

UMA EXPERIÊNCIA DE ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO EM PROJETOS DE TRANSFORMAÇÃO URBANA: OS PERIMETROS DE REABILITAÇÃO INTEGRADA DO HABITAT (PRIH)

Beatriz Kara Jose
Centro Universitário SENAC
biakara@gmail.com

Letizia Vitale
FIAM FAAM
letiz.vitale@gmail.com

Vivemos um momento em que os padrões de urbanização que têm dado forma às grandes cidades brasileiras, bem como a definição de quais setores da cidade serão alvos de transformação urbana são fortemente influenciados pelos interesses do mercado. Isto se observa tanto na escala das intervenções focadas em recortes urbanos de grandes dimensões, mais atraentes para os interesses de grandes proprietários e empresas - como exemplo em São Paulo, o Projeto Arco do Futuro,¹ voltado à transformação do eixo da Marginal do Rio Tietê -, ou nos resultados das Operações Urbanas, cuja literatura produzida tem revelado a predominância dos interesses do Capital e distorções sócioespaciais na sua implantação.²

A lógica destes tipos de intervenção tem como precursores históricos experiências de parceria entre capital privado e setor público na implantação de grandes projetos urbanos realizados na Europa e nos Estados Unidos. Destaca-se, como exemplo, a operação realizada nas Docklands, Inglaterra, a partir dos anos 1980, que cristalizaram a abordagem no urbano dos princípios neoliberais. A ‘fórmula’ deste novo planejamento urbano, calcado no protagonismo do setor privado no direcionamento dos projetos urbanos, foi levada e aplicada em várias grandes cidades (Barcelona, Lisboa, Bilbao, etc.) ao longo dos anos 90. Após analisar os conflitos decorrentes da experiência britânica, Colenutt ressaltou a necessidade de fortalecimento do papel do poder público como resistência ao modelo imposto pelo setor privado:

¹ Vide as empresas que atenderam à chamada para participação na modelagem do projeto: A.GUTIERREZ Q. GALVÃO; Arcadis Logos; AXAL; CAMARGO CORRÊA FCTH; CARIOCA BLAC; GEOMÉTRICA UTC/CONSTRUA ESCOLA DA CIDADE; IDOM; MAGALHÃES FIGUEIROA PARK ODEBRECHT OAS; TRIPTYQUE ARGEPLAN; URBEM. Fonte: PMSB http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/arco_do_futuro/arco_tiete/index.php?p=160481

² Foram elaborados estudos e inúmeras análises do instrumento “operação urbana”, tendo como caso específico as implantadas na cidade de São Paulo. Ver por exemplo Fix, (2003); Maricato, Ferreira (2002); Montandon (2009); Sales (2005); Sandroni (2001).

O mais importante destas lições é que “regeneração deve estar conectado com as necessidades locais e com a economia local”. A segunda lição é que as propriedades privadas e as forças de mercado não podem e não devem estar autorizados a ditar a forma, o ritmo e conteúdo das mudanças urbanas. Esta direção e controle devem vir das estruturas democráticas do governo local e da comunidade. A terceira lição é que o desenvolvimento da economia local não pode acontecer sem uma estratégia global para o desenvolvimento nacional e regional (COLENUTT,1991)³.

Ao mesmo tempo, vários trabalhos, desde Jane Jacobs (1961), têm demonstrado a importância do envolvimento da população e de agentes locais na elaboração e acompanhamento da implantação de projetos urbanos, tanto para alcançar a sua plena efetivação e sustentabilidade, como para a mitigação de eventuais desequilíbrios sócioespaciais deles decorrentes.

Na regulamentação urbanística brasileira, a participação da sociedade civil é prevista em alguns instrumentos voltados para o redesenho urbano. No caso das Operações Urbanas, a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores consta já no primeiro artigo da lei de todas as Operações ate agora aprovadas em São Paulo, inicialmente como meio para redução do emprego de recursos públicos (uma das essências do instrumento). A participação é também prevista na composição dos Conselhos Gestores, voltados para o acompanhamento da implementação do programa de intervenções e o monitoramento de seu desenvolvimento.

Mas até que ponto a existência destas instancias garante a mobilização dos grupos sociais afetados (moradores, comerciantes, prestadores de serviços, entre outros) em torno da transformação urbana? E possível garantir que a interferência do setor imobiliário não seja a predominante em instrumentos que dele dependam para seu sucesso? Numa configuração politico econômica em que o planejamento urbano está tão atrelado às exigências do mercado, cabe refletirmos sobre as possibilidades de ação do Estado no urbano.

