

O centro de São Paulo: que futuro para a habitação?

Helena Menna Barreto Silva

Introdução

O principal objetivo deste paper é analisar as possibilidades e limites para a permanência e ampliação do uso residencial na área central de São Paulo, especialmente para as famílias de baixa renda .

Quando falamos do Centro de São Paulo, estamos nos referindo ao núcleo inicial da cidade e ao conjunto de bairros adjacentes que são reconhecidos como *centro histórico*. Todos eles foram densamente ocupados por atividades e residências na primeira metade do século XX e hoje apresentam redução da população e do valor imobiliário. A área de maior interesse para a habitação social inclui, basicamente, os atuais distritos censitários da Sé, República, Santa Cecília, Liberdade, Pará, Cambuci, Brás, Barra Funda, Belém, Bom Retiro e Mooca, além de partes dos distritos da Consolação e Bela Vista.

Segundo opinião unânime dos urbanistas, o centro de São Paulo constitui atualmente uma área extremamente adequada para a habitação, especialmente para os milhares de pessoas que ali trabalham. Possui infra-estrutura de saneamento, energia, telefones, grande oferta de transporte público, equipamentos coletivos, comércio e serviços. O documento preparado para o projeto de Plano Diretor em 1991 já apontava para a necessidade de fortalecer a função residencial do centro, mesmo porque a diferença na utilização da infra-estrutura instalada é de 400% entre o dia e a noite. O aumento da oferta habitacional no centro permitiria reduzir a pressão sobre o sistema metropolitano de transportes, otimizar a infra-estrutura e os equipamentos já instalados e evitar que a cidade continue a se expandir ou adensar-se em áreas com precariedade de infra-estrutura, especialmente sobre áreas de proteção ambiental. No entanto, a população do Centro vem se reduzindo, conforme constatado pelos censos do IBGE desde 1970. Ao mesmo tempo, a população de áreas periféricas – onde faltam todos aqueles benefícios - continua crescendo a taxas assustadoras.

A degradação dos espaços públicos, em grande parte ligada às intervenções viárias, tem sido responsabilizada pela fuga das famílias de classe média, contribuindo para esvaziamento e abandono de edifícios. Por outro lado, além do descaso das administrações municipais, muitas ruas deixam a nu um quadro que resulta da situação econômica do país: desemprego, crianças e jovens sem alternativas de estudo ou lazer, moradores de rua, que vêm para o Centro porque aqui são mais visíveis e mais próximos das suas soluções de sobrevivência.

Em todos esses bairros centrais, existe uma importante concentração de população de baixa renda nos cortiços, onde as condições de habitabilidade são muito precárias e os valores de aluguel muito altos. Mas as vantagens são a proximidade do trabalho e a economia de transporte. A preocupação do poder público com a moradia nas áreas centrais de São Paulo resumiu-se, durante muitos anos, às ações pontuais em cortiços. Por outro lado, os programas de provisão localizavam-se em áreas periféricas, para reduzir os custos. No

período 89-92 foi proposto um programa de construção para atendimento à população encortçada, mas pouquíssimas unidades foram executadas.

Os discursos da “revalorização” do Centro, desde o final dos anos 80, vêm incorporando aspectos como a preservação do patrimônio histórico, a revalorização imobiliária, a requalificação dos espaços públicos e a adequação da área central ao papel que São Paulo deverá assumir como cidade global. Tenta-se atrair atividades, consumidores e moradores ligados aos setores sociais de maior renda, que haviam abandonado o Centro. Não faltam também iniciativas explícitas e disfarçadas de “limpeza social”, que consideram os objetivos de revalorização incompatíveis com a presença dos encortçados e do comércio informal nas ruas (camelôs).

A partir de alguns anos, têm surgido propostas para uma política habitacional para a área central, atendendo aos interesses do desenvolvimento urbano e acompanhando a intensificação das lutas dos movimentos populares: melhorar as condições de moradia para quem já vive no Centro e atrair novos moradores. O que se pretende neste paper é avaliar as condições para o desenvolvimento dessa política, diante do processo em curso de revalorização da área central.

O paper será composto de 3 partes:

1. O quadro geral do centro de São Paulo

Onde se apresentam e analisam dados recentes, de diferentes fontes, sobre a população, as condições habitacionais, as atividades econômicas, a dinâmica imobiliária e as alterações do uso do solo nos últimos vinte anos.

2. Investimentos, incentivos e conflitos de interesses nos anos 90

Onde são avaliados os instrumentos criados pelo município para alavancar um processo de reabilitação do Centro, os investimentos públicos e privados e as iniciativas dos movimentos populares na luta pela moradia, sem qualquer apoio do poder público.

3. A política habitacional do município a partir de 2001: propostas, limites e oportunidades

Onde se avaliam os programas em desenvolvimento, as características das linhas de financiamento disponíveis e propostas, assim como os instrumentos urbanísticos e outros mecanismos que pretendem reduzir os custos e viabilizar uma política habitacional sustentável no Centro.

1. O quadro geral do centro de São Paulo

Os bairros do Centro têm como características comuns a disponibilidade de transporte público e redes de infra-estrutura, assim como a redução acentuada de população residente. A região central se caracteriza também pela escassez de lançamentos imobiliários e pelo processo de esvaziamento de prédios residenciais, comerciais e industriais. No entanto, como estaremos utilizando a divisão do município em distritos para as análises de dados, torna-se importante ressaltar que alguns deles contêm setores (bairros) que fogem às características dominantes no conjunto, por estarem sujeitos a influências de outros fatores. De qualquer modo, podemos dividir nossa área de estudo em três grandes compartimentos (ver figura 1):

Distritos do núcleo histórico (“centro velho” e “centro novo”) com alta concentração de atividades econômicas e serviços públicos, alta densidade construtiva, forte ocorrência de edifícios residenciais e comerciais vazios, tendo sido objeto de investimentos importantes na reabilitação nos últimos dez anos (especialmente distritos da Sé e República)

Distritos de baixa densidade construtiva, formados principalmente por edificações horizontais e instalações industriais abandonadas, com centros de bairro dinâmicos e mudança de usos das moradias (Brás, Pari, Cambuci, Bom Retiro, Barra Funda, Mooca, Belém e parte da Liberdade). Entre eles, o distrito da Mooca se diferencia por apresentar um processo de verticalização relativamente importante nos últimos anos.

Distritos com bastante verticalização, que apresentam alguns setores degradados e outros com forte dinamismo imobiliário, por influência da Avenida Paulista (Bela Vista, Santa Cecília, parte da Liberdade, Consolação). O distrito da Consolação inclui o tradicional bairro Higienópolis, que continua recebendo um importante número de lançamentos residenciais e de serviços para faixas de alta renda.

1.1 Evolução demográfica e situação habitacional

Embora com dinâmicas imobiliárias diferentes, todos os bairros do Centro perdem população desde os anos 50 e 60. A redução nas décadas de 80 e 90 pode ser observada na tabela 1. Em geral, a taxa de redução é maior na década de 90 do que na década de 80. As exceções são os distrito da Moóca e Bela Vista, neste último caso possivelmente ligada à intensa demanda formada por estudantes e profissionais ligados às atividades ao longo da Paulista.

A perda de população do Centro está ligada à saída de pessoas, à redução do tamanho das famílias e à presença de uma população mais idosa, determinando menores taxa de natalidade. A diminuição de população é mais acentuada nos distritos do Centro, mas não ocorre apenas aí, sendo bastante importante também nos bairros mais caros e nos bairros intermediários de São Paulo. Isso contrasta com o crescimento nas periferias, tanto maior quanto mais carente é o bairro. Na média do município, o crescimento nos anos 90 manteve-se relativamente estável, com relação à década anterior.

Tabela.1. Evolução da população residente, segundo distritos, 1980, 1991 e 2000, área e densidade demográfica dos distritos do centro

Distritos	Administração Regional	População residente			TGCA ¹		Densidade	
		Censo de 1980 (1)	Censo de 1991	Censo de 2000	80/91	91/00	Área (km2)	habitantes / hectare
Bela Vista	Sé	85.333	71.825	63.143	-1,55	-1,42	2,6	242,9
Bom Retiro	Sé	47.542	36.136	26.569	-2,46	-3,36	4,0	66,4
Brás	Sé	38.592	33.536	24.505	-1,27	-3,43	3,5	70,0
Cambuci	Sé	44.807	37.069	28.620	-1,71	-2,83	3,9	73,4
Consolação	Sé	77.264	66.590	54.301	-1,34	-2,24	3,7	146,8
Liberdade	Sé	82.392	76.245	61.850	-0,7	-2,30	3,7	167,2
Pari	Sé	26.942	21.299	14.521	-2,11	-4,17	2,9	50,1
República	Sé	60.940	57.797	47.459	-0,48	-2,17	2,3	206,3
Santa Cecília	Sé	94.451	85.829	71.111	-0,87	-2,07	3,9	182,3
Sé	Sé	32.933	27.186	20.106	-1,73	-3,30	2,1	95,7
Barra Funda	Barra Funda	17.877	15.977	12.936	-1,02	-2,32	5,6	23,1
Belém	Moóca	58.300	49.697	38.268	-1,44	-2,86	6,0	63,8
Mooca	Moóca	84.501	71.999	63.211	-1,45	-1,44	7,7	82,1
Total 13 Distritos Centrais		751.874	651.185	526.600	-1,30	-2,33	51,9	101,5
Município de São Paulo		8.493.226	9.646.185	10 405 867	1,16	0,85	1509	69,0

Fonte dos dados básicos: FIBGE

(1) adaptação da Emplasa para os distritos de 1991

Os bairros centrais se diferenciam do resto do município no que se refere às condições de ocupação dos domicílios, possuindo uma percentagem importante de alugados, como se pode observar na tabela 2. Todos os bairros centrais apresentam uma presença importante de cortiços, onde habita a população de menor renda. No entanto, os dados sobre os moradores em cortiços são muito imprecisos, por falta de um censo específico. Segundo a pesquisa amostral encomendada pela Sehab à Fipe, em 1993, a população encortiçada residente nos distritos que correspondem à regional da Sé é de cerca de 120 mil pessoas, corresponde a cerca de 25% da população total; na Administração Regional da Mooca é superior a 30%. No município, este percentual é de 6%.

Uma pesquisa sobre as condições de moradia e o funcionamento do mercado dos cortiços da região da Luz foi feita por Luiz Kohara, em 1999. No 92 cortiços pesquisados, foram encontrados problemas ligados ao tamanho dos domicílios (11,9m² de área média e 4,10m² por pessoa) e à multiplicidade de usos nos cômodos; falta de iluminação e ventilação natural em 34% dos domicílios; umidade nas paredes (50% com pelo menos uma parede com umidade) e goteiras no telhado (36% dos casos); pé-direito inferior a 2 metros em 23% dos casos.

O aluguel médio encontrado foi de R\$ 191, sendo que a maior parte (42,9%) paga entre R\$ 196 e R\$ 260. Com esses valores, a pesquisa concluiu que o 31,1% das famílias comprometem cerca de 30% da renda familiar com o pagamento do aluguel; 45,6% das famílias comprometem entre 31 e 60%; e 23,3% comprometem mais de 60%. As despesas

médias com a conta de água são de R\$ 19,50 e de luz, R\$ 18,20. As respostas sobre moradia anterior àquele cortiço revelaram que 9,5% vinham de apartamentos no Bom Retiro ou em bairros vizinhos. O interesse de morar no Centro fica evidente diante da constatação que 48 % vão trabalhar a pé e quase 75% despendem menos de 30 minutos no trajeto entre a moradia e o trabalho. Os moradores apresentam ainda como justificativas para morar no Centro: ficar perto de tudo; grande oferta de transporte; fácil acesso aos serviços públicos (hospitais, creches, escolas, etc.).

Tabela 2. Evolução das condições de ocupação dos domicílios, 1980-1991(base distrital antiga)

Distritos censitários da base antiga	Total de domicílios particulares ocupados		Domicílios alugados em 1980		Domicílios alugados em 1991	
	1980	1991	número	% do total	número	% do total
Barra Funda	8.711	8.066	5.441	62,5	4.408	54,6
Belenzinho	12.758	13.240	7.127	55,9	6.401	48,3
Bom Retiro	6.494	5.672	3.785	58,3	3.009	53,1
Brás	12.390	12.540	9.529	76,9	7.958	63,5
Cambuci	13.869	14.445	7.474	53,9	6.683	46,3
Mooca	8.862	12.288	5.343	60,3	5.398	43,9
Pari	6.991	6.100	4.230	60,5	3.569	58,5
Santa Ifigênia	12.479	12.105	9.023	72,3	8.144	67,3
Sé	2.473	1.717	1.700	68,7	937	54,6
Bela Vista	25.495	24.135	14.971	58,7	11.995	49,7
Liberdade	21.612	22.990	14.613	67,6	13.468	58,6
Consolação	25.006	25.296	13.454	53,8	11.811	46,7
Santa Cecília	26.214	28.486	13.631	52,0	13.089	45,9
Total 13 Distritos Centrais	183.354	187.080	110.321	60,2	96.870	51,8
Município de São Paulo	2.062.157	2.539.953	825.328	40,0	730.318	28,8

Fonte: FIBGE

Divisão censitária do IBGE de 1980 e agrupamento regional da Emplasa

O outro lado do cortiço é o que representa como atividade imobiliária vantajosa para seus promotores. Pelo fato de os imóveis encortiçados estarem degradados, foi considerado apenas o valor do terreno. Ainda assim, verificou-se que 43,4% dos proprietários recebiam valores de aluguel entre 1,6% e 2,48% dos valores dos imóveis². No mercado formal, a média dos valores obtidos na locação é de 0,75 do valor do imóvel.

