

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

DA SEGREGAÇÃO à DIVERSIDADE: PROGRAMAS HABITACIONAIS E REQUALIFICAÇÃO
URBANA NA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO

Candido Malta Campos (Mackenzie)

José Eduardo Borba Pereira (Mackenzie)

Da Segregação à Diversidade: Programas Habitacionais e Requalificação Urbana na Área Central de São Paulo

Resumo:

Este trabalho aborda a diversidade como diretriz de atuação nos programas habitacionais promovidos por agentes públicos e privados no centro de São Paulo – região que, nas últimas décadas, perdeu 40% de seus habitantes e experimentou grave crise resultante do deslocamento da centralidade dominante na direção dos bairros mais ricos. Intervenções recentes tentam reverter tendências de degradação urbanística e desvalorização do centro, incluindo vários programas habitacionais iniciados pelos governos municipal, estadual e federal, apresentando grande diversidade de soluções, como ações em favelas, cortiços, edifícios comerciais e hotéis adaptados, locação social, apoio para reconversão. Mesmo o setor imobiliário privado já investe na renovação de antigos edifícios residenciais. Assim, como reação aos riscos da gentrificação embutidos em programas de requalificação urbana, e à imagem equivocada dos bairros centrais como guetos de pobreza, a vocação do centro de São Paulo parece orientada para a diversidade – correspondente a seu papel de pólo multiétnico e multicultural e sua variedade arquitetônica. Iniciativas recentes sugerem a importância de soluções de projeto individualizadas e inovadoras, destinadas a diversos estratos sociais, visando manter o perfil diversificado que caracteriza a paisagem do centro.

Introdução

Em meio ao quadro de deterioração que marcou o centro histórico de São Paulo nas últimas décadas, esforços recentes procuraram reverter tendências de desvalorização e despovoamento, visando recuperar sua atratividade econômica, sua qualidade urbanística e, não menos importante, sua função residencial. Para tanto, no lugar de intervenções gentrificadoras ou da ênfase exclusiva na habitação de interesse social, torna-se necessário consolidar, por meio de programas diversificados, uma identidade plural para a área central, importante espaço democrático na cidade segregada, onde podem conviver setores e manifestações de uma sociedade desigual e multifacetada - local de encontro e convivência entre diferenças. Assim, enquanto os estratos sociais paulistanos vivem de maneira cada vez mais segregada, o centro torna-se o principal espaço onde as muitas “cidades” presentes na metrópole podem se encontrar.

Esse caráter diversificado também comparece no setor terciário: o comércio na área central paulistana apresenta excepcional variedade e muitas aglomerações setoriais especializadas, somando-se aos inúmeros serviços e usos institucionais. Seu caráter histórico torna a região urbanisticamente a mais rica da cidade, com qualidades urbanísticas acumuladas ao longo de diversos períodos históricos. Outra particularidade do espaço central é a extrema heterogeneidade de seu ambiente construído, justapondo formas de ocupação, tipologias, volumetrias e estilos arquitetônicos, além de grande variedade de usos.

Assim, no que se refere a um fator indispensável à requalificação – a habitação – tudo sugere que esta também deve ser marcada pela diversidade. Nos últimos anos, foram lançados vários programas nesse sentido, alguns hoje em compasso de espera. O futuro do uso residencial na região depende da consolidação dessa vocação de centro multicultural, da garantia de oferta de unidades às diversas camadas de renda, e da adequação do ambiente urbano a tais usos.

1. Crise do centro e tendências recentes

Já frisamos como a aparente incongruência de uma cidade que abdica de seu centro, desperdiçando o investimento historicamente concentrado na região, só pode ser explicada pela presença de um modelo de crescimento ao mesmo tempo intensivo e autofágico, motivado pelo processo imobiliário, e alimentado sistematicamente por políticas públicas. Villaça (1998) mostra como as últimas décadas do século XX foram marcadas pela crise dos

centros das grandes cidades brasileiras. Estratos de maior renda migraram para outras regiões, junto com muitos empreendimentos privados, enquanto o poder público passou a investir preferencialmente nesses locais e as periferias cresceram em ritmo acelerado. Os centros históricos se popularizaram, com o aumento da oferta de transportes, e se desvalorizaram, com seu comércio e serviços atendendo a populações de menor poder aquisitivo.

No caso de São Paulo, o centro histórico corresponde à colina ocupada pelo núcleo originário da cidade no período colonial (1554-1822), o chamado “Centro Velho” (Distrito da Sé), somado a uma área de expansão a Oeste, o “Centro Novo” (Distrito República), ocupado a partir de meados do século XIX, que assumiu função central após 1930 (CAMPOS, 2002). Durante a República Velha (1889-1930) o núcleo colonial foi totalmente demolido e transformado num centro urbano de ares europeus e arquitetura eclética. Este, por sua vez, foi submetido a violento processo de modernização e verticalização ao longo do século XX.

Enquanto os setores dominantes priorizaram o centro histórico (até os anos 1960) este se manteve como foco preferencial das inversões na construção da centralidade, mas na medida em que as frentes de valorização, verticalização e usos terciários de prestígio se deslocaram no rumo Sudoeste, políticas públicas passaram a incentivar esse movimento, consolidando a transferência da centralidade dominante (SOMEKH; CAMPOS, 2002). Como resultado, temos custos crescentes de infra-estrutura, comprometimento da mobilidade e do tráfego, perda generalizada da qualidade de vida e acirramento das desigualdades urbanas.

