador.²

O fato é que os mecanismos das ZEIS 3 não contribuíram nem como incentivo nem como pressão à atuação do setor imobiliário nas áreas, não modificando em nada os lançamentos e as características das mesmas.

Regulação do preço do solo

Um princípio básico do instrumento ZEIS é a possibilidade de rebaixamento dos preços dos imóveis pela restrição ao uso. Foi assim que elas foram pensadas nas áreas vazias em Diadema, na qual havia carência de terras e disputa entre os usos habitacional e industrial. No caso de Diadema as ZEIS reduziram o preço da terra logo no início, pela restrição para uso habitacional, de interesse social. Num segundo momento, com a realização de uma série de empreendimentos habitacionais, a maioria loteamentos para auto-construção, os preços voltaram a subir, pois o modelo de produção que envolvia a compra das glebas e promoção de loteamentos por associações, foi bem sucedido e aumentou a procura pelas terras. Além disso os proprietários passaram a confiar nesse tipo de negócio, uma vez que as associações eram boas pagadoras.

No caso de áreas providas de infra-estrutura e com diversidade de usos, outros mecanismos e objetivos vinham sendo discutidos pelos técnicos, visando reduzir os preços e viabilizar a produção de habitação social:

a delimitação de áreas - distribuídas por toda a cidade - onde a produção de novas unidades e a manutenção de habitação de baixo custo seria obrigatória para que a propriedade cumprisse a sua função social. Supõe-se que os preços desses terrenos tenderiam a baixar. Paralelamente, a produção pública e privada massiva de novas unidades de interesse social em áreas centrais e em bairros intermediários teria como efeito restringir a valorização dos imóveis do entorno, permitindo a

² TEIXEIRA, J.

permanência dos moradores atuais e novos empreendimentos populares (SILVA, 1997, p. 44, grifo nosso).

Identificamos nesse raciocínio um conjunto de idéias chave, que embasaram a formulação das ZEIS 3: a demarcação massiva de áreas de interesse social em toda a cidade, paralela à manutenção da população de baixa renda e da produção de habitação social nas áreas centrais, levariam à regulação geral do preço do solo e à queda de preços de terrenos no entorno dos territórios demarcados no Centro. É uma lógica que parte da possibilidade de regulação do preço do solo através do uso habitacional de baixa renda, pressupondo que este uso e a presença dessa classe social impede a valorização dentro e no entorno dos perímetros.

Não temos elementos para confirmar se isso ocorreu no Centro de São Paulo com a demarcação das ZEIS. A observação da dinâmica imobiliária e de uso e ocupação do solo no perímetro da Luz, apresentada no item anterior, demonstrou pouca movimentação - associada ao comércio local e não ao novo zoneamento. Podemos supor que o uso habitacional de baixa renda é realmente estigmatizado, baixando o preço de imóveis vizinhos. No entanto, não foi construído volume significativo de unidades habitacionais ao ponto de gerar algum impacto nesse sentido. Tampouco foi demarcada uma quantidade significativa de perímetros nos anéis intermediários e centrais.

Interessante notar que o instrumento urbanístico em si, da forma como foi concebido, parte do pressuposto de que a demarcação das zonas permitirá a construção massiva de habitação de interesse social. No entanto, o que provocará a retenção da valorização do solo não será o zoneamento e sim, a presença da habitação de baixa renda e da própria população de baixa renda – a popularização da área.

Localização dos perímetros em áreas desvalorizadas, com o objetivo de viabilizar os empreendimentos de HIS

A demarcação das ZEIS 3 ocorreu em áreas teoricamente já desvalorizadas em relação ao restante da região central. Partiu-se do princípio de que o preço da terra nessas

áreas viabilizaria os empreendimentos de HIS. Esperava-se que a construção de empreendimentos habitacionais para baixa renda impediria a valorização das áreas de ZEIS e de seu entorno. Cabe questionar: se as áreas já eram desvalorizadas, como o investimento nas mesmas, mesmo que em habitação social, teria o efeito de segurar ou reduzir os valores dos imóveis dentro e no entorno dos perímetros?

Não foi considerado o fato de que as intervenções públicas de construção de empreendimentos de HIS também podem aumentar o preço da terra. Não apenas pela renovação que podem provocar no tecido urbano, mas pela abertura de linhas de financiamento à construção e à reforma, antes inexistentes nessa área da cidade. Segundo Rolnik (199?) os preços da terra urbana em São Paulo variam mais em função da conjuntura econômica do que através de mecanismos e instrumentos, como diferença de potencial construtivo. Nesse sentido, a possibilidade de financiamentos públicos nas ZEIS serviria como um fator de valorização das áreas e não de depreciação.

Nos últimos cinco anos, houve compra pontual de imóveis para produção de HIS e isso gerou expectativa de valorização entre os proprietários, inviabilizando vários empreendimentos, especialmente do programa PAR. A demarcação das ZEIS 3 ocorreu em áreas onde predominam lotes pequenos e edificações idem. No entanto, muitos imóveis viáveis para programas de reabilitação de edifícios localizam-se fora dos perímetros de ZEIS – os edifícios verticais vazios, concentrados principalmente nos distritos Sé e República. Isso, associado à expectativa de crédito da Caixa Econômica Federal incrementou os preços dos imóveis, independentemente das ZEIS, nos grandes terrenos ou prédios desocupados que servem para a construção de habitação social.

Cabe questionar se a localização dos perímetros na malha urbana do Centro foi adequada, assunto sobre o qual os agentes entrevistados discordam. Existe a idéia de que não foram incorporados perímetros localizados em áreas mais valorizadas da cidade, porque nesses seria inviável a produção de HIS devido ao preço dos imóveis. Também alegam que as ZEIS teriam o papel de impedir a valorização inevitável advinda dos projetos de reabilitação da Área Central e conseqüente expulsão dos

moradores mais pobres – daí sua localização nas áreas mais populares e de menor interesse imobiliário.

