

XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

PROJETO URBANO E HABITAÇÃO NA ÁREA CENTRAL DA CIDADE DE SÃO PAULO

Lucia Zanin Shimbo (FAU/USP) - luciashimbo@gmail.com

Arquiteta e urbanista, Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela EESC/USP; Pós-doutoranda da FAU/USP.

Introdução

O presente artigo busca analisar os projetos urbanos e os programas habitacionais voltados para a área central do município de São Paulo, com foco no período entre os anos 1970 e 2010. Para além da descrição, procuramos identificar as permanências e as alterações nos projetos e programas em relação aos seus arranjos institucionais; ao conteúdo técnico, político e simbólico das propostas; e aos conflitos e tensões inerentes na implementação dos próprios instrumentos.¹ Partimos dessas categorias por considerarmos fundamental analisar as propostas e as ações implementadas no período, tendo em vista a adequação entre interesses e capacidades dos agentes institucionais, as finalidades e resultados das próprias iniciativas e também o ideário que as mobiliza.²

Desde a década de 1970, a área central surge como uma questão que requiritava intervenção urbana, a cargo do poder público, a fim de se reverter o processo de “degradação” do local. Diversos autores vêm destacando que a construção do discurso sobre a “degradação” e sobre a sua solução, as iniciativas de “revitalização”, “requalificação” ou “reabilitação”, está em direta relação com a consolidação real de uma “popularização” do centro, tanto em termos de suas atividades (sobretudo, comércio e serviços), quanto de seus moradores. Ou seja, grande parte daquelas iniciativas tinha como interesse subjacente ou explícito trazer de volta as camadas de renda média e alta, procurando reverter a constituição de um centro que atendia, primordialmente, as camadas de mais baixa renda. Em grande medida, a problemática da “revitalização” da área central emergia intrinsecamente relacionada à questão habitacional.

Como destaca Bonduki (1998), a partir do século XIX, quando se tornavam mais claras as diferenças funcionais da cidade, aparecendo, ao lado do centro velho, os bairros operários e os bairros “residenciais finos”, emerge o problema habitacional em São Paulo, concomitantemente aos primeiros indícios de segregação espacial. Em algumas zonas, todas elas compreendidas no que hoje conforma a área central, era evidente a intenção de eliminar os cortiços, sanear “regiões deterioradas”, como o entorno da Sé, e, com isso, acelerar o processo de segregação por meio da intervenção pública.

Em relação às origens desse processo, Flavio Villaça (1998) argumenta que o deslocamento das classes dominantes do Centro para outros setores dos setores das cidades conforma a segregação espacial, definindo a direção do crescimento do Centro principal e na constituição de novas centralidades. Segundo o autor, em São Paulo, até a segunda metade do século XIX, as elites residiam em torno do triângulo formado pelas ruas XV de Novembro, São Bento e Direita, as principais ruas comerciais da época. A partir do final do século XIX, elas se deslocaram para bairros exclusivos, “além-Anhangabaú”, em direção à Avenida

Paulista. Ao mesmo tempo em que o Centro se expandia para outros bairros e passava a ser ocupado por camadas de renda mais baixa.

Kara-José (2010) cita o estudo da geógrafa Lecocq Müller³ realizado durante a década de 1950 para caracterizar essas alterações ocorridas, sobretudo, entre 1930 e 1960, quando as edificações mais antigas foram sendo substituídas por edifícios de escritórios, consolidando o processo de verticalização do Centro. Ao mesmo tempo em que houve uma alta concentração de imóveis de escritórios no Centro, houve uma grande produção de quitinetes e de edifícios de uso misto, além da constituição de bairros operários no entorno do Centro. Já no final da década de 1950, a produção imobiliária local foi sendo reduzida progressivamente tanto pelo interesse por outras regiões quanto pelas novas legislações urbanísticas, em especial, aquela que limitou os coeficientes de aproveitamento e a densidade demográfica. Nos anos 1970, esse cenário de transferência da moradia, do comércio e de serviços direcionados às elites para bairros no sentido sudoeste se consolidou, enquanto o Centro passou a concentrar, cada vez mais, os setores de comércio e de serviços destinados às camadas populares.

A partir de então, inicia-se a trajetória dos projetos urbanos, bem como dos programas habitacionais a eles relacionados, voltados à área central, que procuraremos sintetizar a seguir, segundo as seguintes categorias de análise, como já mencionado anteriormente:

- i) arranjos institucionais: agentes públicos e/ou privados responsáveis pela elaboração, implementação e gestão das propostas;
- ii) conteúdo técnico, político e simbólico: objetivos, área de abrangência, estratégias adotadas e ideário subjacente às ações;
- iii) conflitos e tensões: fatores limitantes e interesses dos agentes envolvidos bem como da população beneficiária das propostas.

