

documento preparado para o encontro

habitação no centro de sp: --- **como viabilizar essa idéia?**

helena menna barreto silva

organização: LabHab/FAUUSP
patrocínio: Caixa Econômica Federal
apoio: FUPAM, METRÔ/SP



HABITAÇÃO NO CENTRO DE SP: como viabilizar essa idéia?

Documento preparatório

Introdução

1. A população e o uso residencial no Centro

- 1.1 Um pouco da história...
- 1.2 Quantos moram no centro?
- 1.3 Condições de ocupação dos domicílios
- 1.4 O mercado imobiliário residencial formal
- 1.5 Os cortiços
- 1.6 As ocupações de prédios
- 1.7 Algumas características das famílias moradoras no Centro

2. As características urbanísticas, os usos do solo e as normas

- 2.1 A evolução recente do uso do solo
- 2.2 As atividades e o emprego
- 2.3 Espaços públicos, infra-estrutura, equipamentos e transportes
- 2.4 As normas urbanísticas
- 2.5 As iniciativas de reabilitação: limites e contradições

3. A intervenção pública na questão habitacional: iniciativas e desafios

- 3.1 Iniciativas no governo municipal a partir de 1989
- 3.2 Os programas da CDHU
- 3.3 Problemas para uma atuação massiva e sustentável

4. Bibliografia

HABITAÇÃO NO CENTRO DE SP: como viabilizar essa idéia?

Este documento tem como objetivos organizar as informações disponíveis sobre a região central e levantar questões para serem aprofundadas no Encontro de Trabalho, seja nas palestras previstas ou nas discussões.

O Encontro **Habitação no centro de São Paulo: como viabilizar essa idéia?** tem como objetivo promover um debate com especialistas e entidades interessadas no desenvolvimento de uma política habitacional no centro, de modo a aumentar o conhecimento de todos sobre essa problemática e produzir encaminhamentos para sua concretização.

A ampliação do uso residencial nas áreas centrais de São Paulo está na ordem do dia desde o início da década e parece ser um consenso, mas a questão não é simples no contexto do processo de reabilitação. Entre planejadores, prevalece a opinião de que a política de reabilitação do centro, incluindo a restauração de seu patrimônio construído e da qualidade ambiental, depende da intensificação das atividades econômicas formais e da recuperação do uso residencial. O documento preparado para o projeto de Plano Diretor em 1991 aponta 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. Os movimentos de moradores em cortiços e sem-teto defendem o direito de permanecer no centro e reivindicam projetos habitacionais e, mais recentemente, intensificam a ocupação de prédios para pressionar por financiamento compatível com rendas familiares baixas. Além disso, o centro abriga também uma população que não vive em cortiços e atividades industriais e terciárias de pequeno e médio porte, com interesses a defender num projeto de revitalização. Por outro lado, temos as iniciativas da Associação Viva o Centro, da prefeitura e do governo estadual visando a revalorização do patrimônio, requalificação do espaço público e intensificação de atividades culturais; assim como propostas de estímulo à reinstalação do terciário de prestígio e aumento da atividade imobiliária residencial. Embora essas iniciativas pareçam simplesmente paralelas, elas envolvem também conflitos ligados à disputa pelo espaço.

Por causa da disputa pelo espaço - e de intenções de limpeza social explícitas ou camufladas - não se conhece nenhuma política de revitalização do centro que não tenha sido acompanhada de valorização e da conseqüente expulsão das famílias mais pobres, mesmo quando existe essa preocupação por parte do poder público. Em São Paulo, parece que um processo de grande valorização, devido a uma requalificação tal que estimule a instalação de famílias de alta renda ou de comércio de prestígio (exemplo do Marais, em Paris) não está em causa. Mas certamente haverá uma tendência à expulsão das famílias residentes nas construções deterioradas, mesmo com a simples expectativa de valorização pelas obras ou pelas vantagens oferecidas pelo poder público ao setor privado, visando a reabilitação. Cabe ao poder público e à sociedade implementarem instrumentos de política urbana e investimentos em programas de habitação social que se contraponham às tendências de expulsão.

Infelizmente, no Brasil, temos tido duas políticas que andaram de modo completamente independente: a política habitacional e a política de defesa do patrimônio. A política habitacional tem se baseado exclusivamente na construção de novos edifícios, sendo que os conjuntos de interesse social são localizados nas periferias das cidades, desprovidos de infraestrutura e serviços essenciais; a política de proteção ao patrimônio tem estado basicamente voltada para a preservação de monumentos ou conjuntos arquitetônicos, não tendo propostas concretas para a reabilitação e manutenção do uso residencial nos imóveis ou nas zonas de preservação do patrimônio cultural e arquitetônico. Por outro lado, essas duas políticas estiveram desligadas de uma política urbana, ou seja, voltada para garantir a qualidade de vida do conjunto de cidadãos, no conjunto da cidade.

Partimos do pressuposto de que uma política habitacional no centro é possível e é necessária para a cidade.

A área central, apesar de ter excelente infra-estrutura e acessibilidade, vêm continuamente perdendo população. Parte dos edifícios abandonados por essa população permanecem vazios; casas são demolidas para transformação em áreas de estacionamento. No entanto, o Centro apresenta atualmente boas oportunidades de produção de unidades habitacionais para faixas de renda média/baixa e baixa, pelas seguintes razões:

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

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

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

Nesse Encontro estaremos discutindo basicamente de que modo seria possível aumentar a oferta residencial no centro, garantindo a produção de unidades com custos acessíveis a famílias com renda próxima a que hoje aí habita; e de modo coerente com os objetivos de preservação do patrimônio cultural e do papel simbólico do centro, da oferta de emprego e da requalificação urbana. Acreditamos que, além de alguns projetos pontuais, é absolutamente indispensável desenvolver uma política abrangente e sustentável.

Sobre que área estamos falando?

Não existe um limite definido para o que chamamos *áreas centrais* em São Paulo Podemos dizer que são bairros situados no centro histórico e seu entorno, caracterizados pela tradição de uso misto, perda de atividades e de população, desvalorização imobiliária, presença de edifícios abandonados e espaços públicos utilizados. Inclui os atuais distritos censitários da Sé, República, Santa Cecília, Liberdade, Parí, Cambuci, Brás, parte do Bexiga, Barra Funda, Belém e Mooca.

As fontes para as análises que compõem esse documento são alguns estudos monográficos; os censos do IBGE; a pesquisa OD; dados do cadastro imobiliário da Secretaria de Finanças do MSP.

Conforme o tipo de informação, utilizaremos a atual divisão distrital do IBGE, a divisão distrital anterior a 1991 e a divisão em Zonas de Origem de Destino, adotada nas pesquisas da Companhia do Metrô. Note-se que a incompatibilidade entre as divisões distritais (e dos setores censitários) adotadas antes e depois de 1991 impede as séries históricas abrangendo décadas anteriores.

1. A população e o uso residencial no centro

1.1 Um pouco da história...

Até meados do século XIX, embora capital da província, São Paulo era um pequena vila inexpressiva que não tinha passado pelas transformações que o período imperial tinha trazido ao Rio de Janeiro e outros centros urbanos importantes. No entanto, com o crescimento do cultivo do café no oeste do estado (da província) de São Paulo, sua posição lhe permite um papel estratégico entre as regiões produtoras e o porto exportador de Santos, favorecida ainda pela rede ferroviária e por sua condição de centro político-administrativo, comercial e cultural da região. Essas condições permitem que a cidade passe a abrigar toda uma série de funções essenciais ao desenvolvimento da cafeicultura, tais como o recrutamento da mão-de-obra, o contato com os exportadores e as operações de crédito junto às agências bancárias. São Paulo passa a sediar as moradias dos fazendeiros e os seus negócios decorrentes da transferência do capital cafeeiro para investimentos no setor industrial, comercial, imobiliário e bancário. Como consequência da instalação da oligarquia cafeeira e da chegada de imigrantes e ex-escravos, De cerca de 31 mil habitantes em 1872, a população passou a cerca de 65 mil em 1890, chegando a 240 mil em 1900 e 357 mil em 1910¹. Mesmo parte dos imigrantes vindos para a lavoura preferiam ficar na cidade, onde poderiam ligar-se ao pequeno comércio, atividades burocráticas e ao trabalho na indústria. Outros, abandonavam o campo depois das obrigações contratuais e por não terem conseguido obter terras cultiváveis.

Até o início do século XX, as classes sociais se misturavam no espaço urbano e nas edificações, concentrando-se na área mais central. No início, a quase totalidade da população de São Paulo se concentrava no sítio original da cidade, em áreas como Luz e Santa Ifigênia, que recebiam grande quantidade de habitações coletivas, ao lado de habitações isoladas de pequenos proprietários urbanos. Aos poucos, foram se formando novos bairros operários no entorno das indústrias (como o Brás e a Mooca), por sua vez localizadas ao longo das vias férreas. As famílias mais ricas iam para os novos loteamentos: o loteamento de Campos Elíseos foi aberto em 1879; em 1883, foi loteada a colina de Santa Cecília, que deu origem a Higienópolis²; a avenida Paulista foi inaugurada em 1895. Tanto nas áreas mais centrais como nos novos bairros, os trabalhadores da indústria e do comércio moravam em cômodos alugados em porões e construções precárias em fundos de lotes (cortiços).

A situação de saneamento era grave, por falta de esgotos, de drenagem, de coleta de lixo, de calçamento, tudo isso combinado com a inundação de córregos, tanto nas áreas mais centrais como nos novos bairros que se formavam por loteamento de chácaras. Nas habitações coletivas havia problemas de contaminação devido a águas paradas, ao acúmulo e refluxo de detritos; sem falar na umidade, falta de ventilação, superlotação. Essa situação iria provocar, ainda no final do séc. XIX, um conjunto de intervenções públicas de natureza sanitária, seja por meio de obras de saneamento básico, de leis controlando o padrão das edificações populares ou de medidas de fiscalização das moradias e da vida familiar da população mais pobre. Viria também um urbanismo com intenções saneadoras ou higienistas, ao lado dos objetivos de embelezamento.

O novo papel de São Paulo na economia nacional passou a exigir a adequação do seu espaço central para atender às novas funções e às exigências de uma classe com dinheiro e aspirações de viver numa cidade de padrão europeu. Não bastava criar um outro centro mais

¹ Números citados por Maria Adélia Aparecida de Souza. *A identidade da Metrópole*. 1994, p. 63

² Maria do Carmo Bicudo Barbosa, na sua tese de doutoramento *Tudo como dantes no quartel de Abrantes*, 1987. p.278

moderno e adequado; era preciso também destruir as marcas do passado colonial e provinciano. Inicia-se uma história de destruição/reconstrução que marcaria até hoje a cidade, cujo memória pouco se consegue perceber no espaço nem na arquitetura. Com a presença das oligarquias no comando da cidade, foram feitas, já pelo primeiro prefeito, Antônio Prado (1899/1910), as transformações para criar uma cidade com aparência rica, inspirada na cidade européia. Implantou-se a iluminação elétrica e os bondes passaram a ser elétricos; as ruas foram alargadas e pavimentadas; as praças foram ajardinadas e encheram-se as principais avenidas de árvores. Foi construído o Teatro Municipal, do outro lado do vale do Anhangabaú, onde se desenvolveria o centro novo da cidade. A obra do teatro, símbolo dos padrões franceses que os senhores da cidade pretendiam imitar, foi feita com materiais importados da Europa e quase arruinou os cofres municipais. Na área do Triângulo, apareceram os usos copiados de Paris, como as confeitarias, os cafés, as livrarias e casas vinícolas, as lojas de produtos importados, as casas de moda³.

As transformações no espaço e no uso no centro eram também fundamentais para criar condições de maior rentabilidade para o investimento imobiliário e se articulavam com os objetivos da política sanitária, no sentido de evitar as habitações populares, necessariamente precárias. Além das medidas legais e das demolições, a simples valorização iria permitir ao mercado controlar o tipo de moradores das áreas centrais, pela sua capacidade de pagamento.

O prefeito Raymundo Duprat, que governou a cidade entre 1911 e 1914, continuou e consolidou as medidas modernizadoras de Antônio Prado. O plano concebido pelo urbanista francês Bouvard para urbanização do vale do Anhangabaú e integração entre o *centro velho* e o *centro novo* implicou a demolição de vários quarteirões para o alargamento de ruas e construção de praças, visando facilitar o acesso dos automóveis. No vale, onde até essa época passava um ribeirão poluído e de onde se viam os fundos dos cortiços das ruas Líbero Badaró e Formosa, foi criado um passeio público ajardinado, o qual permitiu uma boa integração entre o Teatro Municipal e o belvedere da Líbero Badaró, onde se situavam os dois palacetes do conde Prates⁴. Mas o artigo primeiro do regulamento dos parques e jardins, de 1910, “impedia às pessoas de baixa condição econômica - e aos marginalizados - o gozo das delícias inocentes de um simples banco de jardim”⁵.

Algumas das áreas demolidas - certamente não por coincidência - eram locais de concentração de cortiços, de mendigos, de marginais e de prostitutas. A valorização imobiliária foi tanta que os aluguéis de cortiços na vizinhança subiram vertiginosamente. Segundo o agitador anarquista Gigi Damiani, em artigo citado por Rolnik (1982) “(...) *quem antes alugava por 20\$000 reis não fazia mais nem por 100\$000!*”. Segundo o próprio Gigi Damiano, no mesmo artigo, foram pagas “*enormes e inverossímeis somas de indenizações pela desapropriação*”. Ao computar as indenizações pelas desapropriações o governo conseguiu compromissos de colaboração dos proprietários: o conde de Prates comprometeu-se a construir diversos palacetes em terrenos de sua propriedade; outros se comprometeram a construir novos prédios em harmonia com o interesse geral⁶. Não há notícias sobre indenizações ou compensações dadas às famílias desalojadas.

Após todos os investimentos para valorização, as terras centrais passam a ser utilizadas no sentido de possibilitar o máximo de rendimento. No início do século, a verticalização

³ José Geraldo Simões Jr. *Bouvard, um urbanista francês em São Paulo*. In Associação Viva o Centro, 1995

⁴ Simões Júnior, op. cit

⁵ Do artigo de Eudes Campos, *São Paulo na visão classicista de Prestes Maia*. In: Revista Cidade, do DPH/SMC. p.42. Ano III, número 4. 1996

⁶ Barbosa, op. cit.

incentivada e permitida era até 4 pavimentos. O primeiro edifício de 7 andares, a Casa Medici, ficou pronto em 1912, seguido pelo edifício Guinle, de 8 pavimentos, e pelo edifício do London and River Plate Bank, todos já em concreto armado. Em 1824 inaugurava-se o edifício Sampaio Moreira, com 14 andares, e, em 1929, o edifício Martinelli, que é o grande marco da verticalização de São Paulo. Este edifício utiliza um coeficiente de aproveitamento de 22 vezes, abrigoando uma área construída de 45 mil metros quadrados, num terreno de cerca de dois mil metros quadrados⁷.

A necessidade de áreas construídas no centro corresponde ao processo de metropolização de São Paulo, que vai se tornando o principal polo econômico nacional, criando e concentrando indústrias, comércio, instituições culturais, serviços. Por outro lado, o adensamento do centro se articulava com a expansão do uso do automóvel e com o desinteresse em desenvolver sistemas de transportes de massa eficiente, transformando os espaços públicos do centro num verdadeiro caos⁸. Em 1920, terminando as obras do vale do Anhangabaú e iniciando-se as do parque D. Pedro II, as principais ruas do centro, recém alinhadas na medida dos bondes e dos interesses particulares, já se encontravam congestionadas pelos 2 mil automóveis existentes; largos e praças transformados em estacionamentos⁹. Em 1925 já havia um automóvel para cada 64 habitantes. Um sistema de bondes assemelhado ao metrô, proposto em 1927 pela Light, com parte em nível e parte subterrâneo, não foi aceito. Em 1929 era proposto um novo plano pelo engenheiro Prestes Maia, voltado para a ampliação do centro e para modernização do sistema viário central. As obras do “plano das avenidas” rasgaram o tecido existente (sul e sudoeste), de construção recente, abrindo avenidas, exigindo uma nova série de desapropriações e investimentos pesadíssimos que se estenderam por várias décadas.

Não obstante as melhorias no Centro, a saída das famílias mais ricas das áreas centrais começa a ocorrer já nas primeiras décadas, para os novos loteamentos que se abriam continuamente, com lotes grandes e padrão da casa isolada e com jardim. A presença da moradia precária de aluguel nos bairros centrais era um dos motivos para que famílias mais ricas se mudassem para os novos loteamentos, menos sujeitos à “mistura social”. Quando essas famílias se mudaram para os novos bairros, abandonando os casarões, muitos destes se tornaram cortiços.

Embora houvesse muita pressão contra a presença dos cortiços e moradias precárias e certamente desejo das famílias de obter uma moradia mais digna, o sistema de transporte da cidade não permitia que se morasse muito longe dos locais de trabalho. Somente a partir dos anos 30 e sobretudo nos anos 40, criam-se as condições para que as famílias mais pobres encontrem novas soluções de moradia: por um lado, o pagamento de aluguéis torna-se insuportável diante dos salários, por outro, aparece a alternativa de morar na periferia, a partir da oferta de lotes acessíveis e da melhoria do transporte coletivo.

As transformações urbanas promovidas pelo município destruíaam casas de aluguel individual e coletivas, em áreas populosas e habitadas por população de classe média e baixa. Além disso, valorizando os bairros, os preços dos terrenos subiam e aumentavam o custo da produção de novas unidades, determinando também aumento dos aluguéis existentes e processos de despejo. A conjuntura de inflação e o quadro econômico da Segunda Guerra agravaram a crise, pois além da aplicação em construção para aluguel ter retorno lento, os valores mensais eram corroídos pela inflação. Por outro lado, surgiam novas alternativas para

⁷ Nadia Somekh. *Quando o céu era o limite*. In: Associação Viva o Centro, 1995

⁸ Marta Dora Grostein. *A reconstrução permanente*. In: Associação Viva o Centro, 1995

⁹ Rolnik, Somekh, Kowarick (orgs.) *São Paulo: Crise e mudança*. 1990

aplicação dos capitais, mais vantajosas que as casas de aluguel. A valorização dos imóveis era tal que começou a valer a pena deixá-los desocupados, apenas como refúgio contra a desvalorização da moeda¹⁰.