Tabela 3. Percentuais do valor total do imóvel recebidos mensalmente por proprietários e por intermediários nos cortiços do Bom Retiro

	cortiços pequenos	cortiços médios	cortiços grandes
Total do aluguel	2,11%	2,76%	2,94%
recebido pelos proprietários	1,50%	1,25%	1,22%
recebido pelos intermediários	0,61%	1,51%	1,72%

fonte: Kohara, 1999

Os dados do censo realizado pela Fipe/Sehab em 2000 mostram que existem 8.706 pessoas em situação de rua em São Paulo, sendo que 5013 foram recenseados nos logradouros públicos, distribuídos em 2.384 pontos, e 3.693 nos albergues. Na área central foram recenseados 4.676, sendo 2810 na rua e 1866 nos albergues. A renda média da população

de rua é de 1,5 salários mínimos por mês. A renda mais expressiva vem das atividades de cata-papel, cata-latinhas e cata-papelão. É muito importante a relação com as cooperativas de catadores. (Schor, 2000)

Existem poucas favelas nos bairros centrais. Os núcleos maiores são 3, abrigando cerca de 600 famílias. Outros pequenos núcleos se espalham em baixos de viadutos.

1.2 Empregos e atividades

Os bairros centrais concentram ainda uma parte importante das atividades e dos empregos da metrópole, sejam públicas ou privadas. No caso das atividades comércio e serviços, os tipos de estabelecimentos que permanecem na região geram mais empregos que os dos novos centros (Paulista, Faria Lima e Berrini). Os empregos concentram-se nos distritos da Sé e República, mas são bastante importantes em outros distritos, conforme mostram as tabelas 4 e 5, referentes ao total dos empregos e aos empregos formais, respectivamente.

Tabela 4 . Total de empregos (declarados) na pesquisa OD-97

Distritos	área urbanizada (ha)	empregos	Empregos / hectare	% dos empregos
Barra Funda	560	49.041	87,6	1,1
Bela Vista	260	130.927	503,6	2,8
Belém	600	40.208	67,0	0,9
Bom Retiro	400	63.160	157,9	1,4
Brás	350	70.248	200,7	1,5
Cambuci	390	38.170	97,9	0,8
Consolação	370	98.941	267,4	2,1
Liberdade	370	54.549	147,4	1,2
Pari	290	29.030	100,1	0,6
República	230	158.338	688,4	3,4
Santa Cecília	390	77.207	198,0	1,7
Sé	210	145.247	691,7	3,1
Total 12 distritos	4.420	955.066	216,1	20,6
Total Município de São Paulo	90.749	4.626.846	51	100,0
Total Região Metropolitana de SP	216.237	6.959.395	32	150,4

Fonte: Metrô-SP - Pesquisa Origem/Destino/97

Segundo a Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho (RAIS), os distritos centrais concentram 25,5% dos estabelecimentos e 28,85 dos empregos formais do município. Essa concentração se dá numa área inferior a 3,5% do total do município.

Segundo a pesquisa Origem e Destino realizada em 1997 pela Companhia do Metrô de São Paulo, o Centro é o destino da maioria dos usuários do transporte público. Isso acontece por conta da concentração de atividades e empregos. Muitos deslocamentos seriam evitados se parte desses trabalhadores morasse no Centro. As pesquisas OD mostram também a redução da mobilidade da população da capital e da metrópole. Na RMSP, em 1997, a taxa de mobilidade motorizada foi de 1,23; a mobilidade total foi 1,89. Anda-se muito a pé em São Paulo e o transporte, para a grande maioria, é só para ir ao trabalho. No Centro, além

do menor tempo para acesso ao trabalho, é mais fácil chegar ao equipamentos de lazer e cultura.

Tabela 5 . Estabelecimentos e empregos formais na Área Central (exclui administração pública)

	estabelecimentos	empregos	empregos por estabelecimento	área (ha)	empregos/ha
Barra Funda	1.565	50.127	32,0	560	90
Bela Vista	4.672	119.820	25,6	260	461
Belém	2.035	30.098	14,8	600	50
Bom retiro	4.005	33.947	8,5	400	85
Brás	4.620	33.907	7,3	350	97
Cambuci	1.575	33.503	21,3	390	86
Consolação	3.861	68.994	17,9	370	186
Liberdade	2.379	31.504	13,2	370	85
Mooca	2.942	45.270	15,4	770	59
Pari	2.445	20.120	8,2	290	69
Republica	9.356	103.116	11,0	230	448
Santa Cecília	3.851	50.091	13,0	390	128
Sé	6.370	91.520	14,4	210	436
Total 13 distritos	49.676	712.017	14,3	5190	137
Município de São Paulo	194.941	2.474.444	12,7	150.900	16

fonte: PMSP: São Paulo em números. 2000. RAIS/DATAMEC

1.3 Dinâmica imobiliária

Embora muitos edifícios tenham sido demolidos, por iniciativas individuais ou pelas sucessivas políticas de renovação desde o início do século XX, os bairros centrais mantêm ainda uma amostra importante de todos os tipos residenciais paulistanos. Além dos diferentes modelos de moradias unifamiliares tradicionais, para todos os setores sociais, pode-se encontrar prédios que mostram a evolução dos prédios de apartamentos, desde o início do processo de verticalização, nos 20. Os imóveis tombados pelos órgãos de defesa do patrimônio histórico são cerca de 400, apenas no núcleo mais central. Grande parte deles estão abandonados e em processo de deterioração. Isso se deve à falta de incentivos financeiros e de demandas para diferentes usos.

Existem muitos edifícios vazios na área central, tombados ou não, mas não há números precisos. Segundo os movimentos de moradia, haveriam sido levantados cerca de 300 imóveis nessa situação, residenciais e comerciais.

Os dados do Censo do IBGE indicam que o número de domicílios vazios no Centro é bastante superior àquele encontrado nos outros distritos de São Paulo. Essas unidades podem ser casas, apartamentos isolados ou edifícios inteiros vazios.

Segundo a Gazeta Mercantil – em pesquisa sobre o mercado imobiliário comercial - 14,89% dos escritórios do centro estavam vazios em março de 1996. Essa percentagem aumentava muito quando se tratava de áreas menores que 1.000 m². Segundo essa mesma fonte, existiam 28 prédios comerciais completamente vazios na área central: a pesquisa incluiu o chamado “centro velho”, Higienópolis, Bela Vista, Santa Cecília e Liberdade.

Tabela 6. Distritos centrais de São Paulo. Domicílios particulares vagos.

Distritos	Total de recenseados	vagos	vagos/total
Barra Funda	5 486	685	12,5%
Bela Vista	33 848	5 479	16,2%
Belém	14 997	2 500	16,7%
Bom Retiro	10 807	1 821	16,9%
Brás	11 622	2 789	24,0%
Cambuci	11 370	1 910	16,8%
Consolação	29 577	3 694	12,5%
Liberdade	29 392	5 283	18,0%
Mooca	25 331	3 675	14,5%
Pari	5 817	1 223	21,0%
República	30 849	7 007	22,7%
Santa Cecília	36 171	6 343	17,5%
Sé	11 410	3 055	26,8%
Total 13 distritos	256 677	45 464	17,5%
Município de São Paulo	3 554 820	420 327	11,8%

fonte: IBGE. Censo de 2000

Nas análises da Bolsa de Imóveis do Estado de São Paulo sobre o estoque de escritórios (dados de jan/1996), o Centro - que para essa instituição corresponde aos bairros da Sé, República e Consolação - concentra 44,9% da área construída total de escritórios e 44,2% do total de escritórios ocupados da cidade. Isso mostra que, mesmo com um estoque que não se renova desde os anos 70, a região central mantém ainda uma boa percentagem da área construída de escritórios ocupados na cidade.

Tabela 7. Algumas características dos escritórios, segundo regiões de concentração

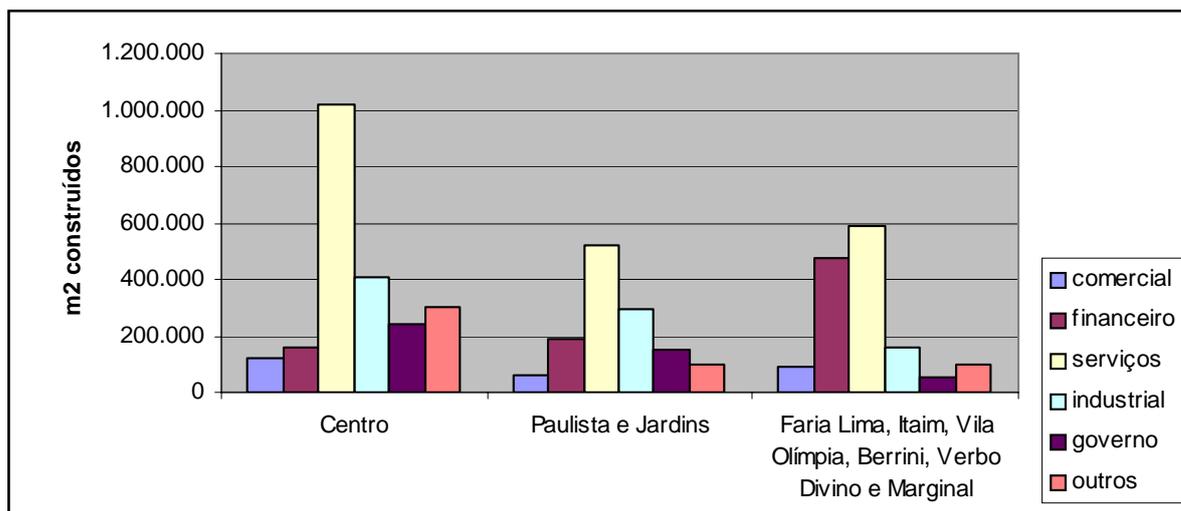
Regiões da cidade	Área construída total	Em edifícios com ar condicionado	Em edifícios sem ar condicionado	Total de escritórios vagos	% sem ar cond.	Taxa de vacância (%)	Distribuição dos vagos
Centro	2.610.587	592.490	2.018.097	362.872	77,3	13,90	49,72
Paulista	1.152.639	761.400	391.239	132.899	33,9	11,53	18,21
Jardins	321.856	118.460	203.396	26.778	63,2	8,32	3,67
Faria Lima	322.068	151.547	170.521	27.472	52,9	8,53	3,76
Itaim	332.265	196.767	135.498	60.738	40,8	18,28	8,32
Vila Olímpia	167.479	133.970	33.509	35.522	20,0	21,21	4,87
Berrini	322.736	231.446	91.290	78.231	28,3	24,24	10,72
Verbo Divino	249.065	229.679	19.386	8.095	7,8	3,25	1,11
Marginal	336.819	290.748	46.071	52.409	13,7	15,56	7,18
Total	5.815.514	2.706.507	3.109.007	729.847	53,5	12,55	100,00

Fonte: Bolsa de Imóveis do Estado de São Paulo. Boletim janeiro/1996

Pode-se constatar, no entanto, que a maioria dos edifícios (77,3% da área construída) não tem ar condicionado central. Por essa razão, pelo fato das áreas dos conjuntos serem menores e pela falta de garagens, os prédios são considerados inadequados por serviços e empresas “modernas”. A taxa de vacância no Centro (13,9%) é superior às das regiões dos Jardins, Faria Lima e Paulista. Nas zonas mais novas – que apresentam taxas superiores - a taxa de vacância pode estar ligada ao excesso de oferta nova ou fatores cuja análise não cabe aqui.

Os escritórios do Centro estão ocupados basicamente por atividades ligadas a serviços (45,4%), como pode ser observado no gráfico 1. As regiões sudoeste e sul (Faria Lima, Itaim, Vila Olímpia, Berrini, Verbo Divino e Marginal) detêm a maior área de escritórios financeiros.