Não existe conflito em investir, valorizar e, ao mesmo tempo fazer as ZEIS. Você tem que dar o remédio e o contra-veneno.³

Outros acreditam que a opção de localização das ZEIS 3 apresentou maior aceitação da opinião pública, pois outras áreas seriam de grande interesse do mercado privado e não seriam aprovadas na Câmara Municipal. Para lideranças dos movimentos de moradia essa decisão contribuiu para a pouca utilização das ZEIS 3, pois as melhores áreas, nas quais há maior número de imóveis passíveis de transformação em HIS, não foram demarcadas. Também apontam que o número de perímetros foi insuficiente para gerar algum impacto no mercado.

Ademais, vale ressaltar que estudos recentes mostram que o Centro não está desvalorizado, nem mesmo as áreas demarcadas como ZEIS, (apesar de apresentarem valores venais médios menores que outras áreas dentro do anel central), o que leva a crer que a demarcação das ZEIS partiu de uma suposição equivocada. Apesar de consistirem em áreas mais populares e precárias, apontadas como concentrações de cortiços e moradias precárias, os perímetros, assim como todo o Centro, não estão desvalorizados.

Vieira (2006) analisou a valorização imobiliária da área central, como decorrência das intervenções públicas que este sofreu desde o início do século e concluiu que o Centro não está desvalorizado em relação a outras áreas da cidade, idéia muito freqüente a partir da década de 1980, juntamente com as idéias de degradação e esvaziamento. Concluiu também que as intervenções ocorridas no Centro não contribuíram para tornar a habitação social mais viável, uma vez que valorizaram ainda mais a área:

1. O Centro não está desvalorizado, como se prega nos discursos de aplicação de políticas públicas, quando analisada a relação de oferta (qualidade/adequabilidade e quantidade de estoque construído) e demanda (que, por enquanto, a que se interessou em morar no Centro foi a de baixa renda).

³ ANCONA, Ana Lúcia.

2. O Centro não foi abandonado pelo poder público, como também se apregoa, pois não há interrupção temporal de propostas e intervenções em diversos âmbitos por todo anel central.

3. As intervenções e políticas aplicadas não contribuem para a ocupação residencial dessa área da cidade, pois nenhuma delas logrou aproximar a oferta da demanda (VIEIRA, 2006, p. 148).

Parcerias público-privadas e atuação do mercado imobiliário

Foi bastante recorrente entre os entrevistados o questionamento da possibilidade de parcerias público privadas na produção de habitação social no Centro. Tanto investidores imobiliários quanto os agentes envolvidos na produção de habitação social não acreditam nesse tipo de parceria, alegando que os interesses não são conjugáveis e que os empreendimentos de HIS não apresentam interesse econômico para os investidores. Essa questão é fundamental, pois a maioria dos mecanismos de indução da produção de HIS nas ZEIS 3 baseia-se nas parcerias público-privadas – idéia central do planejamento estratégico.

Podemos refletir sobre o interesse do setor imobiliário em produzir habitação social através de parcerias público-privadas considerando que tipos de parcerias já foram executados e com quais resultados. Sabe-se que a principal forma de parceria na intervenção urbana são as operações urbanas - em São Paulo, inicialmente chamadas de operações interligadas. Tais parcerias foram desastrosas no sentido de eficiência da aplicação dos recursos públicos na efetivação de interesses coletivos e, ao contrário, foram utilizadas de forma a favorecer interesses privados, gerando altos lucros aos investidores imobiliários às custas de investimentos públicos (Maricato e Ferreira, 2002; Fix, 2001).

Sendo a parceria público-privada o principal instrumento proposto nas ZEIS para a produção de habitação social no Centro, poderíamos refletir sobre dois pontos: o interesse do setor imobiliário em construir habitação para baixa renda e em construir no Centro da cidade.

Em relação ao interesse na produção de habitação social, o período de meados da década de 1940 ao final de 1950, é esclarecedor, pois foi o único em que houve produção de habitação “econômica” privada no Centro de São Paulo. No entanto, isso se deu por uma conjunção de fatores específicos, dentre os quais ressaltamos, além da aprovação de legislação que permitia a construção vertical em condomínio e da influência dos arquitetos modernistas:

O crescimento da oferta de crédito gerada pelos grandes superávits da balança comercial, devido à quebra de importações [favorecida pelo período pós Segunda Guerra]. A propriedade se tornou campo favorito de investimento dos lucros oriundos da indústria, do comércio ou da exportação agrícola. [...] Entre os agentes responsáveis pela produção dos edifícios [...] encontravam-se os bancos, como por exemplo a Casa Bancária (SAMPAIO, 2002, p. 26)

Portanto este momento significativo em que o setor imobiliário produziu para a faixa de renda média-baixa, foi impulsionado pelo crédito existente e pelos bons rendimentos do negócio, a partir do aproveitamento do solo com a construção de edifícios em grande altura e tipologias reduzidas. Nesse período, a figura do incorporador imobiliário tornou-se fundamental. Esse momento mostra que a existência de crédito, combinada à legislação urbanística (e no caso também a de propriedade, que permitiu a divisão dos edifícios em parcelas ideais) e o oportuno momento econômico para investimento em imóveis, impulsionaram o *boom* imobiliário. As questões econômica e financeira em pouco tempo refletiram na produção da cidade.