Em 1942, paralelamente a um conjunto de medidas de regulamentação das condições de trabalho, o governo federal promulgou a Lei do Inquilinato (decreto-lei 4598/42)¹¹, pela qual os valores dos aluguéis ficaram congelados por dois anos nos níveis de dezembro de 1941. Essa lei teve como efeito reduzir ainda mais o interesse do capital imobiliário no investimento para aluguel. O controle legal favoreceu quem já tinha um contrato contra a elevação do valor do aluguel, mas a redução da oferta e a insegurança dos locadores determinou a elevação nos preços iniciais de novos contratos. E não impediu que as brechas e as burlas causassem problemas graves mesmo para quem já estava morando. Os despejos cresceram e ficou mais difícil conseguir outra moradia no mesmo bairro. Desse modo, à medida em que o custo do aluguel ia pressionando o salário de grande parcela dos assalariados, eles foram estimulados e forçados a instalar-se fora da cidade, em lotes desprovidos de qualquer equipamento urbano, e a autoconstruir sua moradia com as pequenas economias eventuais.

A ocupação massiva dos loteamentos populares já abertos e a abertura de milhares de hectares de novos loteamentos, implantados de modo disperso, a partir dos anos 40, foi possibilitada pelo desenvolvimento do sistema de ônibus, o qual era bastante mais barato que o de bondes ou o de trens. Em 1947, foi feita a encampação de todo o serviço de transporte coletivo, através de uma empresa de capital misto, a CMTC, mas logo seguida dos clandestinos, que ligavam loteamentos populares aos pólos de emprego¹². Desse modo, a imensa massa de migrantes de todas as regiões do país que chega a São Paulo entre os anos 40 e o fim dos anos 60¹³ passa a ter como solução de moradia a compra de um lote e a casa autoconstruída na periferia. Imensas áreas foram loteadas sobre zonas rurais, sem vias de acesso consolidadas, sem equipamentos e sem infra-estrutura - eram os chamados loteamentos populares ou clandestinos - que deram origem a mais de 50 % da área urbanizada da cidade¹⁴. A partir daí se difunde a ideologia e a “obsessão” da casa própria, identificada como uma segurança pelo trabalhador, que se libera da custo do aluguel e da ameaça dos despejos, passando também a dispor de um bem de troca . E a periferia, como lugar da casa própria.

Os anos 60 marcam um período de forte redução dos salários reais e de valorização dos terrenos, reduzindo drasticamente a possibilidade de compra do lote pelas famílias de baixa renda. A partir dos anos 70 crescem então as favelas - pela ocupação habitacional de áreas verdes, de lazer e destinadas a equipamentos coletivos - e os cômodos precários de aluguel construídos nos fundos dos lotes periféricos. Mas a pressão dos aluguéis continua empurrando as famílias para loteamentos e favelas mais distantes e mais precários.

Embora a maior parte da população tenha buscado a casa própria periférica e continue buscando soluções periféricas para fugir do aluguel, o Centro continuou a abrigar um importante contingente de famílias de baixa renda, que encontrava vantagens nessa solução e foram de certo modo beneficiadas pelo processo de deterioração que ele sofreu.

¹⁰ Nabil Bonduki. *Habituação Popular: Contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo*. In Valladares (org.) 1982

¹¹ Essa lei foi prorrogada várias vezes e, com pequenas alterações, foi mantida até os anos 60

¹² Bonduki, op. Cit.

¹³ A cidade passa de 1.000.000 habitantes, em 1930, a 2.198.000, em 1950, e 5.925.000, em 1970.

¹⁴ Entre 1914 e 1930 a área arruada da cidade cresceu 5 vezes, pela abertura de loteamentos suburbanos, embora a maioria deles tenha permanecido vazia. Além da falta de transporte, a oferta de aluguel nas áreas centrais era suficiente para as várias faixas da sociedade.

De fato, com o crescimento do setor terciário da economia, os investimentos públicos para melhoria do Centro não foram suficientes para "segurar" os principais bancos, cujas sedes se mudaram para a Avenida Paulista, nos anos 50 e 60, nem as classes altas, que continuaram a procurar outros bairros, atraindo o comércio de luxo¹⁵. Nos anos 60 e 70, as intervenções públicas na área central – ainda ligadas à solução dos problemas de trânsito, à falta de sistema eficiente de transporte coletivo e favorecimento ao transporte individual - foram desastrosas, com a construção de viadutos que circundam o centro, fazendo a ligação leste-oeste da cidade. A deterioração se acentuou, com o congestionamento do trânsito, o crescimento da poluição do ar e dos ruídos. As intervenções ligadas à implantação da linha norte-sul do metrô não melhoraram o quadro, criando novos problemas. O êxodo das famílias de classe média se acentuou. Parte dos escritórios saíram porque foram acompanhar as elites, outros porque passaram a necessitar de espaços construídos mais adequados e outras infra-estruturas. Paralelamente, instituições culturais e de lazer também saíram do centro, permanecendo suas instalações abandonadas ou mal conservadas; e mesmo grande parte dos órgãos públicos foram buscar localizações mais prestigiosas.

A permanência e talvez a volta da população mais pobre ao centro tem sido possibilitada pela "deterioração" dessas áreas, abandonadas pelas residências de classes médias e por outras atividades. No entanto, sua instalação só se viabiliza nos cortiços - cômodos congestionados e sem as condições mínimas de higiene - que são instalados em edifícios e casas antigas (algumas tombadas), em construções que não encontram outro uso mais rentável. O cortiço, embora ilegal (e também por isso mesmo) é uma atividade extremamente lucrativa para seus proprietários (ou intermediários), rendendo mais que os aluguéis formais para uso residencial ou comercial. Por outro lado, se o custo da moradia no centro é muito mais alto, os moradores evitam os gastos de transporte e o tempo perdido nos deslocamentos para o emprego ou para as atividades informais que proliferam nas ruas centrais.

1.2 Quantos moram no centro?

As tabelas abaixo permitem comprovar os processos explicados anteriormente. A redução da participação da área central na população da cidade é uma consequência natural da expansão periférica e do adensamento dos setores intermediários da cidade.

Tabela 1

Evolução da participação relativa das populações, segundo zonas (1960, 1970 e 1980)

Zonas do município	1960	1970	1980
Centro Histórico	10,1	5,5	3,8
Centro Expandido	22,1	15,8	13,5
Oeste	1,9	3,0	3,7
Sul	8,1	14,5	19,8
Sudeste	17,2	15,2	13,0
Leste 1	14,9	14,4	12,9
Leste 2	3,3	8,4	11,9
Norte 1	2,5	3,2	3,4
Norte 2	19,9	20,0	18,0
Município de São Paulo	100,0	100,0	100,0

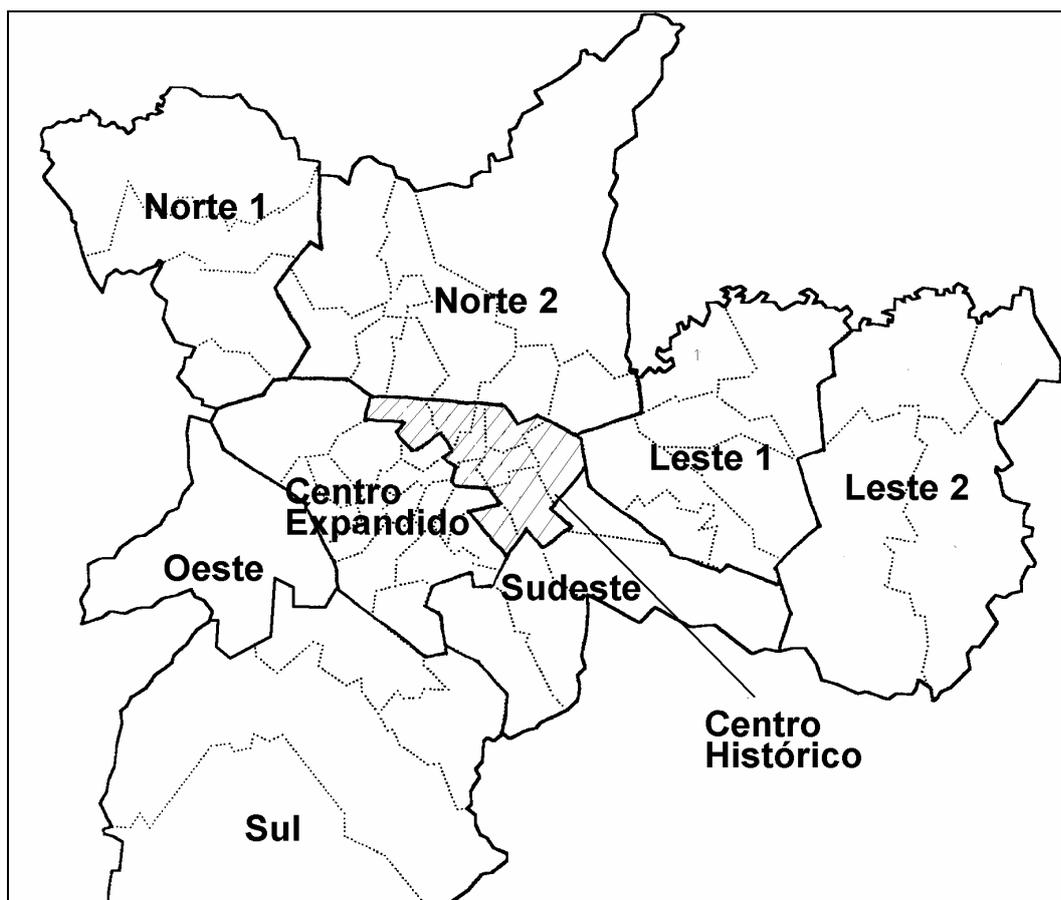
Fonte: Emplasa, Sumário de Dados da Grande São Paulo. Fonte dos dados básicos: IBGE

¹⁵ Sobre o processo de criação de novos centros, a partir do deslocamento das elites são essenciais os textos do prof. Flavio Villaça, especialmente sua tese de doutoramento: *A estrutura territorial da metrópole sul brasileira*

A evolução da população na área central em relação com a população total da cidade pode ser observada na tabela abaixo. Como se pode ver pela taxa de crescimento anual do período 70/80 (0,31%), o processo de esvaziamento se reduziu nos anos 70, com relação ao período anterior (que tinha sido -0,86%). Aliás, a década de 70 foi um período em que o crescimento da casa própria também diminuiu bastante, em todo o município, contrariando a tendência apontada desde o início do século.

Mapa 1

Divisão do MSP em distritos e agrupamento em vetores de crescimento (base antiga)



fonte: EMPLASA

DISTRITOS INCLUÍDOS NOS VETORES

CENTRO HISTÓRICO: Barra Funda, Belenzinho, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Mooca, Pari, Santa Ifigênia, Sé.

CENTRO EXPANDIDO: Aclimação, Bela Vista, Cerqueira César, Consolação, Indianópolis, Jardim América, Jardim Paulista, Lapa, Liberdade, Perdizes, Pinheiros, Santa Cecília, Vila Madalena, Vila Mariana.

OESTE: Butantã

SUL: Ibirapuera, Jabaquara, Parelheiros, Santo Amaro, Capela do Socorro,

SUDESTE : Alto da Mooca, Ipiranga, Saúde, Vila Prudente/Sapopemba,

LESTE 1: Cangaíba, Ermelino Matarazo, Penha de França, Tatuapé, Vila Formosa, Vila Matilde,

LESTE 2 : Guaianazes, Itaim Paulista, Itaquera / S. Mateus, São Miguel Paulista

NORTE 1: Jaraguá, Perus Pirituba, Jaguará.

NORTE 2: Brasilândia, Casa Verde, Limão, Nossa Senhora do Ó, Santana, Tucuruvi, Vila Guilherme, Vila Maria, Vila Nova Cachoeirinha.

Tabela 2

Evolução da população residente, segundo distritos, 1960, 1970 e 1980 (base distrital antiga)

Distritos/ Zonas	População residente			Taxas de crescimento anual	
	1960	1970	1980	70/60	80/70
Barra Funda	32.454	29.762	30.691	-0,86	0,31
Belenzinho	63.153	52.238	49.259	-1,88	-0,58
Bom Retiro	26.457	25.606	25.109	-0,33	-0,20
Brás	63.971	54.391	48.640	-1,61	-1,11
Cambuci	49.900	48.600	53.538	-0,26	0,97
Mooca	42.792	35.298	36.113	-1,61	0,23
Pari	34.539	30.693	27.756	-1,17	-1,00
Santa Ifigênia	52.300	38.980	42.453	-2,90	0,86
Sé	8.880	8.049	8.191	-0,98	0,17
Centro Histórico	374.446	323.617	321.750	-1,45	-0,06
Município de São Paulo	3.709.274	5.924.615	8.493.598	4,79	3,67

Fonte: Emplasa, Sumário de Dados da Grande São Paulo. Fonte dos dados básicos: IBGE

A redução acentuada da população moradora do Centro pode ser também constatada, desde o censo de 1980, considerando a nova divisão do município em distritos adotada desde 1991.

Tabela 3

Evolução da população residente, segundo distritos, 1980, 1991 e 1996, área e densidade demográfica dos distritos do centro (base distrital atual)

Distritos	Censo 1980 (1)	% da pop. total	Censo 1991	% da pop. total	Contagem 1996	% da pop. total	Tgca 80/91	Tgca 91/96	Área (km2)	habit/ hectare
Bom Retiro	47.542	0,56	36.136	0,37	27.788	0,28	-2,46	-5,20	4,0	69,5
Brás	38.592	0,45	33.536	0,35	26.665	0,27	-1,27	-4,56	3,5	76,2
Cambuci	44.807	0,53	37.069	0,38	32.089	0,33	-1,71	-2,89	3,9	82,3
Liberdade	82.392	0,97	76.245	0,79	64.349	0,65	-0,70	-3,39	3,7	173,9
Pari	26.942	0,32	21.299	0,22	15.434	0,16	-2,11	-6,34	2,9	53,2
República	60.940	0,72	57.797	0,60	49.666	0,50	-0,48	-3,04	2,3	215,9
Santa Cecília	94.451	1,11	85.829	0,89	75.826	0,77	-0,87	-2,49	3,9	194,4
Sé	32.933	0,39	27.186	0,28	21.255	0,22	-1,73	-4,88	2,1	101,2
Centro Histórico	428.599	5,05	375.097	3,89	313.072	3,18	-1,20	-3,55	26,3	119,0

Fonte dos dados básicos: FIBGE

(1) adaptação da Emplasa para os distritos de 1991

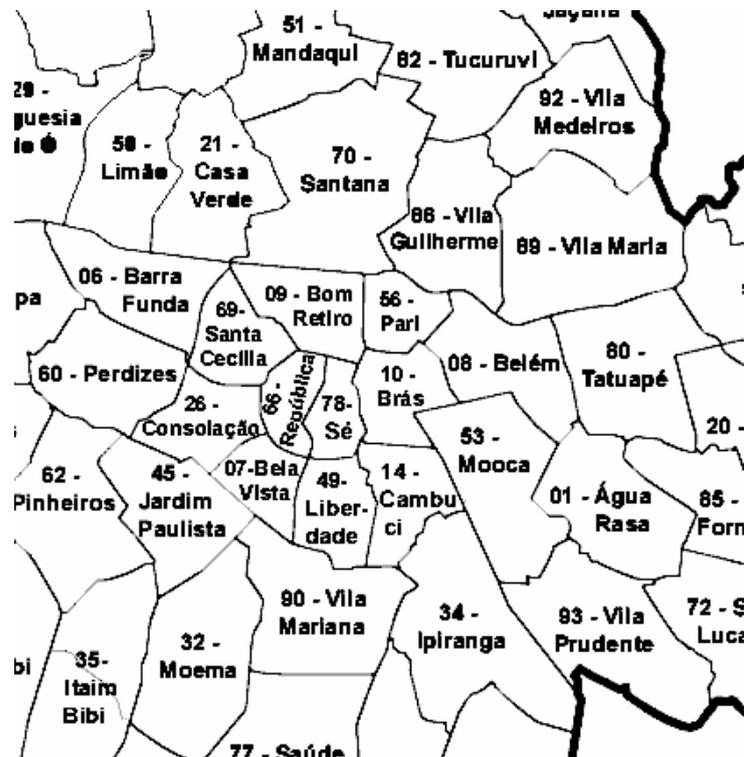
Note-se a densidade habitacional extremamente baixa exatamente nos bairros de Pari, Bom Retiro, Cambuci e Brás. Aqui a oportunidade de adensamento residencial é muito grande. Para se ter uma idéia de quanto essas densidades são baixas, o distrito de Sapopemba tem densidade de 188,8 hab/hectare; São Miguel Paulista tem 138,2 hab/ha, o Itaim Paulista tem 150,6 hab/ha.

Se outros 313 mil habitantes viessem para o Centro Histórico, a densidade ainda seria de apenas 238 habitantes por hectare. Para isso, seriam necessários cerca de 150.000 novos domicílios. Uma parte desses domicílios já existe, e está desocupada. A outra poderia ser obtida mediante reciclagem de edifícios e construção nova.

MAPA 2 – Divisão do município de São Paulo em distritos (lei de 1991)



MAPA 3 – Distritos centrais do município de São Paulo (lei de 1991)



1.3 Condições de ocupação dos domicílios

O centro tem se caracterizado como uma região onde predomina a moradia de aluguel, dadas as vantagens de localização e a presença dos cortiços, sendo as percentagens de alugados sempre superiores às encontradas em outras regiões da cidade. A fuga generalizada do aluguel e a impossibilidade de adquirir na área central, estão na origem do esvaziamento populacional da região pela população de renda média baixa e baixa nos últimos anos.

Os dados que dispomos sobre as condições de ocupação são os dos censos de 1980 e 1991 e estão organizados segundo a divisão distrital adotada antes de 1991 (ver Mapa). Em alguns distritos, onde houve lançamentos do mercado imobiliário, o número total de domicílios aumenta, indicando novas construções residenciais. É o caso dos bairros da Mooca, Cambuci e Belenzinho. Nos bairros mais centrais, o número de domicílios total cai. (tabela 4)

Embora o número total de domicílios se reduza, a redução maior é nos domicílios alugados, nos bairros mais centrais, como se pode observar na tabela 5. O número total de domicílios se reduz por desaparecimento (demolição) ou transformação em outro uso. Entre os alugados, o número pode diminuir pelas mesmas razões ou por passar a ser ocupado pelo proprietário.