Gráfico 1. MSP. Regiões de concentração do estoque de área construída de escritórios, segundo setores usuários (em 1996)



Fonte: Bolsa de Imóveis do Estado de São Paulo. Relatório de janeiro/1996

Os edifícios vazios apresentam, em geral, as seguintes características:

- grandes edifícios comerciais (dez e mais andares), geralmente sem garagens e com difícil acesso por veículos; escritórios com pequenas áreas e sem ar condicionado central;
- edifícios residenciais com apartamentos grandes, mas poucos banheiros, sem garagens ou em localizações tornadas inadequadas para as faixas sociais que os ocupavam;
- hotéis;
- pequenos edifícios de uso misto (comércio e residências), as vezes só ocupados no térreo.

Existem também muitas instalações industriais ociosas.

A maior parte dos edifícios vazios poderia ser reformada ou reciclada para outro uso. Mas razões de ordem cultural e econômica têm emperrado esse processo. Segundo a Adviser Consultores, em estudo feito em 1992 para a Associação Viva o Centro, a estrutura da propriedade no centro é um dos principais entraves à reabilitação. A propriedade condominial dificultaria as decisões, pois envolve muitas pessoas (algumas dificilmente encontráveis). Segundo esses consultores, o “retrofit” é facilitado no primeiro mundo porque normalmente os grandes edifícios são propriedade de fundos de pensão ou grandes corporações, que alugam os escritórios.

Por outro, alguns edifícios residenciais já não adequados aos hábitos de morar de setores médios e poderiam ser reformados para criar unidades mais econômicas. Há edifícios comerciais e hotéis cuja localização os torna dificilmente aproveitáveis para outro uso que não seja a habitação social. A inexistência de financiamento, de mecanismos de estímulo

às reformas ou de penalização da ociosidade, não permitiu uma adequação desses imóveis a faixas de renda mais baixas.

As tabelas 8 e 9 permitem observar o número de unidades novas lançadas entre 1985 e 2000, segundo a divisão em “zonas de valor” feita pela Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio – Embraesp. As áreas dessas zonas não coincidem com as dos distritos censitários, mas o conjunto abaixo apresentado corresponde aproximadamente à nossa área de estudo e interesse.

Tabela 8. MSP. Unidades residenciais lançadas, segundo zonas de valor e número de dormitórios (julho/87 a junho 97)

	1 dorm	2 dorm	3 dorm	4 dorm	Total	% do Centro
Barra Funda	452	1.218	632	0	2.302	8,6
Bela Vista	4.558	1.017	354	0	5.929	22,2
Belém	60	490	468	64	1.082	4,0
Brás	76	3.448	364	0	3.888	14,6
Cambuci	112	681	20	0	813	3,0
Centro	364	0	0	0	364	1,4
Consolação	1.753	739	17	0	2.509	9,4
Higienópolis	1.148	494	501	524	2.667	10,0
Liberdade	182	266	120	0	568	2,1
Mooca	100	2.585	2.498	534	5.717	21,4
Pari	0	0	76	40	116	0,4
Santa Cecília	122	500	112	28	762	2,9
Total Centro	8.927	11.438	5.162	1190	26.717	100,0
Total MSP	47.005	156.586	120.476	34.927	358.994	

fonte: Embraesp

Muito poucas unidades residenciais têm sido construídas na área central, proporcionalmente ao município. As exceções são a Mooca e Bela Vista. Este bairro, ao lado da Avenida Paulista, é um importante polo de localização de *flats* (um dormitório). No caso do Brás, o número importante de unidades de 2 dormitórios incorpora os 3.048 apartamentos de renda média lançados em 1988 e concluídos pela COHAB/SP no início da década de 90.

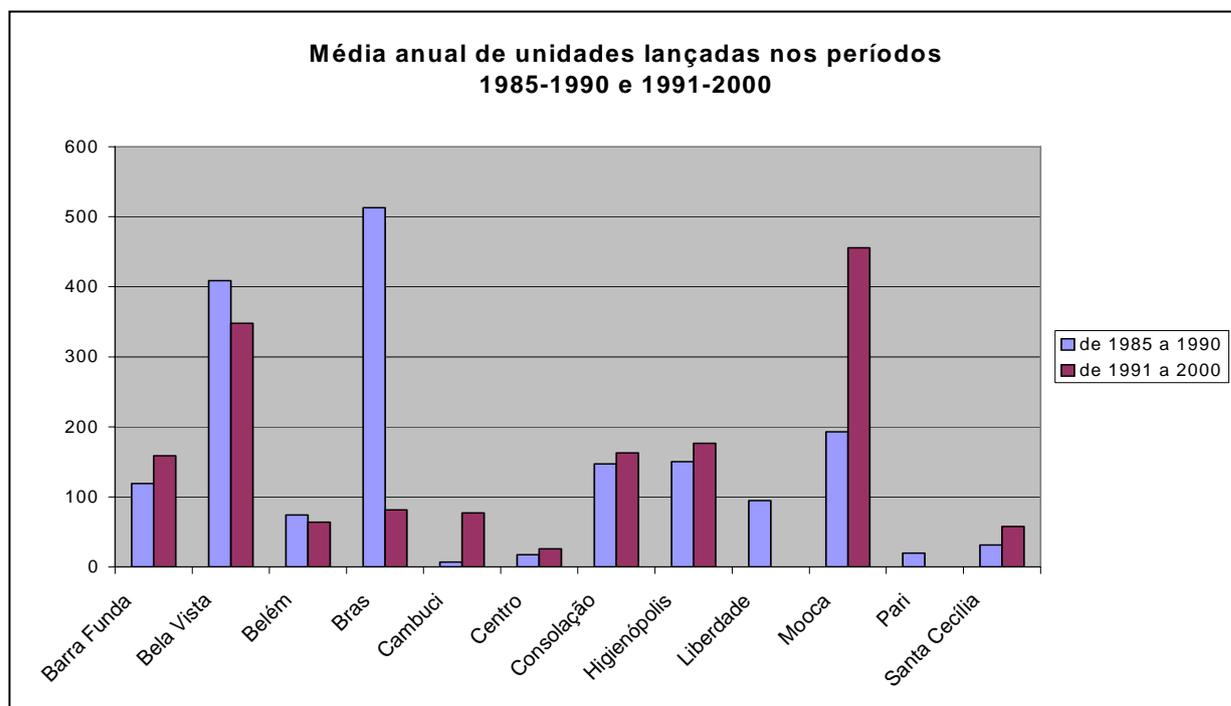
Pesquisa realizada para o órgão municipal responsável pelo Programa de Valorização do Centro - Procentro³, em 1998, concluiu que havia muito mais unidades para locação do que para venda, particularmente no segmento de lojas e conjuntos comerciais, levando a crer que existe uma expectativa de valorização que leva proprietários a reter seus imóveis. Havia um notório equilíbrio entre oferta de imóveis destinados a habitações e a escritórios. Ao contrário de outras regiões da cidade, a inexistência de vagas de garagem não era apontada como elemento importante. Isso se explica por dois condicionantes: a diversidade e abundância dos meios de transporte e o nível mais “popular” dos ocupantes dessas unidades. Verificou-se a existência de um número significativo de lotes desocupados, embora não ofertados. Segundo a Adviser, isso sinalizaria “um mercado atual pouco receptivo a novos projetos, como consequência do ar de abandono que toda a região apresenta, além de uma expectativa de recuperação de valor do Centro como um todo”. (Adviser, 1998).

Tabela 9. Unidades lançadas de 1985 a 2000, segundo número de dormitórios

Anos	1 dorm	2 dorm	3 dorm	4 dorm	Total zonas centrais	Total MSP	Percentual do MSP
1985	369	68	109	166	712	12.435	5,7%
1986	1.725	790	441	235	3.191	31.890	10,0%
1987	154	236	184	71	645	16.377	3,9%
1988	132	3.410	119	37	3.698	23.454	15,8%
1989	712	234	133	91	1.170	18.648	6,3%
1990	475	672	58	20	1.225	14.580	8,4%
1991	68	316	196	0	580	11.094	5,2%
1992	268	436	72	23	799	10.244	7,8%
1993	237	144	384	109	874	21.280	4,1%
1994	711	728	674	134	2.247	24.323	9,2%
1995	607	347	92	16	1.062	26.562	4,0%
1996	887	577	538	39	2.041	30.990	6,6%
1997	252	1.150	884	0	2.286	39.426	5,8%
1998	531	124	52	81	788	21.667	3,6%
1999	693	1.822	466	146	3.127	26.358	11,9%
2000	1.106	384	760	22	2.272	29.666	7,7%
Total zonas centrais	8.927	11.438	5.162	1.190	26.717		
Total MSP	47.005	156.586	120.476	34.927	358.994		
percentual do MSP	19,0%	7,3%	4,3%	3,4%	7,4%		

fonte: Embraesp

Gráfico 2.



O desinteresse dos empreendedores imobiliários pelo Centro reflete a falta de atratividade dessa localização para as faixas de renda que têm tido acesso aos financiamentos habitacionais ou mesmo para as cooperativas autofinanciadas. Os produtos oferecidos pelo

mercado de novos, nos últimos anos, têm sido sobretudo apartamentos em conjuntos fechados, com grandes áreas livres. Esse tipo de conjuntos tem buscado bairros mais afastados e, cada vez mais, outros municípios da Região Metropolitana.

No estudo realizado em 1992 para a Associação Viva o Centro, em 1992, a Adviser Consultores havia considerado que “pretender estimular o uso residencial no centro da cidade é agredir o bom senso e a expectativa da população”. (...) “*O centro, desde o início do século, possui uma “vocação” nítida e óbvia de concentrar atividades convencionais, sempre incompatíveis com as características de tranqüilidade desejadas pelos moradores*”⁴. No entanto, essa não é a opinião de todos. São frequentes os artigos na imprensa tratando do crescimento do interesse de pessoas de classe média em morar no Centro, devido à sua localização e características específicas dos espaços de convivência. Há também pessoas que se interessam pelo tipo de apartamentos antigos existentes, que é diferente dos modelos atuais no que se refere a número de garagens e de banheiros, mas com áreas maiores. Alguns desses prédios podem ser reformados para atender a essa demanda.

Em que pesem as vantagens de acessibilidade do Centro, a deterioração dos espaços públicos na maior parte dos bairros constitui-se num fator determinante de desvalorização. Em alguns setores essa deterioração foi provocada por intervenções públicas desastrosas desde os anos 70, ligadas à implantação de viadutos e obras do metrô. Além disso, é evidente a falta de manutenção de calçadas, praças e fachadas. Por outro lado, o Centro sofre diretamente os efeitos do agravamento dos problemas sociais da cidade: é grande o número de vendedores ambulantes, de moradores de rua, de crianças abandonadas e entregues às drogas. Essas situações agravam as condições de limpeza dos espaços públicos e criam uma sensação de insegurança para transeuntes e moradores.

No entanto, essa mesma desvalorização tem permitido a continuidade dos cortiços e a presença da população de baixa renda.

1.4. Alterações no uso do solo no período 91-00

Os dados do Cadastro Territorial e Predial de Conservação e Limpeza (TPCL), controlado pela Secretaria de Finanças, confirmam a reduzida dinâmica construtiva da área central. Embora esse cadastro seja questionado como fonte de informações sobre a cidade real, uma vez que só registra as construções em lotes regulares e não seja suficientemente atualizado, sua margem de erro é menor na área central, pelo fato de ser mais consolidada.

No período 1991/2000 houve um acréscimo percentual de cerca de 10,9% na área construída dos 13 distritos que compõem a área de estudo, contra 32,8% no total do município. Pode-se verificar que os valores percentuais mais baixos correspondem aos distritos da República (3,5%), Sé (4,3%), Cambuci (6,1%) e Bom Retiro (7,7%). Os maiores valores absolutos correspondem aos distritos com maior número de lançamentos residenciais ou empreendimentos terciários (Mooca, Bela Vista, Consolação. Os valores referentes às áreas construídas incorporam também as regularizações de construções irregulares, cujo valor é razoavelmente importante porque houve um processo de anistia no município entre as datas utilizadas para comparação. Por outro lado, pode haver

mudanças na classificação do padrão residencial de uma mesma residência, para melhor ou para pior.