Posteriormente, a lei municipal 5261/57 limitou o coeficiente de aproveitamento máximo a 4,0 para uso residencial e a 6,0 para comercial, e colocou a exigência de cota mínima de terreno por unidade habitacional a 35m². Isso induziu a produção de apartamentos grandes, acabando com o padrão de quitinetes da década de 1950. Esse padrão impulsionou a expansão das áreas de atuação na cidade, contribuindo para o crescimento do vetor sudoeste e diminuição dos lançamentos no Centro (Rolnik et al, 199?, p. 111). Até hoje o mercado tem concentrado seus lançamentos no vetor sudoeste e para as faixas de renda média e alta.

Quanto ao interesse em produzir no Centro, recentemente percebemos crescente número de lançamentos nas proximidades da Área Central, num padrão de empreendimento que utiliza grandes glebas, construção de várias torres, tipologia com programa extenso, áreas dos cômodos pequenas, grandes áreas de lazer comum nos térreos, no mínimo duas vagas para automóvel, e rígidos sistemas de fechamento e segurança. Esses empreendimentos são destinados às classes média-alta e alta e têm como princípio os altos valores de VGV – Valor Geral de Vendas⁴ – devido ao grande número de unidades e ao preço alto dos apartamentos – apoiado na propaganda em relação à área de lazer e segurança.

Por isso a questão do setor imobiliário hoje tem sido produzir em grandes glebas. Daí o interesse crescente pelo Centro, especialmente distritos como Brás, Belém e Mooca, envoltórios ao anel central, que apresentam grandes terrenos e galpões vazios, que podem ser demolidos. Abrindo grandes glebas e fechando o empreendimento em relação à rua, o setor tem produzido grandes conjuntos, destinados à classe média alta. Segundo Curiatti, diretor de vendas da Incorporadora Abyara:

Existe um preconceito muito grande do mercado imobiliário em relação ao Centro. Quando eu falo mercado, quero dizer consumidor final. O mercado, nós, que produzimos, não temos preconceito nenhum com área nenhuma da cidade. Nós pensamos na equação de produzir e atender a uma demanda. Não tem milagre num mundo capitalista como o nosso. O empresário tenta resolver aquilo que existe, que tem demanda e condições de resolver. Muitas vezes existe demanda, mas em condições desfavoráveis.

Esse empreendimento da Mooca, o “Stupendo”, foi um sucesso. Ele é todo fechado, com uma área de lazer enorme no térreo, não é contaminado pela “vizinhança ruim”. Para esses empreendimentos funcionarem, o que ta ruim você limpa. Tem que limpar, pra gente se sentir à vontade.⁵

⁴ Índice que calcula qual seria o faturamento da companhia caso todas as unidades fossem vendidas pelo preço de lançamento do projeto.

⁵ CURIATTI, Arnaldo. Sócio Proprietário e Diretor da ABYARA - Consultoria Imobiliária. Entrevista concedida em maio de 2006.

O empreendimento “Stupendo” encontra-se ao lado da linha de trem, numa grande gleba fechada para a rua, com vários equipamentos de lazer no térreo. O total fechamento em relação ao entorno permite a “diluição das características negativas da área”, segundo Curiatti. Seus apartamentos foram comercializados numa faixa de trezentos mil reais. Esse seria o único tipo de empreendimento viável, pois a classe média-alta não aceita morar no Centro. Essa lógica evidencia a impossibilidade dos empreendedores em sequer aceitar a parceria público privada, nas condições propostas pela legislação

O Centro sofre preconceito do consumidor principalmente por causa da questão da segurança e da prostituição. A promiscuidade do ambiente. Então, não adianta dar incentivos pra iniciativa privada, se não mudar aspectos da realidade. Não adianta lançar um empreendimento que não vai vender. Não é “vai mudar”. Tem que ir lá e mudar mesmo.

E para habitação social tem que ter muito subsídio, porque a equação não fecha. E o social é problema do Estado, não é nossa parte.⁶

No entanto, ressaltamos que entramos em nova conjuntura, que está favorecendo a produção de habitação pelo mercado para rendas mais baixas. Os principais motivos para isso são o aumento de crédito público e privado, a abertura de capital das construtoras e incorporadoras, a legislação que garante maior segurança para o empreendedor e para o consumidor (Lei da Alienação Fiduciária) e a saturação do mercado de renda alta.

Companhias como Gafisa, Cyrela, Rossi e Company já começaram a desenvolver empreendimentos para baixa renda, imóveis com preço médio de R\$ 60 mil. Apesar desses projetos ainda representarem pouco no faturamento das empresas de grande porte, prometem ganhar cada vez mais espaço, na mesma velocidade com que o crédito imobiliário se expande e os subsídios começam a aparecer. “Teremos que ir em direção à base da pirâmide”, diz Luiz Zanforlin, diretor de desenvolvimento da Company.

⁶ CURIATTI, Arnaldo.

[...] Conforme o país se aproxima do esperado grau de investimento, os juros já começam a cair, popularizando o acesso ao crédito imobiliário.

[...] A Cyrela, como todas as empresas que abriram capital, sabe que não conseguirá entregar os resultados que esperam os investidores atuando apenas no alto padrão. "Quem foi à bolsa precisa ter um crescimento forte e tem que olhar novos mercados" (VALOR ECONÔMICO, 6 de dezembro de 2006).

A mudança na política da Caixa Econômica Federal, que reverteu a oferta de crédito de construção das classes médias e altas, para as classes baixas e médias baixas têm tido impacto significativo no mercado.

O Governo encerrou 2006 com novo recorde de investimentos em Habitação. Foram destinados ao setor, entre recursos oriundos ou geridos pelo governo federal, R\$ 14,1 bilhões, quantia que supera em 53% os R\$ 9,2 bilhões contratados no ano anterior. O montante possibilita o atendimento de 600 mil famílias, com prioridade às que recebem até cinco salários mínimos por mês. "Setenta e cinco por cento dos beneficiados estão nessa faixa de renda" destaca o ministro das Cidades, Marcio Fortes de Almeida.