Sabemos que o caráter progressista do instrumental urbanístico depende mais de questões políticas do que técnicas, *“da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria*

³ *The most important of these lessons is that “regeneration must be linked to local needs and local economy. The second lesson is that the property market cannot and must not be allowed to dictate the form, pace and content of urban change. This direction and control must come from local democracy structures, both in local government and in the community. The third lesson is that local economic development cannot take place without an overall strategy for national and regional development (COLENUTT,1991, p. 41. Trad. A.).*

e não apenas das classes dominantes, e que permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social na sua aplicação.”⁴

No Brasil, onde a desigualdade econômica e política se inscreve no espaço através da segregação urbana (Villaça, 2011), a mobilização social em torno das transformações no território torna-se árdua para determinados setores da sociedade. Fatores como o desequilíbrio no acesso as informações e aos recursos públicos, assim como as possibilidades de lobbies, definem a desigualdade da disputa entre os diversos grupos sociais. Assim, no âmbito dos grandes projetos urbanos, mais que Conselhos Gestores, é preciso pensar em alternativas de gestão que incluam uma ampla mobilização e capacitação social com um de seus itens, parte da elaboração e implantação dos projetos. Um agente mediando a materialização de resultados espaciais e a realidade local, no sentido de um redesenho urbano que se relacione diretamente com a interpretação das *necessidades* locais, no sentido dado por Harvey (1980).

O conceito de *necessidade* é apontado por Harvey como um dos parâmetros de medição da justiça social no território, enquadrado como categoria pertencente à esfera da consciência humana, e por este motivo de difícil classificação. A preocupação de Harvey em quantificar e estabelecer qualidades mínimas das necessidades demonstra o quanto a possibilidade de sua medição é variável e complexa, em função do contexto histórico e social de cada situação. Entretanto, trata-se de um procedimento fundamental para a compreensão e integração das necessidades sociais cujo atendimento depende diretamente da ação do Estado no urbano.

Diante do quadro acima delineado, consideramos de grande importância o resgate de uma experiência de atuação do gestor público de forma local, ocorrida durante o período de 2001 - 2004 no Município de São Paulo. Trata-se do Programa de Reabilitação Integrada do Habitat, destinado para as Zonas Especiais de Interesse Social gravadas na região central da cidade, as ZEIS-3. O PRIH teve como eixos fundamentais a articulação entre produção habitacional e reabilitação urbana e a elaboração e gestão participativa de um plano de intervenções, construído a partir da atuação capilar do poder público no território.

Contextualização

⁴ MARICATO, E., WHITAKER, J.F.S. "OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?" In OSORIO, L.M. (Org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

No início dos anos 90 na cidade de São Paulo (gestão 1989-1992), foram colocadas na pauta do Centro da cidade questões até então pouco exploradas por outras administrações municipais, como a criação de um programa de provisão habitacional na região central, destinado à população encortçada; o tratamento integrado da melhoria ambiental e a superação da velha fórmula “revitalização-limpeza social”. Nesta época vimos surgir novos participantes na cena local, com destaque para os movimentos de moradia que reivindicavam novas posturas para a questão habitacional nos distritos centrais; e para a Associação Viva o Centro, reunindo instituições financeiras, representantes do comércio, proprietários e segmentos de moradores da área central.

A partir de meados da década, as intervenções propostas para a região passaram a se fundamentar na idéia de mudança da imagem do Centro como forma de atrair o interesse de novos atores, grupos mais afluentes como investidores do mercado imobiliário.

A atuação do Governo do Estado Co centro, fortalecida a partir de 1995, foi fundamentada numa fórmula que combinava “erradicação de cortiços” (CDHU, 1997) e utilização da cultura como veículo de transformação urbana (KARA-JOSÉ, 2005). A abordagem habitacional propunha o fechamento dos cortiços aí existentes e a produção de novas unidades habitacionais através da implantação do Programa de Atuação de Cortiços (PAC), coordenado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), com recursos orçamentários estaduais e financiados pelo BID. A outra frente de atuação, alinhada com a política cultural do Governo Federal do período (1994-2002), propunha a construção de equipamentos culturais de porte e a recuperação do patrimônio histórico como forma de se desencadear a transformação da região.

Nesta época, os movimentos de moradia expandiram sua atuação na área central através de ações reivindicando o uso dos edifícios vazios para habitação de interesse social. Ocupações planejadas e bem organizadas tornaram-se forma de pressão dos movimentos em sua demanda por habitação em áreas com infra-estrutura consolidada e próxima ao mercado de trabalho. Ao longo da década, a visão sobre a produção habitacional transcendeu a unidade residencial, incluindo a necessidade de articulação desta com a reabilitação urbana. Tal perspectiva fundamentou a discussão e a elaboração de uma proposta articulada entre atores da sociedade civil - assessorias técnicas, movimentos de moradia, universidade, políticos - que já vinham trabalhando com a questão habitacional. Foram colocadas em cheque questões como: a atuação desses atores e o papel do poder público na intervenção na cidade existente; a inclusão das necessidades urbanas e habitacionais da população de baixa renda residente no centro; a participação da população na

formulação das políticas; e a tensão entre a visão “orgânica” e a tecnocrata de intervenção urbana.