Assim, a partir de 1965 surgiram outras áreas com função central dominante junto às avenidas Paulista (reformada em 1972-1974), Faria Lima (aberta em 1965), Luís Carlos Berrini (ocupada nos anos 1980), marginal do Rio Pinheiros (ocupada nos anos 1990) e Nova Faria Lima (aberta em 1995), todas situadas a Sudoeste, junto aos bairros mais ricos. Contudo, em vez de uma efetiva descentralização, ocorreu o inchaço do núcleo original, formando um "centro expandido", cuja fatia mais valorizada passou a abrigar esses "novos centros" cada vez mais distantes. O vetor Sudoeste preferido pelas camadas de maior renda, usuárias do transporte individual, foi privilegiado por investimentos públicos no sistema viário.

Enquanto isso as linhas radiais do sistema de ônibus, junto com a rede de metrô e o trem de subúrbio, mantiveram seu foco no antigo núcleo central, que permaneceu como destino preferencial dos setores de menor renda.

Obras agressivas de elevados e viadutos levaram à deterioração de diversos trechos, e políticas de pedestrianização de ruas e controle de tráfego, além da ausência de garagens,

também afastaram os setores de maior poder aquisitivo, fazendo com que o comércio e os serviços se voltassem às camadas populares (CAMPOS, 2004).

Assim, mais que o "abandono" da região, a integridade do centro histórico de São Paulo foi comprometida pela exacerbação da segregação e da desigualdade, indissociáveis de nosso processo de urbanização; além do desvirtuamento de suas qualidades construídas pela superposição de sucessivos padrões de ocupação sem consideração com o quadro existente, dos quais a atual ocupação popular conforma apenas a última camada.

De acordo com Somekh (1997) o uso habitacional no centro histórico, coibido durante a República Velha, ressurgiu com força em meados do século XX com a criação de grandes edifícios de uso residencial ou misto, concentrados no Centro Novo, uma vez que o Centro Velho já era ocupado por edifícios de escritórios. Esses prédios adotaram muitas vezes padrão modernista: aproveitamento comercial dos princípios da Unidade de Habitação e da moradia mínima, resultando em conjuntos de pequenos apartamentos (quitinetes, um ou dois dormitórios), com lojas e serviços no térreo. Em alguns pontos mais valorizados (Praça da República, Avenida São Luís) surgiram prédios de luxo, porém raros.

A ocupação residencial do centro entrou em crise após 1960, com normas legais que dificultaram a construção de grandes conjuntos de quitinetes e facilitaram a verticalização nos bairros. Após 1980 o censo acusou uma queda de aproximadamente 40% da população residente nos distritos centrais da Sé e da República. Esse processo foi acompanhado pela crescente degradação dos espaços públicos, pelo esvaziamento de muitos edifícios de escritórios, e pela desvalorização da região como um todo (GROSTEIN; MEYER, 2002).

Não obstante, desde os anos 1990 organizações não-governamentais e instituições diversas tem posto em relevo a crise vivida pelo centro, objeto de debates propostas (MEYER, 1995). Surgiram projetos ambiciosos, logo abandonados, como a reforma do Parque Dom Pedro II (1989) e o concurso de idéias para a região (1997), enquanto as operações urbanas Anhangabaú (1990) e Centro (1997) não surtiram o efeito esperado, mas trouxeram instrumentos úteis, como a transferência do direito de construir e a possibilidade de reformar fachadas, obtendo isenção do imposto predial por dez anos (CARDOSO, 1997).

Intervenções em edifícios públicos, como Teatro Municipal, Pinacoteca do Estado, Estação Júlio Prestes (atual Sala São Paulo), Parque e Estação da Luz, Catedral da Sé, Praça do Patriarca e Centro Cultural Banco do Brasil, criaram pontos de qualidade, mas com pouco impacto sobre o tecido circundante. Como veremos adiante, o esforço mais recente envolve a

montagem do Programa Ação Centro, somatória de intervenções em diversos setores, que conta com apoio financeiro do BID, mas cuja implementação foi desacelerada pela nova administração municipal a partir de 2005.

Enquanto os programas habitacionais implementados nos últimos anos focalizaram preferencialmente estratos de menor renda – encortiçados e sem-teto - os interesses do setor imobiliário na região central se voltaram para uma possível revalorização do local. Essas perspectivas conflitantes tendem a gerar um impasse nas intervenções, barrando iniciativas de interesse social, ao mesmo tempo em que as intenções de gentrificação (inviáveis em última instância, dado o perfil profundamente heterogêneo da região) não se concretizam. Torna-se necessária uma maior gama de programas e maior regulação do processo imobiliário - visando atender a diferentes estratos e manter o perfil social variado do centro. Agentes mais avançados do próprio setor imobiliário começam a se dar conta da necessidade dessa política reguladora, associada a intervenções que abram oportunidades de investimento - por vezes em parceria. A crescente diversificação e sofisticação do mercado podem se beneficiar de um quadro regulador apurado, desde que aberto à negociação e a soluções individualizadas.

Casos emblemáticos como os de Bolonha, Berlim-Kreuzberg e Santiago priorizam o uso habitacional como meio de requalificar áreas centrais degradadas, mantendo a população residente e atraindo novos habitantes; sempre incluindo instrumentos de provisão habitacional de cunho social. Demonstram ainda a importância de contar com a participação dos envolvidos e de adotar uma gama variada de intervenções, abarcando equipamentos, espaços públicos, áreas verdes e a qualidade de vida urbana como um todo.

Riscos envolvidos na lógica corrente em intervenções pontuais de "revitalização" urbana - rendição aos interesses do capital financeiro e do setor imobiliário, gentrificação, mercantilização do patrimônio cultural e acirramento da segregação urbanística (ARANTES; MARICATO; VAINER, 2000) - podem, nessa perspectiva, ser minimizados por meio de políticas habitacionais que levem em conta a inclusão e a diversidade.