[...] Somados aos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), operados pelos bancos privados, os financiamentos de moradias alcançaram R\$ 20,3 bilhões. O SBPE (excluindo a caderneta da Caixa) respondeu por R\$ 6,2 bilhões do total investido, superando em 37% os R\$ 4,5 bilhões do ano anterior. "São financiamentos voltados para a classe média, que têm se ampliado com ação do governo", observou o ministro. O resultado de 2005 havia superado em 60% o de 2004 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

Vê-se que os investidores imobiliários estão mudando o padrão dos empreendimentos e o impacto da política econômica na produção do setor, em poucos meses, parece ser muito mais significativo do que qualquer incentivo de legislação urbanística ou edilícia. Mas não é possível saber se esses elementos poderão contribuir para a produção de habitação social no Centro.

Capítulo 4

Considerações finais

Nos propusemos nesse trabalho a estudar a habitação social no Centro de São Paulo sob o enfoque da construção da questão enquanto problema de conhecimento e defesa política; sob o enfoque da produção real e sob o enfoque da legislação formulada com o objetivo de contribuir com a produção.

Em relação à formação da questão, concluímos que foi ocultada, enquanto questão teórica e política, pelo processo de crescimento periférico da cidade - principal fenômeno urbano estudado nas décadas de 1960 a 1980. De fato, essa foi a principal solução habitacional da maioria da população de São Paulo: a casa própria, auto-construída e afastada do Centro. No plano teórico, o modelo Centro-Periferia contribuiu para o adiamento da formulação da questão, pois os problemas habitacionais foram identificados apenas com a questão da periferia.

Da mesma forma, as lutas por moradia após o período de urbanização acelerada da cidade nasceram nessa área da cidade, relacionadas à melhoria das condições de infraestrutura e à reivindicação por equipamentos públicos. O modelo da casa própria impulsionou a luta por melhores condições de vida nos locais onde a moradia tinha sido acessível. A cidadania e a luta por direitos sociais ficaram associadas à condição de proprietário do trabalhador.

Nas décadas de 1970 e 1980, emergiram processos que não podiam ser explicados somente pelo modelo Centro-Periferia, dentre os quais destacamos a questão da formação de novas centralidades, por ter contribuído para a construção da idéia hegemônica da degradação do Centro, que acompanha a idéia da necessidade de intervenção no mesmo. A idéia da degradação foi utilizada como representação da popularização da região - acentuada a partir da década de 1980. Tem, portanto, cunho ideológico, servindo para justificar projetos de intervenção e “re-valorização”. Essa discussão trouxe o Centro ao foco das atenções, mas não incluiu, evidentemente, a questão da habitação social.

No final da década de 1990 a leitura sócio-espacial da cidade através de mapas e dados sócio-econômicos contribuiu para a formação da idéia de esvaziamento do Centro – populacional, econômico, edilício -, reforçando a noção de degradação. Ao mesmo tempo, fundamentou a construção da defesa da habitação social na área, pela denúncia da subutilização imobiliária e do não cumprimento da função social da propriedade, fatores identificados como causas da extrema segregação social da metrópole.

Paralelamente, houve influencia das experiências de renovação de centros nos países desenvolvidos, divulgando-se a idéia de que era preciso intervir nas áreas centrais degradadas através da renovação urbana. A critica a essas intervenções que - promoviam a renovação social – também ganharam espaço, ressaltando a necessidade de pensar mecanismos anti-gentrificação e políticas de habitação social.

No âmbito da produção efetiva, a primeira experiência aconteceu na gestão municipal Erundina, no início da década de 1990, consistindo em dois empreendimentos voltados para a demanda de cortiços – que estava negligenciada há anos. Essa

primeira experiência fortaleceu a luta dos movimentos de moradia do Centro, originários das lutas dos cortiços, que passaram a reivindicar uma política habitacional ampla.

A primeira ocupação organizada em um edifício vazio no Centro, em 1997, também foi um marco, pois tornou a questão da habitação social no Centro inevitável. No mesmo período o governo do Estado iniciou um programa de recuperação do Centro a partir da reforma de bens tombados, transformando-os em equipamentos culturais. Havia o intuito de erradicação dos cortiços e valorização imobiliária da área.

Percebemos, portanto, que a construção teórica e discursiva da defesa da habitação no Centro caminhou paralela à luta social pela área, ambas tímidas até a década de 1990. O impulso se deu a partir da ação concreta no governo Erundina e da reação aos possíveis projetos de renovação urbana discutidos para a área. O Centro voltou ao foco não apenas pelos problemas da degradação e do esvaziamento: a questão da habitação social tornou-se elemento chave na discussão da reabilitação, como forma de evitar a potencial gentrificação que se desenhava. Os projetos de renovação física e social, apoiados por uma parcela da sociedade envolvida com o Centro, também impulsionaram a organização de resistência dos camelôs, catadores de material reciclável, moradores de rua e trabalhadores do sexo, resultando na defesa da “reabilitação com inclusão social”.

A construção teórica da defesa da habitação social no Centro, assim como outras lutas sociais da área, nasceu e manteve-se subordinada à questão da reabilitação. Não há textos que mencionem a defesa da política habitacional na área central desvinculando-a da necessidade de reabilitação – as duas questões estão imbricadas, uma estimulando o fortalecimento da outra.