Tabela 10. Evolução da área construída entre 1991 e 2000, densidade construtiva (AC/AD) e coeficiente de aproveitamento (CA) dos lotes nos distritos centrais

DISTRITO	Área construída em 1991	Área construída em 2000	Diferença de AC 00-91	Acréscimo % de AC	Área do Distrito (ha)	AC/AD (00)	CA (2000)
Barra Funda	2.120.735	2.550.626	429.891	20,3	560	0,46	0,63
Bela Vista	5.550.166	6.175.353	625.187	11,3	260	2,38	3,25
Belém	3.339.430	3.941.271	601.841	18,0	600	0,66	0,93
Bom Retiro	3.051.218	3.284.647	233.429	7,7	400	0,82	1,21
Brás	3.286.043	3.720.049	434.006	13,2	350	1,06	1,40
Cambuci	2.728.932	2.894.770	165.838	6,1	390	0,74	0,98
Consolação	6.461.386	7.134.582	673.196	10,4	370	1,93	2,57
Liberdade	3.865.751	4.511.946	646.195	16,7	370	1,22	1,67
Mooca	5.198.747	6.013.430	814.683	15,7	770	0,78	1,05
Pari	1.559.789	1.763.352	203.563	13,1	290	0,61	1,05
República	6.464.585	6.689.780	225.195	3,5	230	2,91	5,05
Santa Cecília	5.655.216	6.282.951	627.735	11,1	390	1,61	2,48
Sé	4.274.109	4.456.407	182.298	4,3	210	2,12	4,15
Total dos 13 distritos	53.556.107	59.419.164	5.863.057	10,9	5.190	1,14	1,63
Município de São Paulo	290.059.818	385.329.195	95.269.377	32,8	150.900	0,26	0,64

Fonte: RI/SF. Dados trabalhados por SEMPLA/DEPLANO

Tabela 11. Evolução da área construída segundo tipos de uso, no conjunto dos distritos centrais, entre 1991 e 2000

Descrição	Área construída em 1991	Área construída em 2000	Dif AC 00-91	Acréscimo % de AC	Acréscimo % no MSP
Residencial horizontal de baixo padrão	995.563	967.657	-27.906	-2,8	25,9
Residencial horizontal de médio padrão	3.915.065	3.347.569	-567.496	-14,5	17,1
Residencial horizontal de alto padrão	704.021	728.093	24.072	3,4	32,9
Residencial vertical de baixo padrão	537.331	722.520	185.189	34,5	44,8
Residencial vertical de médio padrão	10.950.038	13.400.263	2.450.225	22,4	41,5
Residencial vertical de alto padrão	4.816.612	5.617.873	801.261	16,6	69,2
Comércio e serviço horizontal	6.795.644	7.393.043	597.399	8,8	48,2
Comércio e serviço vertical	13.642.664	14.634.727	992.063	7,3	28,5
Indústria	4.683.357	4.374.290	-309.067	-6,6	4,7
Armazéns e depósitos	1.181.095	1.526.160	345.065	29,2	50,4
Uso Especial (hotel, hosp., cartório, etc.)	2.423.727	2.880.171	456.444	18,8	31,3
Escolas	784.894	1.011.492	226.598	28,9	39,6
Uso coletivo (cultura, lazer, culto)	1.308.393	1.616.660	308.267	23,6	38,8
Garagens não residenciais e edifícios garagem	406.226	476.123	69.897	17,2	37,1
Outros usos	411.477	722.523	311.046	75,6	150,5
Total dos 13 distritos centrais	53.556.107	59.419.164	5.863.057	10,9	32,8

Fonte: RI/SF. Dados trabalhados por SEMPLA/DEPLANO

Como se observa na tabela 12, os bairros centrais perdem participação na área construída total em todos os tipos, mas sobretudo na área residencial de padrão médio e alto.

Tabela 12. Evolução da participação do Centro na área construída da Cidade, segundo tipos de usos definidos pela Sempla, a partir de informações do TPCL (período 1991/2000)

Descrição dos usos agregados	% do MSP em 1991	% do MSP em 2000
Residencial horizontal de baixo padrão	2,60	2,01
Residencial horizontal de médio padrão	5,85	4,28
Residencial horizontal de alto padrão	5,62	4,37
Residencial vertical de baixo padrão	11,77	10,94
Residencial vertical de médio padrão	26,39	22,82
Residencial vertical de alto padrão	23,35	16,10
Comércio e serviço horizontal	18,48	13,56
Comércio e Serviço vertical	54,64	45,62
Indústria	21,83	19,48
Armazéns e depósitos	26,79	23,02
Uso Especial (hotel, hosp., cartório, etc.)	39,15	35,43
Escolas	15,35	14,16
Uso coletivo (cultura, lazer, culto)	27,80	24,74
Garagens não residenciais e edifícios garagem	63,06	53,89
Outros usos	28,40	19,90
TOTAL	18,46	15,42

Fonte: RI/SF. Dados trabalhados por SEMPLA/DEPLANO

2. Investimentos, incentivos e conflitos de interesses nos anos 90

O início dos 90 marca a intensificação do discurso da “revalorização”, “requalificação” ou “revitalização” da área mais central da cidade (basicamente os distritos da Sé e República) e do papel ativo de atores privados nesse processo. Esse discurso está voltado basicamente para as questões da recuperação e revalorização imobiliária do patrimônio e da qualidade dos espaços públicos, visando atrair atividades e garantir o papel do Centro na adequação de São Paulo aos padrões de cidade global. Banqueiros, comerciantes e proprietários privados passaram a participar de iniciativas para melhorar e manter os espaços públicos, liderados pela Associação Viva o Centro (AVC), organização não governamental fundada em 1991. A AVC organizou inúmeros debates e mantém uma revista que discute a problemática do Centro, com colaborações de pesquisadores, empresários e políticos. Na ausência de governo, passou a ser vista como “especialista” na requalificação e como liderança inconteste do processo. O discurso técnico competente da AVC influenciou inclusive profissionais de esquerda e sindicatos – sem percepção dos conflitos sociais embutidos nas propostas. As organizações de base de moradores e comerciantes, chamadas Ações Locais, foram essenciais para consolidar essas iniciativas.

O Governo do Estado vem investindo especialmente na área da Cultura, esta entendida como equipamentos e eventos voltados à divulgação da música e das artes plásticas. A oferta de eventos culturais aparece ligada à idéia de trazer um público “diferente” para frequentar o centro, ou seja, pessoas de condições sociais superiores às daquelas que usualmente vivem no centro e frequentam as manifestações populares. As intervenções culturais são mesmo apresentadas como a ponta de lança de um processo de requalificação do Centro (Andrade, 2001).

Houve também alguns investimentos do município e instrumentos legais foram criados para viabilizar a reabilitação em perímetros especialmente delimitados.

O discurso e os instrumentos incorporam, de certa maneira, a preocupação com a necessidade de aumento do uso residencial, levantada pelos planejadores já nos anos 80, mas não houve iniciativas concretas para viabilizá-lo. Entretanto, os movimentos de moradores em cortiços e sem-teto continuaram a defender o direito de permanecer no centro, ampliaram a reivindicação por projetos habitacionais e, a partir de 1997, intensificaram a ocupação de prédios para pressionar por financiamento compatível com rendas familiares baixas.

2.1 Os instrumentos legais

Os principais instrumentos de estímulo estabelecidos pela legislação municipal nos anos 90 foram a Operação Urbana Centro e a Lei de Fachadas. Para a gestão do processo e articulação do município com as iniciativas privadas foi criado o Procentro – Programa de revalorização do Centro.

Operação Urbana Centro (Lei 12.349/97)

Esta Lei, que substituiu a Operação Urbana Anhangabaú (de 1991), abrange um perímetro de 663 hectares, incluindo os distritos de Sé, República e partes de outros distritos centrais.

Ela baseou-se na convicção de que as regras do zoneamento atual (ver figura 2) não favorecem a construção no Centro e que seria necessário criar estímulos para preservação do patrimônio arquitetônico. Ao contrário de outras operações montadas no mesmo período, a OUC não pretendia que os benefícios concedidos viessem a financiar um conjunto de obras importante. Ela se define como “conjunto integrado de incentivos que visam promover a reordenação urbanística da área central, através da atuação conjunta do Poder Público e da sociedade civil – empreendedores, usuários e moradores”. (...) “O objetivo focal do instrumento é criar condições que reforcem a importância da área central para a metrópole, tornando-a atraente para investimentos imobiliários, turísticos e culturais e preparando-a para o papel de cidade mundial.”

A Lei contém artigos que contemplam, entre outros aspectos:

- a) Possibilidade de obtenção – mediante contrapartida - de coeficientes de aproveitamento bastante superiores aos determinados pela lei de zoneamento atual, cujo CA máximo é de 4, assim como de construção de muitas vagas de estacionamento. Na área de especial interesse da OUCentro, os edifícios comerciais, residenciais ou mistos podem atingir o CA de 6 e mais 6 exclusivamente para garagens; o uso de hotelaria pode atingir 6 para instalações, mais 2 para serviços e garagem e mais 4 exclusivamente para garagens. Na “corôa envoltória”, os edifícios residenciais, comerciais e mistos podem atingir um CA total de 18, sendo 12 para o uso residencial e mais 6 para o uso de serviços, exigindo-se 1 vaga de garagem para cada 50m² de área construída; os hotéis também podem atingir o CA de 18, sendo que 6 exclusivamente para garagens. Não serão computadas, para efeito do CA, e dispensadas de estacionamento, as áreas destinadas a salões de festas, cinemas, teatros, anfiteatros, auditórios para convenções, museus, creches, educação em geral. (Artigo 3º)
- b) Estímulo ao remembramento de lotes para criar grandes terrenos (área mínima de 1.000 m²), mediante acréscimo no coeficiente de aproveitamento de acordo com o número de terrenos remembrados (10% por cada terreno remembrado até um máximo de 10 terrenos, ou seja, 100% de bônus). (Artigo 3º, inciso VI)
- c) Estímulo à demolição de imóveis, permitindo reconstruir com os mesmos coeficientes anteriores. (Artigo 16)
- d) Permissão de construção para diversos usos residenciais, culturais e de lazer sem garagem.
- e) Mais facilidades para uso misto, inclusive permitindo o edifício residencial misto (tipo R2-02) na zona de uso predominantemente residencial de baixa densidade (Z-2).
- f) Estímulo à restauração de imóveis tombados com a possibilidade de transferência do potencial construtivo para dentro ou fora do perímetro da OUCentro. O valor a transferir não considera apenas o potencial construtivo anterior (máximo de 4, pela legislação de zoneamento), mas chega a no mínimo 12, pela utilização de uma fórmula específica.

Durante os 36 meses (3 anos), isto é, até o final do ano 2000, os estímulos referentes à “área de especial interesse” foram dispensados de pagamento de contrapartida. Na “corôa

envoltória” esse benefício foi estendido aos hotéis e ao uso residencial com CA até 12 e escritórios com CA até 6. A partir dessa data, as contrapartidas vão tendo um desconto regressivo, menor 20% a cada ano.

Apesar de todas essas vantagens, praticamente não houve interesse pela construção no perímetro da OUCentro. Até junho de 2001, apenas 6 pedidos (entre esses, 2 desistiram) referem-se a novas construções no perímetro da OUC. Treze propostas referem-se a reformas ou reciclagem de edifícios. Uma dessas foi a polêmica construção de um *shopping center*, da rede Silvio Santos, no bairro do Bixiga, em processo de tombamento, e junto ao Teatro Oficina, também tombado por órgãos de defesa do patrimônio histórico. A crítica dos empresários é de que não houve investimento público para apoiar essas medidas. A verdade é que outros polos continuam a atrair serviços sofisticados na zona sudoeste. Por outro lado, continua sendo vantajoso construir apartamentos em grandes terrenos e bairros tradicionais, por transformação do tecido urbano existente ou condomínios fechados em áreas periféricas.

O que interessou o mercado foi a possibilidade de utilizar a Transferência de Potencial Construtivo (TPC) para outras zonas da Cidade. Trinta dos pedidos correspondem a operações de compra, em resposta às ofertas representadas por 27 solicitações de venda de TPC ou cessão de áreas, como se pode verificar na tabela adiante.

Quadro 1

Resumo das propostas da Operação Urbana Centro (até junho de 2001)

Tipo de solicitação	Quantidade de solicitações
Cessão de potencial construtivo	25
Cessão onerosa de espaço aéreo	1
Cessão onerosa de espaço subterrâneo	1
Doação de área verde, p/ receber potencial construtivo	1
Compra de potencial construtivo	30
Regularização de edificações	5
Reformas com aumento de área ou mudança de uso	13
Construção de edifício residencial (1), hotel (1) centros comerciais (2), uso misto (2)	6
Total de propostas	82

fonte: Mapa de Propostas (EMURB)

As principais críticas feitas atualmente à Lei 12.349/97 por alguns setores da atual administração municipal estão relacionadas ao fato que a OUCentro, além de não conter incentivos específicos à produção habitacional de interesse social, cria dificuldades para sua manutenção e para a promoção para setores médios;

- o estímulo exagerado à verticalização em todo o perímetro, para todos os usos, especialmente hotéis, além de tornar os terrenos caros para construir com menores densidades, irá incidir nos valores para desapropriação, ou seja, no que o Poder Público terá que pagar para obter um terreno para habitação ou obra pública;
- o estímulo ao remembramento (art. 3º), na prática, incentiva demolições para preparar terrenos maiores que 1000 m²; pode ter como consequência a expulsão de pequenas atividades e moradias populares.