Tabela 4

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

REGIÕES/ Distritos censitários	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
Centro Histórico	85.027	86.173	53.652	63,1	46.507	54,0
Bairros c/ muitos cortiços no C. EXP.						
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
Outras regiões da cidade						
OESTE	73.594	103.483	21.624	29,4	22.928	22,2
SUL	389.404	526.567	137.853	35,4	127.683	24,2
SUDESTE	273.248	314.982	113.078	41,4	93.988	29,8
LESTE 1	264.730	297.097	101.849	38,5	85.567	28,8
LESTE 2	218.356	359.804	78.213	35,8	77.894	21,6
NORTE 1	67.424	94.177	22.677	33,6	20.700	22,0
NORTE 2	363.996	416.954	153.738	42,2	134.582	32,3
MUNICÍPIO DE S.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

Tabela 5

Evolução do número de domicílios (Segundo a divisão distrital antiga)

	Total de domicílios		Domicílios alugados	
	Diferença 80/91	% crescimento 80/91	Diferença 80/91	% crescimento 80/91
CENTRO HISTÓRICO	1.146	1,35	-7.145	-13,32
Barra Funda	-645	-7,40	-1.033	-18,99
Belenzinho	482	3,78	-726	-10,19
Bom Retiro	-822	-12,66	-776	-20,50
Brás	150	1,21	-1.571	-16,49
Cambuci	576	4,15	-791	-10,58
Mooca	3.426	38,66	55	1,03
Pari	-891	-12,74	-661	-15,63
Santa Ifigênia	-374	-3,00	-879	-9,74
Sé	-756	-30,57	-763	-44,88
MUNICÍPIO DE S.PAULO	477.796	23,17	-95.010	-11,51

Fonte: FIBGE

Pode-se observar também que o número de domicílios vagos recenseados pelo IBGE em 1991 é mais alto na região central que em outros vetores do município. A percentagem de vagos chegava a 14,3% em Santa Ifigênia e 20,9% na Sé.

Tabela 6
Domicílios vagos recenseados em 1991, segundo distritos e regiões (base antiga)

REGIÕES/ Distritos censitários (1)	Total de domicílios	Vagos	% de vagos
Barra Funda	9.596	1.218	12,7
Belenzinho	15.181	1.625	10,7
Bom Retiro	6.465	675	10,4
Brás	15.355	2.524	16,4
Cambuci	16.301	1.539	9,4
Mooca	13.827	1.300	9,4
Pari	6.983	731	10,5
Santa Ifigênia	15.237	2.181	14,3
Sé	2.373	497	20,9
Centro Histórico	101.318	12.290	12,1
Bairros c/ muitos cortiços no Centro Expandido			
Bela Vista	30.784	4.450	14,5
Liberdade	27.782	3.647	13,1
Consolação	31.712	4.083	12,9
Santa Cecília	33.996	3.966	11,7
Outras regiões da cidade			
OESTE	116.391	11.394	9,8
SUL	589.154	54.412	9,2
SUDESTE	345.920	27.942	8,1
LESTE 1	325.822	26.773	8,2
LESTE 2	404.678	43.227	10,7
NORTE 1	104.320	9.205	8,8
NORTE 2	459.359	38.258	8,3
MUNICÍPIO DE S.PAULO	2.856.180	273.754	9,6

Fonte:: IBGE (Sumário de Dados. EMPLASA, 1993)

(1) Divisão de distritos antiga, i.é, anterior à de 1991.

1.4 O mercado imobiliário residencial formal

Segundo os dados trabalhados pela Embraesp, os novos empreendimentos residenciais na área central são muito poucos. A tabela seguinte utiliza a divisão territorial adotada pelo metrô para a pesquisa Origem e Destino (OD), e as tabelas realizadas para uma pesquisa sobre impactos imobiliários relacionados à implantação da Linha 4. Deve-se levar em conta que – embora com os mesmos nomes – as zonas OD da pesquisa do Metrô não coincidem com os distritos censitários. (inserir mapa das Zonas OD)

A Operação Urbana Anhangabau (lei municipal 11.090, de 16/09/91) já previa o estímulo ao uso residencial e propunha alguns instrumentos para isso. No entanto, esses estímulos não tiveram nenhum impacto no mercado. Em estudo encomendado pela Associação Viva o Centro, em 1992, os “experts” da Adviser Consultores Ltda haviam 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*¹⁶. Embora possamos discordar das afirmativas, o fato é que o mercado imobiliário não demonstrou interesse nessa localização, inclusive depois dos mecanismos de estímulo aprovados na Operação Urbana Centro (lei municipal 12.349, de 6 de junho de 1997), cujo perímetro é bastante mais abrangente que o da lei de 1991.

Pode-se ver pela Tabela 7 que, na área considerada sob impacto da futura linha 4 foram lançados, no período 88/97, 1.116 apartamentos de um dormitório (devem ser, em parte, *flats*) e 900 apartamentos de 2 dormitórios. O número de apartamentos de dois dormitórios é irrisório, considerando que quase 102 mil foram lançados no município, no mesmo período. No entanto, o número de apartamentos de um dormitório é relativamente maior, mas corresponde a apenas 5,1% dos lançados no município da Capital, sendo menor que o número dos lançados em outros municípios da região metropolitana (tabela 8). Deve-se notar, no entanto, que nem tudo o que é lançado é construído. (ver Mapa com divisão do município em zonas OD)

Tabela 7

Unidades residenciais lançadas no período 88/97 no trecho 1 da Área de Estudo da Linha 4

Zonas OD		unidades residenciais lançadas no período 88/97				
número	nome	1 dormitório	2 dormitórios	3 dormitórios	4 dormitórios	Total
1	Sé	-	-	-	-	-
2	Parque D. Pedro	-	-	-	-	-
3	Praça João Mendes	-	112	-	-	112
4	Ladeira da Memória	456	-	-	-	456
5	República	126	40	-	-	166
6	Santa Ifigênia	-	-	-	-	-
7	Luz	-	-	-	-	-
14	Bexiga	236	372	-	-	608
18	Santa Cecília	298	376	-	-	674
Trecho 1		1.116	900	-	-	2.016

Fonte: Banco de Dados do Metrô (dados fornecidos pela Embraesp)

Tabela 8

Lançamentos residenciais, segundo trechos da AE da linha 4 do Metrô (período 88/97)

	1 dormitório	2 dormitórios	3 dormitórios	4 dormitórios	Total
Trecho 1 (área central)	1.116	900	-	-	2.016
Trecho 2 (Paulista, Jardins, Pinheiros)	6.314	2.286	1.873	977	11.450
Trecho 3 (Morumbi e Butantã)	187	2.421	4.483	1.096	8.187
Total da Área de Estudo da Linha 4	7.617	5.607	6.356	2.073	21.653
Município de São Paulo	21.641	101.979	83.097	16.423	223.140
Outros municípios da RMSP	1.937	49.702	28.716	1.465	81.820

Os preços dos apartamentos de um dormitório lançados no Centro são menores do que na região dos Jardins e no Morumbi; menores que a média do município e maiores que a média metropolitana. Já os apartamentos de dois dormitórios são mais caros que os lançados na região Morumbi/Butantã e que a média dos lançados no município e na região metropolitana.

¹⁶ Associação Viva o Centro. Documento 1, janeiro de 1993.

Tabela 9

Preço médio de apartamentos nas zonas influenciadas pela Linha 4 – 88/97 (valores em US\$)

Zonas OD e Trechos		Preços médios de unidades residenciais lançadas (em dólares)	
número	nome	1 dormitório	2 dormitórios
3	Praça João Mendes	-	87.269
4	Ladeira da Memória	80.034	-
5	República	47.674	85.896
14	Bexiga	53.970	79.996
18	Santa Cecília	81.078	78.618
Trecho 1 (Centro)		71.148	80.588
Trecho 2 (Jardins, Paulista, Pinheiros)		89.569	105.945
Trecho 3 (Morumbi/Butantã)		83.661	65.875
Linha 4		86.725	84.574
MSP		81.305	62.061
Média outros RMSP		62.237	43.768

Fonte: Banco de Dados do Metrô (dados Embraesp)

Desde 1995, o mercado residencial na Região Metropolitana de São Paulo foi muito influenciado pelos empreendimentos promovidos por cooperativas autofinanciadas. Em 1996, 57% das unidades lançadas na RMSP foram de cooperativas. No entanto, nenhuma delas construiu no Centro¹⁷. Também as cooperativas classistas, como as dos bancários (Bancoop) e dos metroviários (Coopermetro) não tiveram nenhum empreendimento na área central.

Segundo sondagens, os responsáveis pelas cooperativas consideram que não haveria interesse da sua demanda por essa localização e que os preços de terrenos seriam demasiado caros. Alguns colocam o problema de que a redução de custos alcançada pelas cooperativas está muito ligada ao porte dos conjuntos e à construção em escala, sendo dificilmente compatível com intervenções pontuais de reforma ou construção de prédios isolados.

1.5 Os cortiços

A quantificação dos cortiços é problemática, seja pela falta de pesquisas sistemáticas ou pela conceituação dessa modalidade de moradia. As pesquisas e os censos não são suficientes para determinar os períodos de redução e de crescimento da população dos cortiços nas áreas centrais e mesmo no conjunto da cidade. Segundo Langenest, em 1961, 18% da população morava em cortiços; no Plano Urbanístico Básico (PUB) de 1968 a percentagem citada é 8,1%; estimativa da Secretaria de Bem Estar Social, em 1975, chega a 9,3% da população da cidade morando em cortiços; em 1985, a SEMPLA fala em 17,7%; em 1989, uma atualização da PMSP elevou esse número (incluindo também moradias precárias de aluguel da periferia) para quase 30%. A pesquisa encomendada pela Prefeitura à FIPE em 1993 calculou que o número de pessoas vivendo em cortiços típicos (segundo as definições da Lei Moura) corresponde a 6% do total da população da cidade¹⁸.

Segundo a pesquisa amostral da FIPE em 1993, cerca de 20% da população encortiçada encontra-se na Administração Regional da Sé, que corresponde aos distritos censitários de

¹⁷ Helena Menna Barreto Silva e Carolina Pozzi de Castro. *A legislação, o mercado e acesso à habitação em São Paulo*. 1997. A respeito das estratégias das cooperativas, ver a tese de Carolina Pozzi: , 2000.

¹⁸ Suzana Pasternak Tascner. Cortiços em São Paulo. In: *Associação Viva o Centro. São Paulo. Centro XXI: entre história e projeto*.

Bom Retiro, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade, República, Sé, Bela Vista, Consolação, Santa Cecília. O total dessas pessoas é de 119.255, o que corresponderia a aproximadamente 25% da população total dessa região.

Algumas pesquisas em setores da cidade permitem supor a redução dos cortiços centrais: na região do Pari, pesquisa da Secretaria de Habitação do município de São Paulo, encontrou 101 cortiços, sendo que em 1982 eram mais de 200¹⁹.

Sente-se falta de um censo dos cortiços, como o que existiu para as favelas. Ele chegou a ser preparado na SEHAB em 1992, mas não foi realizado pela gestão seguinte.

O cortiço se caracteriza tanto pelas condições precárias de moradia como pelas relações de locação, geralmente marcadas por cobranças abusivas de aluguéis e taxas. A ilegalidade dos contratos e a convivência direta com a pressão dos proprietários e seus prepostos deixa as famílias em situação extremamente fragilizada.

Os primeiros trabalhos junto aos moradores de cortiços surgiram em meados dos anos 70, com apoio da "pastoral de moradia" da igreja católica e do Sindicato dos Metalúrgicos, possibilitando mobilizações localizadas por ocasião de despejos. A partir dos anos 80, posteriormente passou a ter apoio da Associação de Defesa da Moradia (ADM) e Centro Santo Dias de Direitos Humanos, ligado à Arquidiocese de São Paulo. Em 1984 surgiu a União dos Quintais da Mooca e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Aos poucos, os encortiçados se organizam em movimentos e aliam-se a outros movimentos populares, fortalecendo suas condições para reivindicar programas específicos ao poder público.

Na tese de mestrado de Luís Kohara²⁰, onde constam os resultados de pesquisa feito em abril de 1998 em 60 imóveis encortiçados, 120 famílias moradoras, distrito do Bom Retiro, parte do bairro da Luz, podemos encontrar informações importantes sobre o custo da moradia em cortiços centrais e suas condições de conforto.

Segundo essa pesquisa, a área média dos domicílios encortiçados, sem considerar banheiros e áreas comuns é de 11,9m². Entre as famílias, 78,9% residem em espaços inferiores a 15m²; 77,8% habitam em apenas um cômodo. O número de bacias sanitárias é de 1 para cada 25 pessoas.

Tabela 10
Valores de aluguel pagos nos cortiços

Faixas de valores	Percentagens de famílias
Menos de R\$ 130	21,4%
De R\$ 130 a R\$ 195	26,5%
De R\$ 196 a R\$ 260	42,9%
De R\$ 261 a R\$ 390	8,2%
Mais de R\$ 390	1,0%
Total	100,0%

Fonte: Kohara, 1999

¹⁹ Taschner, op. Cit.

²⁰ "Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços: Estudo de casos na área central da cidade de São Paulo". POLI/USP dissertação de mestrado, 1999.

Como indica a tabela acima, 42,9% das famílias pagam alugueis entre R\$ 196 e R\$ 260. O valor médio dos alugueis é de R\$ 191,00. O valor médio das despesas com água e energia elétrica é de R\$ 39,70. O comprometimento da renda familiar com o aluguel é muito alto: apenas 31,1% comprometem menos que 30%; 45,6% comprometem entre 31% e 60%; e 23,3% comprometem mais de 60%.

A pesquisa comprova a predominância e relações informais de locação: os que possuem contrato apenas verbal representam 73,9%; a garantia exigida é normalmente de um mês de aluguel (72,3% dos casos). 73,4% são sublocados por intermediários; recebem através de um gerente, que mora no próprio edifício.

Os empregados com registro em carteira chegam a 28,9% das pessoas maiores de 15 anos. Sem registro, existem 22,9%; trabalhando por conta própria são 18,2%, sendo que mais de um terço como ambulantes; os desempregados são 17,4%. Isso representa um total de 70% de pessoas trabalhando. No entanto, em 48,7% das famílias pesquisadas, nenhum de seus membros possuía registro em carteira, ou seja, formas de comprovação de renda para operações de crédito.

As respostas sobre moradia anterior àquele cortiço revelaram que 9,5% vinham de apartamentos no Bom Retiro ou em bairros vizinhos.

Apesar desses problemas, a imensa maioria dos entrevistados apontou vantagens na moradia no centro e nos cortiços, ligadas especialmente a “perto de tudo”, “transporte fácil”, “moradia perto do trabalho”, “creche/escola/hospital perto”, “facilidade de trabalho”, “metrô perto”, etc. Entre as desvantagens, apontadas por número muito menor de pessoas, estavam a “poluição/barulho/trânsito”, “aluguel caro”, “sujeira nas ruas” e “violência”.

De fato, segundo a pesquisa, 48% das pessoas vão a pé para o trabalho e 21,2% utilizam o metrô. Quanto ao tempo de deslocamento para o trabalho, 74,6% levam menos de meia hora para fazer o trajeto casa/trabalho.

A comparação entre os valores de aluguel encontrados nos cortiços e aqueles praticados no mercado formal da área de estudo permitiu a Kohara concluir que, o valor do metro quadrado de cortiço é 78,0% superior ao de casas térreas, 41% superior ao de apartamentos; e 30,4% superior ao aluguel de sobrelojas e salas comerciais. O aluguel de imóveis encortiçados parece mais rentável que o aluguel do imóvel inteiro para usos residenciais ou outros. No entanto, essa lucratividade é distribuída entre proprietários e intermediários²¹.

Segundo a FIPE, o valor médio pago nos cortiços paulistanos em agosto/setembro de 1997 era de R\$ 200, que chegava a R\$ 250 quando se incluíam as contas de água e luz e o IPTU. Os valores de locação de apartamentos no Centro eram respectivamente, R\$ 300 por uma quitinete e R\$ 450 por um apartamento de um dormitório²².

²¹ A tese de Luís Kohara desenvolve este aspecto.

²² FIPE. Diagnostico e plano de ações para o mercado de moradia de aluguel e identificação de obstáculos para aquisição de novas moradias pelas famílias de baixa renda. Vol I. outubro/1997, p.54.

1.6 As ocupações de prédios

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) e um conjunto de casas da USP na Rua Pirineus.

Essas ocupações têm sido feitas por movimentos populares, 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 têm tido a cooperação de assessorias técnicas para desenvolver projetos e têm buscado 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, mas todas contribuem para chamar atenção para o problema habitacional. Atualmente, existem 15 edifícios ocupados no centro, abrigando cerca de 1500 pessoas.

No imóvel da Rua do Ouvidor 63, de propriedade da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, ocupado no final de 1997, foi realizado um “laboratório” por alunos de diversas unidades da USP e outras instituições. Este laboratório teve como objetivo discutir com os moradores um projeto viável para garantir a transformação do prédio em moradia definitiva para as famílias ocupantes²³.

O projeto executado a partir desse trabalho prevê a criação de 57 unidades habitacionais, com custo total R\$ 1.116.249, sendo que 52,3% seriam destinados à aquisição do imóvel e o restante nas obras de reforma. Para a viabilização desse projeto foram discutidas várias alternativas relativas à transferência da propriedade e à obtenção de recursos. Para resolver problemas imediatos de convivência das famílias, foram propostas medidas de racionalização na distribuição do espaço entre as famílias, manutenção e solução de problemas mais graves ligados à inadequação das instalações prediais.

²³ Ver “Laboratório de Projeto integrado e participativo para requalificação de cortiço”. Caderno de apresentação (versão preliminar)

2. As características urbanísticas, os usos do solo e as normas

Como vimos, o desenvolvimento da cidade de São Paulo, desde o início deste século, foi produzindo alterações no espaço e na composição social da área central, exigindo sucessivos projetos e investimentos para sua modernização. A partir da metade do séculos anos 60, muitas atividades e setores sociais que reclamavam a manutenção do espaço foram saindo. Paralelamente, as áreas centrais passaram a ser bastante atingidas por um conjunto de intervenções destinadas a responder aos problemas de mobilidade metropolitana: as grandes obras viárias (Viaduto Costa e Silva, Radial Leste, etc.) e depois as intervenções urbanas ligadas às estações do metrô (Praça Roosevelt, nova Praça da Sé), que desfiguraram sua paisagem e desintegraram seu tecido, com má resolução da circulação entre pedestres, automóveis e transporte público.