Deste debate, foi originada uma proposta intitulada Morar Perto (2000), elaborada em conjunto por Assessorias Técnicas e movimentos de moradia. A proposta englobava linhas de atuação física, jurídica, sócio-cultural-educativa e promoção da organização social e capacitação dos moradores de cortiços. Institucionalmente previa-se um convênio entre a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB/PMSP, União dos Movimentos de Moradia - UMM, assessorias técnicas e organizações não governamentais, que não se concretizou.

Na gestão municipal iniciada em 2001, foi lançado o Programa Morar no Centro, incorporando aspectos propostos no Morar Perto. O novo programa foi construído a partir dos objetivos: melhorar as condições de vida dos moradores dos bairros centrais e evitar o processo de gentrificação geralmente ligado às políticas de revitalização de centros urbanos. Suas principais linhas de atuação consistiram em intervenções em terrenos ou prédios isolados e nos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH.

Reabilitação Integrada do Habitat

No contexto deste programa, entendeu-se por reabilitação o processo de melhoria e de reinserção do tecido urbano degradado na dinâmica urbana, tendo como objetivos o apoio às economias locais, a potencialização do uso social do estoque imobiliário subutilizado ou ocioso e a mobilização dos atores locais já organizados e dos não organizados, a fim de fomentar o fortalecimento e a inclusão daqueles mais vulneráveis. Também se tem em vista a preservação do patrimônio histórico, seja ele tombado ou não, mediante a recuperação do estoque construído e sua inclusão nas dinâmicas atuais, assim como a elaboração de novos projetos de resgate da identidade cultural e urbana.

Esta definição de reabilitação urbana fez parte de um debate internacional iniciado a partir da década de 80.⁵ As discussões levantadas tinham como perspectiva a realização de intervenções integradas e de menor escala, conjugando a permanência dos moradores locais e a melhoria das condições de moradia e infra-estrutura urbana com a recuperação do patrimônio existente.

⁵Os conceitos fundamentais desta concepção foram registrados e divulgados na carta de Lisboa, publicada em 1995, In <http://www.archi.fr/SIRCHAL/glossair/glosdefp.htm>

Dentre as experiências que se concretizaram, compuseram o quadro referencial para a estruturação da proposta em questão: a experiência portuguesa, de reabilitação de bairros em Lisboa (1985) com a instalação de “Gabinetes Locais”⁶ nos bairros, cujo logica estava baseada na importância das pequenas intervenções como mecanismo de repercussões e construção de transformações urbanas mais significativas; a experiência francesa, de reabilitação de imóveis para habitação de interesse social⁷, e a experiência realizada em Turim, Itália, no bairro central e degradado de San Salvario⁸, baseada no envolvimento de grupos marginalizados como os imigrantes africanos. Sem esquecer toda a tradição brasileira em participação, desde a implantação dos programas de mutirão, assim como das experiências das assistências técnicas desenvolvidas em São Paulo desde o final dos anos 1980.

A localização dos perímetros partiu da identificação de bolsões de pobreza no tecido urbano e social da área central, caracterizados pela existência de elevada densidade de cortiços, moradias precárias, imóveis ociosos ou subutilizados. Trata-se de áreas historicamente negligenciadas pelo poder público, com tecido social mais frágil para enfrentar os possíveis impactos gerados por linhas de atuação do Governo do Estado e da própria Prefeitura que estavam sendo colocadas em ação. A maior parte dos perímetros delimitados (regulamentados como ZEIS 3) estava localizada no entorno das áreas alvo de investimentos públicos (estaduais e municipais) e internacionais (como o Monumenta –BID⁹). Estes empreendimentos, envolvendo recuperação de imóveis tombados, produção de equipamentos culturais e recuperação de parques públicos, tinham em comum, por um lado, o interesse em atrair setores do capital imobiliário, e por outro, a desconexão de uma proposta urbanística mais abrangente.

Princípios da metodologia: participação como elemento construtivo para as transformações urbanas

A metodologia de atuação do poder público municipal nos PRIHs teve como premissa disponibilizar ferramentas de gestão urbana democrática para desencadear transformações no

⁶ Formados por técnicos provenientes de diversas áreas da administração e com especialidades diferentes: arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, sociólogos, juristas e historiadores. (LOPES, 1995 e WERNECK, 2005)

⁷ Especificamente as Operações Programadas para Melhoria do Habitat (OPHAs) e a atuação do PACT-ARIM, organização para-estatal sem fins lucrativos, agente articulador especializado em reabilitação de edifícios históricos (LABHAB, 2000).