- o estímulo à demolição (art. 16) e favorecimento à substituição do estoque construído, pode ter efeitos semelhantes aos do artigo 3º
- o uso habitacional de interesse social precisará competir com os outros usos sem qualquer proteção; mesmo o Decreto de HIS, que dá vantagens em CA, não conseguirá estabelecer condições mais vantajosas para atuação no perímetro da OUC.

O lado positivo é permitir o R2-02, edifício de uso misto nas Z-2 incluídas no perímetro da OUCentro (no resto da cidade é proibido).

Do ponto de vista da adequação urbanística da OUCentro, as principais críticas referem-se:

- à área exagerada da OUC (663 hectares), incluindo bairros com características urbanísticas e sociais muito diferenciadas;
- ao estímulo exagerado às garagens, por meio de doação de coeficientes - não é aconselhável estimular o uso de automóveis no Centro, seja por conta da poluição como dos limites do sistema viário, além da boa oferta de transporte coletivo.
- aos altíssimos coeficientes de aproveitamento em todo o perímetro, em conflito com prédios tombados e com capacidade do sistema viário.

A Operação Urbana Centro constituiu-se num polo exportador de potencial construtivo para outras zonas da cidade, em setores já afetadas por outras operações urbanas locais, com impactos no trânsito. Se a idéia fosse atrair para o Centro, poder-se-ia ter vinculado a aplicação dos coeficientes às áreas centrais ou pericentrais. No entanto, a localização está inteiramente subordinada ao interesse do mercado, que já definiu suas áreas preferenciais.

De fato, a transferência de potencial construtivo veio substituir as *operações interligadas*, proibidas judicialmente. Nestas, havia a possibilidade de adquirir potencial construtivo a partir do pagamento de contrapartida financeira destinada ao Fundo Municipal de Habitação. A proibição partiu da constatação, pelo judiciário, de que essa flexibilização era, na prática, uma alteração do zoneamento sem passar por aprovação da Câmara Municipal.

A Comissão Executiva, que decide sobre pontos omissos e sobre a aplicação dos recursos da OUCentro, é formada por 14 membros: Empresa Municipal de Habitação (EMURB), Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA), Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano ((SEHAB), Secretaria Municipal de Cultura (SMC), Câmara Municipal, Associação Comercial de São Paulo, Associação dos Bancos no Estado de São Paulo (Assobesp), Associação Viva o Centro (AVC), Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Movimento Defesa São Paulo; Instituto dos Arquitetos do Estado de São Paulo (IAB/SP), Instituto de Engenharia (IE/SP), Sindicato dos Bancários e Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Administração de Imóveis de São Paulo (SECOVI). Essa comissão tem também o poder de decidir sobre a conveniência ou não de transferir o potencial construtivo (quer dizer, aumentar a área construída) para um determinado empreendimento receptor, em qualquer zona da cidade. Embora cada processo passe pelos devidos canais municipais e seja decidido em última instância pela CNLU, essa atribuição da Comissão é absurda.

Por resolução da Comissão Executiva, a fórmula de cálculo do potencial transferível é limitada pelo valor efetivo das obras executadas em cada solicitação (podem ser feitas várias solicitações, até esgotar o potencial calculado pela referida fórmula). No entanto, *“as obras de restauração do imóvel preservado poderão abranger as intervenções necessárias à adequação do edifício a uma nova destinação ou à sua modernização para uso corrente, compreendendo a instalação de equipamentos e mobiliário que sejam incorporados ao imóvel e indispensáveis para o desenvolvimento das atividades ali previstas”*. Isso levou a permitir que um hotel (antiga sede do Diário Popular) pudesse obter recurso da transferência para elevadores e outras instalações de alto custo. Ora, trata-se de atividade lucrativa que poderá (nas boas regras capitalistas) recuperar esse investimento pelo próprio funcionamento do hotel. Permite-se também aceitar, para o cálculo da TPC, a impermeabilização da cobertura de condomínios luxuosos, mesmo os que possuem piscinas no prédio e que estão habitados por pessoas de alta renda. No mesmo sentido, a Bolsa de Valores de São Paulo solicita ressarcimento de gastos efetuados com o sistema de aterramento do prédio, modernização do sistema de ar condicionado e iluminação das fachadas!!!. Por que subsidiar isso?

Apesar de tudo, os pedidos de utilização de venda do potencial construtivo ainda são poucas, face ao estoque representado por mais de 400 imóveis já tombados. Segundo o presidente do Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias (IBAPE), o mercado não se interessou em investir no Centro. Uma das razões é que os considerados degradados são muito rentáveis: cortiços, estacionamentos irregulares, etc. Haveria também um receio dos empreendedores privados, em face de constantes mudanças do setor público em relação aos instrumentos. Constata-se também falta de informação, mesmo de grandes proprietários, sobre a transferência de potencial construtivo.

A OUCentro inclui áreas hoje vazias ou subutilizadas, como o pátio do Pari e a Zona Cerealista. Esta, quando o município retirar as atividades legais e ilegais que hoje ocorrem, poderá constituir-se num grande filão para investimentos imobiliários. No entanto, com os coeficientes já atribuídos (descontos ainda grandes na contrapartida até junho de 2004) o poder público não terá muito a lucrar ou mesmo como obter recursos para a urbanização.

Lei de fachadas (lei 12.350/97)

Votada no mesmo ano da Operação Urbana Centro, esta lei concede incentivo à restauração de fachadas de imóveis tombados por órgão federal, estadual e municipal⁵, no perímetro do programa ProCentro. Ela foi regulamentada pelo decreto nº 37.302//98. O incentivo corresponde ao valor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) por 10 anos do imóvel recuperado. O certificado correspondente à isenção (depois da aprovação das obras realizadas pelo DPH e pela Comissão ProCentro) poderá ser utilizado em outros imóveis do proprietário ou em imóvel do patrocinador. A cada ano a autorização deve ser renovada, dependendo de vistoria e nova aprovação do ProCentro.

Foram montados 43 processos desde a regulamentação até 2000. Desses, 9 foram indeferidos ou desistiram; 5 já recebem os benefícios, 10 estão aprovados, mas aguardando existência de dotação orçamentária. Os outros estão aguardando providências dos interessados ou análise da administração. Entre os 5 edifícios que se beneficiam dessa lei, há dois prédios da Bolsa de Valores de São Paulo, um hotel, um condomínio de mais de uma centena de apartamentos - Condomínio Louvre e um prédio comercial de pequeno

porte. Dos 10 aprovados pela Comissão Procentro e a espera de dotação orçamentária, 5 são edifícios de grandes bancos e 2 da Bolsa de Mercadorias e Futuros.

Considerando que existem cerca de 400 imóveis tombados no perímetro do Procentro, o interesse foi de cerca de 10%. Por divulgação mal feita ou dificuldades operacionais, apenas proprietários ricos e empresários ricos são capazes de fazer face às despesas de restauro e de manutenção, têm solicitado o benefício. Não por acaso a maioria de solicitações vem de bancos, quando se sabe que os lucros do setor foram superiores ao de qualquer outro da economia.

Segundo técnicos diretamente envolvidos na aplicação da lei 12.350/97, o valor das obras de restauro é muito inferior ao do benefício concedido, não haveria necessidade de um prazo de isenção tão grande. Por outro lado, é possível que um mesmo edifício seja beneficiado pelos dois benefícios, o da isenção fiscal e o da transferência de potencial. Por tratar-se de benefícios de natureza diferente, um fiscal e outro urbanístico, não há incompatibilidade, segundo procuradores do município.

A lei está sendo objeto de revisão pelo executivo, mas para ser alterada precisa de aprovação da Câmara Municipal. Enquanto isso, o município está obrigado a isentar os imóveis cujos processos foram aprovados anteriormente. Se permanecer, o benefício deveria atingir proprietários de média e baixa renda, cujos imóveis se degradam por falta de recursos.

O Procentro

Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo, foi criado em 1993, pelo decreto municipal 33.389/93. Tinha o objetivo de articular as ações públicas e privadas em um perímetro determinado, incluindo apenas a região mais central, que concentra sedes de organismos financeiros e administrativos. O perímetro era um pouco menor que o da OUCentro e bastante semelhante ao perímetro de atuação da Associação Viva o Centro, coordenada pelo Bank Boston. Esta, teve um papel importante na criação do Procentro, por entender que precisava ter um interlocutor público com poderes concentrados, para articular com as intervenções privadas.

Entre os “considerandos” do decreto de criação do Procentro, estavam:

- *“(…) a importância simbólica do Centro da cidade de SP, aliada ao seu significado histórico, cultural, arquitetônico e econômico;*
- *a necessidade e a conveniência da implementação de ações que assegurem melhores condições ambientais à população e previnam a deterioração e a desvalorização imobiliária da área;*
- *a necessidade de se promover a ordenação da paisagem urbana da Cidade de São Paulo, com a adoção de uma política de revalorização de sua área central;*
- *a importância de se propiciar melhores condições para os usos existentes na área e outros a serem incentivados.”*

Pelo artigo terceiro, o Procentro deveria estabelecer diretrizes gerais para solução dos principais problemas detectados na área, entre eles “*a obsolescência e sub-utilização do estoque imobiliário atual e ausência de investimento imobiliário*”.

O Procentro era diretamente ligado ao gabinete da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), através de um presidente nomeado. Desde seu início, não tinha funcionários municipais, mas apoiava-se numa empresa de gerenciamento contratada especialmente. Funcionava completamente desligado de outros departamentos da Sehab (inclusive os que tratavam de habitação e paisagem urbana) e das outras secretarias com intervenção no espaço público ou responsabilidade pelo patrimônio cultural. Esse poder concentrado na Sehab não garantia decisões intersecretoriais nem o devido encaminhamento necessário por cada uma das secretarias municipais.

Ao decreto de criação do Procentro seguiu-se o que estabeleceu uma Comissão, formada por representantes das diversas secretarias municipais e de alguns setores da sociedade civil. Um dos papéis da Comissão Procentro foi o de aprovar as isenções fiscais, previstas na lei de Fachadas, de 1997. Na prática, as outras decisões eram tomadas por um pequeno grupo executivo, onde o setor privado era representado pelo presidente da Associação Viva o Centro,.

O programa municipal para a área central baseava-se exclusivamente em obras de recuperação do espaço público (praças, fachadas, viadutos), no controle centralizado das licenças para diferentes tipos de utilização desses espaços (bancas de jornais, eventos culturais, etc), na busca de “parcerias” para projetos no espaço público e nas iniciativas para atrair grandes empreendimentos “âncora” para o Centro. Um desses projetos foi o Maharishi Tower, de triste memória. Não havia projetos sociais para enfrentar os graves problemas da região: moradores de rua, crianças ligadas ao tráfico de drogas, precariedade dos cortiços.

Identificado com as gestões municipais corruptas dos períodos 1993-1996 (Paulo Maluf) e 1997-2000 (Celso Pitta), acaba criticado por todos, inclusive pela Associação Viva o Centro. Foi completamente reformulado pelo Decreto 40.753, de 19 de junho de 2001, após intenso processo de discussão interno à prefeitura. A coordenação da Comissão passou para a AR-SE.

2.2 Os investimentos públicos e privados

O governo do Estado de São Paulo vem investindo pesadamente na recuperação de prédios públicos para uso cultural, concentrados na região da Luz: a Pinacoteca do Estado, a Sala Júlio Prestes (antiga estação ferroviária), o antigo prédio da DOPS (transformado em Escola de Música), além do Teatro São Pedro, em Santa Cecília. Está em andamento a recuperação da Estação da Luz, ligada ao projeto de integração das linhas ferroviárias e destas com as linhas Norte-Sul e com a nova Linha 4 do metrô, que será implantada com recursos do Banco Mundial (BIRD). No discurso estadual e da AVC, esses equipamentos culturais funcionarão como “âncoras” para a recuperação do entorno. Mas o que se vê hoje não é nem uma elitização da vizinhança, como pretendiam, nem uma requalificação do espaço voltada à melhoria das condições de vida da população moradora, que também poderia usufruir dos equipamentos. Os frequentadores da Sala São Paulo vêm de outras regiões da cidade, entram no estacionamento privativo e dali passam diretamente para as salas, sem nenhum contato com o espaço externo. Muitas pessoas têm medo de circular no Centro à noite, mesmo se as estatísticas mostram que ele não está entre as regiões mais violentas da cidade.

Segundo informações de entidades populares, por efeito da valorização devida a esses investimentos, nota-se o fechamento de alguns cortiços na região Luz/Santa Ifigênia. Na verdade essa valorização só se manifesta na expectativa dos proprietários, pois não há negócios na região. Uma das das razões pode ser a existência de muitos prédios tombados e outros grandes edifícios, cujo aproveitamento não é considerado lucrativo.