Embora - talvez mais que outras zonas da cidade - o Centro ponha a nu os problemas econômicos e sociais da metrópole, na forma dos moradores de rua e do comércio informal desordenado, ele não é um espaço abandonado ou desvitalizado. É dinâmico e representa boa parte dos empregos públicos e privados da metrópole, sendo também o seu mais importante polo de viagens. Por outro lado, apresenta ainda um conjunto de bairros que, apesar da boa acessibilidade, permaneceram estagnados e ainda não são disputados pelo mercado residencial formal, constituindo-se numa oportunidade para o desenvolvimento de programas habitacionais e oportunidades de emprego.

Os discursos da reabilitação envolvem objetivos e propostas diversas, abrangendo as questões da proteção do patrimônio histórico (bastante destruído nos processos de renovação); o reforço do papel simbólico do centro; o uso (re-apropriação) do espaço central por outras camadas da população, envolvendo uma dinamização de atividades correlatas (lazer, cultura, comércio mais sofisticado, etc.); a viabilidade de instalação de empresas e atividades ligadas ao padrão global de cidades; a necessidade de aumento do uso residencial. Algumas propostas não parecem ter viabilidade: por exemplo, é improvável que famílias de renda mais alta, hoje atraídas pelos modelos de condomínios fechados, queiram voltar ao centro; certo tipos de atividades que dificilmente voltarão ao centro porque estão ligadas a novas centralidades, inclusive porque existem outras áreas na cidade recentemente “adequadas” para centros de negócios modernos e com melhor acessibilidade.

Os objetivos de requalificação do espaço público, de preservação do patrimônio e de aumento de atividades correlatas, geradoras de emprego, interessam a toda a cidade e também aos moradores do Centro. A atuação da prefeitura, do governo estadual e da Associação Viva o Centro produziram alguns projetos de reabilitação de edifícios e de espaços públicos, mas esses projetos não estiveram inseridos num contexto mais abrangente de reabilitação dos bairros e de medidas que têm a ver com a qualidade de vida dos moradores e do conjunto das atividades que neles ocorrem. Essa política de reabilitação mais abrangente pode ser democrática, procurando desenvolver-se a partir do respeito à comunidade moradora e da implementação de uma gestão democrática do Centro, dentro do objetivo de mistura de usos e diversidade social; ou ter um caráter excludente – e tentar viabilizar-se pela expulsão de moradias e atividades ligadas à população mais pobre.

Nos próximos itens, estaremos sintetizando informações que tem a ver com as possibilidades de desenvolver programas habitacionais no Centro, considerando o uso do solo atual, a legislação disponível e as iniciativas de reabilitação em curso.

2.1 A evolução recente do uso do solo

Os diferentes bairros e distritos que formam a área central possuem características diferenciadas no que se refere ao uso do solo, ou seja, quanto às atividades exercidas nos edifícios construídos, à intensidade de construção e à existência de terrenos vazios. As informações sobre o uso do solo atual e sobre suas mudanças no tempo podem ser constatadas pelos cadastros TPCL (territorial e predial de conservação e limpeza) do Departamento de Rendas Imobiliárias da Secretária de Finanças do município. No entanto, muitas alterações de uso (do residencial para comércio e serviços, por exemplo) permanecem informais; e que grande parte da área construída não é regularizada nem cadastrada.

Nas tabelas abaixo, baseadas em dados organizados pela SEMPLA em 1992, pode-se perceber que a evolução da área construída na área central foi pequena nos anos 80, especialmente se comparada às outras regiões da cidade. A Sempla dividiu a cidade em 11 zonas. Na zona central, são incluídos os bairros da Sé, Brás, Belém, Bom Retiro e Consolação. Esta área é semelhante à da atual administração regional da Sé.

Tabela 11

MSP - Área de Quadras, terrenos ocupados no período 80-90 e terrenos vazios

Regiões	Área de Quadras (AQ) em 1990		Quantidade de terrenos ocupada no período 80-90			Terrenos Vagos em 1990		
	mil m2	% do MSP	mil m2	% do MSP	% AQ	mil m2	%MSP	% AQ
Centro	23.817	4,0	246	0,4	1,0	1.897	1,4	8,0
Norte	72.061	12,1	4.527	7,1	6,3	9.891	7,1	13,7
Nordeste	52.492	8,8	6.169	9,7	11,8	13.008	9,3	24,8
Sul	58.793	9,9	5.046	7,9	8,6	7.013	5,0	11,9
Sul Extremo	97.941	16,4	12.185	19,1	12,4	38.359	27,4	39,2
Sudoeste	49.095	8,2	3.652	5,7	7,4	5.296	3,8	10,8
Sudoeste Extremo	32.237	5,4	5.483	8,6	17,0	11.136	8,0	34,5
Leste	105.112	17,6	12.629	19,8	12,0	23.652	16,9	22,5
Leste Extremo	69.914	11,7	12.598	19,8	18,0	21.816	15,6	31,2
Oeste	35.126	5,9	1.099	1,7	3,1	7.874	5,6	22,4
TOTAL	596.588	100,0	63.634	100,0	10,7	139.942	100,0	23,5

Fonte: dados trabalhados pela SEMPLA/DEPLANO, a partir de informações do TPCL (SF/RI)

Apenas 1,0% dos terrenos da região haviam sido ocupados no período. Percebe-se também que ainda existiam 8% de terrenos vazios em 1990, ou seja uma área de 1.897.000m². A simples utilização de 70% desses terrenos para uso residencial, com coeficiente de aproveitamento igual a 4, permitiria a construção de cerca de 100 mil unidades. Mas existem muitos terrenos com aproveitamento pequeno, cuja área construída pode ser aumentada ou substituída, por demolição.

É importante ter conta que, depois dessa época, houve muita demolição – inclusive para estacionamento - e houve pouca construção. Pela tabela abaixo vê-se que apenas 5,2% da área total cadastrada no município foi na zona central; e apenas 0,9% da área residencial.

Pela tabela abaixo (tabela 12) pode-se ver que a área construída residencial no Centro aumentou em 472 mil m², correspondendo a um aumento de 1.114.000 m² nas construções verticalizadas e uma redução de 641.000 m² nas construções horizontais. O crescimento vertical (7%) é muito menos expressivo que nas outras regiões da cidade.

Tabela 12

Acréscimo de área construída no cadastro do TPCL no período 80-90

	Acréscimo de área construída residencial (ACR)		Acréscimo de área construída total (AT)		
	mil m2	% ACR por região	mil m2	% ACR/AT	% AT por região
Centro	472	0,9	3.862	12,2	5,2
Norte	5.731	11,3	8.015	71,5	10,8
Nordeste	4.444	8,8	6.092	72,9	8,2
Sul	7.410	14,6	10.852	68,3	14,7
Sul Extremo	5.706	11,2	7.693	74,2	10,4
Sudoeste	8.255	16,3	12.728	64,9	17,2
Sudoeste Extremo	4.180	8,2	5.237	79,8	7,1
Leste	7.977	15,7	10.426	76,5	14,1
Leste Extremo	4.466	8,8	5.443	82,1	7,4
Oeste	2.116	4,2	3.570	59,3	4,8
TOTAL	50.757	100,0	73.918	68,7	100,0

fonte: Fonte: dados trabalhados pela SEMPLA/DEPLANO, a partir de informações do TPCL (SF/RI)

Tabela 13

MSP – Construção residencial entre 1980 e 1990 (áreas em mil m2)

	Área Construída Residencial em 1990			Acréscimo de área construída residencial entre 1980 e 1990					
	Total	Horizontal	Vertical	Total	%	Horizontal	%	Vertical	%
Centro	20.139	3.796	16.343	472	2	-641	-14	1.114	7
Norte	21.567	17.235	4.332	5.731	36	3.357	24	2.373	121
Nordeste	11.321	10.207	1.114	4.444	65	3.501	52	942	549
Sul	29.043	16.951	12.092	7.410	34	2.317	16	5.092	73
Sul Extremo	12.495	10.708	1.787	5.706	29	4.167	64	1.538	620
Sudoeste	33.021	13.524	19.487	8.255	33	824	6	7.430	62
Sudoeste Extremo	7.604	5.434	2.170	4.180	122	2.439	81	2.040	405
Leste	30.845	26.896	3.949	7.977	35	5.541	26	2.436	161
Leste Extremo	9.297	8.916	381	4.466	92	4.089	85	376	8.551
Oeste	14.376	8.167	6.209	2.116	17	-68	-1	2.183	54
TOTAL	189.708	121.834	67.864	50.757	36	25.526	27	25.524	59

Fonte: dados trabalhados pela SEMPLA/DEPLANO, a partir de informações do TPCL (SF/RI)

Legenda:

Centro: Sé, Brás, Belém, Bom Retiro, Consolação

Norte: Santana, Vila Guilherme, Vila Maria, Tucuruvi

Nordeste: Jaraguá, Freguesia do Ó, Pirituba

Sul: Ipiranga, Saúde, Vila Mariana

Sul extremo: Mananciais, Interlagos, Parelheiros

Sudoeste: Cerqueira César, Jardins, Pinheiros, Itaim, Moema, Brooklin, Morumbi

Sudoeste Extremo: Campo Limpo, Rio Pequeno

Leste: Penha, Tatuapé, Vila Prudente, Mooca, Cangaíba, Itaquera, São Miguel

Leste Extremo: Guaianazes, São Mateus, Itaim Paulista

Oeste: Alto de Pinheiros, Lapa, Perdizes, Pompéia, Perdizes, Pompéia, Butantã, Cidade Universitária

As tabelas abaixo permitem verificar a evolução da área construída, segundo tipos de uso, no período 88/99, para um conjunto de bairros centrais delimitado no mapa seguinte. A área total cadastrada aumentou 10%, sendo que no município aumentou mais de 40% no mesmo período. Isso não significa necessariamente mais construção, mas deve incluir a regularização de áreas existentes. A redução de alguns usos e aumento de outros mostra mudanças de usos. Note-se, por exemplo, o aumento de área de armazéns e depósitos, assim como de garagens

comerciais; e a redução de residências horizontais (unifamiliares) de todos os padrões. O mapa mostra o uso predominante por quadras.

Tabela 14

Evolução da área construída no Centro, segundo tipos de usos definidos pela Sempla, a partir de informações do TPCL (período 1988/1999)

Número	Descrição dos usos agregados	Área construída em 1988	Área construída em 1999	Acréscimo 1988/1999	Acréscimo percentual
01	Residencial horizontal de baixo padrão	437.719	368.740	-68.979	-15,8
02	Residencial horizontal de médio padrão	1.279.239	869.886	-409.353	-32,0
03	Residencial horizontal de alto padrão	126.384	100.501	-25.883	-20,5
04	Residencial vertical de médio padrão	8.765.213	9.951.510	1.186.297	13,5
05	Residencial vertical de alto padrão	3.074.486	4.060.396	985.910	32,1
06	Comércio e serviço horizontal	4.094.293	4.345.824	251.531	6,1
07	Comércio e serviço vertical	12.561.696	13.731.723	1.170.027	9,3
08	Indústria	1.389.793	1.178.999	-210.794	-15,2
09	Armazéns e depósitos	347.341	564.238	216.897	62,4
10	Uso Especial (hotel, hosp., cartório, etc.)	1.812.315	2.032.015	219.700	12,1
11	Escolas	532.833	548.473	15.640	2,9
12	Uso coletivo (cultura, lazer, culto)	750.270	961.788	211.518	28,2
14	Residencial vertical de baixo padrão	395.461	455.182	59.721	15,1
15	Garagens não residenciais e edifícios garagem	317.038	434.472	117.434	37,0
99	Outros usos	254.223	149.223	-105.000	-41,3
TOTAL		36.138.304	39.752.970	3.614.666	10,0

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

Pode-se também perceber como se reduz a participação relativa da área construída no Centro em relação ao conjunto da cidade, de 13,61% para 10,64%. Essa redução se verifica em todos os usos, salvo “outros usos”.

Tabela 15

Evolução da participação do Centro na área construída da Cidade, segundo tipos de usos definidos pela Sempla, a partir de informações do TPCL (período 1988/1999)

Número	Descrição dos usos agregados	% do MSP em 1988	% do MSP em 1999
01	Residencial horizontal de baixo padrão	1,16	0,79
02	Residencial horizontal de médio padrão	1,99	1,13
03	Residencial horizontal de alto padrão	1,18	0,61
04	Residencial vertical de médio padrão	21,92	17,57
05	Residencial vertical de alto padrão	23,62	12,14
06	Comércio e serviço horizontal	12,72	8,01
07	Comércio e Serviço vertical	53,31	43,83
08	Indústria	6,87	5,21
09	Armazéns e depósitos	9,30	8,70
10	Uso Especial (hotel, hosp., cartório, etc.)	30,38	25,92
11	Escolas	10,67	8,74
12	Uso coletivo (cultura, lazer, culto)	18,16	14,51
14	Residencial vertical de baixo padrão	12,05	7,51
15	Garagens não residenciais e edifícios garagem	58,26	49,26
99	Outros usos	18,66	21,71
TOTAL		13,61	10,64

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

Pela tabela abaixo, que mostra os lançamentos de edifícios de escritórios, segundo zonas de valor (bairros) da Embraesp, percebe-se que os bairros centrais recebem uma percentagem insignificante de lançamentos. Todos os bairros centrais (grifados na tabela) somam apenas 4,16% dos lançamentos, valor inferior ao do Paraíso, por exemplo.

Tabela 16

MSP. Lançamentos Comerciais no período jul/87 a junho/97. Totais por zonas de valor, segundo ordem decrescente de participação no total de área lançada no município

Zonas de Valor (critério Embraesp)	Número de conjuntos	Área construída total (m2)	Terreno utilizado (m2)	Preço médio do conjunto (US \$)	Preço médio/m2 área útil	Preço médio/m2 área total	Percentagem da área lançada
BROOKLIN	759	295.330	49.884	534.380	3.101	1.373	13,41%
ITAIM	2222	286.466	39.561	168.055	2.752	1.304	13,01%
VILA OLÍMPIA	1000	266.562	26.738	346.040	2.486	1.298	12,10%
JARDINS	1609	204.489	28.915	134.565	2.359	1.059	9,28%
PINHEIROS	1480	127.832	19.373	100.204	2.420	1.160	5,80%
PARAÍSO	969	104.012	14.420	127.286	2.769	1.186	4,72%
CHACARA SANTO ANTÔNIO	346	95.912	24.626	322.794	2.340	1.164	4,35%
BELA VISTA	684	75.126	11.002	108.026	2.253	984	3,41%
MOEMA	833	69.470	14.739	77.899	1.988	934	3,15%
PERDIZES	773	68.365	10.978	78.978	1.973	893	3,10%
VILA MARIANA	634	57.301	8.875	83.869	1.885	928	2,60%
SANTO AMARO	112	49.152	11.122	692.194	2.987	1.577	2,23%
VILA CLEMENTINO	549	45.310	6.774	79.573	2.187	964	2,06%
SANTANA	573	45.245	9.093	73.177	1.947	927	2,05%
TATUAPÉ	549	43.682	9.166	96.356	2.531	1.211	1,98%
HIGIENÓPOLIS	480	41.537	5.023	59.413	1.509	687	1,89%
CAMPO BELO	355	33.560	5.518	107.598	2.318	1.138	1,52%
ACLIAMAÇÃO	377	33.220	4.530	60.441	1.707	686	1,51%
MORUMBI	230	29.481	14.252	90.097	1.836	703	1,34%
VILA MADALENA	312	22.276	3.000	60.761	1.834	851	1,01%
<u>BOM RETIRO</u>	230	21.941	2.208	72.481	1.862	760	1,00%
LAPA	282	21.528	3.446	69.765	2.260	914	0,98%
<u>CENTRO</u>	168	18.842	2.760	111.738	2.095	996	0,86%
<u>LIBERDADE</u>	270	18.109	3.287	74.960	2.180	1.118	0,82%
VILA NOVA CONCEIÇÃO	159	16.838	2.221	139.553	2.879	1.318	0,76%
JABAQUARA	186	16.529	4.244	90.017	1.944	1.013	0,75%
<u>CONSOLAÇÃO</u>	88	15.477	2.306	337.459	3.973	1.919	0,70%
POMPÉIA	200	14.566	2.102	65.371	2.001	898	0,66%
<u>BARRA FUNDA</u>	112	9.346	1.400	65.622	1.455	786	0,42%
TUCURUVI	90	9.000	1.550	58.202	1.420	582	0,41%
JARDIM EUROPA	20	8.304	1.275	842.491	4.876	2.029	0,38%
JARDIM DA SAÚDE	72	5.833	818	65.155	1.733	804	0,26%
<u>MOOCA</u>	72	5.621	777	57.170	1.633	732	0,26%
VILA PRUDENTE	52	5.425	1.271	68.917	859	661	0,25%
SANTA CECÍLIA	52	4.130	571	80.185	2.207	1.010	0,19%
SAUDE	48	3.294	564	44.448	1.407	648	0,15%
VILA FORMOSA	72	3.240	1.009	50.725	1.601	1.127	0,15%
CASA VERDE	42	3.194	501	69.313	2.165	912	0,14%
VILA MARIA	32	2.880	754	98.344	1.863	1.093	0,13%
<u>IPIRANGA</u>	28	2.221	717	69.423	1.939	875	0,10%
AGUA BRANCA	9	2.005	354	147.975	1.753	664	0,09%
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	17.130	2.202.654	351.724	148.354	2.461	1.154	100,00%

fonte: Embraesp

Sabe-se que existem muitos edifícios vazios na área central, mas não há números precisos. No início de 1999, o Fórum de Cortiços tinha identificado cerca de 180 prédios de grandes dimensões inteiramente desocupados²⁴. Matéria publicada na revista *Veja*, edição de 26/04/00, fala de 320 imóveis levantados pelo conjunto dos movimentos que atuam na área central.

Segundo a *Gazeta Mercantil* - pesquisa sobre o mercado imobiliário comercial, março/1996 - 14,89% dos escritórios do centro permanecem vazios. Essa porcentagem aumenta muito quando se trata de áreas menores que 1000 m². Ainda segundo essa fonte, existiam 28 prédios comerciais completamente vazios na área central: a pesquisa incluiu o centro velho, Higienópolis, Bela Vista, Santa Cecília e Liberdade.