No campo da arquitetura e do urbanismo a defesa da habitação social no Centro articulou as visões sobre a cidade, o Centro e a questão habitacional, fundando-se nas idéias de perda da dinâmica imobiliária, subutilização dos imóveis, possibilidade de recuperação do patrimônio através de projetos habitacionais e da reivindicação dos movimentos de moradia. Além disso, foi acrescida a idéia de reversão do processo de segregação sócio-espacial da metrópole, de crescimento equilibrado e do direito à

cidade – esta última, impulsionada pela aprovação do Estatuto da cidade e pela possibilidade de praticar uma outra forma de planejamento urbano, buscando justiça social e participação popular, princípios constitucionais.

No entanto, a visão ideológica da popularização, entendida como degradação, tem sido utilizada tanto pelos que defendem a intervenção no Centro com inclusão social, como pelos que propõem a renovação social como impulsora da recuperação urbanística da área. O discurso da “diversidade social” também está presente nos dois projetos para o Centro e é ambíguo, pois pode tanto significar a garantia de permanência da população mais pobre, como a atração de classes sociais mais altas.

Recentemente, a questão da habitação social no Centro tornou-se alvo de programas públicos – que não chegaram a constituir-se em política. O contexto foi de pressão pelos movimentos de moradia do Centro, consenso em relação à necessidade de intervenção pública para melhoria da área central e formulação de um Plano Diretor para São Paulo, com enfoque na possibilidade de aplicação de instrumentos urbanísticos recém aprovados pelo Estatuto da Cidade.

A produção já vinha acontecendo, ainda que muito pontualmente, através dos programas PAR Reforma, da Caixa Econômica Federal, e PAC, da CDHU. Essas iniciativas aconteceram através da articulação dos agentes para a produção de habitação social, na qual ressaltamos o papel dos movimentos, junto às assessorias técnicas, como articulador de todos os outros agentes, desde a concretização do primeiro empreendimento, pelo programa PAR.

A forma de aquisição dos imóveis foi fundamental na viabilização e no tipo de empreendimento realizado. Muitos projetos não foram viáveis devido ao alto preço de oferta dos imóveis. Os proprietários tentam de lucrar “às custas” do poder público e as poucas intervenções para habitação social acabaram elevando o preço dos imóveis.

As primeiras experiências de produção de empreendimentos se deram antes da formulação e aprovação dos instrumentos urbanísticos, e acabaram embasando os pressupostos e objetivos dos mesmos. O discurso em relação à defesa da habitação social no Centro assumido pela gestão Marta Suplicy, bem como a avaliação das

experiências pioneiras foram os principais elementos a impulsionar a criação das ZEIS 3 em São Paulo. A expectativa era de que os instrumentos contribuíssem para a ampliação da oferta de imóveis, em preços mais acessíveis. As ZEIS 3 tornariam a produção em maior escala viável pela redução dos preços de oferta dos imóveis, e contribuiriam para o cumprimento da função social da propriedade, sendo um instrumento capaz de equacionar os embates pelo Centro e proporcionar a execução de ampla política habitacional na área.

Os princípios que embasaram esses instrumentos foram a função social da propriedade e o direito à moradia. Ambos foram inseridos pioneiramente nos textos legais no contexto do Estado de Bem Estar Europeu, entendidos como parte da função positiva do Estado.

Enquanto no Estado Liberal a propriedade absoluta é garantida e é base para expansão do capitalismo, no Estado Social a propriedade é tutelada pelo Estado negativamente – enquanto Direito fundamental - e positivamente – através da intervenção Estatal na ordem sócio-econômica autorizada pela função social. Da mesma forma, os instrumentos urbanísticos criados na Europa do Pós-Guerra visavam garantir ao Estado ferramentas jurídico-institucionais que lhe permitissem exercer controle sobre as dinâmicas de produção e uso do espaço urbano, buscando promover o interesse público acima do privado e tentando mediar os conflitos naturalmente decorrentes dessas dinâmicas.

O contexto de pacto social ocorrido no Estado de Bem Estar Europeu foi o que permitiu os importantes avanços na justiça social daqueles países, criando uma tradição que representa hoje resistência ao neoliberalismo. No entanto, esse contexto nunca ocorreu no Brasil e demais países periféricos. Esse fator tem interferência direta na nossa dificuldade de cumprimento da função social da propriedade e de garantia de direitos fundamentais. O Estado de Bem Estar garantiu respaldo social significativo a seus cidadãos, aqui inexistente. Isso torna limitada qualquer política pública que aqui se deseje implementar.

Os desafios à garantia dos direitos fundamentais apenas começaram com a aprovação da Constituição de 1988 e com a recente aprovação do Sistema Nacional de

Habitação. Não podemos nos limitar a comemorar a aprovação legislativa, considerando que os conflitos sociais serão regulados pela esfera jurídica, sob as regras do direito/não direito. Da mesma forma, devemos lembrar que a garantia de direitos sociais, sob o sistema capitalista de produção, só se efetivará através da execução de políticas públicas abrangentes, para o quê precisamos de um Estado mais forte e da participação efetiva da população.

O reconhecimento desse quadro enfraquece o crédito exagerado na possibilidade de utilização dos instrumentos e do plano diretor como forma de reversão das desigualdades sociais. No entanto, entendemos que este tem ligação com o momento histórico do planejamento urbano no Brasil: após décadas de tecnocracia, de separação entre técnica e política e da imposição e reprodução do zoneamento compreensivo como suposta forma de controlar o crescimento das cidades, a aprovação do Estatuto da Cidade abriu possibilidades promissoras para o urbanismo no Brasil.

Por outro lado, é preciso lembrar que os planos diretores apresentam histórico de não aplicação e que sua obrigatoriedade não leva necessariamente ao processo de planejamento, nem à garantia de participação popular. Ademais, o instrumento não tem sido capaz de promover transformações na vida da população mais pobre. Já o zoneamento, tem histórico é de funcionar como instrumento das elites. O novo plano diretor de São Paulo, bem como a nova lei de uso e ocupação do solo, apesar do esforços, não parecem ter sido capazes de reverter essa lógica.