2. Políticas e intervenções

Em São Paulo as políticas urbanas das últimas décadas mantiveram o foco dos investimentos no quadrante Sudoeste, privilegiando as camadas dominantes. O centro histórico vem apresentando incipiente processo de renovação, mas o decréscimo populacional se mantém. A região se firma como pólo para o comércio popular e/ou especializado, atraindo compradores

de cidades, estados e países vizinhos. Surgem *call centers* de grandes empresas devido à infra-estrutura de telecomunicação, aos baixos aluguéis e à boa oferta de transportes. Nota-se um aumento nos estabelecimentos de ensino, devido à facilidade de acesso (EMURB, 2004).

Nos últimos trinta anos a cidade foi regulada pela legislação de uso e ocupação do solo criada a partir de 1972, que estabeleceu zonas de maior densidade (Z5) nos distritos Sé e República, ao longo da Avenida São João, na Rua da Consolação e na Avenida Paulista, direcionando o desenvolvimento imobiliário para o setor Sudoeste. Outras zonas (Z3 e Z4) permitiram o mesmo coeficiente de aproveitamento da Z5 central em troca de menor taxa de ocupação, fórmula desenvolvida para facilitar a verticalização em moldes modernos, com torres isoladas (CAMPOS, 2004). Tais vantagens estavam presentes nas regiões valorizadas do quadrante Sudoeste, e as zonas mais centrais, prejudicadas por intervenções viárias agressivas, não atraíram investimentos na mesma proporção. Assim, a zona central permaneceu marcada tanto pelos grandes edifícios anteriores ao zoneamento, como por remanescentes horizontais.

O novo Plano Diretor Estratégico para o município, baseado no Estatuto da Cidade de 2001, prevê outorga onerosa do direito de construir e operações urbanas, entre outros instrumentos. Aprovado pelo legislativo em 2002, aborda tanto o esvaziamento populacional das áreas centrais como a falta de moradia (BONDUKI; ROLNIK; RODRIGUES, 2003). As subprefeituras também elaboraram Planos Regionais Estratégicos (PREs), incluindo delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social e de imóveis sujeitos ao direito de preempção. Esse processo passou por diagnóstico, elaboração do plano, apreciação pela população através de audiência pública, correção e aprovação pela Câmara de Vereadores.

O PRE da Subprefeitura da Sé, que abrange os dois distritos do centro histórico mais oito distritos do entorno, foi elaborado com assessoria do Instituto Pólis (PÓLIS, 2003). No que se refere a diretrizes de uso e ocupação do solo, a região central foi demarcada como zona mista de alta densidade, com potencial de adensamento total de 26.043.910,94 m². Propõe-se adensar as áreas de baixa densidade remanescentes, estimular o uso habitacional e amenizar conflitos gerados pela mistura de usos.

Em 2000, nos distritos Sé e República, o percentual de domicílios desocupados já chegava a 32,41% e 31,70%, respectivamente. Foram computadas cerca de 50.000 unidades vazias na Subprefeitura como um todo.

Tabela 1: Domicílios não ocupados - 2000	Domicílios particulares	Domicílios particulares não ocupados	%	Doms. parts. não ocupados - fechados	Doms. parts. não ocupados - uso ocasional	Doms. parts. não ocupados - vagos
Mun. de São Paulo	3.421.324	541.381	15,82	91.699	42.274	40.7408
Subprefeitura Sé	192.107	51.563	26,84	7.591	9.380	34.592
Distritos:						
Bela Vista	33.581	8.846	26,34	1.862	1.505	5.479
Bom Retiro	10.734	2.488	23,18	522	1.45	1.821
Cambuci	11.280	2.350	20,83	286	1.54	1.910
Consolação	29.493	7.691	26,08	1.648	2.349	3.694
Liberdade	29.170	7.177	24,60	804	1.090	5.283
República	30.634	9.711	31,70	814	1.890	7.007
Santa Cecília	35.831	9.611	26,82	1.361	1.907	6.343
Sé	11.384	3.689	32,41	294	340	3.055

Fonte: IBGE, 2000 (Apud Pólis, 2003, p.69.).

As Zonas Especiais de Interesse Social, destinadas à intervenção habitacional, circundam os distritos Sé e República, privilegiando áreas com terrenos vazios ou subutilizados, e com concentrações de favelas e cortiços. Muitas sub-moradias, porém, se encontram fora das ZEIS, e a questão dos edifícios vazios nas áreas mais adensadas, principalmente nos distritos Sé e República, ficou de lado. A reforma desses prédios, privilegiando o uso habitacional, tornou-se essencial para o processo de repovoamento do centro. No entanto, como essas edificações contam com expectativas de valorização no mercado, interesses privados mantêm muitos imóveis congelados. Desse modo os distritos Sé e República, que oferecem tantas oportunidades para uma ocupação mista, combinando habitação de interesse social e diversas faixas de mercado, no que se refere à habitação ficaram afastados das diretrizes do PDE e do PRE, que incentivam habitações sociais apenas no entorno do centro histórico.

Na década de 1990 havia sido iniciado o programa Pró-Centro, desenvolvido pela Prefeitura para acelerar o processo de requalificação da área central, desde a reforma do Vale do Anhangabaú até as diretrizes para a Operação Urbana Centro (1997). A partir do ano 2000 a Prefeitura transformou o Pró-Centro no programa Ação Centro, mais ambicioso, tendo em vista substancial financiamento do BID (SILVA, 2004). Para Somekh (2004) a base do programa se sustentou na idéia de que as ações devem propor inclusão social, moradia para baixa renda e geração de empregos, e devem ter continuidade por meio da participação da sociedade. Sua área está limitada principalmente aos distritos Sé e República.