Dados da Associação Viva o Centro indicam que o Centro ganhou novos hotéis nos últimos 4 anos e muitos se modernizaram. Sua clientela mais importante são comerciantes que negociam na região e pessoas que vêm às feiras e convenções no Anhembi e Expo Norte²⁵.

Por que não se costuma reformar ou reciclar os prédios antigos?

Segundo a *Adviser Consultores*, 1993, 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. (vale também para o uso residencial)

A falta de informações mais consistentes e atualizadas sobre terrenos e prédios, assim como sobre o interesse dos proprietários indica a necessidade de pesquisa específica e de montagem de um banco de dados. Esses dados são fundamentais para apoiar uma política habitacional no Centro.

2.2 As atividades e o emprego

Os dados da pesquisa OD do Metrô de 1997 permitem ver a densidade de empregos (formais e informais) na área compreendida pelas zonas OD Sé, Parque D. Pedro, Praça João Mendes, Ladeira da Memória, República e Santa Ifigênia é superior a 668 empregos por hectare e que eles estão concentrados especialmente nas zonas OD Sé (1371 empregos por hectare) e República (1004 empregos por hectare). (tabela 19)

Para efeito de comparação, note-se que nas zonas OD da região da Paulista – compreendendo as zonas OD Bela Vista, MASP, Pamplona, Consolação, Trianon e Jardins, esta densidade é de 383 empregos por hectare.

²⁴ Nabil Bonduki. Do cortiço à habitação digna: uma questão de vontade política. In *Revista URBS*, nº 11, fev/março 99.

²⁵ *Revista URBS*, nº 8, fevereiro/98

Tabela 17

Áreas, população, densidade demográfica e densidade de empregos, segundo Zonas OD

Zonas OD		Área(ha)	População	Densidade demográfica	Total de empregos	Densidade de empregos
1	Sé	56	3.120	55,84	76.595	1.370,98
2	Parque Dom Pedro	108	5.859	54,44	47.286	439,35
3	Praça João Mendes	47	12.275	263,96	21.369	459,51
4	Ladeira da Memória	75	19.956	266,46	33.177	442,99
5	República	73	12.040	165,22	73.138	1.003,63
6	Santa Ifigênia	82	17.670	214,88	52.024	632,65
Subtotal		441	70.920	160,82	303.589	688,41
7	Luz	142	14.161	99,74	35.379	249,19
8	Brás	175	13.622	77,87	36.128	206,52
9	Independência	247	15.138	61,24	25.842	104,54
10	Cambuci	143	16.951	118,70	12.328	86,33
11	Glicério	107	16.557	154,99	9.837	92,08
13	Liberdade	96	17.672	184,46	27.891	291,13
14	Bexiga	88	28.563	325,66	25.582	291,67
18	Santa Cecília	153	33.869	221,37	34.862	227,86

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

Segundo a Adviser Consultores Ltda, em estudo encomendado pela Associação Viva o Centro em 1992, o Centro se encontrava num processo praticamente irreversível de esvaziamento econômico desde os anos 80. Um dos grandes impecilhos para uma retomada seria a dificuldade de estacionamento e de acesso por veículos, a partir da implantação dos “calçadões”. São apontados também a insegurança que caracteriza a região²⁶ e o insuficiente policiamento ostensivo. Na ocasião do estudo (1992) o valor médio do metro quadrado de escritório no centro correspondia a 25,4% do valor da Avenida Paulista, 34,8% do valor dos Jardins e 35,5% do valor da Marginal Pinheiros.

Mesmo com um estoque que não se renova desde os anos 70 o Centro mantém ainda uma boa percentagem da área construída de escritórios ocupados.

Analisando – nas tabelas seguintes - as informações da Bolsa de Imóveis (dados de jan/1996) sobre os escritórios vemos que o Centro (para eles é Sé, República e Consolação) concentra 44,9% da área construída total de escritórios; sendo que 44,2% do total de escritórios ocupados da cidade (tabela). Pode-se constatar, no entanto, que a maioria dos edifícios 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.

²⁶ A Adviser vincula essa insegurança à disponibilidade de áreas para “desocupados de toda a espécie”.

Tabela 18

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	Distribuição dos escritórios vagos	Taxa de vacância (%)
Centro	2.610.587	592.490	2.018.097	362.872	49,72	13,90
Paulista	1.152.639	761.400	391.239	132.899	18,21	11,53
Jardins	321.856	118.460	203.396	26.778	3,67	8,32
Faria Lima	322.068	151.547	170.521	27.472	3,76	8,53
Itaim	332.265	196.767	135.498	60.738	8,32	18,28
Vila Olímpia	167.479	133.970	33.509	35.522	4,87	21,21
Berrini	322.736	231.446	91.290	78.231	10,72	24,24
Verbo Divino	249.065	229.679	19.386	8.095	1,11	3,25
Marginal	336.819	290.748	46.071	52.409	7,18	15,56
Total	5.815.514	2.706.507	3.109.007	729.847	100,00	12,55

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

Os escritórios do Centro estão ocupados basicamente por atividades ligadas a serviços (45,4%) e concentra a maior parte dos escritórios de serviços da cidade, como pode ser observado também no gráfico abaixo.

Tabela 19

Área construída de escritórios ocupados, segundo natureza das atividades exercidas, em 1996

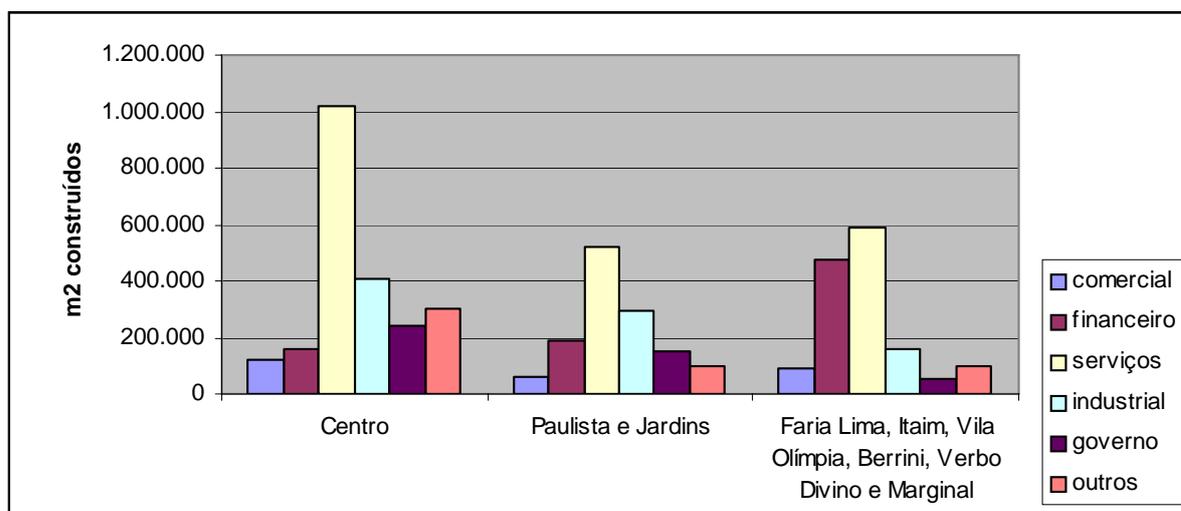
Regiões da cidade	total de m2 ocupados	comercial	financeira	serviços	industrial	governo	outras	total
Centro	2.247.715	5,4	6,9	45,4	18,0	10,9	13,4	100,0
Paulista	1.019.740	4,7	12,1	34,7	27,3	14,3	6,8	100,0
Jardins	295.078	5,3	22,1	56,7	4,1	2,7	9,0	100,0
Faria Lima	294.596	7,8	19,3	46,9	15,3	0,9	9,8	100,0
Itaim	271.527	3,8	24,1	55,8	3,8	5,0	7,5	100,0
Vila Olímpia	131.957	11,9	24,7	44,0	8,6	0,0	10,8	100,0
Berrini	244.505	7,8	36,1	36,9	10,1	0,0	9,1	100,0
Verbo Divino	240.970	6,6	33,4	25,6	17,9	14,8	1,7	100,0
Marginal	284.410	3,3	52,8	30,4	9,6	0,0	3,9	100,0
Total	5.085.667	5,5	16,3	42,3	17,0	8,9	9,9	100,0

Fonte: Bolsa de Imóveis do Estado de São Paulo

Aliás, conforme se pode observar no gráfico abaixo, a região do Centro ganha das outras no que se refere a órgãos governamentais, escritórios comerciais e industriais, e outros, só perdendo para a região da Berrini/Marginal no que se refere ao setor financeiro.

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

2.3 Espaços públicos, infra-estrutura, equipamentos e transportes

Todos os documentos disponíveis informam que as áreas centrais têm uma boa disponibilidade de infra-estrutura, a qual poderia suportar um adensamento populacional bastante maior²⁷. Entretanto, nessa região – especialmente nos bairros como Sé, República, Santa Ifigênia - os espaços públicos, equipamentos e infra-estrutura têm que ser pensados para os moradores e para os frequentadores eventuais, por razões de trabalho, de utilização do comércio e dos serviços e do turismo.

Os espaços públicos da área central vêm sendo deteriorados por sucessivas intervenções desastrosas do setor público e de proprietários privados e pela ocupação desordenada pelos ambulantes durante o dia. Durante a noite, o abandono e a falta de polícia favorecem a presença de marginais, que inibem a utilização por cidadãos “pacatos”. Cresceram também as ocupações de baixos de viadutos e os moradores de rua, exigindo soluções necessariamente mediadas por políticas sociais.

A questão do transporte na metrópole está intimamente ligada à requalificação do espaço público. Desde sempre a área central sofreu o impacto de todas as soluções municipais e metropolitanas de transporte: tanto as soluções que privilegiam o automóvel, como as destinadas a desenvolver o sistema de ônibus, e mesmo as ligadas à implantação do metrô. Atualmente, os equívocos no planejamento de transportes e na articulação modal levam a uma concentração exagerada de linhas com ponto final no centro: das 1200 linhas de ônibus que atendem à cidade, 294 alcançam os distritos de Sé e República, em 3 grandes terminais: Parque D. Pedro, Santa Isabel e Bandeiras e outros menores (Patriarca, Paissandú, Praça Ramos, etc.). Isso traz para o Centro uma imensa massa de pessoas que não têm seu destino final ali, criando problemas no uso dos espaços públicos: “(...) embora o Centro seja um

²⁷ Os aspectos quantitativos dessa oferta deverão ser abordados no Encontro por técnicos da Emplasa e do Metrô que possuem dados atualizados.

enorme polo de atração, hoje funciona como um gigantesco território de transbordo". Grande parte das praças foi sendo transformada em "terminais". (Meyer, 99, no14, set/out 99)

Na política de habitação a ser desenvolvida a questão do aumento de automóveis precisará ser tratada com cuidado, de modo a não agravar os problemas de circulação e de poluição. Se pode pensar em dobrar ou mesmo triplicar o número de pessoas, o mesmo não pode valer para os automóveis.

Atualmente, a população da região é a que menos depende do automóvel para seus deslocamentos. Pela tabela abaixo (tabela 20), pode-se ver que – em relação a outras zonas influenciadas pela nova Linha 4 – as famílias do centro (trecho 1) são aquelas que têm menos automóveis. 65,5% das famílias não têm automóvel, número que é bastante inferior à média do município (48,39%) e às médias dos outros trechos influenciados pela Linha 4.

Tabela 20

Posse de automóveis nas zonas OD da área central e de outros trechos da área de estudo da Linha 4 do Metrô, em 1997

Zonas OD	Denominação	Posse de automóvel (%)			
		não tem	1 auto	2 autos	+de 2
1	Sé	67,32	28,94	3,74	0,00
2	Parque D. Pedro	77,40	20,76	1,84	0,00
3	Praça João Mendes	80,05	12,62	7,33	0,00
4	Ladeira da Memória	65,31	25,49	7,25	1,95
5	República	61,00	32,99	4,73	1,28
6	Santa Ifigênia	68,14	29,77	2,10	0,00
7	Luz	66,49	21,82	10,15	1,55
8	Brás	57,31	38,98	3,71	0,00
9	Independência	54,79	33,96	10,15	1,10
10	Cambuci	30,28	36,25	22,79	10,68
11	Glicério	46,88	42,77	8,23	2,12
13	Liberdade	47,53	51,06	1,41	0,00
14	Bexiga	61,69	31,06	6,85	0,40
18	Santa Cecília	61,32	27,65	11,03	0,00
Trecho 1	+ 5 zonas do centro	65,53	26,92	6,91	0,64
Trecho 2 (Jardins, Paulista, Pinheiros)		32,15	42,92	19,55	5,39
Trecho 3 (Butantã, Morumbi)		41,99	37,01	16,96	6,09
Município de São Paulo		48,39	36,77	11,39	3,46

Fonte: Metrô. Pesquisa OD

O pequeno número de automóveis provavelmente tem muito a ver com as boas condições de acessibilidade da área central, mas certamente está influenciado pela renda das famílias e sua capacidade de consumo – menores do que nos outros trechos da área de estudo da Linha 4. O índice ABIPEME, utilizado nos estudos de mercado para medir a capacidade de consumo das famílias, a partir de dados do Censo de 91, mostra que mais da metade das famílias moradoras da área central situa-se na faixa de consumo "C", havendo ainda quase um quarto nas classes de consumo "D" e "E". (ver tabela 21)

Por outro lado, a dificuldade de manter um automóvel na área central (ausência de garagens nos prédios, custos de estacionamento, insegurança das ruas) pode estar ligado à saída de famílias de classe média para quem esse meio de transporte é essencial.

Tabela 21
Índice Abipeme, segundo zonas OD

Zonas OD Trechos	Denominação	Famílias	Classes do Índice Abipeme			
			A e B	C	D e E	Total
1	Sé	1.175	19,66	59,06	21,28	100,00
2	Parque D. Pedro	2.283	14,64	44,52	40,84	100,00
3	Pça João Mendes	4.747	19,32	32,95	47,72	100,00
4	Ladeira da Memória	9.850	26,95	47,07	25,98	100,00
5	República	6.490	32,31	53,77	13,93	100,00
6	Santa Ifigênia	8.066	18,60	59,66	21,75	100,00
7	Luz	4.139	27,24	49,65	23,11	100,00
8	<i>Brás</i>	<i>4.043</i>	<i>38,21</i>	<i>39,13</i>	<i>22,66</i>	<i>100,00</i>
9	<i>Independência</i>	<i>5.194</i>	<i>24,72</i>	<i>39,18</i>	<i>36,10</i>	<i>100,00</i>
10	<i>Cambuci</i>	<i>4.280</i>	<i>47,61</i>	<i>29,44</i>	<i>22,92</i>	<i>100,00</i>
11	<i>Glicério</i>	<i>5.226</i>	<i>28,70</i>	<i>38,86</i>	<i>32,44</i>	<i>100,00</i>
13	<i>Liberdade</i>	<i>7.001</i>	<i>35,28</i>	<i>43,84</i>	<i>20,88</i>	<i>100,00</i>
14	Bexiga	10.525	17,08	56,98	25,94	100,00
18	Santa Cecília	12.163	30,06	50,12	19,82	100,00
Zona central	Trecho 1 + 5 zonas OD	59.438	24,07	51,09	24,84	100,00
Trecho 2	Jardins, Pinheiros	90.416	65,02	26,88	8,11	100,00
Trecho 3	Butantã e Morumbi	39.226	50,54	31,22	18,25	100,00

Fonte: Unicamp/Metro. Relatório Metrô

2.4 As normas urbanísticas vigentes

Como se sabe, o zoneamento municipal estabelece *coeficientes de aproveitamento* (CA) e *taxas de ocupação* (TO) dos terrenos²⁸, assim como os usos permitidos para cada zona. Alguns aspectos da legislação municipal afetam a possibilidade de construir prédios adequados ao Centro ou reformar os que existem, e têm tido um papel na estagnação imobiliária dessa região.

As áreas centrais têm uma grande parte de suas quadras classificadas como Z-5 (zona de uso misto de alta densidade), Z-4 (zona de uso misto de média alta densidade) e Z-3 (zona de uso predominantemente residencial de média densidade), que são as zonas mais adensáveis do município, segundo a legislação vigente após 1972. Não obstante, os atuais coeficientes de aproveitamento dos terrenos (CA) são relativamente baixos se comparados aos que foram praticados em décadas anteriores no Centro. O prédio Martinelli, por exemplo, construído em 1929, tem uma área construída equivalente a 22 vezes a área do terreno²⁹.

²⁸ O *coeficiente de aproveitamento* indica qual o máximo de área que pode ser construída no lote, em relação à área do terreno. Assim, o coeficiente 2, significa que se pode construir 2 vezes a área do terreno. Por exemplo: em um terreno de 1000 m², a área total construída poderá chegar a 2.000 m². A *taxa de ocupação* corresponde à percentagem do terreno que pode ser ocupada com a construção, devendo o restante permanecer livre, como recuos ou pátios internos.

²⁹ Ver a respeito Nadia Somekh, *A cidade vertical e o urbanismo modernizador, tese de doutoramento, 1995.*

A densidade construtiva do Centro é bastante alta: o coeficiente de aproveitamento médio é de 2,48, contra 0,63 na média do município. Os prédios residenciais – em boa parte anteriores à lei de 1972 - utilizam coeficientes superiores a 6, como se pode ver na tabela abaixo. É interessante notar que essa densidade construtiva não corresponde a uma densidade populacional alta, como vimos na primeira parte deste texto.