⁸ San Salvario agenzia per lo sviluppo locale <http://www.salsalvariosviluppo.it>

⁹ Programa federal de reabilitação do patrimônio histórico de determinados perímetros em cidades brasileiras. Financiamento compartilhado entre Banco Interamericano de Desenvolvimento, governo federal e governos estaduais e municipais.

território. Isto é, buscou-se constituir, em conjunto com a comunidade local, instâncias oficiais de debates e planejamento, a fim de construir decisões comuns e legitimar a alocação de financiamento público destinado à melhoria da área. Ao mesmo tempo, a metodologia centrava-se na construção de ferramentas de projeto e de mobilização acessíveis à população, a fim de se alcançar os diferentes grupos da comunidade de forma igualitária e estabelecer objetivos compartilhados por todos os setores.

O principal eixo da proposta de atuação do poder público que marcou a metodologia do programa, foi a constituição de um escritório localizado no território: o “escritório antena”. Este, formado por equipe técnica interdisciplinar, fazia a intermediação entre os grupos sociais que moram, trabalham e atuam no PRIH. O escritório era responsável pelo desenvolvimento de instrumentos de captação, entendimento e interpretação das necessidades e demandas locais (Diagnóstico participativo), atuava na ativação de processos de mobilização social diferenciados para o diálogo e o confronto social, além de fomentar a potencialização das capacidades e propostas vindas da comunidade local, e dos recursos formais e informais presentes no território (Planejamento Participativo).

Ao longo da sua atuação e na implementação das diversas etapas, o escritório caracterizou-se como agente público facilitador: de um lado, suporte técnico – desempenhando o papel de análise e orientação técnica, planejamento e de difusão da informação – e, de outro, agente promotor – tentando intermediar a negociação entre interesses diversos na comunidade local e nas outras instâncias do poder público – e gerenciador dos conflitos intrínsecos ao processo de gestão urbana democrática¹⁰.

No período inicial de funcionamento do primeiro Escritório, foram definidas as suas funções e papéis da equipe, buscando-se ao mesmo tempo consolidá-lo nos vários níveis de governo (subprefeituras e secretarias). O processo de maturação sobre o tipo de *operador público* no território proposto, e sobre a sua integração na estrutura institucional foi complexo e desarticulado de uma pauta maior, que envolvesse a flexibilização dos procedimentos políticos administrativos existentes. Os canais de diálogo e os espaços de planejamento participativo não foram incorporados nas instâncias da própria administração pública.

¹⁰ VITALE L., MOTISUKE D., PINHEIRO DA SILVA D., RUSSO E., MORITA NOBRE T. “Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH Uma experiência de intervenção nas áreas centrais” in Anais do XI ENA ANPUR, Salvador maio 2005

A metodologia de implementação dos PRIH pode ser esquematizada em três etapas de trabalho no território, compostas por atividades encadeadas. (Imagem 1)

A primeira etapa teve início com dois eixos de atividades, que se tornaram permanentes até o final da gestão no local: *Comunicação sócio-territorial* e *Levantamento físico-ambiental*. O desafio colocado pode ser resumido nas seguintes questões: como iniciar o diálogo e legitimar a presença da equipe no perímetro? De que forma estruturar os canais de comunicação? Com quais atores?

Nas áreas escolhidas para a implementação do programa, embora a maioria da população moradora possuísse renda familiar menor ou igual a três salários mínimos, detectou-se grande diversidade social, manifestada com a presença de moradores de cortiços, sem teto, entidades sociais, setores organizados de comerciantes, construtores e proprietários imobiliários. Assim, as diferenças entre os grupos - em termos de organização, acesso as informações, recursos financeiros, capacidade de mobilização e de pressão política - foram desde o início consideradas pelo agente público (no caso administração municipal) buscando garantir a participação efetiva e igualitária na reabilitação do território. No contexto social detectado procurou-se também trabalhar com a condição de “invisibilidade” de alguns grupos como: moradores de habitações precárias; catadores de material reciclável, muitas vezes envolvidos nas organizações clandestinas de lixo; população de rua, via de regra desconsiderada. Esta condição de invisibilidade, associada aos preconceitos de parte da sociedade civil, é agravada pelas abordagens de políticas urbanas que se atém a aspectos predominantemente técnicos e distanciados da realidade social local, ou a escolhas movidas por interesses exclusivamente políticos.

As atividades de aproximação direta com as organizações locais e a apresentação da proposta do programa geraram o primeiro contato e reconhecimento do tecido social existente. Para completar este quadro, o *Mapeamento de Lideranças ou pessoas de referência* (PMSP – SEHAB, 2004) permitiu desvelar uma rede informal de relações e contatos que possibilitou a identificação de uma parte dos recursos sociais do território. Partindo deste resultado foram planejadas as *Oficinas de sensibilização e aproximação* com a população moradora, baseadas na apresentação da proposta de reabilitação e na leitura dinâmica do território¹¹. Com essas atividades objetivou-se

¹¹ Nestas oficinas eram desenvolvidas dinâmicas, com os adultos e com as crianças, a fim de se levantar as potencialidades e limites do próprio bairro.

desestruturar o sentimento de desconfiança à atuação da administração pública, a fim de iniciar o trabalho com novos pressupostos e, ao mesmo tempo, estimular a população a participar como sujeito ativo da reabilitação.