Acrescenta-se que aplicação dos instrumentos, entendidos na esfera de garantia de direitos sociais depende da elaboração e execução de políticas públicas e não apenas na área de habitação, em acordo com os princípios da Constituição. Os instrumentos por si só não apresentam a possibilidade de modificar a realidade sócio-espacial, promovendo impactos na produção da cidade. Muitas vezes a discussão não leva esses fatores em consideração, fazendo crer que os instrumentos urbanísticos poderão resolver os conflitos e desigualdades sócio-espaciais das cidades.

A proposta de funcionamento das ZEIS no Centro de São Paulo é bastante inovadora, pois dentro dos perímetros demarcados há critérios para aplicação de obrigatoriedades e sanções, que incidem sobre cada imóvel de acordo com sua situação no momento da

aprovação da lei. O principal critério é o cumprimento ou não da função social da propriedade: o imóvel regular pode permanecer na mesma situação dentro das ZEIS. Apenas em caso de não cumprimento da função social, o proprietário é obrigado a construir ou dar uso ao imóvel.

Os resultados na aprovação das ZEIS 3, até o momento, são tímidos. O estudo de campo na Luz mostra que não houve alterações significativas dentro do perímetro avaliado, que pudessem ser relacionadas à aprovação da ZEIS 3. Houve construção de apenas um empreendimento, na Rua 25 de Janeiro.

Já no caso da ocupação da Rua dos Franceses as ZEIS 3 funcionaram como um instrumento de proteção das famílias contra a expulsão do edifício. A demarcação da área como ZEIS propiciou a negociação com o proprietário do imóvel e impediu que ali se realizasse um empreendimento de alto padrão. A aplicação garantiu o cumprimento da função social da propriedade e permitiu o acesso de população de baixa renda a uma área rica da cidade.

No geral, entendemos que o objetivo de criar oferta de habitação social não foi atingido, tendo havido apenas um empreendimento realizado seguindo os parâmetros e incentivos das ZEIS 3. O instrumento urbanístico partiu do pressuposto de que a demarcação das zonas permitirá a construção massiva de habitação de interesse social. No entanto, também considerou que o que provocará a retenção da valorização do solo não será o zoneamento e sim, a presença da habitação de baixa renda e da própria população de baixa renda – a popularização da área. Isso nos parece um tanto contraditório – qual processo ocorreria primeiro? Parece-nos que a questão da formação de preços da terra urbana está longe de ter sido esclarecida, prejudicando a elaboração de instrumentos de regulação.

Além disso, não foi considerado o fato de que as intervenções públicas de construção de empreendimentos de HIS podem aumentar o preço da terra, principalmente pela abertura de linhas de financiamento à construção e à reforma, antes inexistentes nessa área da cidade. Acreditamos que os preços da terra urbana em São Paulo variam muito mais em função da conjuntura econômica do que através de mecanismos e

instrumentos. Por essa lógica a possibilidade de financiamentos públicos nas ZEIS serviria como um fator de valorização das áreas e não de depreciação.

Vale ressaltar que estudos recentes mostram que o Centro não está desvalorizado, o que leva a crer que a demarcação das ZEIS partiu de uma suposição equivocada. Apesar de consistirem em áreas mais populares, os perímetros, assim como todo o Centro, não estão desvalorizados.

A reflexão acerca das parcerias público-privadas incentivadas pelas ZEIS 3 nos leva a questionar o interesse do setor imobiliário em produzir habitação e em produzir no Centro. Sabe-se que a principal forma de parceria na intervenção urbana foram as operações urbanas, desastrosas no sentido de eficiência da aplicação dos recursos públicos na efetivação de interesses coletivos. A história e o momento atual – de ampliação de crédito pela Caixa Econômica Federal e bancos privados – nos mostram que os impactos econômicos sobre a produção do setor são muito mais poderosos do que qualquer instrumento de incentivo à produção em determinadas áreas da cidade.

Por fim, buscamos com esse trabalho pontuar as diversas questões relacionadas à habitação social no Centro de São Paulo e às dificuldades de sua efetivação. Vimos que o discurso em sua defesa tardou a acontecer e, quando ocorreu, veio influenciado pela questão da reabilitação, pela ambigüidade e pelo crédito por vezes exagerado no poder transformador dos instrumentos urbanísticos.

A produção efetiva deveu-se muito mais à atuação dos agentes envolvidos, principalmente movimentos de moradia, do que ao discurso institucional. A defesa institucional da política habitacional no Centro permaneceu mais no plano da retórica do que da ação, assim como a aplicação dos instrumentos urbanísticos para cumprimento da função social da propriedade e incentivos à produção. No caso das ZEIS 3, os mecanismos propostos, talvez por terem sido baseados em pressupostos não confiáveis, não tiveram impactos na realidade.

O direito à moradia e a função social da propriedade só poderão ser efetivadas, dentro do sistema capitalista de produção, através da atuação de um Estado forte, comprometido com a garantia dos direitos sociais pela implementação de políticas

públicas e pela regulação do mercado. Ainda assim, de forma limitada. Pois a moradia precária é sub-produto essencial do sistema capitalista, como ressaltou Marx, no capítulo da Lei Geral de Acumulação Capitalista do Capital: “Quanto mais rápido se acumula o capital numa cidade industrial ou comercial, tanto mais rápido o afluxo do material humano explorável e tanto mais miseráveis as moradias improvisadas dos trabalhadores” (Marx, 1988, p. 213).