Foram definidas várias linhas de atuação: valorização imobiliária e afetiva, para reverter o esvaziamento residencial, com legislação urbanística e tributária favorável à volta do investidor privado à região; reformas de edifícios, espaços e equipamentos urbanos; criação de moradia popular e para setores de renda média, priorizando a reciclagem de prédios; mudança de sedes administrativas municipais e estaduais para a região; regularização e controle do comércio informal; programas de qualificação profissional, com bolsa de empregos e alternativas para geração de renda; reforço da segurança, do policiamento e da iluminação pública; coleta seletiva de resíduos; manutenção de pisos e calçadas; melhoria dos sistemas de coleta das águas pluviais; reforma no sistema viário e nas redes de transporte coletivo, otimizando a micro-acessibilidade; reformulação administrativa inter-setorial com capacitação dos funcionários; e cooperação técnica com setores da construção civil, formulando sistemas para reformas de edifícios economicamente viáveis, e agilizando sua aprovação (SÃO PAULO, 2003).

Outra medida importante foi o Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro, para garantir a participação da sociedade civil nas formulações, diagnóstico dos problemas e controle da gestão governamental. Para as ações previstas o município obteve empréstimo de US\$ 100 milhões, fornecido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Somekh, 2004). Em contrapartida a Prefeitura destinou US\$ 60 milhões de recursos próprios. Revisto pela atual administração municipal a partir de 2005, o programa perdeu parte de seu caráter socialmente inclusivo, principalmente no que se refere às iniciativas habitacionais coordenadas pela SEHAB – secretaria municipal de habitação. No que se refere à moradia os esforços contaram também com programas federais e estaduais, como veremos a seguir.

3. Iniciativas habitacionais

3.1 PAR e FAT-Revitalização

A participação do PAR – programa da CEF (Caixa Econômica Federal) de arrendamento com opção de compra, para atendimento à população de baixa renda, com construção terceirizada para empresas privadas – na modalidade Reforma foi fundamental para viabilizar a reciclagem de antigos edifícios com vistas ao uso habitacional. Diretriz importante do programa é a mescla de diferentes tipos de unidades no mesmo edifício. Quitinetes não são permitidas, e conjugados, somente em casos específicos, desde que não excedam 10% das unidades. Os valores devem ser iguais ou inferiores ao de unidades similares ofertadas na

região, não podendo ultrapassar os tetos estabelecidos (CEF, 2003). Possibilita a reforma de edifícios em desuso, oferecendo unidades à população de baixa renda em áreas relativamente privilegiadas das grandes cidades.

Como no Brasil reformas dando novos usos a edifícios de grande porte ainda são relativa novidade, falta melhor preparo técnico, para criar parâmetros específicos. As construtoras que atuam no mercado ainda não consolidaram essa prática. Devido ao processo de renovação iniciado na área central, iniciou-se uma valorização imobiliária que colocou em risco a continuidade do programa, pois o valor das unidades construídas em São Paulo, após 2003, passou a ultrapassar os limites estabelecidos pela CEF.



Figura 1: Edifício Fernão Salles (PAR). Foto do autor, 2005.

O FAT-Revitalização é outra modalidade de financiamento lançada pela CEF em 2004, em complementação ao PAR, para apoiar políticas de requalificação de centros urbanos, preservando o patrimônio e recuperando o estoque imobiliário, preferencialmente para fins habitacionais. Consiste em linha de crédito imobiliário que usa recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), concedida a pessoas físicas ou jurídicas, desde que aplicada em centros urbanos e históricos, para aquisição, construção e reforma de imóveis de uso residencial, comercial e misto (CEF, 2004).

Atendendo às famílias de renda média e às pequenas incorporações, complementa programas como o PAR, que só atinge famílias com renda de até seis salários mínimos. Torna-se assim elemento importante para fomentar a diversidade social, e pode ser grande estímulo ao investimento nessas áreas, com potencial para alavancar sua requalificação e reverter a evasão populacional. Para garantir sua eficácia será crucial definir critérios de aprovação dos projetos, principalmente em caso de reforma, para conciliar qualidade e viabilidade econômica.

3.2 Morar no Centro

No quadro da intervenção habitacional no centro de São Paulo, como nas demais questões envolvidas na requalificação da região, a administração municipal tem um papel indispensável, não apenas por contar com uma série de instrumentos essenciais para agenciar tais intervenções - consolidados no Plano Diretor Estratégico, no PRE da Subprefeitura Sé, na nova legislação de zoneamento, em operações urbanas e outras leis - mas também por ter iniciado o Programa Ação Centro e obtido o correspondente financiamento do BID, coordenando uma gama de ações na qual a questão da moradia ganha relevo enquanto componente crucial da estratégia de recuperação (SILVA; CAMPOS, 2004).

Nesse sentido o programa Morar no Centro da Secretaria Municipal de Habitação abarcou um leque de intervenções concebido para dar conta da diversidade de situações enfrentadas e evitar a expulsão da população de menor renda. De acordo com Silva e Campos (2004) suas diretrizes incluem priorizar a reforma de edifícios vazios, combinar soluções habitacionais com iniciativas de geração de emprego e buscar a diversidade social. O programa foi montado para atender principalmente moradores da região, com renda familiar de um a seis salários mínimos, idosos e pessoas que passaram pela assistência social. Programas de renda mínima também beneficiariam esses moradores, dando-lhes condições de sustentar sua moradia.