A divulgação das oficinas propiciou o envolvimento de alguns atores e das lideranças previamente identificadas na mobilização dos moradores, realizada em conjunto com o escritório antena. Foram detectadas, nessa primeira ocasião, a falta de capilaridade das entidades organizadas no território, a carente interação entre a comunidade e o governo local (subprefeitura). Estes elementos condicionaram o desenvolvimento de um eixo de trabalho do escritório antena que, em conjunto com as subprefeituras e as organizações locais, definiu como meta comum fomentar um espaço de troca e articulação permanente. Este espaço foi formalizado nos perímetros implantados, Luz e Glicério, como Fórum de Entidades do PRIH e Subprefeitura e representou a primeira instância constituída no âmbito das atividades identificadas como **Construção social** (segunda etapa).

Ainda na primeira etapa, os levantamentos físicos e sociais dos perímetros apontaram elementos que se somavam aos resultados das oficinas, configurando um quadro quantitativo e qualitativo da realidade local (diagnóstico participativo), construído com a comunidade.

Ao longo deste processo de construção do conhecimento local, apesar das metas iniciais colocadas, as atividades de comunicação social e de aproximação com a população não alcançaram de forma completa um dos objetivos colocados: reduzir as distâncias entre operador público e os grupos mais vulneráveis. Especificamente os moradores de cortiços (em número relevante nos perímetros) participaram em percentagem muito baixa nas oficinas, apesar da proposta de reabilitação ser voltada também para a recuperação e produção de habitação de interesse social.

As análises identificaram claramente que os canais de comunicação não estavam mobilizando adequadamente os interesses deste grupo, cujo envolvimento era prioritário na estruturação das futuras instâncias de gestão. Outro elemento detectado foi a importância dos lugares onde os encontros e reuniões ocorriam, que representavam um facilitador ou uma barreira para o envolvimento dos moradores.

Em função disso, foram planejadas novas estratégias de divulgação e de “contato”, e plenárias específicas sobre a questão da moradia em locais diferentes, com o envolvimento dos

movimentos sociais por moradia. O segundo desafio foi ampliar o interesse daqueles mesmos grupos (moradores de cortiços, catadores, albergados, sem teto) por questões como saúde, lazer, escola, meio ambiente, entre outras, colocadas, por outros grupos, na pauta das intervenções para a reabilitação do perímetro.

O processo de planejamento com os atores locais e o poder público iniciou-se com a montagem de um **Plano de ação** de curto e médio prazo, a partir dos levantamentos técnicos e das questões urbanas (lixo, saúde, habitação, segurança etc) prioritárias levantadas pela população. A elaboração deste plano, cuja meta era desenhar as ações e identificar os atores envolvidos para a suas implementações, representou o primeiro momento de aparição dos conflitos sobre cidade desejada e, ao mesmo tempo, a primeira ocasião de reconhecimento dos diferentes níveis administrativos da cidade e de suas competências.

O escritório abriu frentes diversificadas de planejamento com os diferentes grupos sociais (recuperação do patrimônio, requalificação das dinâmicas econômica, espaço público e lazer, e equipamentos públicos etc) de forma a mergulhar nas realidades específicas do território e trabalhar com os “pontos fracos” e as “potencialidades” de cada setor, permitindo assim um reajuste, nem sempre fácil, das abordagens para a preparação da gestão compartilhada de um Plano Integrado de Intervenção para a reabilitação (PII). O PII - composto por um Plano Habitacional, Plano de Melhoria Ambiental e Projeto de Construção Social - previa projetos detalhados, ações e atividades, e representou a confluência das propostas de cada setor.

A comunidade, como ator, estava se formando em torno de uma agenda de ações voltada para os problemas colocados, como soma de energias individuais em volta de objetivos comuns. Neste âmbito o escritório antena assumiu o papel de negociador na busca de consensos construídos de forma democrática, mas se deparou com algumas dificuldades dentro da própria gestão pública, como por exemplo a desconexão entre as políticas setoriais, e dificuldades na relação com o poder local (subprefeitura) personalista, nem sempre receptivo a estas dinâmicas de trabalho.

Dificuldades como as acima descritas, nas posturas de condução da gestão, acompanharam os processos de planejamento das outras fases; e a escassez do tempo não permitiu uma avaliação sistemática ao longo da atuação, para devidas readequações. A integração política e operacional da proposta do PRIH com as diversas secretarias e competências locais representavam uma

condição básica para que programas, projetos e ações pudessem potencializar a atuação pública no território.