Da mesma forma, a função social da propriedade só será garantida através do Estado interventor e de forma limitada, uma vez que, numa concepção marxista, entendemos que as desigualdades advindas da absolutização da propriedade só serão resolvidas através da extinção da mesma e, por conseguinte, do próprio sistema capitalista.

Referências Bibliográficas

AGAMBEM, Giorgio. **Homo sacer. O poder soberano e a vida nua.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

AMITRANO, C.R. A região metropolitana e a área central de São Paulo nos anos 90: estagnação ou adaptação? In: EMURB. **Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a Região Central de São Paulo.** São Paulo: EMURB, 2004.

ARENDT, H. O declínio do Estado-Nação e o fim dos direitos humanos. In: **Origens do totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. **CAMELÔS - Subsídios para o equacionamento do problema do comércio informal de rua e sua solução.** São Paulo, 1994. Disponível em: <www.vivaocentro.org.br/download/avc/camelos_workshop.pdf>. Acessado em: 10 out. 2006.

BARROS, F. T.. **Limites à produção da moradia social no Centro de São Paulo.** Relatório Final CNPq PIBIC. São Paulo, FAU USP, 2003.

BIDOU-ZACHARIASSEN (Coord.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos.** São Paulo: ANNABLUME, 2006.

BOMFIM, V. C. Os espaços edificados vazios na área central de São Paulo e a dinâmica urbana. São Paulo: dissertação, EPUSP, 2004.

BONDUKI, N. **Habitação na área central de São Paulo: uma opção por uma cidade menos segregada, por um centro sem exclusão social.** In: SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal de São Paulo. Relatório Final da Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central de São Paulo. São Paulo, Câmara Municipal, 2001.

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil.** São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 1998.

BRASIL. Lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Informativo Rede Habitar n.31. Brasília, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Reabilitação de Centros Urbanos.** Brasília, 2004.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo;**

trad. Frank de Oliveira e Henrique Monteiro, Ed. 34/Edusp, São Paulo, 2000.

CAMARGO, C. P. F., et al. **São Paulo 1975 – Crescimento e Pobreza**. São Paulo: Loyola, 1976.

CARDOSO, F. H.; CAMARGO, C. P. F.; KOWARICK, L.. **Consideraciones Sobre el Desarrollo de São Paulo: Cultura y Participación**. 1971

CASSEB, P. A. **Função social da propriedade**. São Paulo, Faculdade de Direito USP Dissertação (Mestrado), 2000.

CDHU. **Cadernos do PAC – 1**. São Paulo, SEPAC, 2002.

CDHU. **Programa de Atuação em Cortiços**. São Paulo, 2006

CENTRO GASPARGARCIA DE DIREITOS HUMANOS. Núcleo de Educação, Informação e Documentação. **Banco de Dados do Centro Gaspar de Direitos Humanos**. Boletim 01. São Paulo, 2006.

CENTRO GASPARGARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório de atividades de implementação do Programa de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH – Luz**. Secretaria de Habitação da Prefeitura de São Paulo. São Paulo, 2003.

CINTRA, M.A.M.; CORRÊA, R.S. O complexo financeiro: um caso de concentração no município e relativo esvaziamento no centro? In: EMURB. **Caminhos para o Centro – estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. São Paulo, EMURB, 2004

COHAB. **Relatório de Gestão 2001 – 2004**. São Paulo, PMSP, 2004.

COMIM, A. A. Diagnóstico, oportunidades e diretrizes de ação. In: EMURB. **Caminhos para o Centro – estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. São Paulo, EMURB, 2004.

COMPANS, R. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: EMURB. **Caminhos para o Centro – estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. São Paulo, EMURB, 2004

D´ARC, H. R. Requalificar o século XX: projeto para o centro de São Paulo. In. BIDOUZACHARIASEN. **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: ANNABLUME, 2006.

DÉAK, Csaba. **Interpretação histórica da teoria da renda**. Sinopses 18, p. 26/39. São Paulo, 1992.

DEPLANO/Usos do Solo – Sempla SP. **O Uso do Solo Segundo o Cadastro Territorial e**

Predial – Distritos Municipais de São Paulo 1991-2000. São Paulo, 2002 .

DEPLANO/Use do Solo – Sempla SP. População, renda e categorias selecionadas do uso do solo em São Paulo 1991-2000. São Paulo, 2002

DIOGO, Érica C. C., Habitação Social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo. São Paulo, 2004. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – FAU USP, São Paulo.

EMURB. Caminhos para o Centro – estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo, EMURB, 2004.

FELDMAN, S. Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947-1972. São Paulo: Edusp., 2005.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Artigo para publicação no livro editado pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz, no prelo, São Paulo, 2004. Disponível: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/propurb.doc> , acessado em maio de 2005.

FERREIRA, J. S. W. Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. V Conferência das Cidades - Texto de apoio às discussões da Mesa 1, Câmara Federal, Brasília, 2003.

FERREIRA, L. P. T. O Direito à Moradia Na Constituição Brasileira, o Sistema de Garantia na Legislação e a Experiência de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - FD, São Paulo, 2006.

FIX, M. Parceiros da exclusão : duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FRÚGOLI JR., H. Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole. São Paulo: Cortez/EDUSP, 2000.

GABINETE DO VEREADOR NABIL BONDUKI – São Paulo Plano Diretor Estratégico – cartilha de formação. Caixa Econômica Federal, São Paulo, 2003.

GOMES; J, L, LOCATELLI, S, SILVA, A. A. Estudo jurídico acerca da legislação federal e internacional quanto à implementação da reforma urbana nas habitações reprováveis. In: CARICARI, A.; KOHARA, L. **Cortiços em São Paulo: Soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e legislação de proteção à moradia.** São Paulo, 2006.