Tabela 22

Área de Terrenos, áreas construídas e coeficiente de aproveitamento de terrenos no Centro, segundo tipos de uso (em 1999)

	Área de terrenos	área construída em 99	coeficiente de aproveitamento
1	Residencial horizontal de baixo padrão	479.457	0,77
2	Residencial horizontal de médio padrão	915.613	0,95
3	Residencial horizontal de alto padrão	126.581	0,79
4	Residencial vertical de médio padrão	1.553.766	6,40
5	Residencial vertical de alto padrão	611.772	6,64
6	Comércio e serviço horizontal	3.991.589	1,09
7	Comércio e Serviço vertical	2.637.099	5,21
8	Indústria	888.751	1,33
9	Armazéns e depósitos	659.576	0,86
10	Uso Especial (hotel, hosp., cartório, etc.)	1.144.762	1,78
11	Escolas	523.588	1,05
12	Uso coletivo (cultura, lazer, culto)	1.085.283	0,89
13	terrenos vazios	784.066	0,0
14	Residencial vertical de baixo padrão	78.016	5,83
15	Garagens não residenciais e edif. garagens	388.757	1,12
99	Outros	133.183	1,12
	Total	16.001.859	2,48

fonte: RI/SF- TPCL. Dados agregados por DEPLANO/SEMPILA

No bairro da Luz, encontramos várias quadras em Z8-007, que determina restrições específicas ligadas à preservação do patrimônio. Em todo o Centro, existem cerca de 400 prédios tombados, colocando restrições nos raios de tombamento. Nos bairros que circundam as áreas de maior interesse no processo atual de revitalização (perímetro da Operação Urbana Centro) ainda existem muitos quarteirões classificados como Z2 - predominantemente residencial de baixa densidade. Existem também zonas de uso predominante industrial (Z-6).

A zona central é afetada também por equívocos na legislação de zoneamento que tem efeitos nocivos no conjunto da cidade. Assim, por exemplo, nas Z-2 (bairros do Pari, Barra Funda, parte do Bom Retiro, Brás, etc.) não é permitido o edifício multifamiliar R2-02, onde existe possibilidade de uso misto (residencial e comercial), desde que com acesso independente. Nessa zona só é permitida a construção de prédios de apartamentos do tipo R3, ou seja, conjuntos habitacionais que restringem o uso misto e estimulam a construção de áreas condominiais cobertas (garagens, salões de festas, etc.). Além disso, os critérios de recuos e taxas de ocupação são baseados em modelos urbanísticos não adequados para a área central.

Não existe uma legislação municipal específica para reabilitação e reciclagem de edifícios, sendo estas consideradas como reformas, para efeito do Código de Edificações. Segundo alguns depoimentos, a legislação atual ainda dificulta muito a transformação de usos e os organismos de aprovação não estão abertos a esses projetos.

Incentivos específicos para a construção de habitação popular nas áreas centrais já existem desde o decreto 31.601/92, que foi discutido junto com a proposta de ZEIS 4 e paralelamente ao programa de cortiços da administração 89/92³⁰. Esse decreto caracteriza-se por oferecer coeficientes de aproveitamento maiores que as das zonas, 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, deixando de proibir os prédios de mais de 5 andares (com elevadores) e permitindo a construção de áreas comerciais nos prédios. As áreas comerciais nos prédios são permitidas em todas as zonas de uso³¹.

Tabela 23

Disposições do Decreto 31.601/92 e atualizações subsequentes para uso residencial multifamiliar vertical

	Coeficiente de aproveitamento	Taxa de ocupação	Porcentagem da área para outros usos
Z2	3,0	50%	10%
Z3	4,0	50%	20%
Z4	4,0	70%	20%
Z5	4,0 (1)	80%	20%
Outras exigências	1. área máxima da unidade: 72,00 m ² , incluindo frações ideais de áreas cobertas de uso comum; 2. máximo de 1 banheiro por unidade; 3. máximo de uma vaga de garagem por unidade; 4. não ter estacionamento coberto, exceto quando o promotor comprovar o custo reduzido		

(1) até 6,00 no caso de reforma da edificação existente

A Operação Urbana Centro (lei municipal 12.349/97) surge com uma proposta de atrair empreendimentos para a área central mediante a possibilidade de conceder índices superiores aos da lei de zoneamento em troca de contrapartidas financeiras. Possibilita também que concessões sejam oferecidos sem contrapartida financeira, quando entendidas como um estímulo adicional aos investimentos na região. O perímetro definido pela lei abrange uma área de cerca de 663 hectares, incluindo o “centro velho”, o “centro novo” e partes dos bairros do Glicério, Brás, Bixiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia. Não atinge, portanto, todos os bairros que apresentam interesse para uma política de incentivo à habitação.

A Operação Urbana Centro incentiva a verticalização, considerada entravada pela atual lei de zoneamento. Ainda que traga incentivos para preservação de prédios tombados³², estimula sobretudo a renovação do estoque construído. Não introduz nenhuma vantagem para as reformas e reciclagens de prédios privados, ao contrário, estimula a demolição e reconstrução mediante diversos instrumentos. Mesmo quando as diretrizes urbanísticas falem de “incentivo à recuperação e reciclagem de próprios públicos existentes”, esses incentivos estão ligados sobretudo ao uso cultural; não há nenhum item específico que facilite a reciclagem para uso residencial.

³⁰ Nesse período, a Prefeita era Luiza Erundina e a Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Ermínia Maricato.

³¹ Depois desse decreto – que abrangia também loteamentos e outros tipos de conjuntos habitacionais, em todas as zonas do município - empresários da construção solicitaram a extensão dos benefícios para o setor privado. Para isso foi elaborado um projeto de lei de interesse social (LHIS), que exigia comprovação do preço de venda compatível com a faixa de renda beneficiada, mas que não chegou a ser votado na Câmara Municipal. Esse decreto tem sido utilizado por cooperativas, mas não em áreas centrais.

³² É permitida a transferência do potencial construtivo para outro imóvel dentro ou fora do perímetro da Operação Urbana.

A lei dá um incentivo gratuito ao remembramento de lotes, com objetivo de formar novos lotes com mais de 1.000m²: o remembramento de 10 lotes pode ensejar a obtenção de mais 100% de área construída. Isso pode estimular desocupação e demolições nas áreas hoje formadas por pequenos lotes e construções unifamiliares do início do século. Essas ações podem ocorrer preventivamente, mesmo sem estar ligadas a projetos de construção imediata.

As demolições de edifícios antigos são também estimuladas porque a reconstrução (construção de outro prédio) será permitida com o mesmo índice da construção demolida. Isso permitirá fazer novos edifícios com características de conforto modernas, inclusive utilizando para garagens uma parte da área antes utilizada para apartamentos ou escritórios.

Uma das vantagens da lei 12.349/97 é permitir os prédios tipo R2-02 (uso misto) sem exigência de vaga de garagem, com coeficiente de aproveitamento 6,0. No entanto, se houver opção pela construção de garagens, “a área destinada a esta finalidade não será computada para efeito do coeficiente de aproveitamento até o limite máximo igual a 6 (seis)”. Desse modo, na prática, existe um incentivo às garagens e à demolição para construção de edifícios com garagens.

A construção de hotéis de turismo é claramente incentivada por coeficientes de aproveitamento mais atrativas que a lei atual vigente em outras partes da cidade. O coeficiente de aproveitamento para hotéis em toda o perímetro da Operação Urbana passa a ser de 12 (doze): 6 (seis) para as instalações hoteleiras, 2 (dois) para serviços diversos e garagens; e mais 4 (quatro) exclusivamente para garagens. Ao dar vantagens para esse uso em todo o perímetro, a lei coloca o uso residencial sem garagem em inferioridade. Na prática, isso significa que o terreno custa menos para os hotéis – que podem usá-lo 12 vezes - do que para os edifícios residenciais sem garagem – que podem usá-lo 6 vezes.

Há também grandes vantagens para usos culturais e de lazer: quando fizerem parte de edificações para outros usos, não serão computadas para efeito dos coeficientes de aproveitamento (CA) e são dispensadas da exigência de reserva de área para estacionamento.

O texto do parágrafo 1º do inciso V do artigo 5º da lei da Operação Urbana Centro diz que “as propostas que atingirem habitações subnormais (cortiços) deverão contemplar solução do problema habitacional de seus moradores, dentro da área da Operação Urbana Centro ou numa faixa de 500 m (quinhentos metros) envolvendo seu perímetro, sem ônus para a Prefeitura e sem prejuízo do pagamento da contrapartida financeira”. No entanto, não há nada especial para incentivar habitação de interesse social.

Certamente algumas das vantagens descritas acima poderão ser aproveitadas em empreendimentos habitacionais de interesse social de médio ou grande porte no perímetro da Operação Urbana Centro. No entanto, serão necessárias alterações que incentivem e privilegiem esse uso, mediante instrumentos claros e diferenciados. Do contrário, o uso residencial para faixas de renda média e baixa não terá condições de competir com os empreendimentos mais rentáveis (apartamentos para rendas mais altas, hotéis, etc.) na aquisição de prédios ou terrenos vazios.

2.5 As iniciativas de reabilitação: limites e contradições

No início dos anos 90, prefeitura de São Paulo decidiu desenvolver vários projetos e iniciativas voltados à reabilitação da área central. Além da conclusão das obras de reurbanização do Vale do Anhangabaú, vários edifícios públicos do início do século foram restaurados, como o Teatro Municipal e a Biblioteca Mário de Andrade, o Solar da Marquesa de Santos, entre outros. Para recompor a paisagem urbana em um importante conjunto envolvendo os centros velho e novo, foi desenvolvido o projeto do corredor Sé-Arouche, que significou a restauração das fachadas de grande número de edifícios comerciais, com recursos dos seus proprietários. Mas o fato mais importante foi a recuperação do Palácio das Indústrias (projeto de restauro de Lina Bo Bardi) e a volta da sede da prefeitura para o centro. Entre os projetos que não chegaram a ser realizados estava o de reurbanização do Parque D. Pedro (480 mil metros quadrados).

Nesse período foi também definida a Operação Urbana do Anhangabaú (aprovada pela Câmara em 16/09/91) consistindo num aumento de estoque construtível de 150.000 m², cuja venda poderia pagar obras de restauro das esculturas, manutenção e implantação de passeios e vias de pedestres, complementação da urbanização prevista no projeto do vale e microdrenagem do vale; o potencial construtivo dos imóveis tombados poderá ser transferido para outros imóveis. Houve também um concurso nacional de idéias para reabilitação do bairro do Bixiga. A discussão sobre a reabilitação e sua articulação com a política habitacional contou com o apoio de um convênio de cooperação com a cidade francesa de Rennes, tendo sido organizado um seminário sobre o tema em junho de 1991.

Em 1991, varias entidades privadas, sobretudo bancos, decidem fundar a Associação Viva o Centro, que se propunha ser um interlocutor da sociedade civil com o poder público e desenvolver iniciativas para reabilitação do centro. A AVC tem sido uma referência para as discussões sobre o Centro, tendo organizado inúmeros debates sobre a questão em seus variados aspectos³³ e apoiado as iniciativas de requalificação dos espaços públicos e estimulado os investimentos privados na recuperação de edifícios de valor arquitetônico. Algumas de suas posições têm sido criticadas, como a intransigência face ao comércio ambulante. Por outro lado, iniciativas como as denominadas Ações Locais, que se propõem “zelar” por certas parcelas do território com o objetivo de melhorar a qualidade do espaço e mesmo suprir a ausência do poder público, tem sido acusadas de posições preconceituosas e segregacionistas com relação à população moradora nos cortiços.

A administração do prefeito Paulo Maluf (1993-1996) criou uma comissão especial para coordenar suas ações no Centro- PROCENTRO- dando ênfase ao estímulo das atividades imobiliárias e às propostas tendentes a solucionar os problemas de acessibilidade automóvel detectadas como entrave aquele desenvolvimento. Houve um mudança radical na posição do município no que se refere à questão habitacional no Centro. Num relatório distribuído em outubro de 1994, encontramos a seguinte posição sobre os cortiços no seu item de Ações de Médio Prazo: *"Há edificações localizadas no Centro que têm indiscutível valor histórico, arquitetônico e cultural ocupados por habitação suburbana (sic). A adequação do espaço arquitetônico, na maior parte dos casos, implica em recursos muito superiores aos custos das habitações construídas pela SEHAB. Assim, deve-se equacionar a habitação dos encortiçados*

³³ Em dezembro de 1997, no contexto dos Paineis Viva o Centro, foi realizado o Ciclo Habitação na Área Central, coordenado pela professora Regina Meyer, com a presença de representantes da Caixa econômica Federal, CDHU, Procentro, Operação Urbana Centro, União dos Movimentos de Moradia, Centro Gaspar Garcia, FIPE, e Politécnica da USP.

em locais contemplados pelos programas habitacionais da prefeitura e restaurar as edificações adaptando-as para usos compatíveis".

A Operação Urbana Centro veio substituir a Operação Urbana Anhangabaú, não apenas abrangendo área muito maior, mas com objetivos coerentes com a nova visão do município. Está sendo também desenvolvido um programa de requalificação do bairro do Bexiga. Embora algumas intervenções pontuais tenham sido desenvolvidas (recuperação do Largo Paissandu, por exemplo), a prefeitura, nas duas últimas administrações (Maluf e Pitta) tem sido criticada por todos os lados (Associação Viva o Centro e movimentos populares), pelo que faz ou deixa de fazer, especialmente quanto ao comércio ambulante.

A decisão de investir na reabilitação de imóveis apostando na revitalização das atividades culturais no Centro parece estar crescendo no setor privado e no setor público. Neste aspecto, incluem-se os projetos de centros culturais que funcionarão nos edifícios do Correio (Vale do Anhangabaú) e do Banco do Brasil (rua Álvares Penteado).

A partir de meados da década, o governo do Estado de São Paulo começa a demonstrar seu interesse na recuperação do Centro, passando a investir pesadamente na recuperação de prédios culturais que haviam permanecido abandonados durante décadas: o Teatro São Pedro, Pinacoteca do Estado, a Sala Júlio Prestes, o prédio da antiga DOPS, transformado em Universidade Livre de Música, etc.

A partir de investimentos nos edifícios, alguns porta-vozes do governo estadual, concluem que estão contribuindo para revitalizar o entorno. Mas não se pode aceitar uma proposta de revitalização baseada apenas na reabilitação de edifícios de prestígio e na ação da polícia para garantir o acesso dos usuários. Se a degradação do entorno e insegurança resultante restringem o acesso a esses equipamentos e a plena apreciação de sua beleza, é necessário um plano de revitalização mais abrangente. Aliás, o entorno também possui um patrimônio de considerável valor e uma população que vive permanentemente os problemas da degradação e da insegurança. Essa população tem grande interesse na reabilitação e deve ter voz, pois as intervenções afetarão também sua qualidade de vida e segurança pessoal. A menos que se acredite no que o mercado poderá fazer milagres a partir da valorização imobiliária em torno dos equipamentos restaurados.

Por outro lado, a idéia de retorno do palácio de governo para o Centro tem tomado força, o que faz todo o sentido e espera-se que seja um exemplo seguido por outros órgãos estaduais e municipais. De fato, é incompreensível que serviços públicos – sobretudo aqueles mais procurados pela população mais pobre – se localizem em áreas dificilmente acessíveis por transporte público. Por outro lado, ao decidir por localizações prestigiosas, muitos organismos passaram a pagar altíssimos aluguéis. Lembre-se que na área da Paulista, por exemplo, os preços imobiliários chegam a ser quatro vezes maiores.

Como diz Flávio Villaça: “Pode-se até compreender, mesmo lamentando, que o comércio e os serviços, que se localizam em função das posições mais lucrativas, se afastem do Centro. Entretanto, é inconcebível que os órgãos públicos, que não se localizam em função do lucro, também se afastem do centro. (...) O Centro é o lugar mais acessível à maioria da população da metrópole. (...) Quanto mais os órgãos governamentais se afastam para o Quadrante

Sudoeste mais eles se aproximam dos 25% mais ricos e motorizados da população e mais se afastam dos 75% mais pobres”³⁴.

³⁴ Flavio Villaça “Um Plano Diretor para o Centro?” texto apresentado em seminário organizado pela Associação Viva o Centro, em 1994.

3. A intervenção pública na questão habitacional no Centro: iniciativas e limites

Com se sabe, a política habitacional desenvolvida a partir do BHN baseou-se na construção de grandes conjuntos periféricos. O objetivo de reduzir os custos de obtenção de terrenos determinou enormes despesas com a implantação de infra-estruturas e equipamentos. Do ponto de vista urbano, esses conjuntos contribuíram para agravar problemas ambientais e favoreceram a expansão exagerada da ocupação, estimulando a formação de vazios urbanos e a especulação com terrenos rurais e periféricos. A grande maioria desses conjuntos permaneceu como cidades-dormitório, contribuindo para problemas sociais diversos.

A habitação popular no centro - o cortiço - tinha saído da preocupação dos governantes até o fim da década de 70. Por um lado, não havia interesse público em reprimir, não havendo grandes pressões da vizinhança para isso. Por outro lado, não havia pressão suficiente dos moradores sobre as autoridades.

O *movimento de cortiços* surgiu em meados dos anos 70. Em 1979, após a demolição de um cortiço na Mooca, moradores começaram a pressionar a SEBES para ter acesso a um programa de mutirão. O governo do Estado desenvolveu, a partir dos anos 80, um programa de tarifas reduzidas de eletricidade para os cortiços. Na administração Mário Covas foram criados convênios jurídicos e desenvolvidas propostas de reabilitação de casarões mantendo a população encortiçada, as quais não foram implementadas; mas os encortiçados conseguiram a construção de 90 casas por mutirão no Jardim Ivone³⁵, zona leste e participar no mutirão de Vila Nova Cachoeirinha. Na administração Jânio Quadros, vários cortiços foram demolidos, inclusive o da rua da Assembléia, no Bexiga. No Brás houve muitos despejos, para estacionamentos e comércio, obrigando a população desalojada a ir para mais longe. Paralelamente, a proposta de Jânio para a renovação do Centro supunha a demolição de todas as construções deterioradas de Campos Elíseos, Santa Ifigênia, Ponte Pequena e Brás.

Até o final dos anos 80, nos órgãos públicos, a proposta de intervenção na habitação no Centro se restringia a melhorias da habitação encortiçada (ver, por exemplo, a proposta de Plano Diretor 85). Entretanto, esbarrava sempre em impasses devidos a problemas de gestão e inadequação das linhas de intervenção e financiamento da política habitacional. De fato, sendo o cortiço uma forma de habitação ilegal exercida em propriedades privadas, a intervenção municipal apresenta dificuldades, inclusive devido à dificuldade de controlar os valores cobrados após as melhorias exigidas ou executadas. Por outro lado, em 1986, quando houve a decisão de utilizar os terrenos de propriedade da COHAB no Brás, lindeiros à linha de metrô, os apartamentos foram destinados à faixa chamada “renda média superior”³⁶.