Obras	Custo (em milhões de Reais)
Teatro São Pedro	11,5
Museu de Arte Sacra	4
Complexo Cultural Julio Prestes	46
Escola de música (antigo DOPS)	9
Pinacoteca do Estado	10
	80,5

fontes: Bank Boston e Andrade,2001

A prefeitura investiu cerca de 4 milhões de dólares na recuperação dos viadutos do Chá e Santa Ifigênia, e outros recursos na recuperação do Parque da Luz, junto à Pinacoteca do Estado. Mas estado geral do sistema viário e espaços públicos não foi melhorado. De qualquer modo, a quantia é ridícula diante do gasto na região sudoeste, somente no sistema viário que melhorou a acessibilidade dos novos centros financeiros e ligação ao aeroporto interurbano. Na verdade, o interesse do setor imobiliário continua nesse setor da cidade, onde foi realizada também a ampliação da Avenida Faria Lima, supostamente paga pela venda de potencial construtivo pela operação urbana de mesmo nome e se propõe agora a operação urbana Aguas Espraiadas, depois de milhões já gastos pelo município.

Obras	Custo (em milhões de US\$)
Tunel Janio Quadros	178
Complexo Tribunal de Justiça	64
Complexo Ayrton Senna	145
Segundo túnel	107
Total	494

Fonte: Fix, 2001

Empresas privadas vêm investindo na recuperação e manutenção de praças e monumentos públicos, em troca de publicidade. Segundo seus representantes, eles nem precisariam dos recursos públicos para isso. Do poder público esperam “apenas” a limpeza, a repressão do comércio ambulante e a retirada dos moradores de rua. Isto é, o poder municipal que se encarregue de apagar as marcas da crise social e econômica sobre o Centro. O resto, o setor privado faria, inclusive com sistemas de vigilância e polícias privadas. (ver figura 3)

Nas obras de recuperação dos edifícios tombados, o governo estadual e as empresas privadas puderam contar com os benefícios da Lei Rouanet, federal, de incentivo à cultura. Paralelamente, o governo estadual busca ser ressarcido por benefícios urbanísticos e fiscais do município.

Em 1997, o Procentro montou um pedido de financiamento ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de R\$ 200 milhões, sendo que 50% deveria ser a contrapartida municipal. No acordo sobre a dívida municipal assinado pelo então prefeito Pitta com o governo federal, este foi um dos itens que puderam permanecer. No entanto, o

pedido encontra-se paralizado no COFIEIX, estando em fase de reestruturação pela administração atual do município, de modo a torná-lo compatível com os novos objetivos sociais e urbanísticos. Para exemplificar, quase 25% do valor do investimento estavam destinados à construção de 7 garagens subterrâneas. Imagine-se o impacto dessas garagens, mais aquelas estimuladas pelas regras da OUCENTRO, sobre o tráfego e a poluição na região.

Inteiramente independente da solicitação anterior, esteve em discussão, no mesmo período, pelos governos federal, estadual e municipal, o programa Monumenta, também apoiado em recursos do BID. Esse programa, já em andamento em Salvador, Rio de Janeiro, Recife, Ouro preto e São Luís do Maranhão, não conseguiu avançar em São Paulo, por dificuldades de entendimento entre a Prefeitura e o Estado. A partir da mudança de administração municipal, em 2001, está sendo retomado. Escolheu-se também a região da Luz para esses investimentos, por possuir um bem tombado pela União – a estação ferroviária da Luz.

O BID também irá participar de um programa com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), o Programa de Atuação em Cortiços (PAC). Esse programa, apesar de contar com importantes recursos do orçamento estadual não tem mostrado resultados no quadro habitacional do Centro, depois de vários anos. Apesar de ser um programa estadual, não houve nenhuma articulação com as iniciativas da Secretaria de Cultura, que pretende estar implementando uma política de reabilitação da área central, nem com o programa Monumenta (até o ano 2000, pelo menos).

Por último, é importante falar de um megainvestimento que não chegou a acontecer. A proposta de construção de 4 gigantescas torres articuladas (serviços e habitação), a partir de uma aliança entre o Maharishi Found, de propriedade do milionário indiano de mesmo nome, com sede em Nova York, e a Brasilinvest, do conhecido investidor brasileiro Mario Garnero, foi apresentada como o grande chamariz para outros investimentos no Centro e grande geração de recursos para o município, além de milhares de empregos. A idéia é que fosse financiado pelos fundos de pensão brasileiros e apenas hipotecado pelo fundo indiano (Andrade, 2001). Chegou a ser feita uma lei específica para permitir desapropriações e completa reorganização urbana em dezenas de quarteirões do bairro do Pari, além de investimentos públicos de retorno duvidoso. Comenta-se que o projeto não chegou a ser aprovado porque as “comissões” cobradas pelo executivo e legislativo foram muito altas. No entanto, certamente o que pesou foi o total descrédito do mercado pelo projeto, visto que os setores de ponta dos serviços globalizados estão satisfeitos com o eixo Faria Lima-Berrini. É interessante notar que a proposta era contraditória mesmo com a Operação Urbana Centro.

A história dos investimentos e dos instrumentos para atraí-los mostra que, no poder público e no setor privado, permaneceu a idéia de que, para revalorizar o Centro, é preciso trazer empreendimentos “âncora” e que para que venham são necessárias concessões urbanísticas e fiscais. De fato, nos anos 90, o projeto de reabilitação do Centro se resume a um conjunto de obras nos edifícios e nos logradouros, cuja revalorização deveria ter como efeito a mudança da composição social de transeuntes e moradores, além da substituição das atividades tradicionais por outras mais “charmosas”.

2.3. As lutas pela moradia

Os movimentos populares, desde os anos 80, estavam organizados na luta por melhoria dos cortiços e por moradia na área central. Alguns pequenos resultados foram obtidos na administração Luisa Erundina, resultando na construção de 2 conjuntos habitacionais, o Madre de Deus (48 unidades), na Mooca, e o Celso Garcia (192 unidades), no Brás. No entanto, após a entrada do prefeito Paulo Maluf e durante o governo Celso Pitta, os projetos foram paralizados e nada mais avançou no Centro. Nesse período, várias listas de imóveis vazios, alguns com estudos de viabilidade técnica e financeira, foram apresentadas tanto ao governo municipal (Sehab/Procentro) como estadual (CDHU), visando um programa amplo de atendimento.

A busca por moradia no Centro está na origem de uma forma de luta desenvolvida a partir de 1997: as ocupações organizadas. A primeira ocupação de porte, o prédio da Secretaria da Fazenda na Rua do Carmo, fechado havia mais de uma década, envolvendo cerca de mil famílias (junho de 97). Foram ocupados ainda, entre outros, um edifício pertencente ao INSS, na avenida Nove de Julho (novembro de 97), um conjunto de casas da USP na Rua Pirineus, dois prédios da Secretaria de Cultura do Estado (Rua do Ouvidor e Alameda Cleveland), um prédio da Caixa Econômica Federal (Rua Roberto Simonsen), um prédio do governo federal (rua Brigadeiro Tobias) e vários de propriedade particular. (figura 4)

Essas ocupações têm sido feitas tanto para encontrar uma solução de moradia para as famílias ocupantes como para denunciar o problema habitacional e o abandono de edifícios públicos e privados no centro. A partir das ocupações, os movimentos, em cooperação com assessorias técnicas, desenvolvem projetos e buscam negociar com a Caixa e outros organismos alternativas de financiamento para reformar os prédios e garantir seus direitos de moradores. Algumas ocupações conseguem permanecer, outras são rapidamente reprimidas. No final de 2000 havia 15 edifícios ocupados no centro, abrigando cerca de 1500 pessoas.

Existem muitos projetos para prédios ocupados ou vazios, encontrados pelos movimentos ou oferecidos pelos proprietários. Alguns deles estão sendo analisados pela Caixa, para entrarem no Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Até o ano 2000, apenas um contrato tinha sido iniciado, com as obras iniciadas, o edifício da Rua Fernão Sales, desenvolvido em colaboração com o Movimento de Moradia no Centro (MMC).

Dos projetos da CDHU, estava em andamento a construção de duas torres, com 160 apartamentos, no Pari.

3. A política habitacional do município a partir de 2001: propostas, limites e oportunidades

Na nova administração municipal, do Partido dos Trabalhadores (PT), a região central é apresentada como uma das prioridades políticas. A partir de um debate intersecretarial foi definido um plano para toda a área da Administração Regional da Sé, chamado “Reconstruir o Centro”. Esse plano define um conjunto de objetivos e diretrizes que marcam diferenças essenciais com a visão da administração anterior, do setor privado ligado à Associação Viva o Centro e do governo estadual. Um dos seis objetivos do plano é “ampliar o uso residencial e garantir a diversidade de funções”; outro é “promover ações urbanísticas com inclusão social”.

Acredita-se que no Centro, mais que grandes obras, há necessidade de recuperação e gestão do espaço público, seja para interesse de quem circula pela região ou para melhorar a qualidade de vida dos moradores. Os investimentos em habitação serão essenciais para recuperar edifícios e garantir a sustentabilidade do processo de reabilitação, trazendo moradores que estarão ocupando o Centro dia e noite. O Procentro teve suas funções alteradas e passou a funcionar como uma coordenadoria de implementação do plano Reconstruir o Centro. A comissão consultiva foi ampliada, incluindo mais representantes do governo municipal e representantes de entidades populares⁶.

A política habitacional também considera o Centro como prioridade: os objetivos principais são melhorar as condições da população moradora e viabilizar habitação para os que trabalham na região. Esses objetivos estão ligados aos objetivos mais gerais de repovoamento dos bairros centrais e de controle da expansão urbana e da ocupação de áreas de risco ambiental.

O grande problema para viabilizar essa política é a escassez de recursos municipais, inclusive para habitação. Tradicionalmente os municípios brasileiros dependeram dos recursos federais controlados primeiro pelo BNH e depois pela Caixa Econômica Federal. No entanto, por conta de orientações gerais da política econômica, a cidade de São Paulo está proibido de endividar-se, o que inclui créditos para programas habitacionais. O que a prefeitura vinha fazendo nos últimos anos era recorrer às *operações interligadas*, mas estas foram suspensas por decisão judicial. Alguns programas das gestões anteriores contaram com recursos do BID (programa Cingapura, verticalização de favelas) e BIRD (urbanização de favelas em áreas de proteção de mananciais).

A política habitacional para o Centro supõe recursos próprios a partir de 2002 e convênios para que a Caixa Econômica Federal e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) viabilizem o atendimento a uma parte da demanda habitacional. A Caixa trabalha com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), espécie de *leasing*, com prazo de 15 anos, destinado a famílias com renda de até 6 salários mínimos; e com as cartas de crédito associativo e individual, para rendas superiores. A CDHU acaba de firmar um convênio com o BID para viabilizar o Programa de Atendimento a Cortiços (PAC). Os recursos disponíveis na Caixa e na CDHU permitiriam construir mais de 30 mil unidades nos próximos 4 anos, se houvesse condições operacionais.

Dadas as características urbanísticas e imobiliárias do Centro foram previstos dois tipos de intervenção:

- a) Produção de unidades habitacionais em terrenos ou prédios isolados, a partir da construção nova ou reciclagem de prédios vazios - têm o papel de permitir a diversidade social e funcional de certos bairros; podem ser indutores de outras iniciativas de reabilitação no entorno. Além de oferecer solução habitacional, a produção de novas unidades habitacionais a partir reforma ou reciclagem de uso de edifícios vazios do Centro para transformá-los em moradia, contribui para reverter o processo de abandono de algumas quadras e recuperar o patrimônio arquitetônico. Verificou-se que a construção nova em terrenos vazios seria inviável custos no núcleo mais central, com o padrão atual de custos. A utilização de altíssimos coeficientes para empreendimentos verticalizados é também financeiramente inviável, além de resultar em problemas sociais e econômicos de gestão, ainda não assimiláveis pela política para baixa renda. Por outro lado, os edifícios vazios, muitas vezes, estão sem demanda, seja para seu uso residencial como para eventual reciclagem para faixas de renda média.
- b) Perímetros de reabilitação integrada do habitat (PRIH) – áreas delimitadas em bairros centrais, compreendendo um conjunto de quadras com concentração de moradias precárias, onde haverá atuação articulada de produção habitacional, melhoria das condições de cortiços, reabilitação do patrimônio, criação e requalificação de equipamentos e áreas verdes, melhoria e criação de espaços para atividades econômicas. As intervenções no espaço físico serão acompanhadas de programas culturais, de saúde, de educação, de capacitação profissional e de geração de renda. O plano de intervenção e sua gestão serão feitos de modo compartilhado com moradores e entidades locais. Os recursos virão fundamentalmente de agentes habitacionais públicos e privados (Caixa, CDHU, FMH, cooperativas), combinados com recursos específicos para ações de preservação e programas sociais, incluindo financiamentos e cooperação internacional. Órgãos municipais envolvidos: Sehab (responsável), Cohab, Emurb, Verde, SAS, Cultura, Saúde.