Articulou-se com o Ação Centro, propondo habitações subsidiadas em locais estratégicos da área central, para minimizar a exclusão resultante da valorização imobiliária devida aos investimentos na região. Suas propostas de reformas de edifícios vagos deveriam servir como incentivo para outras iniciativas do tipo. No que se refere a novas edificações, o programa buscou soluções diferenciadas, de quitinetes a apartamentos de dois dormitórios, visando manter baixos custos de construção e garantir manutenção barata. Às famílias que possuem renda de até três salários mínimos, o programa propõe destinar unidades por meio de um sistema de locação social, com valores subsidiados.

3.3 PRIH Luz

Os PRIHs – Perímetros de Recuperação Integrada do Habitat - são descritos por como áreas específicas da região central que apresentam alto grau de degradação das edificações e do espaço urbano, combinado a uma concentração de moradias precárias. Para esses locais foram definidas diversas modalidades de intervenção, incluindo, além da produção habitacional, a revitalização do espaço urbano, o acréscimo de equipamentos públicos, e a formação de espaços para atividades econômicas. Intervenções físicas foram concebidas para serem

complementadas por ações de assistência social – como programas de saúde, educação, cultura, profissionalizantes e de geração de renda. Foi montada também uma linha de intervenção em cortiços, que visa levantar seu estado e incentivar os proprietários a reformá-los, dando-lhes condições mais adequadas de habitabilidade (SILVA; CAMPOS, 2004).

Aspecto interessante dos PRIHs envolveu a formulação do Plano Integrado de Intervenção, com a criação de um “escritório-antena” para coordenar a participação da Prefeitura, da população local, de entidades comunitárias, de empresas e de faculdades de arquitetura e urbanismo, todas chamadas a colaborar no processo. Foram definidos dez perímetros na região central: o primeiro a ter plano elaborado e iniciada sua implantação foi o PRIH Luz, no qual o Plano Integrado foi composto por três vetores de ação: a) melhoria ambiental, abarcando projetos de melhoria do espaço público criação de áreas de lazer, pequenas praças e requalificação dos passeios; b) construção social, com ações sociais e equipamentos públicos; e c) provisão habitacional, prevendo 200 unidades de locação social e a implantação de um PAR. Foi construída uma vila com 23 unidades (SILVA; CAMPOS, 2004).

Desse modo observamos mais uma proposta inovadora e diversificada de intervenção no âmbito do programa Morar no Centro. Contudo, uma vez que o programa deveria se estender por um prazo superior a dez anos para conclusão das ações previstas, sua continuidade foi comprometida com as mudanças na administração municipal, e suas propostas não chegaram a amadurecer no sentido de garantir a sustentabilidade da intervenção.

3.4 Projetos especiais

Alguns projetos da administração municipal foram considerados especiais, devido às dimensões à complexidade dos problemas sociais, físicos e legislativos envolvidos, exigindo a participação de diversas esferas de governo e maior volume de recursos. Incluem a reabilitação do Edifício São Vito, próximo ao Palácio das Indústrias e ao Mercado Municipal, e o conjunto Parque do Gato, para os moradores da antiga favela de mesmo nome - situada na confluência da Avenida do Estado com a Marginal Tietê, junto à foz do Rio Tamanduateí.

Numa área conhecida como Zona Cerealista, em terreno de 784 m², com área construída de 21.000 m², e geminado com outro edifício, o São Vito fica em posição estratégica, vizinha do Palácio das Indústrias, defronte ao Mercado Municipal e ao lado da Avenida do Estado. Sua situação ilhada contribuiu para a degradação do edifício: há intenso fluxo de automóveis, e conseqüentemente índices elevados de poluição sonora e do ar. Por outro lado, seu porte e seu projeto arquitetônico modernista o tornam um marco da paisagem local. Projetado pelos

arquitetos Kogan e Zarzur em 1959, possui 25 pavimentos com um total de 600 quitinetes, mais térreo e sobreloja com unidades comerciais, e, na cobertura um auditório. A concepção de circulação é precária, havendo uma única escada e três elevadores pequenos, que servem a pisos intermediários que alcançam dois andares. Com a deterioração do edifício, o funcionamento dos elevadores foi bastante prejudicado (PEREIRA; TOSHIMITSU, 2004).



Figura 2: Edifício São Vito. Foto do autor, 2005.

O processo de intervenção se iniciou com um diagnóstico do estado da edificação e um levantamento do perfil social dos ocupantes, encontrando 1.200 moradores em 480 famílias. Havia 122 unidades vagas, dado que mudou as perspectivas de intervenção. Constatou-se a rotatividade de moradores, mas também um núcleo de moradores antigos e proprietários. Assim, o quadro social encontrado era bem mais diversificado do que se imaginava. De acordo com Pereira e Toshimitsu (2004) a opção da demolição foi descartada porque, além do valor arquitetônico do prédio, teria alto custo social e financeiro; seria proibitivo produzir o mesmo número de novas unidades na área central. A idéia da reforma estava em sintonia com a política de manter a população que mora e trabalha no centro e reforçaria novo paradigma para a política habitacional. Por meio de uma parceria com a CEF, usando o mecanismo do PAR, seria viabilizada financeiramente. Diretrizes de sustentabilidade, segurança, habitabilidade e diversidade foram fixadas: e definidas etapas de intervenção: a) planejamento da sustentabilidade social e financeira do condomínio; b) trabalho social: cadastramento,

seleção e preparação das famílias; c) desapropriação; e d) repasse do imóvel para a CEF.