As reivindicações dos movimentos populares – quando começaram – ou estavam dirigidas para melhorias nos cortiços ou para moradia baseada no lote e na autoconstrução. É preciso lembrar que, nessa época, o mutirão era identificado com a construção horizontal.

Entre os técnicos, durante algum tempo, a discussão sobre habitação no Centro esteve vinculada à discussão sobre locação social (moradia alugada por órgãos promotores a preços compatíveis com a renda). Alguns deles, além de entender que essa modalidade – praticada em todos os países europeus que desenvolveram políticas abrangentes no pós-guerra – deveria

³⁵ José Geraldo Simões jr. *Cortiços em São Paulo: o problema e suas alternativas*. Polis, 1991.

³⁶ Foram construídos 2004 apartamentos junto à estação Brás e 1044 junto à estação Bresser.

ser experimentada no Brasil, pensavam que as zonas centrais seriam as mais propícias para essa experiência. As propostas de aluguel social foram bastante discutidas na CDHU, desde a segunda metade dos anos 80. A COHAB/SP também formou, entre 89 e 92, um grupo para esse tema, pensando viabilizar uma experiência piloto em alguns conjuntos (ver textos da época)³⁷. Essas discussões também foram desenvolvidas no governo federal, mas sem nenhum resultado concreto. Todas essas discussões foram baseadas na experiência francesa, a partir de programas de cooperação.

A necessidade de reforçar o uso residencial no centro passa a ser colocada nas discussões do início dos anos 90, ligadas à proposta de Plano Diretor desenvolvida na administração 89-92 (prefeita Luísa Erundina). Por outro lado, a partir desse momento, os movimentos colocam de forma mais clara a questão do direito de morar no Centro, em moradias adequadas.

No entanto, até agora, os programas públicos foram apenas pontuais, seja em razão da escassez de recursos ou de outras prioridades nas políticas municipal e estadual. Talvez estejamos num momento de virada, com a existência de recursos e linhas de financiamento mais adequadas.

O que falta para desenvolver uma política ampla e sustentável no Centro?

Tabela 24

MSP - Localização dos conjuntos populares e unidades concluídas até 1997, segundo órgãos promotores e localização

Regiões da Cidade	COHAB/SP (65/97)		HABI (83/97) ⁽¹⁾		CDHU (67/97)		TOTAL	
	Cjtos	unidades	Cjtos	unidades	Cjtos	unidades	Cjtos	unidades
Centro Histórico	2	⁽²⁾ 3.048	6	435	0	0	8	3.483
Centro Expandido	0	0	4	496	0	0	4	496
Oeste	3	4.751	8	1.681	1	544	12	6.976
Sul	6	8.585	20	2.349	6	3.755	32	14.689
Sudeste	6	12.208	17	2.563	1	624	24	15.395
Leste 1	1	320	7	1.094	1	512	9	1.926
Leste 2	15	77.202	52	5.363	11	10.073	78	92.638
Norte 1	2	3.827	7	1.074	2	2.252	11	7.153
Norte 2	6	4.263	19	4.417	2	2.322	27	11.002
Mun. São Paulo	41	114.204	140	19.472	24	20.082	205	153.758

Fonte: SILVA, Helena M.B. Tese de doutoramento, 1998

Fonte dos dados: COHAB/SP - relatórios de agosto/91 e atualização em julho de 1997, fornecidas ao INFURB/FAUUSP

CDHU - relatórios da Superintendência de Planejamento (julho/97); informações do coordenador do Programa de Mutirões (nov/97).

SEHAB/HABI - Relatório de Gestão 89/92; FASE, 95; relatórios COHAB/SP 97; Relatório da coordenação do programa Cingapura (abr/97)

(1) Não inclui lotes esparsos financiados pelo FUNAPS. Inclui 2.814 unidades concluídas pela COHAB/SP.

(2) apartamentos para renda média superior (RMS)

³⁷ Um concurso nacional de projetos para um terreno no Brás também envolveu a discussão sobre a locação social, além do uso misto, como adequada para essa localização.

3.1 Iniciativas do governo municipal a partir de 1989

Na administração municipal no período 89-92, pela primeira vez, houve programas abrangentes visando a provisão de moradias, recursos e encaminhamentos para a viabilidade urbanística de habitações de interesse social no Centro.

O Programa de Cortiços foi formulado como um conjunto de propostas e projetos visando possibilitar a moradia popular adequada no centro da cidade e atender às reivindicações mais imediatas de melhorar as condições de habitabilidade e superar as condições "espoliativas" das normas contratuais de aluguel nos cortiços. Como pressuposto urbanístico dos projetos de intervenção, a equipe responsável³⁸ preocupou-se em caracterizar o espaço atual dos bairros centrais, *“onde as atividades (terciárias, principalmente) se inserem mais ou menos adequadamente, mas o uso residencial apresenta um quadro distorcido”*. Considerou-se que essas áreas exigiam um redesenho urbano e a reabilitação arquitetônica como forma de (re)integração entre os diversos usos e de acesso dos habitantes às vantagens e serviços da cidade. Houve também a preocupação de propor mecanismos legais e estratégias imobiliárias, de modo a viabilizar um processo de negociação com proprietários, visando envolvê-los nos projetos e reduzir os investimentos públicos na compra de terrenos.

O Programa de Cortiços foi possível graças à criação de linhas de financiamento específicas, inteiramente com recursos do orçamento municipal (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal - FUNAPS) e à presença de um movimento organizado de moradores nas áreas centrais. Dentro do Programa de Cortiços foram desenvolvidos 2 tipos de intervenção, além do aperfeiçoamento do programa de convênios com ONGs para assistência jurídica à população encortiçada.

a) Programa de Produção de Habitação de Interesse Social - HIS - intervenções de renovação de quadras com concentração de cortiços, envolvendo a produção de novas unidades habitacionais e de equipamentos sociais.

O conjunto Celso Garcia foi o primeiro a ser iniciado. Esse projeto, localizado na principal avenida do bairro do Brás teve como origem um imóvel de cortiço tombado, onde habitavam 54 famílias. O projeto propôs a aquisição de vários imóveis lindeiros (num total de 4030 m²) e a construção de 180 unidades, que abrigariam moradores de outros cortiços vizinhos, além de comércio e serviços; o casarão deveria ser restaurado para ser usado como equipamento coletivo (do bairro). As obras de construção foram desenvolvidas por mutirão, como forma de não ultrapassar os tetos de financiamento.

Nesse mesmo conceito de intervenção foram desenvolvidas outras propostas, entre elas: um projeto para um conjunto de quadras no bairro do Pari (925 unidades) e um projeto baseado na reciclagem de uma antiga fábrica de tecidos, no bairro do Ipiranga (300 unidades). Nesses dois casos, as ações expropriatórias foram iniciadas, mas as obras não chegaram a começar.

Também em mutirão foi a obra do conjunto Madre de Deus, num terreno desapropriado de 750 m², onde foram construídas 45 unidades novas, com área útil de 35 m², que abrigaram a população moradora na antiga casa degradada.

³⁸ O programa de cortiços foi desenvolvido na Superintendência de Habitação Popular (HABI) da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB); a responsabilidade pelos projetos urbanísticos e arquitetônicos era da equipe coordenada pelo arq. Claudio Manetti; aspectos fundiários das propostas foram discutidos pela equipe com participação de outros técnicos de HABI/SEHAB.

Um projeto em um casarão tombado do final do século XIX foi feito para desenvolver uma experiência de articular preservação do patrimônio e habitação de interesse social. O projeto, feito pelo arquiteto Paulo Bastos, permitiria recuperar o casarão e realojar todas as famílias, utilizando também uma construção anexa nova no mesmo lote³⁹. Embora a área esteja desapropriada e o projeto esteja pronto, ele não avançou.

b) Programa de Recuperação de Cortiços – consistia em intervenções pontuais relativas a alguns imóveis, visando melhorar a habitabilidade e transferir sua gestão e propriedade à associação de moradores. Esse programa apoiou-se em 2 sub-programas de financiamento direto às organizações de moradores, com recursos do FUNAPS: o primeiro, para a aquisição de imóveis encortiçados e o segundo, para a reforma ou construção nova no terreno de origem. A aquisição dos terrenos seria feita diretamente pela associação de moradores. Os três primeiros convênios foram assinados entre HABI e as organizações de moradores dos cortiços Imoroty (20 famílias), Pedro Fachin (20 famílias) e Eiras Garcia(24 famílias).

A partir das propostas dos técnicos mais diretamente ligados à questão, a habitação popular no Centro passou a integrar a discussão sobre a criação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e sobre a legislação específica para HIS.

As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS – foram um instrumento previsto no projeto de lei do plano diretor de 1991 visando facilitar os aspectos fundiários (aquisição, parcelamento e remembramento de terrenos) relativos à produção e manutenção de habitação popular. Esse zoneamento seria aplicável a favelas, terrenos vazios, áreas de urbanização precária e áreas com concentração de cortiços. As primeiras ZEIS de cortiço (chamadas de ZEIS 4) seriam delimitadas para vários conjuntos de quadras em bairros próximos ao centro histórico (total de 19,79 hectares) onde, a partir de um plano de renovação elaborado pela municipalidade, os agentes públicos e privados deveriam ser obrigados a produzir HIS; comércio e atividades industriais seriam estimuladas, como fontes de emprego. Para viabilizar os planos das ZEIS foram propostos vários instrumentos que facilitam a parceria do setor público com proprietários privados e organizações comunitárias, entre eles a "urbanização consorciada" (possibilidade de cooperação entre a prefeitura e proprietários de imóveis para reabilitação e produção de moradias).

Para possibilitar melhor aproveitamento de terrenos em empreendimentos públicos, foi feito o Decreto 31.601/92 (ver item 2.4).

Esses instrumentos – que facilitariam uma política de provisão no Centro - não chegaram a ser aprovados. Entretanto, ainda durante a gestão Luiza Erundina, foi aprovada a lei municipal 10.928/91, de autoria do vereador Luiz Carlos Moura, que estabelece padrões mínimos de habitabilidade e salubridade para os imóveis coletivos precários de aluguel, e determina a realização do Cadastro dos Imóveis utilizados para esse fim. A questão do controle sobre a qualidade dos cortiços é complexa, pois levaria a prefeitura a ser responsável no caso de acidentes provocados pela precariedade das instalações, inclusive a elétrica. Por outro lado, o não cumprimento das exigências obrigaria ao fechamento dos cortiços, criando um problema social e uma nova demanda para os programas públicos. O cumprimento estrito dessa lei só

³⁹ Nabil Bonduki. Do cortiço à habitação digna: uma questão de vontade política. In Revista URBS, no 11, fev/março 99. O arquiteto Paulo Bastos poderá dar outras informações na sua intervenção no Encontro dos dias 17 e 18 de agosto.

seria viável no bojo de uma política habitacional muito mais ampla, incluindo a oferta de unidades de aluguel no centro – e em outro contexto socioeconômico.

Programa de Cortiços foi interrompido na administração seguinte, deixando vários projetos e ações expropriatórias interrompidos. As obras de Celso Garcia e Madre de Deus prosseguiram um tempo com recursos dos moradores e depois com recursos municipais.

Em 1999, a prefeitura decidiu comprar o prédio do INSS na Avenida Nove de Julho, que havia sido ocupado. O projeto – projeto feito pela assessoria técnica Ambiente prevê 130 unidades, custo aproximado de R\$ 26 mil e será financiado pela Caixa.

3.2 – Os programas da CDHU

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) aumentou bastante sua produção a partir do momento em que começou a utilizar os recursos provenientes da cobrança de 1% adicional sobre o ICMS (lei estadual 6556/90)⁴⁰. No entanto, sua atuação tem sido concentrada no interior do Estado e sobretudo em municípios de pequeno porte (menores que 50 mil habitantes).

A questão da intervenção em cortiços vem sendo estudada na empresa desde 1986, paralelamente à discussão sobre locação social.

O Programa de Atuação em Cortiços (PAC) foi definido em 1996, tendo sido nessa ocasião apresentado no Fórum da Cidadania⁴¹. Foi instituído oficialmente pelo Decreto 43.132, de 1º de junho de 1998. Seu objetivo é produzir unidades habitacionais a partir de construção nova ou reforma, para venda ou aluguel, destinada à população moradora em cortiços. Prevê também uma ação indireta mediante mecanismos de incentivo à iniciativa privada, financiamentos para reformas, parcerias com cooperativas, associações e prefeituras⁴².

No MSP, a proposta atual do PAC é atuar num território caracterizado por maior incidência dessa forma de habitação na zona de urbanização consolidada (área global PAC), na qual se encontram inseridos 11 bolsões (setores PAC). O setor 3, no bairro da Luz (chamado Setor PAC Piloto), abriga o empreendimento “pulmão” Pari A/FEPASA, atualmente em obras.

Tabela 25

Estágios de implementação de empreendimentos do PAC

Estágio de implementação	Número de imóveis	Observações
Em análise	115	
Com viabilidade	25	
Em aquisição	14	Com viabilidade e estudos p/ aproveitamento
Em projeto	3	
Em obras	1	“pulmão” Pari A/FEPASA

Fonte: CDHU, 2000

⁴⁰ Entre 1990 e 1995, foram repassados anualmente para habitação, em média, US\$ 320 milhões.

⁴¹ Segundo Bonduki, nessa época previa-se, para o triênio 96/98, a produção de 10 mil unidades e obtenção de 300.000 m² de terrenos (Bonduki, op. cit.)

⁴² CDHU. Programa de Atuação em Cortiços. 2000

Existem atualmente 160 unidades em obras e 425 em projetos. Um desses é o mutirão Pirineus, no bairro de Santa Cecília, onde está sendo construído um prédio de 5 andares, com 28 apartamentos, em um terreno onde 3 sobrados foram demolidos. Esse prédio tinha sido ocupado em 1997, por famílias ligadas ao fórum de Cortiços.

Tem ficado claro, inclusive em discussões promovidas pela CDHU, que a questão dos custos e dificuldades para aquisição de imóveis tem representado um entrave para o desenvolvimento de programas na área central⁴³.

Em julho de 2000, a Assembléia do Estado de São Paulo aprovou a solicitação de empréstimo ao BID de US\$ 150 milhões para fazer face às despesas previstas no PAC.

3.3 – Problemas para uma atuação massiva e sustentável

Como vimos, a área central da cidade apresenta boas oportunidades para a produção habitacional, baseadas na reforma ou reciclagem de prédios e mesmo na construção nova, a partir de terrenos vazios, sub-utilizados ou demolidos.

No entanto, a atuação das associações, do setor privado e dos órgãos públicos estará condicionada por um conjunto de fatores que interferem no custo da produção e na possibilidade de seu financiamento.

3.3.1 A questão fundiária

O fato de existirem terrenos e prédios vazios não significa poder adquiri-los a um preço compatível. Se os preços já estão altos hoje, a tendência é de que subam mais nos próximos anos, por efeitos do processo de requalificação do Centro, que parece irreversível.

Um primeiro aspecto a considerar é a valorização dos imóveis nos quarteirões mais próximos a edifícios e espaços públicos requalificados. Outro fator de valorização do solo seria a produção residencial nova e a reforma de imóveis fosse destinada a famílias com rendas superiores às das que ali residem, atraindo também serviços de padrão mais sofisticado. Por outro lado, o avanço dos projetos habitacionais populares também provocará a subida do preço dos terrenos e imóveis do mesmo tipo ou situados nas proximidades.

Desse modo, é preciso que os agentes promotores e o município definam estratégias que permitam obter terrenos e imóveis por custos adequados agora e depois dos investimentos para melhoria. Isso envolve **estratégias de obtenção e instrumentos urbanísticos** que produzam esse efeito.

Nas **estratégias de obtenção** entram aspectos como: manter bancos de dados, aproveitar-se de conjunturas favoráveis, e definir formas de obtenção que permitam pagar conforme a conveniência de cada agente promotor. No caso de promotores públicos ou de cooperativas atuando em grande escala, seria importante estabelecer estratégias de obtenção ou reserva de terrenos ou de prédios para reciclagem paralelas à formulação da política de reabilitação, aproveitando melhores condições de mercado. Por outro lado, nas desapropriações cujo

⁴³ Segundo Bonduki, no caso da ocupação da rua Pirineus, a CDHU comprou o terreno da USP, por R\$ 175 mil (Bonduki, op. cit)

pagamento é adiado, corre-se o risco de pagar indenizações milionárias⁴⁴. Os promotores privados têm usado a permuta de terrenos por unidades prontas, para evitar o investimento inicial. Essa solução pode ser compatível com a construção nova e a reabilitação no Centro, envolvendo unidades residenciais ou de uso comercial. Nos casos em que os terrenos forem comprados ou desapropriados - é importante ainda definir as condições para venda/locação de parte da área construída para outros usos, como forma de cobrir os gastos com HIS.

Os **instrumentos urbanísticos** dependem de novas leis ou de interpretação adequada de leis existentes e são essenciais para apoiar as estratégias de obtenção. Eles podem favorecer a produção de habitação de interesse social, possibilitando que o custo do terreno para esse uso seja mais barato do que para outros usos.

- que o terreno possa ser comprado por um preço menor;
- que o aproveitamento do terreno possa ser maior, fazendo com que o custo incidente em cada unidade seja menor.

Os instrumentos urbanísticos podem também interferir em alguns outros elementos que favorecem a valorização e a expulsão de certas atividades. Desse modo, se a intenção é favorecer e priorizar a habitação na área central, toda a legislação incidente deve ser examinada.

Por exemplo:

Se os coeficientes de aproveitamento do Centro forem aumentados de maneira generalizada - e se houver demanda - os terrenos também deverão ter seu preço aumentado generalizadamente, porque eles passam a possibilitar um lucro imobiliário maior. A vantagem é obter a possibilidade de utilizar um coeficiente maior quando o terreno já está comprado ou, então, obter um benefício excepcional, isto é, o direito a um *coeficiente de aproveitamento* (CA) que o vendedor (ou outro comprador) não poderia exercer. Para isso, uma das hipóteses vantajosas seria o município não cobrar pela ultrapassagem do *coeficiente de aproveitamento* apenas nos caso de construção de interesse social (HIS).