Vários projetos PAR que estavam em andamento havia vários meses, a partir de negociações entre os movimentos de moradia e a Caixa, tiveram seus projetos aprovados na Sehab logo após a mudança de administração. Vários outros estão sendo aprovados. O processo de definição dos primeiros perímetros está em andamento, a partir de discussões com movimentos populares e agentes financeiros.

Entretanto, a viabilização desses programas e o atendimento às famílias com renda abaixo de baixa renda está subordinada à disponibilidade de recursos, custo de produção no Centro e capacidade de pagamento da demanda.

3.1. O custo de produção e a necessidade de subsídios

Em que pesem todas as vantagens econômicas da habitação na área central, seja para o poder público ou para os beneficiários, os custos diretos de produção das unidades são maiores que nos bairros periféricos. Os empresários e alguns movimentos sociais vêm insistindo no aumento do valor financiado pelo PAR. A Prefeitura e a Caixa entendem que se o valor de financiamento for aumentado os preços dos terrenos e prédios vazios no Centro vão acompanhar esse aumento. Por outro lado, sem subsídio, os valores altos deixariam de fora um número ainda maior de famílias.

A falta de política de subsídios é um problema geral da política habitacional brasileira, forçando a adequar estritamente o custo da unidade à capacidade de pagamento das famílias. Esses subsídios, quando existem, são atribuídos ao imóvel. Geram desequilíbrio financeiro nos agentes promotores e injustiças sociais, inclusive por conta dos repasses das unidades. Na falta de subsídios às famílias, as mais pobres não podem obter o financiamento; como a administração dos créditos é mal feita, os que recebem financiamento acabam não pagando o que devem. Isso, segundo o novo secretário da Habitação, Paulo Teixeira, representa uma dupla penalização dos mais pobres.

Há consciência de que o uso residencial no Centro exige muito menor investimento em infra-estrutura e deveria ser estimulado com subsídios. O problema consiste em ter recursos para subsidiar. A Sehab está definindo uma nova política de subsídios habitacionais para a população de mais baixa renda, mas com a preocupação de que o Fundo Municipal de Habitação (FMH) não perca a sua capacidade de investimento. Por isso, a revisão da legislação do Fundo deverá considerar as seguintes condições básicas:

- Garantia do equilíbrio econômico-financeiro da instituição e do FMH, assegurando-se, progressivamente, o equilíbrio das operações;
- Que o subsídio seja explícito, pessoal, temporário e intransferível;
- Explicitação do montante de recursos a serem destinados ao subsídio, devidamente segregados dos recursos para produção ou investimento;
- Possibilidade de recuperação, ao longo prazo do financiamento, ao menos de parte dos subsídios concedidos;
- Possibilidade de recuperação total do subsídio concedido, nos casos de revenda ou alterações dos beneficiários durante a vigência do contrato de financiamento;
- Dimensionamento do montante do subsídio de acordo com a situação socioeconômica do beneficiário, revista periodicamente.

No âmbito do Fundo Municipal de Habitação – FMH – propõe-se, ainda, a criação de fundos específicos que lhe dariam equilíbrio financeiro e capacidade de suportar uma política de subsídios e do risco de crédito.

- Fundo de Aval - destinado a cobrir risco de crédito;
- Fundo de Subsídio - destinado a absorver parcela do valor de financiamento correspondente à diferença entre o valor da prestação de amortização (retorno do principal) e a capacidade de pagamento do beneficiário).
- Fundo de Equalização de Taxas - destinado a absorver a diferença entre a parcela referente aos juros e correção monetária na prestação do beneficiário, e sua capacidade de pagamento.

O programa PAR, da Caixa, destinado a famílias com renda até 6 salários mínimos, permite fazer HIS com valor até R\$ 25.000. Existe um subsídio na taxa de juro do empréstimo do FGTS para a Caixa, que permite que o valor do arrendamento seja de 0,7%, ou seja, cerca de R\$ 175 (Silva, org, 2001). Para os beneficiários, trata-se de um aluguel com vantagens: se pagar religiosamente por 180 meses (15 anos), o beneficiário tem o direito de tornar-se proprietário. Mas, deixar de pagar o arrendamento por dois meses implica na perda total dos valores pagos e do direito de permanecer no imóvel. De qualquer modo, os valores mensais do arrendamento são muito inferiores aos praticados nos cortiços, para áreas muito menores e péssimas condições de habitabilidade. Buscando contornar a rigidez dos critérios de aceitação da Caixa, o Município propôs dar uma garantia pelo Fundo de Aval, a fim de que mais famílias entrem no programa. Afinal,

algumas das famílias não aceitas estão pagando aluguéis bem mais altos nos cortiços. Essa garantia será dada por um ano, tempo considerado suficiente para que o beneficiário comprove, junto à Caixa, suas condições de “bom pagador”.

As linhas de financiamento disponíveis contemplam uma parte relativamente importante da demanda pela *casa própria* no Centro. As famílias com renda inferior a 3 salários mínimos, deverá ser atendida fundamentalmente pelo programa de locação.

3.2. O programa de Locação Social

Entende-se como Locação Social a política destinada a possibilitar a ofertar unidades de aluguel compatíveis com as necessidades familiares e com sua capacidade de pagamento. Embora seja a solução básica de todas as políticas habitacionais européias, os sistemas baseados na locação não conseguiram até hoje ser discutidos no Brasil, face à predominância absoluta do modelo e do sonho da *casa própria*. No programa habitacional do município, a Locação Social aparece como um programa experimental. Ela seria complementar a uma política de *casa própria*, procurando atingir famílias sem condições financeiras para a aquisição ou que tivessem o aluguel como opção permanente ou ocasional.

Embora a Locação Social seja uma proposta que poderia ser estudada para o conjunto da cidade, parece que a área central seria a mais indicada para um projeto experimental, pelos seguintes motivos:

- o percentual de domicílios alugados é bastante superior ao de outros bairros;
- a concentração de cortiços é grande, atendendo a pessoas de menor renda ou sem condições de comprovação de renda;
- os valores de financiamentos para aquisição, considerados por metro quadrado, serão mais altos do que os de empreendimentos em áreas periféricas;
- existe reivindicação de movimentos sociais para que se estude ou implante um programa de aluguel na região.

Um programa público de aluguel poderia também ter o papel de interferir no mercado popular de aluguel, reduzindo o poder dos proprietários de cortiços em relação a valores cobrados e outros abusos. Seria uma solução que poderia também resolver o problema de utilizar prédios públicos muito valorizados ou cuja venda não fosse possível.

A proposta inicial aponta para três linhas de atuação dentro do programa de Locação Social:

- a) Oferta de unidades habitacionais com valores de aluguel compatíveis com a renda das famílias; isso se faria pelo estabelecimento de um “aluguel de referência”, capaz de cobrir a recuperação do investimento e as despesas de manutenção das unidades, e de um subsídio, destinado a pagar a diferença entre o valor de referência e a capacidade de comprometimento de cada locatário. Este subsídio seria revisto periodicamente.
- b) Criação de um seguro-fiança para possibilitar que as famílias de menor renda participem do mercado formal de locação (com contratos) e escapem das condições abusivas impostas pelos proprietários dos cortiços;
- c) Fiscalização dos cortiços, de modo a evitar abusos e garantir um mínimo de habitabilidade (utilização da Lei Municipal 10.928/91, conhecida como *Lei Moura*).

Um dos problemas apontados para a implementação desse programa no Brasil seria a gestão das unidades e das partes condominiais, assim como da parte financeira e civil dos contratos. Talvez essa gestão pudesse ser assegurada por fundações, por ONGs ou pelas mesmas associações que desenvolvem programas de casa própria.

3.3 Instrumentos para viabilizar uma política duradoura

Existe uma preocupação com os preços atualmente pedidos pelos imóveis e com a valorização que estará ligada ao processo de reabilitação do Centro, que impediriam a continuidade da política. Propõe-se analisar os vários instrumentos urbanísticos incidentes sobre os bairros centrais, tratando de retirar os elementos que entrem a produção habitacional e introduzindo outros que estimulem essa produção e permitam controlar os preços imobiliários. Algumas alterações poderão ser feitas por decreto ou por mudança na forma de aplicação das leis existentes; outras, dependerão de alteração legal, inclusive do Plano Diretor.

No que se refere à problemática de obtenção de terrenos e edifícios vazios, a grande novidade é o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), recentemente aprovado, que regulamenta a “função social da propriedade”, prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e cria outros instrumentos de gestão fundiária. Trata-se de incluí-los no Plano Diretor e fazê-los dialogar com os instrumentos já existentes.

Quadro 2. Instrumentos criados ou redefinidos pelo Estatuto da Cidade

	Condições p/ implementação	Dificuldades previstas
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5º)	Em perímetro delimitado e segundo objetivos definidos no PD	Aceitação do edifício vazio como sub-utilizado (a Lei fala do solo)
IPTU progressivo no tempo (art. 7º)	durante 5 anos, enquanto não cumprido o anterior	
Desapropriação com pagamento em títulos (art. 8º)	após prazo anterior	
Usucapião especial em imóvel urbano (art. 9º)	Não depende do Plano Diretor. Permite usucapião coletivo	Necessitaria plano urbanístico ou de reforma do edifício ocupado.
Concessão de uso especial para fins de moradia	VETADO. Há medida provisória em discussão.	
Direito de superfície (art. 21)	Não depende do PD	
Direito de preempção (art. 25)	Em perímetros delimitados no PD	Montagem de mecanismos de gestão.
Otorga onerosa do direito de construir (art. 28)	Em perímetros delimitados no PD. Exige lei municipal específica	
Operações urbanas consorciadas (art. 32)	Em perímetros delimitados no PD. Exige lei mun. específica	
Transferência do direito de construir (art. 35)	Exige lei municipal específica, baseada no PD	
Estudo de impacto de vizinhança (art. 36)	Exige lei municipal específica	

As propostas de alteração da legislação urbanística apontam para a necessidade de incentivos especiais para a produção de habitação de interesse social

- que tornem esse uso mais interessante para os proprietários do que outros;
- que permitam aos órgãos públicos, cooperativas e associações, adquirir por melhor preço do que outros interessados.
- que criem facilidades especiais para reciclagem para moradia social.

A revogação ou total revisão da Operação Urbana Centro para adequá-la aos objetivos do plano Reconstruir o Centro e da política habitacional é fundamental e tem sido proposta por setores do governo e dos movimentos populares. Acredita-se que os altos coeficientes de aproveitamento, oferecidos gratuitamente ou com descontos para os usos hoteleiros, residencial e de serviços, determina uma valorização dos terrenos disponíveis. No entanto, essa discussão tem esbarrado no receio de contrariar frontalmente os promotores imobiliários. Estes, como vimos, interessam-se basicamente pela troca de potencial construtivo para outras regiões da cidade. Existe consenso no favorecimento à produção de HIS, mas incompreensão de alguns quanto aos efeitos nocivos, analisados anteriormente.

Outra questão a monitorar será a pressão pela transformação das Zonas 6 (uso predominantemente industrial) (*ver figura 2*). Considera-se importante estabelecer percentuais obrigatórios de HIS, estimular o uso misto, evitando condomínios fechados ou concentração exclusiva de serviços. Essas Z-6 estão principalmente ao longo do Tamandateí, em continuidade com o projeto do Eixo, desenvolvido pela prefeitura de Santo André.

Ainda outros instrumentos poderiam ser introduzidos na legislação municipal ou reavaliados para viabilizar a produção residencial no Centro e evitar processos de transformação urbana inadequados:

- Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – áreas (terrenos, quadras) onde seriam estabelecidas percentagens mínimas de HIS, regras específicas para produção e regularização, assim como utilização de diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; essas zonas seriam vinculadas a um plano de intervenção, determinando responsabilidades municipais e dotações orçamentárias específicas; discute-se a possibilidade de implantá-las sem esperar pelo Plano Diretor, por meio de lei específica, utilizando instrumentos e mecanismos que não dependam do PD.
- urbanização consorciada – formas de parceria entre o poder municipal e proprietários ou associações de moradores;
- controle do remembramento de lotes, segundo objetivos perseguidos em cada bairro;
- restrições à demolição de construções que não sejam vinculadas à construção imediata de edificação coerente com a zona;
- análise de impactos sociais e culturais de projetos urbanos ou de reforma ou reciclagem de usos;

- controle do número de vagas de garagem segundo diferentes situações de acessibilidade;
- obrigatoriedade de % de HIS por setores da cidade, ou mesmo em cada empreendimento, como forma de estimular a diversidade e combater a segregação espacial;
- doação para HIS em projetos de verticalização intensiva;
- proibição de R3-02 (condomínios fechados) na área central;
- permissão de edifícios com uso misto (residencial e comercial na atual Zona 2).