Outra frente importante no processo de empoderamento da população foi a constituição de uma instância oficial de gestão e implementação do PII: o Comitê de Reabilitação; uma espécie de “mesa social”, reunindo representantes das instituições públicas e dos setores da sociedade civil do perímetro. A preocupação de que o Comitê fosse regulamentado por decreto municipal foi central, como precaução à precariedade administrativa e às possíveis alterações futuras, mas não foi suficientemente associada a uma outra questão: como esta nova instância se relacionaria com níveis maiores de conselhos e outros espaços de tomada de decisões democráticos instituídos. Esta questão pareceu, naquele momento, não ser pertinente, já que o Comitê ainda estava em fase de estruturação e os exercícios de participação estavam ainda incipientes. De qualquer forma, estava colocada a questão sobre como criar e potencializar as instâncias de participação para a gestão democrática local, a fim de evitar a fragmentação das mesmas e a conseqüente fragilidade política das decisões tomadas.

Produção habitacional

Alguns projetos habitacionais foram desenvolvidos, na medida em que a produção de moradia representava, na proposta de reabilitação, o elemento motor para a transformação das condições do habitat da população local. Neste âmbito o escritório realizou negociações entre proprietários, órgãos financiadores, articulando a aplicação de instrumentos urbanísticos vigentes direcionados ao estímulo da produção habitacional de interesse social.

Um desafio importante foi o trabalho com a normativa trazida pelas Zonas Especiais de Interesse Social, recém aprovadas no Plano Diretor Estratégico de 2002. A definição dos PRIHs em áreas definidas como ZEIS 3 no PDE deu-se justamente em função do objetivo do instrumento estar atrelado à reabilitação urbana e à permanência da população de baixa renda; e ao horizonte de regulação do preço da terra através da obrigatoriedade do privado em construir habitações de interesse social.¹² Tratava-se de uma regulamentação nova tanto para os proprietários quanto para a poder público. Este aspecto exigiu dos escritórios antena, em conjunto com a coordenação

¹² Em linhas gerais, na ZEIS fica definido que para lotes acima de determinada metragem que forem sofrer mudança de uso ou ocupação, porcentagens específicas deverão ser destinadas à Habitação de Interesse Social; Habitação para o Mercado Popular e em menor número a usos diversos. O proprietário/investidor receberá em troca a licença para construção de potencial adicional sem o pagamento de outorga para a Prefeitura.

geral do Programa Morar no Centro, uma atuação que pode se chamar de “corpo a corpo” na escala local com os proprietários e os empresários para informação e quase “convencimento” destes agentes sobre a utilização do instrumento. O principal fruto desta forma de atuação foi a constituição do primeiro projeto realizado numa ZEIS 3, na rua 25 de Janeiro (Centro de São Paulo bairro da Luz) estruturado em dois conjuntos, um de Habitação de Interesse Social (HIS) e outro de Habitação do Mercado Popular (HMP).

Esta frente de trabalho para o escritório antena nos diversos perímetros revelou a importância da gestão local para efetivar a articulação dos diversos interesses. Cabe destacar, entretanto, que o fator decisivo para articulação dos empreendimentos, ou a “moeda de troca” do Estado, é a disponibilidade de programas públicos de financiamento para construção das habitações. Na época a principal linha disponível era o Programa de Arrendamento Residencial, de âmbito federal, gerido pela Caixa Econômica Federal, que acabou sendo inadequado para a demanda habitacional assim como para as questões urbanas a serem resolvidas no bairro, como a inclusão do terreno comercial nos empreendimentos habitacionais, a viabilidade financeira separação.¹³ Neste caso o término da gestão municipal e o abandono da proposta de gestão local favoreceram os interesses entre proprietários e empreendedores na ausência ou anuência do governo.

Considerações

Ao final de dois anos e meio, vários ganhos foram alcançados. Para mencionar alguns: a realização de projetos de melhorias dos espaços públicos (?); a mudança na perspectiva de alguns autores sociais em relação à vulnerabilidade urbana; a implantação do primeiro projeto habitacional em ZEIS, entre outros. Cabe destacar a constatação a qual se chegou em ambos os PRIHs implantados, na Luz e no Glicério, de ser possível mobilizar diferentes setores da sociedade e do poder público em torno de um projeto comum de intervenção no espaço. Trata-se de um processo lento e trabalhoso, que se desenvolve de forma irregular, e que só é possível através da criação de uma instância de planejamento como a que se propôs com os escritórios antena.

¹³ SILVA M.B.H., Sigolo, L. "Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo". São paulo Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

Em relação à proposta implantada, tentou-se constituir uma “gestão de base”, radicada no reconhecimento das riquezas potenciais de setores sociais normalmente a margem da gestão formal. Sua construção buscava estimular a mobilização de um sistema de “energias” latentes existentes no território, para a transformação deste último. Tendo em vista tal conceito de gestão, a representatividade de cada setor foi trabalhada dentro das instâncias participativas dos PRIHs. Entretanto, apesar da representatividade alcançada dentro do território trabalhado, percebeu-se mais tarde, que esse sistema só se realizaria se fosse conectado com as instâncias institucionalizadas de gestão participativa da cidade (Conselhos, Comissões, etc), o que não chegou a acontecer, por uma série de fatores.