A questão do preço dos terrenos, do seu *coeficiente de aproveitamento* e das possibilidades de reciclagem estão estreitamente ligadas entre si e ao padrão social do bairro. Uma das condições para que se possam fazer unidades mais baratas - e que essas unidades continuem com preços acessíveis - é que o padrão dos bairros continue predominantemente popular. Para que esse padrão não seja alterado, uma condição importante é que não sejam alterados indiscriminadamente os coeficientes de aproveitamento, os quais, não apenas determinam o aumento do preço dos terrenos como estimulam a demolição para construir uma área maior⁴⁵. Com essas medidas, também o patrimônio arquitetônico e cultural da cidade seriam melhor preservados. Por outro lado, não se deve desprezar a hipótese de redução de preço em alguns setores, se houver a consolidação de cortiços. Também o instrumento das ZEIS, determinando um padrão popular para a zona, poderia ter esse efeito.

Nas condições específicas do centro e do mercado imobiliário paulistano, as dificuldades para circulação de automóveis podem ser um fator positivo para evitar uma mudança radical de padrão. Além da existência de algumas zonas de pedestres, o trânsito no Centro já é bastante

⁴⁴ Sabe-se que as desapropriações ligadas à produção de HIS, projetos ambientais e obras públicas têm custado muito mais que os valores de mercado dos terrenos adquiridos. Pesquisa sobre esse assunto está sendo desenhada no Labhab, com patrocínio do Lincoln Institute of Land Policy, sob coordenação da prof. Ermínia Maricato.

⁴⁵ A prefeitura do Rio manteve o zoneamento restritivo nas áreas de entorno do centro administrativo. O gabarito só permite 3 andares, e isso destimula a demolição para reconstrução.

carregado; e se a prefeitura limitar o número de garagens, reduzirá o interesse daquela parcela da demanda para quem o carro é essencial⁴⁶. Aliás, se um dos interesses de aumentar a população residente no centro é reduzir a circulação na cidade, certamente a população que utiliza os transportes públicos é a demanda tecnicamente mais adequada.

Dentro da questão fundiária, um outro fator importante são as características específicas da estrutura da propriedade na área central: grande número de propriedades públicas e de espólios não resolvidos. Isso aponta para o interesse de pesquisar formas alternativas de utilização de terrenos e imóveis, sem necessidade de compra/venda, ou permitindo adiar esta providência (o “direito de superfície”, por exemplo).

3.3. 2. Decisões de projeto, tecnologia e custos de execução

No Centro, mais ainda que em outras localizações, o projeto deve articular a qualidade com a viabilidade econômica. A questão da qualidade arquitetônica deverá certamente merecer um cuidado especial, de modo a integrar o esforço de requalificação do centro e de reabilitação do patrimônio cultural e arquitetônico⁴⁷. No aspecto custo, um dos itens mais importantes é aproveitar o adensamento máximo permitido pela lei, compatibilizando-o com um padrão arquitetônico bom, seja na sua aparência externa, seja quanto à qualidade das unidades. No entanto, além da redução do valor incidente do terreno, a questão do custo da construção no centro deve ser enfrentada.

Na construção nova, o bom aproveitamento do coeficiente de aproveitamento alto exige soluções arquitetônicas de grande verticalização. Ora, na construção de grande altura os custos de execução e de manutenção são maiores que soluções horizontais ou em prédios sem elevadores⁴⁸. Uma possibilidade de reduzir o custo incidente sobre a habitação é construir edifícios de uso misto, onde uma parte da área construída pode ser usada para serviços públicos⁴⁹ ou comercializada a preço maior. Mas isso dependeria da existência de mercado para essa área comercial, o que não é sempre possível ou aconselhável, especialmente se o bairro já contar com grande quantidade de áreas comerciais vazias.

A reabilitação ou reciclagem⁵⁰ de edifícios existentes pode ter um custo menor que o da nova construção, dependendo da organização do setor da construção para esse tipo de intervenção⁵¹. Se houver disponibilidade de recursos e se esse tipo de intervenção se generalizar, é provável que a indústria da construção e a produção de componentes se adequem, possibilitando

⁴⁶ A existência de garagem é um atributo essencial dos produtos do mercado imobiliário atual. Nos lançamentos dos últimos anos, o número médio é de 1,75 garagens por apartamento de 3 quartos.

⁴⁷ Em São Paulo, o projeto Celso Garcia, caso completado, seria um bom exemplo de integração entre a reabilitação do casarão cortiçado - destinado a equipamento no projeto - e a construção nova. No Rio, o Projeto de Reabilitação de Cortiços têm soluções arquitetônicas muito interessantes.

⁴⁸ A legislação municipal exige elevadores a partir de 4 andares, na construção convencional, ou de 5 andares, quando se trata de HIS.

⁴⁹ Na discussão sobre a vinda dos órgãos públicos para o centro, por que não instalar-se em alguns andares dos prédios construídos para HIS?

⁵⁰ Utilizo o termo *reabilitação* para reformas importantes que garantam a habitabilidade de um edifício residencial, podendo haver reorganização do espaço interno para reduzir ou aumentar o número de unidades; o termo *reciclagem* é empregado para a transformação de construções destinadas a outros usos - industrial ou comercial - em prédios residenciais.

⁵¹ No Brasil, não existem estudos sobre custos de obras de reformas, até porque isso não é comum; países onde a reabilitação e a reciclagem estão desenvolvidos, reduziram os custos a partir de técnicas específicas e adequação da indústria de componentes. A importância da reabilitação na economia e na geração de empregos na Europa é grande.

redução de custos. Mas deve-se levar em consideração que edifícios tombados apresentam exigências específicas para sua reabilitação, seja de fachadas ou espaços internos, que normalmente custam caro.

Um outro objeto de discussão é se o padrão das unidades produzidas no Centro deve ser específico ou semelhante aos de unidades na periferia, tanto no que se refere às áreas úteis como às instalações e aos equipamentos. Parece lógico imaginar que as unidades centrais devam ter áreas menores, inclusive porque o tamanho médio das famílias é menor. Por outro lado, pode-se aproveitar para fazer unidades de diferentes tipos, adequadas aos diferentes tipos de família, solução que nunca foi adotada na política habitacional brasileira⁵².

Seria possível ou aconselhável produzir unidades com instalações sanitárias coletivas? Nessa discussão, certamente será necessário considerar a diferença entre unidades novas ou obtidas pela reabilitação/reciclagem de edifícios; e aquelas resultantes da reabilitação de imóveis encortiçados. No conceito de melhoria habitacional, pode-se certamente imaginar condições bastante melhores de densidade, conforto térmico, ventilação, e de utilização de banheiros e áreas de lavar, sem que estes últimos sejam individuais⁵³.

3.3.3. Financiamento e formas de atribuição

Os programas atualmente disponíveis para financiar habitação de interesse social no Centro são o Programa de Arredamento Residencial – PAR - da Caixa Econômica Federal, e o Programa de Atuação em Cortiços – PAC- da CDHU. Na nossa opinião essas linhas não são suficientes para responder ao conjunto de problemas que uma produção massiva podem apresentar, em relação aos valores de financiamento, subsídios e modalidades de ocupação das moradias.

Ainda que se possa ter uma certa margem para a redução de custos de produção no centro, é provável que o custo dos apartamentos centrais (terreno + construção) continue superior ao de casas ou apartamentos na periferia (terreno + infra-estrutura + construção). Por isso, a adequação dos valores de financiamento ao custo de produção no Centro é muito importante.

Se os valores de financiamento foram superiores aos da periferia resta o problema de sua adequação à demanda. Quando se trata de habitação de interesse social, o poder público, se considera importante prover soluções numa determinada localização, pode decidir que a adequação entre o custo e a demanda seja feito por meio de um subsídio, para garantir a presença de famílias insolventes. Sabe-se que nos conjuntos periféricos parte da infra-estrutura foi subsidiada (ou não contabilizada, em alguns casos). Considerando as vantagens da localização central, seja para a administração (aumento do consumo em redes instaladas, racionalização dos transportes, etc.) como para os beneficiários, o subsídio aqui poderia ser altamente compensador para o poder público.

A aplicação de recursos em programas habitacionais no Centro será também um elemento importante para a preservação do patrimônio arquitetônico. A experiência internacional

⁵² É bom lembrar que a política habitacional brasileira, exclusivamente de casa-própria, não permitiu a subordinar a área da habitação ao tamanho da família, como em outros países. Por outro lado, para reduzir os custos e evitar os subsídios, a redução da área era também condição para redução do custo.

⁵³ Os programas da PMSP envolveram essa questão; e os programas do Rio tem propostas diferenciadas conforme o nível de estabilidade dos ocupantes. Ver Projeto de Reabilitação de Cortiços. PMRJ. 1996.

mostra que o patrimônio residencial (tudo o que não é monumento ou prédio público), tombado ou não, só consegue ser preservado a partir do financiamento habitacional e de subsídios para reabilitação.

A decisão de produzir moradias de interesse social em áreas centrais recoloca a oportunidade da discussão sobre a **locação social**. Modalidades de atribuição alternativas e complementares à casa própria possibilitariam buscar melhores formas de adequação entre a capacidade de pagamento do conjunto das famílias e a qualidade da habitação. E parece natural pensar em programas de aluguel quando se verifica que grande parte da população do Centro ainda é de locatários, e tem, historicamente, preferido essa alternativa para garantir as vantagens de localização.

A locação social seria uma solução que poderia também resolver o problema de utilizar prédios públicos muito valorizados ou cuja venda não fosse possível. Ao mesmo tempo, poderia ajudar a equacionar o problema da substituição da população, em contextos de grande valorização. Mas, para isso, é preciso definir linhas de financiamento que permitam aos órgãos públicos e organizações não governamentais implementarem programas de aluguel. Aqui também a experiência internacional mostra que a oferta massiva de moradias de interesse social em áreas urbanizadas têm sido possível mediante programas de locação social. Deveríamos estudar essa experiência também no que se refere ao controle dos valores de aluguel praticados pelos proprietários privados, a partir de linhas de financiamento para reabilitação de seus imóveis.

Um dos problemas apontados para a implementação de locação social 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. Entretanto, seria necessário também adequar as modalidades de contrato e sua relação com a legislação federal de locação, de modo a evitar abusos de ambas as partes (poder público e locatário).

Um outro aspecto que não deve ser esquecido é a existência de um grande estoque de unidades já prontas e à venda no Centro. É freqüente observar nos anúncios imobiliários apartamentos centrais com preços de venda menores que os custos de produção de uma nova unidade no Centro, e mesmo na periferia. Será importante desenvolver o financiamento para usados, priorizando os bairros com operações de reabilitação.

3.3.4. A gestão de programas habitacionais no Centro

Recentemente, alguns movimentos – trabalhando com assessorias técnicas - conseguiram financiamento junto à Caixa para viabilizar seus projetos e estão lutando por outros. Entretanto, esses e outros projetos isolados devem se articular com programas de reabilitação dos bairros, readequação dos espaços públicos e implantação dos equipamentos necessários. Por outro lado, haverá projetos de grande escala, envolvendo vários quarteirões.

Uma atuação em maior escala no Centro dependerá de uma política pública voltada para esse objetivo. Essa política deve contemplar os diferentes aspectos da produção habitacional - meios financeiros, técnicos, operacionais e estratégias fundiárias – que facilitem a atuação dos diferentes agentes: comunidades, prefeitura, CDHU. Além disso, ela é necessária para articular os objetivos da política habitacional com os da reabilitação urbana.

O papel do município é essencial, inclusive porque certas medidas indispensáveis ao desenvolvimento habitacional no Centro dependem da legislação municipal e de diversos aspectos da gestão do espaço pelo município: aprovação de projetos, implementação de instrumentos, investimentos, etc. Por outro lado, a gestão da área central deverá estar incluída na problemática da descentralização administrativa da cidade.

Nos bairros (ou mesmo quadras) onde vão ocorrer intervenções no espaço público e criação de conjuntos habitacionais, será muito importante que se criem organismos descentralizados que permitam resolver problemas de forma articulada (diversos órgãos públicos e ONGs) e ouvir as opiniões de todos os setores interessados (moradores, comerciantes, profissionais trabalhando no bairro, etc.)⁵⁴. Embora possam existir ONGs que representam parcelas da população, o papel do poder público é insubstituível: além de ser o responsável pela gestão do espaço público e equipamentos, ele tem a responsabilidade de zelar para que os benefícios da reabilitação revertam para o conjunto da cidade e por evitar seus efeitos perversos.

A perspectiva de uma atuação contínua e sustentável, também coloca o problema da gestão da política habitacional. Como garantir projetos de médio e longo prazo - como é a característica das intervenções de reabilitação em áreas já consolidadas da cidade - face à descontinuidade das políticas públicas, sujeitas a mudanças radicais de uma administração para outra? Além disso, o êxito desses projetos depende de ações de manutenção, tanto nos aspectos técnicos como sociais. A criação ou reforço do papel dos conselhos, com participação de usuários e especialistas, além de funcionários, é essencial; e a idéia da criação de fundações ou da atribuição de responsabilidades a ONG especializadas também deveria ser discutida⁵⁵.

Também para as diversas associações que hoje desenvolvem um trabalho pioneiro, a perspectiva de continuidade e sustentabilidade deverá colocar a necessidade de pensar em instrumentos operacionais que permitam otimizar esforços das famílias e das assessorias: para obtenção e gestão de recursos financeiros e de terrenos, desenvolvimento técnico, gestão de contratos e de condomínios, projetos sociais, etc.

Helena Menna Barreto Silva
Agosto/2000

⁵⁴ No final de 99, foi realizado um curso sobre “Gestão de Programas de Reabilitação Urbana”, que enfocou especialmente a questão das montagens das operações e a necessidade de envolver toda a população do bairro. (ENPC/PACT-ARIM/LABHAB)

⁵⁵ O exemplo do PACT-ARIM, na França, merece ser estudado. Trata-se de entidade sem fins lucrativos, com objetivo específico de montar operações de reabilitação, contratada pelo poder público para assegurar a relação entre o setor público e os habitantes do bairro a reabilitar, além dos numerosos aspectos técnicos, sociais e financeiros ligados às operações. Na Inglaterra também existem organismos desse tipo. Já em Portugal, Itália e Espanha, a gestão das operações é garantida por organismos públicos descentralizados, que se instalam realmente nos bairros a reabilitar, participando de todo o processo diretamente.

Bibliografia

- AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DE L' HABITAT. LES CAHIERS DE L' ANAH. *L'avenir de l'habitat ancien en Europe*. (anais do colóquio de Toulouse) Número especial. Paris, 1988.
- _____ Les études préalables aux OPAH dans les quartiers anciens. Paris, 1995
- 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.
- _____ Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo. In: VALLADARES, L. (org) *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982
- _____ *Origens da habitação social no Brasil: o caso de São Paulo*. Tese (Doutorado) FAUUSP, 1995.
- COULON, Jean-Yves. *Financement français de la réhabilitation* – Apostila do curso “Gestão de Programas de Reabilitação Urbana”. ENPC/ PACT-ARIM/LABHAB, São Paulo, nov/1999
- _____ *Quelle demarche de projet, quelle intervention publique en quartiers anciens?* Apostila do curso “Gestão de Programas de Reabilitação Urbana”. ENPC/ PACT-ARIM/LABHAB, São Paulo, nov/1999
- GROSTEIN, Marta Dora. A reconstrução permanente. In: Associação Viva o Centro. *Memória do Encontro Centro XXI: preparatório do Encontro Internacional*. São Paulo: 1994.
- 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.
- LESBET, Djaffar. *Chronique de réhabilitations avortées: le cas de la Casbah d'Alger*. mimeo, Paris. 1992.
- MARICATO, Ermínia. Renovação do Centro e habitação: o direito à cidade. In: Associação Viva o Centro. *Memória do Encontro Centro XXI: preparatório do Encontro Internacional*. São Paulo: 1994.
- METRO/UNICAMP. Projeto de Pesquisa Impactos Urbanos e socioeconômicos dos investimentos em transporte na região metropolitana. Relatório do sub-projeto III.2: “Levantamento das transformações imobiliárias na fase inicial da Linha 4”. (coord. Helena Menna Barreto Silva)
- MEYER, Regina P. A construção da metrópole e a erosão do seu Centro. In: *Revista Urbs*, ano II, no 14 – set/out 1999 – p.28-36
- MEYER, Regina "Centro da Metrópole como projeto". In: Associação Viva o Centro. *Memória do Encontro Centro XXI: preparatório do Encontro Internacional*. São Paulo: 1994.
- PICCINI, Andrea. *Cortiços e reestruturação do centro urbano de São Paulo*. Tese (doutorado), Escola Politécnica, Univeridade de São Paulo, 1997.

PMSP/SEHAB/HABI - Programa de Cortiços.1990

PMSP/EMURB – Cartilha da Área Central. 1999

PMSP/SEMPILA. *Cortiço em São Paulo: frente e verso*. 1983.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. *Projeto de Reabilitação de Cortiços*. 1996.

ROLNIK, Raquel. "O Plano Diretor e o Centro da Cidade: resignificar e refuncionalizar". In: Associação Viva o Centro. *Memória do Encontro Centro XXI: preparatório do Encontro Internacional*. São Paulo: 1994.

ROLNIK, Raquel, SOMEKH, Nádia, KOWARICK, Lúcio, (orgs.). *São Paulo : Crise e Mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SILVA, Helena M.M.B. *Terra e Moradia*: Tese de doutoramento. FAU-USP, 1998.

_____ A oportunidade da reabilitação do centro de São Paulo. In: *Revista Qualidade na Construção*. Sinduscon/SP. N° 21, ano III. São Paulo: 1999.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *Cortiços em São Paulo: o problema e suas alternativas*. São Paulo: Pólis, 1991.

SOMEKH, Nadia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo: 1920-1930*. Tese de doutoramento apresentada à FAUSP. 1995.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Cortiços em São Paulo. In: Associação Viva o Centro. *Memória do Encontro Centro XXI: preparatório do Encontro Internacional*. São Paulo: 1994.

VERAS, Maura Pardini Bicudo. *O bairro do Brás em São Paulo: um século de transformações no espaço urbano ou diferentes versões da segregação social*. Tese (doutorado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1991.

VILLAÇA, Flavio. "Um Plano Diretor para o centro?", In: Associação Viva o Centro. *Memória do Encontro Centro XXI: preparatório do Encontro Internacional*. São Paulo: 1994.

VILLAÇA, Flavio. *A estrutura territorial da metrópole sul brasileira*. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas-USP, 1978.

Outros Documentos Consultados

EMURB. O resgate da área central. 1991

PMSP/SEMPILA. BDP: Cadernos Regionais - AR-SÉ. 1992

VIVA O CENTRO. boletins e revistas