A redução dos custos de produção na área central poderia acontecer ainda partir de três aspectos:

- a redução dos valores de construção e de reciclagem/reforma dos edifícios;
- novos mecanismos para obtenção de imóveis e
- critérios de projeto no programa PAR e outros.

a) a redução dos valores de construção e de reciclagem/reforma dos edifícios

Não existe uma legislação municipal específica para reabilitação e reciclagem de edifícios, sendo estas consideradas como reformas, o que tem criado dificuldades de interpretação e aprovação. As propostas para alteração do Código de Edificações (em andamento na câmara de Vereadores) permitem expressamente contornar as dificuldades para mudança de usos e subdivisão de apartamentos, desligando-as de exigências fitas para as construções novas, desde que sejam garantidas as condições de salubridade e adaptadas às condições de segurança.

Facilidades específicas para a construção de habitação popular nas áreas centrais já existem desde o decreto 31.601/92, que foi discutido paralelamente ao programa de cortiços da administração 89/92. Esse decreto – e suas sucessivas alterações nos anos seguintes - caracteriza-se por oferecer coeficientes de aproveitamento maiores que os da Lei de Zoneamento, desde que sejam construídas unidades de padrão popular, por agentes promotores públicos ou conveniados ou agentes privados operando com recursos do SFH para famílias com renda mensal até 12 salários mínimos. Ele alterou a antiga legislação de interesse social (decreto 14.025/75), deixando de proibir os prédios de mais de 5 andares (com elevadores) e permitindo a construção de áreas comerciais nos prédios. A principal crítica ao decreto atual é a proibição de garagens cobertas, o que - na área central - acaba por gerar dificuldades para o bom aproveitamento do terreno. Para atender a isso e a outras deficiências, já está sendo discutido uma proposta para um novo decreto, incorporando as sugestões dos diversos interessados na produção de HIS no Centro.

Aspectos que deverão ser enfrentados são o atraso técnico na área de reformas e a falta empresas especializadas nesta atividade. Isso se deve à exclusividade dos financiamentos para construção nova, até recentemente. Não se conta com tecnologia nem indústria adaptada à reabilitação de edifícios. As empresas cadastradas pela Caixa Econômica Federal, por exemplo, são aquelas que passam pela análise de risco técnico e financeiro da instituição, mas não são especializadas. O aprimoramento tecnológico e a especialização

permitiriam a redução dos preços e também contratação de empresas menores, com menor custo. Esse aspecto está sendo abordado por meio de convênios de cooperação técnica com países onde a reabilitação de imóveis está mais desenvolvida

b) novos mecanismos para obtenção de imóveis

A possibilidade mais óbvia seria a de adquirir um grande número de imóveis enquanto ainda não estão valorizados. No entanto isso esbarra na falta de recursos da Prefeitura e nas regras do programa PAR, que só permite a aquisição quando cada projeto já está com sua viabilidade aceita.

Foi elaborado um projeto de lei que permite a quitação de grandes dívidas fiscais por meio da dação em pagamento de imóveis. Uma avaliação inicial da Secretaria de Finanças do município (SF) identificou que os mil maiores devedores são proprietários de muitos imóveis no Centro. Esse mecanismo de obtenção de imóveis poderia ser mais eficiente do que a desapropriação, porque só se faria com valores de avaliação dos órgãos municipais e não teria os custos adicionais daquele instrumento (peritos, custas processuais, juros, etc). Só seriam aceitos imóveis de real interesse, não havendo a idéia de transformar a Prefeitura numa imobiliária. Seria importante sobretudo para o programa de Locação Social.

Existe também a possibilidade de obter imóveis públicos para habitação popular a partir do processo de revisão das atuais concessões de uso a entidades privadas, cujo interesse social está sendo contestado por uma Comissão de Inquérito da Câmara Municipal.

Além disso, existem tratativas para utilização dos estoques imobiliários da Universidade de São Paulo, que, até 1990 recebia as chamadas “heranças vacantes”, e da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), proprietária de diversas áreas ao longo da via férrea.

c) Critérios de projeto e uso misto

No caso do programa PAR, o valor máximo financiado de R\$ 25.000 deverá cobrir, na reforma ou reciclagem, a compra do imóvel mais o custo das obras de adaptação necessárias para criar pequenos apartamentos. Diante dos custos atuais, nas áreas mais centrais, os arquitetos estão chegando a apartamentos muito pequenos. Isso remete à discussão sobre a necessidade de aumentar os valores do financiamento. No entanto, há uma certa margem para melhorar o desempenho. Por exemplo, a Caixa tem comprado prédios inteiros, incluindo os térreos com uso comercial, e incluído essas áreas nos cálculos do empreendimento. Está sendo proposto não incluir áreas de térreos no projeto habitacional e sim destiná-los para usos comerciais e institucionais, mediante separação das matrículas. Isso permitiria reduzir custos ou aumentar as áreas dos apartamentos. Além do mais, a manutenção de usos comerciais é mais adequada para os bairros.

O uso misto deve ser utilizado também em conjuntos ou edifícios novos no Centro, como forma de reduzir valores e despesas condominiais para os HIS. Além disso, poderia estar ligado a programas de geração de renda.

Considerações finais

Em que pesem o discurso da reabilitação, os incentivos e os investimentos públicos e privados na recuperação de alguns imóveis de prestígio, ainda não houve interesse dos promotores imobiliários pelo Centro. Houve poucos negócios e poucos lançamentos imobiliários, estes concentrados em bairros com tradição anterior de atratividade.

Não há elementos para avaliar se esse interesse aumentará nem quando isso ocorreria. Deve-se considerar a atratividade de outras zonas da cidade, igualmente facilitadas por operações urbanas, além da conjuntura econômica. No entanto, a existência de um plano de atuação integrada da prefeitura, garantindo a melhoria e controle dos espaços públicos, trará outros elementos de atração para empreendimentos residenciais e de serviços no Centro.

O relativo desinteresse do setor imobiliário – especialmente pela utilização de prédios vazios - pode representar uma boa oportunidade para o desenvolvimento de programas habitacionais na área central, ao lado de algumas outras condições favoráveis ou de enfrentamento possível:

- a) Na ausência de demanda por edifícios vazios, os agentes públicos constituem, na prática, os únicos compradores potenciais, podendo exercer um relativo controle sobre uma tendência especulativa dos proprietários. Nesse momento, existem muitos que estão tentando vender há vários anos e que acumulam importantes dívidas fiscais com o município. Infelizmente, as linhas de financiamento disponíveis não permitem fazer um estoque de prédios e terrenos.
- b) Os custos de produzir HIS no Centro são mais altos que na periferia, devido aos valores dos prédios e valores de reforma. Existe o risco de fazer unidades muito pequenas, não adequadas às famílias, por conta do custo de produção e dos valores de financiamento. Mas há margens para redução dos custos, que dependeriam do desenvolvimento da tecnologia de reforma e reciclagem, assim como da combinação de usos nos edifícios, entre outros aspectos. Por outro lado, as obras de reforma são muito mais rápidas que as de construção nova.
- c) Há recursos disponíveis para atender uma parte importante das famílias já moradoras e interessadas em morar no Centro. O programa PAR– destinado às famílias entre 3 e 6 salários mínimos – pode permitir a muitos encortçados pagar menos pelo arrendamento do que pelo aluguel no cortiço, e com muito mais conforto. As linhas da CDHU também atenderão a essas faixas de renda e um pouco mais elevadas.

Persiste o problema das famílias com renda insuficiente para esses programas, que poderá ser solucionado com o programa de Locação Social. No entanto, esse programa, para alcançar uma escala importante, depende de recursos do município para subsídios e da montagem de um sistema de gestão eficiente.

Sobre os instrumentos urbanísticos existentes e passíveis de implantação a partir do estatuto da Cidade, resta muito a discutir sobre sua coerência com os programas

habitacionais e sua eficácia diante da conjuntura de mercado. Não pretendo aprofundar este aspecto, mas apenas levantar algumas questões.

O município precisaria ter uma posição mais coerente quanto à Operação Urbana Centro. Será difícil extingui-la, porque tem todo o apoio da Associação Viva o Centro e do setor imobiliário. Mas precisaria ser repensada para beneficiar aqueles usos considerados prioritários e atrair investimentos compatíveis com os objetivos do Plano Reconstruir o Centro de “promover ações urbanísticas com inclusão social”. Alguns não percebem que estimular indiscriminadamente a ida empreendimentos sofisticados (hotéis e shoppings de luxo, por exemplo) para os bairros centrais terá como efeito inviabilizar algumas atividades tradicionais e moradia de famílias de renda média e baixa.

Em outras operações urbanas imaginadas para gerar recurso para obras e habitação, mediante a venda de coeficientes, corre-se o risco de gerar um processo de gentrificação que crie problemas muito maiores do que aqueles que se pretendeu resolver.

Para concluir, é fundamental reconhecer que a viabilidade dos programas habitacionais no Centro de São Paulo está muito favorecida pela atividade dos movimentos sociais organizados, apoiados por assessorias técnicas. Isso diferencia São Paulo de outras cidades brasileiras com processos de reabilitação do Centro que resultaram em gentrificação ou que não combinaram esse processo com produção habitacional. Os movimentos sociais iniciaram um processo de conquista de imóveis vazios, mediante a invasão e posterior negociação de financiamento com a Caixa e a CDHU. Organizaram grupos de interessados, negociaram com proprietários, contrataram e discutiram os projetos. Atualmente, não apenas pressionam os agentes públicos (prefeitura, governo estadual e Caixa) como têm apresentado propostas importantes para operacionalização de programas e para adequação da legislação.

Setembro/2001

Bibliografia

ADVISER CONSULTORES LTDA., *Estudo de mercado nº 98.778, Vol. I*. Procentro. São Paulo, 1998.

ANDRADE, J.P. *Da cultura de intervenção à intervenção da cultura: consenso e gentrificação nas novas estratégias de revalorização do Centro histórico de São Paulo*. Trabalho de Graduação Individual apresentado à FFLCH, 2001.

ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. *Memória do Encontro Centro XXI: preparatório do Encontro Internacional*. São Paulo: Viva o Centro, 1994.

_____. *São Paulo: Centro XXI - entre história e projeto*. São Paulo: Viva o Centro, 1995.

BONDUKI, Nabil. Do cortiço à habitação digna: uma questão de vontade política. In : *Revista URBS*, ano II, no 11, fev/março 99.

FIX, M. *Parceiros da Exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

KOHARA, Luís Tozuki. *Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços: Estudo de casos na área central da cidade de São Paulo*. Tese (mestrado), Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 1999.

SILVA, Helena M.M.B. *Terra e Moradia: que papel para o município?* Tese de doutoramento. FAU-USP, 1998.

_____. A oportunidade da reabilitação do centro de São Paulo. In: *Revista Qualidade na Construção*. Sinduscon/SP. Nº 21, ano III. São Paulo, 1999.

_____. *Habitação no Centro de São Paulo: Como viabilizar esta idéia?* Documento preparado para encontro. Org. Lab-Hab FAU-USP/CEF. São Paulo, Agosto de 2000.

_____. (org) Relatório do Encontro *Habitação no Centro de São Paulo: Como viabilizar esta idéia?* São Paulo, 2001.

SCHOR, S.M. in: Relatório *Habitação no Centro de São Paulo: Como viabilizar esta idéia?* São Paulo, 2001.

Notas

¹ Taxa geométrica de crescimento anual.

² Para obtenção dos valores recebidos por locação foram descontados: 15% de domicílios vazios, despesas de manutenção e despesas com gerentes ou faxineiros.

³ Essa pesquisa utiliza outra nomenclatura para os bairros (zonas de valor) e não inclui todos as áreas de interesse deste trabalho. Deixa de fora os bairros do Brás, Mooca e Santa Cecília.

⁴ Associação Viva o Centro. Documento 1, janeiro de 1993.

⁵ A legislação brasileira prevê esses três níveis de tombamento, que são aprovados, respectivamente pelo IPHAN (nacional), CONDEPHAAT (estadual) e CONPRESP (municipal)

⁶ A nova Comissão Procentro tem 31 membros, sendo 16 da administração e 15 de diferentes setores da sociedade. Entre os representantes municipais, foram introduzidas as secretarias sociais. Entre os representantes da sociedade, são mantidos os que já estavam e acrescentados o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Sindicato dos Arquitetos, A União de Mulheres, a União dos Movimentos de Moradia, a Ordem dos Advogados, o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arquitetônico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo – Condephaat.

.