Devido às dívidas do condomínio, a melhor solução para viabilizar o empreendimento foi a desapropriação, e o município adquiriu o prédio, rompendo os contratos de locação. Aos proprietários moradores, 186 famílias, foram concedidas Bolsas-Aluguel por 30 meses, período previsto para as obras, após o qual poderiam escolher entre se beneficiar do programa de Locação Social em outro edifício, continuar no São Vito, aderindo ao PAR, ou receber uma Carta de Crédito Municipal. Para inquilinos que moravam há mais de nove meses, 232 famílias, também foram concedidas Bolsas-Aluguel; para quem morava há menos de nove meses, 56 famílias, foi concedida verba de indenização. Com isso, o número total de futuros moradores foi reduzido, já que seriam criadas unidades maiores do que as existentes.

O projeto de reforma foi concebido pelo escritório do arquiteto Roberto Loeb, eliminando os extensos corredores nos andares, que dificultavam o convívio e prejudicavam a gestão condominial; e melhorando a circulação vertical. Foi proposta a implantação de uma creche na cobertura e de um curso técnico de qualificação de mão-de-obra no térreo, onde havia um espaço comercial (PEREIRA; TOSHIMITSU, 2004). A decisão de dividir o edifício em dois condomínios teve como intenção viabilizar uma gestão mais eficiente. Foram projetadas duas circulações verticais, cada uma tendo dois elevadores e uma escada; um quinto elevador serviria à creche. Buscou-se reduzir o número de unidades, aumentando sua área útil, e criando-se tipologias diferentes no lugar das antigas quitinetes, com apartamentos de quarto-e-sala, um e dois dormitórios. Nenhuma unidade no andar seria igual à outra; desse modo, pode-se obter melhor aproveitamento. Cada andar foi concebido com identidade própria e linguagem diferenciada. Previu-se ligações com o Palácio das Indústrias, o Parque Dom Pedro II e o Mercado Municipal (PEREIRA; TOSHIMITSU, 2004).

Surgiu um projeto de concepção inédita, envolvendo extensa reforma de um edifício de grandes proporções e interação entre diferentes secretarias, poderes e esferas municipal e federal. Ações sociais e intervenções no entorno integrariam o processo. Ainda não é possível afirmar se a reforma do edifício geraria uma solução sustentável a longo prazo; de qualquer maneira, a intervenção poderia representar um marco, mas foi suspensa pela nova administração, que voltou a estigmatizar o prédio.

Levado adiante, ao contrário do São Vito, o projeto do Parque do Gato tem como principal enfoque a recuperação da foz do Tamanduateí, área de risco ocupada parcialmente pela Favela do Gato às margens do rio. Ao lado da favela existe um campo de *baseball* e algumas áreas que abrigam parte de uma escola de samba. O projeto cria um conjunto de 486 unidades

habitacionais novas, em nove edifícios de cinco pavimentos, com unidades diferenciadas entre quitinetes e apartamentos de um ou dois dormitórios; uma área comercial, um Centro de Educação Infantil e um parque linear integrando equipamentos esportivos e de lazer existentes. Apesar da área se encontrar ilhada pela Marginal do Rio Tietê, pela Avenida do Estado e pelo Rio Tamanduateí, um novo corredor de ônibus foi previsto, dando acesso ao parque para moradores e visitantes, e acessando o metrô (SILVA; CAMPOS, 2004).

Em processo semelhante ao do Edifício São Vito, após levantamento e cadastramento dos moradores da favela, a proposta inicial foi colocada para apreciação dos interessados. Para as obras os moradores tiveram que ser removidos, entrando para o programa de Bolsa-Aluguel. Programas de geração de renda e capacitação profissional foram colocados à disposição da população; as unidades foram incluídas no programa de Locação Social e não podem ser arrendadas ou financiadas - forma de acesso à moradia comum em países europeus, mas nova em São Paulo.

Entre as principais vantagens da locação social, destacam-se: a possibilidade de evitar o repasse aos beneficiados de todos os custos de financiamento, a garantia de maior mobilidade por parte da população usuária, e a alternativa de permitir redestinar as unidades, se os primeiros locatários se mudarem, evitando a entrada das mesmas no mercado privado. A partir do momento em que agentes habitacionais de interesse social detiverem estoque imobiliário razoável, o poder público pode ganhar mais controle sobre essa faixa do mercado, como ocorre em diversos países europeus, reduzindo o valor médio dos aluguéis pagos pela população de baixa renda. Nesse sentido pode ser interessante lembrar outros empreendimentos que, excepcionalmente, fizeram uso do sistema de locação social no Brasil - como os conjuntos Pedregulho e Cruzada São Sebastião, no Rio de Janeiro.

Contudo, com a aceleração dos investimentos públicos e privados no centro histórico, e a concentração, particularmente na região da Luz, de grandes equipamentos culturais, os imóveis centrais deteriorados, desocupados ou subutilizados podem sofrer valorização que inviabilize seu aproveitamento como moradia popular; ao mesmo tempo, podem surgir interesses na exploração de certas áreas enquanto pólos terciários de alto padrão, conforme esboçado no projeto da Nova Luz colocado para a área da Cracolândia (2006).

Não será tarefa simples, portanto, manter o foco na moradia popular e evitar a segregação. Com a posse do novo governo municipal em 2005, verificou-se certa descontinuidade administrativa em algumas iniciativas, embora tivesse sido mantido o compromisso formal de implementar o Programa Ação Centro como um todo. Possivelmente, a implementação dos

instrumentos participativos previstos no Estatuto da Cidade poderá reacender o processo (BRASIL, 2003).