Histórico dos projetos urbanos na área central (1970-2004)

A área central emerge como uma questão que precisava ser enfrentada pelo poder público municipal durante a década de 1970, a partir da constatação da diminuição do uso habitacional e aumento dos setores de comércio e serviços. Como destaca Diogo (2004), os problemas identificados nesse período se referiam à grande oferta de edifícios de uso múltiplo, ao mesmo tempo em que um número considerável de empresas se deslocava do centro para outras localidades; aos congestionamentos viários; à excessiva concentração de funções; e a um “processo de degradação”, associado à perda de população de rendas média e alta.

Por um lado, a construção do Metrô e um conjunto de grandes obras viárias foram encarados como soluções para melhorar a mobilidade metropolitana e a acessibilidade à

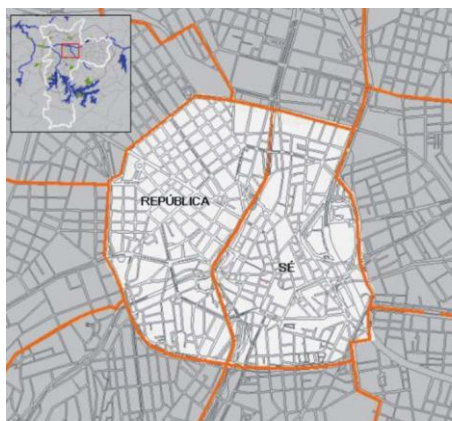
área central. Por outro, essas intervenções prejudicaram a microacessibilidade nas áreas próximas a essas intervenções (por exemplo, a região do Minhocão e do Parque Dom Pedro) e impactaram, negativamente, a paisagem urbana. Ao mesmo tempo, o metrô potencializou o centro como local de entroncamento de transportes, aumentando consideravelmente o fluxo de pessoas na região.

De acordo com Cymbalista et al. (2008), a partir daí passa a se associar a concentração de transporte coletivo e as ruas com grande circulação de pessoas e, conseqüentemente, de comércio ambulante, à ideia de “degradação” urbana da área central e da necessidade de “revitalização”, sobretudo, em relação ao uso habitacional.

Década de 1970: Diagnósticos e reformas de edifícios e áreas históricas

Os projetos deste período apresentavam um arranjo institucional estritamente relacionado à esfera de planejamento do poder público municipal. Tanto o “Projeto Centro” (1973-1975) quanto o “Plano Integrado da Área Central” (1975-1979) foram elaborados pela Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP). Ambos atuavam sobre a mesma área de abrangência, delimitada pela contra-rótula viária (atuais distritos Sé e República).

Figura 1: área de abrangência dos planos da década de 1970. Fonte: SILVA, 2004.



O “Projeto Centro” foi elaborado durante a gestão de Miguel Colassuono e seu conteúdo técnico se aproximava mais de um diagnóstico da situação, contendo algumas diretrizes para futura intervenção, do que um plano de ações propriamente dito.

Os levantamentos realizados identificaram os seguintes problemas então em curso: declínio do uso habitacional devido ao aumento à sua expulsão pelo aumento da atividade econômica; popularização e conseqüente desvalorização imobiliária; congestionamento de automóveis; falta de vagas de estacionamento; convergência de fluxo de pedestres, devido à concentração de transportes públicos, gerando conflitos com a circulação de automóveis. Além disso, apontava-se a preocupação com a futura instalação do metrô na área, que poderia acirrar os problemas acima detectados, ao mesmo tempo em que poderia melhorar a acessibilidade à área, retomando a valorização imobiliária. (DIOGO, 2004).

Apesar desses problemas, a área foi considerada como a mais bem servida de infraestrutura da cidade, com potencial para “revitalização das atividades terciárias e do uso habitacional”. A questão da moradia social não foi abordada no diagnóstico, com a justificativa de que os cortiços se localizavam fora da área do Projeto.⁴

Como diretrizes, o Projeto indicava a necessidade de se elaborar legislação específica para alcançar tal revitalização, apontando, por exemplo, as seguintes estratégias: modificar o parcelamento do solo, através do incentivo ao reagrupamento dos lotes; taxar as áreas não edificadas; e conceder isenções de impostos para determinados usos. (MOTISUKE, 2008).

Interessante notar que grande parte dessas estratégias foi incorporada à legislação apenas vinte anos depois, aproximadamente. Como o Projeto Centro ficou restrito à esfera de diagnóstico, não gerou grandes conflitos entre o poder público municipal e outros agentes envolvidos na questão, embora tenha contribuído em muito para fomentar o debate a respeito dos problemas urbanísticos da área central.

O “Plano Integrado da Área Central”, elaborado na gestão de Olavo Setúbal, deu sequência ao debate. Entretanto, apontava-se agora a intenção de se assumir uma posição mais “consciente e objetiva” e se assumia mais claramente uma crítica à linha de raciocínio considerada elitista, que tratava com nostalgia a saída das atividades de elite e, por isso, desejava a revitalização dos usos tradicionais. Ao contrário, o Plano destacava a necessidade de se considerar as atividades de apoio (tais como, despachantes, corretores etc.), que simbolicamente “popularizavam” a área, como necessárias para a manutenção dos usos tradicionais, não sendo indicadores de degradação ambiental. A análise englobava uma leitura mais ampla da dinâmica de produção da cidade, na medida em que apontava a preocupação com o grande aumento da oferta imobiliária nos centros sub-regionais e a ociosidade de edificações do centro tradicional. Apontava também a necessidade de se intervir no problema do congestionamento de pedestres e automóveis na área, propondo, para tanto, o diálogo com a iniciativa privada. (MOTISUKE, 2008).