Um dos fatores foi a falta de consenso, dentro do poder público, sobre o programa e a forma de abordagem de reabilitação urbana proposta. Não se trata de um consenso entre profissionais ou técnicos das diversas secretarias ou instituições, que chegou até a ser, de certa forma, alcançado, mas um consenso programático, que tivesse como pressuposto o entendimento de uma gestão urbana pública com objetivo de inclusão dos grupos menos organizados nas transformações urbanas planejadas para áreas.

O fator tempo também foi fundamental como obstáculo à consolidação do processo participativo. A construção de uma rede de canais de comunicação entre as instituições públicas (com seus procedimentos burocráticos) e a população (tempos de maturação e apropriação das ferramentas), assim com a efetivação do diálogo nas transformações urbanas, requer períodos mais longos que o disponível nesta experiência, interrompida em 2005, e até de uma única gestão administrativa.

A falta de uma dotação orçamentária específica atrelada ao PRIH representou outro complicador para a plena realização do programa. A carência de recursos financeiros inviabilizou o trabalho continuado do escritório antena e fragilizou a confiança da população na proposta. O plano estava vinculado a um financiamento internacional (BID), que não chegou a ser utilizado por problemas administrativos da prefeitura.

A pesar dos objetivos do programa não terem sido plenamente alcançados, podemos avaliar que o envolvimento da população na elaboração dos planos de atuação foi profundamente modificada. Por um lado, a apropriação do conhecimento produzido ao longo do trabalho possibilitou o “controle”, em termos de compreensão, do território físico e social, e do que significa sua reabilitação. Por outro lado, foi possível perceber a mudança de abordagem de alguns setores em

relação ao tratamento das diferenças sociais. Isto é, para alguns, o entendimento da questão dos cortiços e moradores de rua como um problema a ser resolvido através de sua mera remoção, foi substituído pela consciência da necessidade de se propiciar condições dignas de moradia também para estes setores da sociedade.

Enfim a associação do programa PRIH à recortes urbanos como os perímetros de ZEIS 3 representou ao mesmo tempo um potencial e uma fragilidade da experiência. No primeiro caso avalia-se que a presença do governo na implementação de um instrumento novo que previa articulação de agentes com interesses divergentes (setor imobiliário, proprietários e moradores), foi relevante para o agente público poder calibrar as respostas frente as necessidades sociais prioritárias levantadas e discutidas.

Por outro lado o papel de mediador e articulador dos diferentes interesses no espaço urbano revelou a fragilidade da gestão pública na finalização das operações para novos empreendimentos frente os programas de financiamentos e os canais de atendimentos já existentes da máquina pública e que não respondem à complexidade das realidades detectadas através das leituras participativas e dos processos de planejamento participativo realizados.

Finalmente, a experiência dos PRIHs revelou que a escala urbana de intervenção era adequada para o desenvolvimento do trabalho de mobilização social e para o planejamento das transformações espaciais. Os escritórios locais e a metodologia utilizada nesta experiência representam uma possível alternativa de atuação do poder público em contraposição as modalidade projetos de grande escala, onde o envolvimento e o controle social não é garantido pelo arcabouço legal dos instrumentos urbanísticos, como os citados inicialmente. Tal mudança de escala tem a ver com o reposicionamento da atuação do poder público no território, assumindo seu papel de mediador dos conflitos inerentes à produção social do espaço urbano, posicionando-se, entretanto, na contramão de interesses hegemônicos e excludentes.

Referências Bibliográficas

AD – Assessoria Técnica aos Movimentos Populares; Passo; Peabiru; Usina; CAAP; Ambiente Urbano; Fábrica Urbana; Norte; MMC – Movimento de Moradia no Centro; MSTC – Movimento dos Sem Teto do Centro, ULC – União da Luta dos Cortiços; e Fórum de Cortiços. Programa Morar Perto, 2002.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. São Paulo: Vozes, 2000.

Carta de Lisboa, outubro de 1995. In <http://www.archi.fr/SIRCHAL/glossair/glosdefp.htm>.

CDHU/Governo do Estado de São Paulo. Programa de Atuação em Cortiços PAC-BID, 1997.

COLENUTT, B. The London Docklands Development Corporation: has the community benefited. In: KEITH, M; ROGERS, A. (Orgs.). Rethoric and reality in the inner city. Mansell Publishing Limited, London, p. 31-41, 1991.

HARVEY, D. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980

JACOBS, Jane. Morte e Vida das Grandes Cidades. (1961). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

KARA-JOSÉ, Beatriz. A instrumentalização da cultura em intervenções urbanas na área central de São Paulo (1975-2000). Dissertação de Mestrado, FAUUSP. 2005.