3.5 PAC - Programa de Atuação em Cortiços

Além das iniciativas recentes da Caixa Econômica Federal e da Prefeitura, o Governo do Estado já contava há algum tempo com programa habitacional focado nos bairros centrais, embora sua implementação tenha sido lenta. Concebido no início dos anos 1990 como forma de enfrentar o tradicional problema dos cortiços paulistanos, o PAC visa intervir nos cortiços existentes no centro de São Paulo, com reformas e novas construções que mantenham os moradores na região. Atua diretamente nas áreas mais degradadas e menos verticalizadas da área central, ou seja, no entorno dos centros Velho e Novo (SÃO PAULO, 2002).



Figura 3: Edifício Santa Cecília A (PAC). Foto do autor, 2005.

De maneira geral o PAC se destaca por seu cuidado com as etapas de levantamento, definição, concepção, projeto e viabilização dos empreendimentos, apontando para um novo paradigma de intervenção habitacional, em moldes mais individualizados e de menor escala, tendo em vista atuação em regiões densamente ocupadas - com soluções calibradas caso a caso e intensa participação das populações envolvidas no processo. A importância dessa postura no enfrentamento da questão habitacional em áreas centrais não pode ser subestimada; no entanto, o programa ainda tem pouca expressão quantitativa, devido não apenas às dificuldades operacionais inerentes à sua concepção, mas também em virtude dos obstáculos enfrentados ao se estabelecer novos padrões de intervenção no setor estatal de habitação social, habituado à prática dos grandes conjuntos em regiões urbanas periféricas.

3.6 Iniciativa privada

Enfrentando um quadro regulador pouco impositivo, o setor imobiliário atua de forma bastante livre em São Paulo; o conjunto de regras existentes - até recentemente, concentrado

na legislação de zoneamento criada a partir de 1972, substituído em 2004 por nova legislação, ainda pouco aplicada – permite grande gama de opções para localização dos investimentos imobiliários, fazendo com que o setor eleja e explore sucessivas frentes de valorização, promovendo a verticalização progressiva dos bairros mais cotados em cada momento. Nesse processo, a localização dos investimentos tende a seguir a lógica do mercado, e não necessariamente a orientação urbanisticamente mais adequada. Ao mesmo tempo, o setor imobiliário prefere visar os estratos de maior renda, já que, por dificuldades de financiamento, as camadas de menor rendimento, ou mesmo de renda média baixa, não têm condições de adquirir um imóvel no mercado formal.



Figura 4: Edifício reformado e revendido pela iniciativa privada. Foto do autor, 2005.

No Brasil, e em particular em São Paulo, embora o mercado imobiliário seja dinâmico e envolva recursos de monta, a legislação reguladora de uso e ocupação do solo não tem direcionado de forma eficaz esses investimentos para as regiões centrais degradadas e/ou subutilizadas. O mecanismo de indução deveriam ser as Operações Urbanas Consorciadas; no entanto, tendo em vista o quadro regulador bastante liberal garantido em regiões mais valorizadas, incentivos oferecidos pelas Operações Urbanas Anhangabaú (1990), Água Branca (1995) e Centro (1997) não foram suficientes para atrair investimentos de porte. Escassez de terrenos vagos, dificuldades para adquirir os imóveis existentes, propriedades fragmentadas entre muitos donos, empecilhos judiciais e outros problemas também contribuíram para afastar o setor imobiliário da região central.

Mesmo assim, embora a atuação do mercado junto aos estratos de renda média e baixa ainda seja insuficiente, ela já se manifesta no centro: parte do investimento privado no local começa a se focar na habitação para média-baixa renda. Podemos destacar alguns exemplos de antigos

prédios de apartamentos adquiridos, reformados e revendidos por empreendedores privados que se aproveitam das novas linhas de financiamento da CEF, estabelecendo novo modelo de atuação do setor imobiliário na região. São unidades de um ou dois dormitórios, sem garagem, destinadas a estratos de renda média-baixa, como funcionários públicos, professores ou empregados do setor terciário - público que prioriza a moradia próxima ao trabalho e às oportunidades de comércio, cultura e lazer da área central.

Até o momento essas iniciativas se concentram nos bairros de Santa Ifigênia e Campos Elísios, onde existe grande número de prédios passíveis de reaproveitamento. Devemos atentar, todavia, para a possibilidade dessa prática resultar na expulsão de antigos inquilinos de baixa renda, nos casos em que os edifícios ainda estiverem parcialmente ocupados antes da sua aquisição e reforma.

Enquanto o poder público tem priorizado a inclusão da habitação de interesse social na área central, a iniciativa privada volta-se para setores de renda pouco maior, também tradicionalmente alijados do mercado formal. Ou seja, por enquanto o caso paulistano não se assemelha aos de outras cidades onde a valorização de bairros centrais deteriorados atraiu setores de renda elevada, com os consequentes fenômenos de segregação e gentrificação.

Conclusão: a diversidade como vocação e futuro do centro

Assim como o centro paulistano é marcado pela diversidade – em termos de usos, moradores, faixas de renda, formas de ocupação, de sua própria arquitetura e morfologia urbana – essa variedade foi assumida pelos programas habitacionais implementados recentemente na região, que passaram a explorar uma série de soluções diferentes – como reformas de prédios de apartamentos, de escritórios ou de hotéis; intervenções em cortiços, edifícios deteriorados, invasões ou favelas; e construção de prédios novos com diversos portes, tipologias e implantações.