HABERMAS, Jürgen. Mudança Estrutural da Esfera Pública – investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

LABHAB. Observatório do solo e da gestão fundiária no Centro de São Paulo, Produto 1. São Paulo: FAU USP, 2006.

LAGO, L. C.. Os instrumentos da Reforma Urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso. XI encontro nacional da ANPUR, Salvador, 2005.

LEFEBVRE, H. A revolução Urbana, trad. Sergio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

MARGARIDO, A. B. Sobre a aplicabilidade do princípio da função social da propriedade. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito USP, São Paulo. 1991.

MARICATO, E. Brasil Cidades – Alternativas para a crise urbana. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, E. T.M. (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

MARICATO, E; FERREIRA, J. S. W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L.M. (Org.) . **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.** Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor , 2002.

MARX, K. O Capital. (Coleção Os Economistas - volumes 1 e 2). São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MOURAD, L. N. Democratização do acesso à terra urbana em Diadema. Dissertação (Mestrado em urbanismo), FAU PUCCAMP, 2000.

NAKANO; K, CAMPOS, C. M, ROLNIK, R. Dinâmicas dos Subespaços da área central de São Paulo. In: EMURB. **Caminhos para o Centro. – estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo.** São Paulo, EMURB, 2004.

PINHEIRO, Rosa. **Função Social da Propriedade: um Paradigma Jurídico/Urbanístico difícil de ser estabelecido no Brasil.** Estudo de Caso dos Planos Diretores de Natal - 1984 e 1994. XI Encontro Nacional da ANPUR, Salvador, 2005.

RIBEIRO, K.G. A técnica da tutela inibitória e a efetividade da prestação jurisdicional nas obrigações de fazer e de não fazer. Disponível:
<<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3316> >, acessado em julho de 2005.

ROLNIK et al. **São Paulo: crise e mudança.** São Paulo: Sempla, 199?.

ROLNIK, R.; BONDUKI, N. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. T.M. (Org). **A produção capitalista**

da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 117-155.

SAMPAIO, M. R. A. (Org.) **A Promoção Privada de Habitação Econômica e Arquitetura Moderna 1930-1964**. São Carlos: RiMa, 2002.

SAMPAIO, M.R.A.; PEREIRA, P.C.X., **Habitação em São Paulo**. USP Estudos Avançados 48, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 167-183, 2003.

SANDRONI, P. A dinâmica imobiliária da cidade de São Paulo: esvaziamento, desvalorização e recuperação da região central. In EMURB. **Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a Região Central de São Paulo**. São Paulo: EMURB, 2004. p. 363-379.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Ed. Nobel, 1990.

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal de São Paulo. **Relatório Final da Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central de São Paulo**. São Paulo, Câmara Municipal, 2001.

SÃO PAULO (município). Decreto Municipal 44.667 de 26 de abril de 2004. Regulamenta ZEIS, HIS, HMP e EHIS. São Paulo: Diário Oficial, 27 de abril de 2004.

SÃO PAULO (município). Lei Municipal nº 13.340 de 13 de setembro de 2002. Regulamenta o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE). São Paulo: Diário Oficial, 14 de setembro de 2002.

SÃO PAULO (município). Lei Municipal nº 13.885 de 25 de agosto de 2004. Regulamenta os Planos Regionais Estratégicos (PRE) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). São Paulo: Diário Oficial, 26 de agosto de 2004

SEHAB. **Balanco Qualitativo de Gestão 2001 – 2004**. São Paulo, PMSP, 2004.

SEHAB. **Programa Morar no Centro**. São Paulo, 2003.

SILVA, H.M.B. **A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo**. FAUUSP, 1997. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/>. Acessado em: 20 out. 2006.

SILVA, H.M.B. **Habitação no centro de São Paulo :como viabilizar essa idéia**. Informativo FAUUSP, v.2, n.15, p.1-2, set. 2000.

SILVA, H.M.B. **Terra e Moradia**. Tese (Doutorado em urbanismo) FAUUSP, São Paulo, 1998.

SILVA, J.A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.

SIMIONI, R.L. **A sublimação jurídica da função social da propriedade.** Lua Nova n. 66. São Paulo, 2006. p. 109-137. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jan. 2007.

SINGER, P. **O uso do solo urbano na economia capitalista.** In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo, ed. Alfa-Omega, 1979.

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

SOUZA, M. A. A. **Identidade da metrópole : a verticalização em São Paulo.** São Paulo : Hucitec, 1994

SPOSATI, A. (coord). **Mapa da exclusão/inclusão social da Cidade de São Paulo.** São Paulo: Educ, 1996.

TELLES, V. S.. **Direitos Sociais: Afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TOPALOV, **Análise do Ciclo de Reprodução do Capital investido na produção da indústria da construção civil.** In: FORTI, R. (Org.). **Marxismo e Urbanismo Capitalista.** São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1979.

VALOR ECONÔMICO. **Company troca os muito ricos pela classe média.** São Paulo, 02 de Novembro de 2006.

VALOR ECONÔMICO. **Moradia popular é a nova fronteira do setor imobiliário.** São Paulo, 06 de dezembro de 2006.

VIEIRA, A. D. **Valorização Imobiliária Decorrente de Intervenções Públicas no Centro de São Paulo.** Memorial para Exame de Qualificação, IPT, 2005.

VIEIRA, A. D., **PAR Reforma – Panorama Geral 2000/2004.** Trabalho final para disciplina do curso de mestrado profissional em habitação do Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, ministrada pelo Prof. Dr. Ricardo Moretti. São Paulo, IPT, 2004.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor.** São Paulo: FAUUSP, 2006. Disponível em: http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/0508_a_ilusao_do_pd_villaca.pdf. Acessado em: 10 jan. 2006.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** Editora. São Paulo: Nobel/FAPESP, 2001.