LOPES, Felipe M. reabilitação de Bairros Antigos em Lisboa. In ZANCHETTI, Silvio Mendes.

MARINHO, Geraldo. MILLET, Vera (org). Estratégias de Intervenção em Áreas Históricas: revalorização de áreas urbanas centrais. Mestrado em Desenvolvimento Urbano. UFPE – Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 1995.

MARICATO, E., WHITAKER, J.F.S. "OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?" In OSORIO, L.M. (Org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

San Salvario agenzia per lo sviluppo locale <http://www.salsalvariosviluppo.it>

SEHAB/PMSP – Programa Morar no Centro. PMSP/SEHAB, 2004.

VILLAÇA, F. São Paulo, Segregação urbana e desigualdade. Revista Estudos Avançados, Volume 25 – Número 71 – Jan/Abr 2011. pp.37 a 58

VITALE L., MOTISUKE D., PINHEIRO DA SILVA D., RUSSO E., MORITA NOBRE T. "Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH Uma experiência de intervenção nas áreas centrais" in Anais do XI ENA ANPUR, Salvador 2005.

WERNECK, Paula "A Gestão local na reabilitação urbana de áreas centrais. Os casos de Lisboa e São Paulo". Dissertação tmestrado FAU USP, 2005.

PMSP. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Operacao Urbana Agua Branca. Lei n° 15.893, de 07 de novembro de 2013.*

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=163691

PMSP. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. operação Urbana Consorciada Água Espreada (Lei n° 13.260/2001 e Lei 15.416/2011.

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19590

METODOLOGIA DE TRABALHO DO ESCRITÓRIO ANTENA NO PERÍMETRO DE REABILITAÇÃO INTEGRADA DO HABITAT -

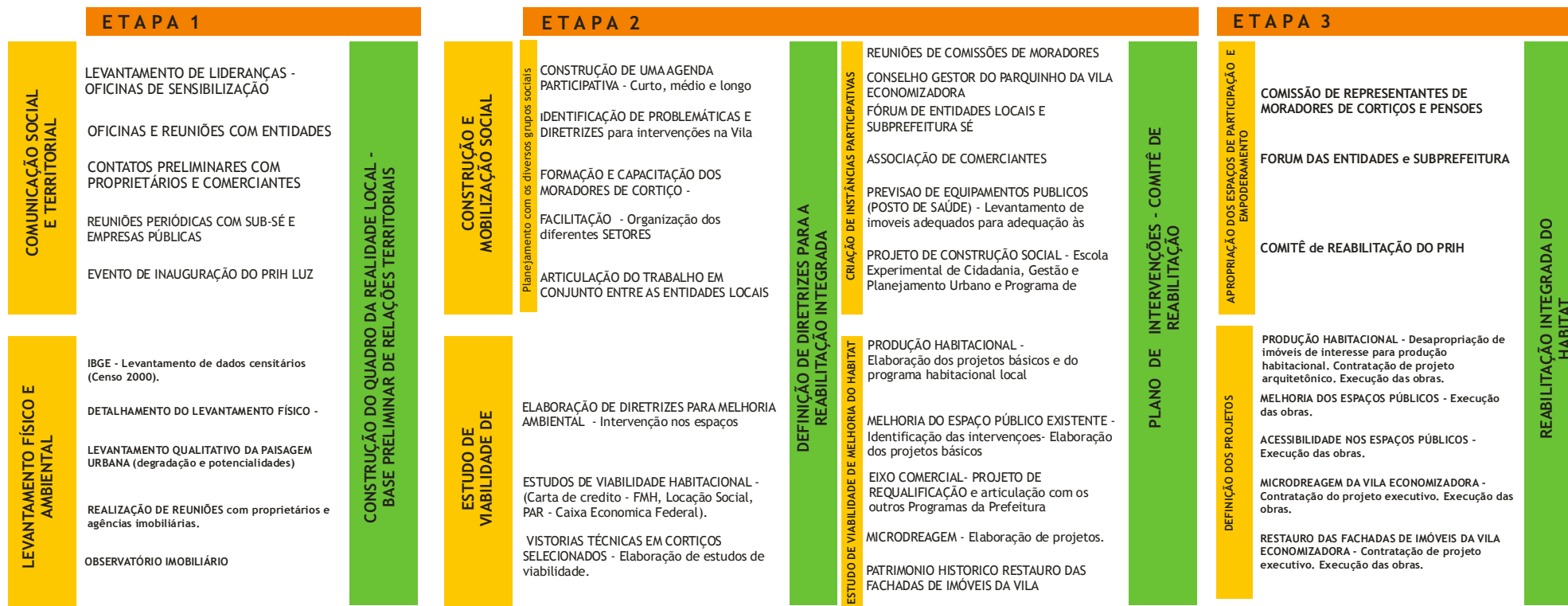


Imagem 1. Esquema da Metodologia de trabalho PRIH