O acesso à moradia também passou a ser oferecido em diversas modalidades, por meio de locação, arrendamento ou venda, com várias formas e fontes de financiamento. Essas iniciativas têm sido promovidas tanto por agentes públicos como por investidores privados, desde incorporadoras de porte até pequenos construtores que reformam e revendem prédios antigos. O caminho para a moradia na área central passa, portanto, pela potencialização dessa diversidade, para consolidar um ambiente urbano com riqueza de opções, oportunidades de convivência, urbanidade e qualidade de vida.

Como a ação pública ainda é lenta e numericamente limitada, o mercado poderá ajudar a suprir a demanda existente, e os poucos lançamentos imobiliários de reforma de edifícios que atendem camadas sociais populares já concorrem em número com os empreendimentos concluídos do poder público para essa faixa de renda (PAR + PAC). Porém, ainda não há convergência adequada entre ações dos setores público e privado, prejudicando o processo de requalificação. Melhorias que amparem a renovação habitacional, por meio da recuperação do espaço público, da infra-estrutura e dos equipamentos, ainda são insuficientes; o acesso a financiamentos para reformas e aquisição de imóveis usados destinados a estratos de baixa e média renda, grandes interessados em migrar para o centro, ainda é limitado.

Como atrativo para novos habitantes, além da oferta de moradia em local com infra-estrutura e próximo ao emprego, ganham importância os equipamentos culturais, as oportunidades de trabalho, educação, entretenimento e lazer, e o comércio especializado – ou seja, a promoção dos valores culturais e urbanísticos do centro. Nesse sentido o lema da diversidade aproveita vocações presentes: cultura (pautada pelo multiculturalismo que caracteriza São Paulo), comércio e serviços (com a crescente especialização, que atrai compradores de todo o continente), e qualidade urbanística (num ambiente que reúne, além de inúmeros equipamentos e instituições, legados de diferentes períodos históricos e enorme variedade arquitetônica). Tal diversidade consagraria o papel agregador e democrático da região central, e poderia ser base para sua requalificação, inclusive no que se refere à habitação, que constitui uma das grandes vocações do centro e um elemento indispensável nesse processo.

Referências Bibliográficas

ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. São Paulo: Vozes, 2000.

BONDUKI, N.; ROLNIK, Raquel; RODRIGUES, E. São Paulo: Plano Diretor Estratégico - Cartilha de formação. São Paulo: Gráfica da CEF, 2003.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e legislação correlata. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

CAMPOS, C. M. Os rumos da cidade: Urbanismo e modernização em São Paulo. São Paulo: Senac, 2002.

CAMPOS, C. M.; GAMA, L. H.; SACCHETTA, V. (orgs.). São Paulo: Metrópole em trânsito - Percursos urbanos e culturais. São Paulo: Senac, 2004.

CAMPOS, C. M. "Construção e desconstrução do centro paulistano." *Ciência e Cultura*, nº 2, vol. 56, pp. 33-37, abril/maio/junho 2004.

CARDOSO, M. C. Cartilha da área central: Operação Urbana Centro. São Paulo: EMURB / BANGRAF, 1997.

CEF – Caixa Econômica Federal. Cartilha do Programa FAT-Revitalização. S.l.: CEF, 2004.

CEF – Caixa Econômica Federal. PAR: Programa de Arrendamento Residencial. Disponível em: <<https://webp.caixa.gov.br/Publicacao/Texto/programa/par.htm>>

CEF – Caixa Econômica Federal. Programa PAR modalidade reforma: Roteiro básico de projetos. São Paulo: GIDUR/SP, 2003.

EMURB – Empresa Municipal de Urbanização. Caminhos para o centro: Estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo: CEBRAP, 2004.

GROSTEIN, M. D.; MEYER, R. M. P. “Os planos diretores e a habitação social nas áreas centrais.” *Urbs*, pp. 34-40, março/abril 2002.

MEYER, R. M. P. (coord.). Os centros das metrópoles: Reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Terceiro Nome, 1995.

PEREIRA, J. E. B.; TOSHIMITSU, G. “Relatório do grupo de trabalho Condomínios, Habitações Precárias, Cidadania e Inclusão Social.” Seminário habitação em áreas centrais de metrópoles latino-americanas, São Paulo, 2004.

PÓLIS. Plano Diretor Regional da Subprefeitura Sé: Leitura técnica e participativa. São Paulo: Pólis, 2003.

PÓLIS. Plano Diretor Regional da Subprefeitura Sé: Quadro propositivo. São Paulo: Pólis, 2003.

SÃO PAULO. PAC: Programa de atuação em cortiços. São Paulo: CDHU/SEADE, 2002.

SÃO PAULO. Ação Centro. São Paulo: PMSP/EMURB, 2003.

SILVA, H. M. B.; CAMPOS, V. N. O. (coords.). Programa Morar no Centro. São Paulo: DEMACAMP, 2004.

SILVA, L. O. “As tendências da gestão urbana contemporânea e a promoção do desenvolvimento local” In: EMURB, Empresa Municipal de Urbanização. Caminhos para o centro: Estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo, CEBRAP, 2004, pp. 2-19.

SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. (orgs.). A cidade que não pode parar: Planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002.

SOMEKH, N. A cidade vertical e o urbanismo modernizador. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SOMEKH, N. “Programa Ação Centro: Reconstruindo a área central de São Paulo.” In: CAMPOS, C. M.; GAMA, L. H.; SACCHETTA, V. (orgs.). São Paulo: Metrópole em trânsito - Percursos urbanos e culturais. São Paulo: Senac, 2004, pp. 229-231.

VILLAÇA, F. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1998.