Silva (2004), apesar de não citar especificamente esse Plano, faz o agrupamento de três conjuntos de ações que foram implementados durante a década de 1970. O primeiro foi a implantação do metrô, cujas obras tinham sido iniciadas na década anterior, que requisitou grandes obras em espaços públicos ao redor das estações. O segundo grupo de ações se encontrava no escopo do Plano Integrado e, segundo o autor, tinha uma “clara intenção de revitalização da região”: a implantação das ruas de pedestres, acompanhada de reformas e obras de restauro de edificações e de espaços públicos - Pátio do Colégio, edifício Martinelli, Praça da Sé e viaduto Santa Ifigênia. O terceiro grupo de intervenções foi a realização do inventário de edificações de interesse histórico, arquitetônico e cultural. (SILVA, 2004, p. 23).

É possível notar aqui um descolamento entre o discurso proposto no Plano, que criticava a noção mais elitista da ideia de degradação e de revitalização, e a prática implementada, que priorizou justamente a recuperação de edifícios e de áreas com forte conteúdo simbólico para a elite tradicional paulistana. Essa prática seguia a tendência das “cidades de primeiro mundo”, como por exemplo, a estratégia de se restringir a circulação de automóveis e de se criar ruas de pedestres.

De todo modo, como destaca Motisuke (2008), esse Plano foi o primeiro documento a problematizar e relativizar o conceito de “deterioração”. Além disso, mesmo que de forma embrionária, estava presente a ideia de se aplicar recursos públicos nos melhoramentos urbanos como forma de atrair investimentos privados – prática que vai ser corrente nos anos 1990 e, principalmente, 2000.

Década de 1990: articulação do financiamento externo para a requalificação urbana

Durante a década de 1980, não foram propostos projetos urbanos que tratassem a área central em seu conjunto, com exceção de alguns programas habitacionais durante a gestão de Luiza Erundina, já na passagem para os anos 1990⁵, e da reurbanização do Vale do Anhangabaú.

Portanto, é apenas nos anos 1990 que o centro volta à tona como preocupação do poder público municipal que, a partir daí, passa a elaborar diversos planos, projetos e instrumentos urbanísticos para a área. Dois instrumentos foram aprovados em forma de lei, com objetivo de atrair o interesse do setor privado para investimentos na área central: a Operação Urbana Anhangabaú (Lei n.º 11.090/91) e a Operação Urbana Centro (Lei n.º 12.349/97). De acordo com Silva (2004), ambas as operações não despertaram o interesse esperado resultando em poucas ações concretizadas.⁶

O primeiro projeto mais abrangente foi o Procentro (Programa “Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo”, 1993-2000), esboçado inicialmente durante a gestão municipal de Paulo Maluf (1993-1996). Seu arranjo institucional envolvia o poder público municipal, por meio da Secretaria de Habitação (SEHAB), e uma Comissão Executiva criada especialmente para o Programa, apresentando dezesseis representantes de secretarias, empresas municipais e organizações não-governamentais (ONGs), dentre elas, a Associação Viva o Centro (AVC).

A área delimitada ainda correspondia aos distritos Sé e República, como os planos da década de 1970. Foi contratada a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para diagnóstico da área central e foram elaborados um plano de mobilização de recursos locais e externos e um “projeto estratégico” para a área central. Por fim, foi enviada uma Carta Consulta ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para contratação de

empréstimo futuro. Como destaca Motisuke (2008), foi com o Procentro que se iniciou a ideia de contrair empréstimo internacional para intervenção na área central.

Dando continuidade ao processo de aquisição do financiamento do BID, a gestão municipal de Celso Pitta (1997-2000) elaborou outra versão da Carta Consulta, em 1997, que apresentava os resultados do diagnóstico realizado anteriormente bem como propostas de intervenções. Entre os principais problemas identificados, destacam-se: deterioração ambiental e paisagística; dificuldades de acesso, circulação e estacionamento; obsolescência e insuficiência do estoque imobiliário; deficiência de segurança pessoal e patrimonial. Importante notar a semelhança desses problemas com aqueles anteriormente identificados durante a década de 1970.

O conteúdo técnico das propostas encontrava-se mais detalhado do que a versão anterior da Carta, ao mesmo tempo em que abrangia um escopo maior de intervenções, e se dividia em: i) Informação e gestão urbana (estudos e equipamentos para gestão); ii) Desenvolvimento econômico, social e ambiental (intervenções em praças e restauro de imóveis históricos e culturais); iii) infra-estrutura (intervenções viárias e construção de estacionamentos subterrâneos; iv) revitalização urbana (intervenções no espaço público e infra-estrutura).

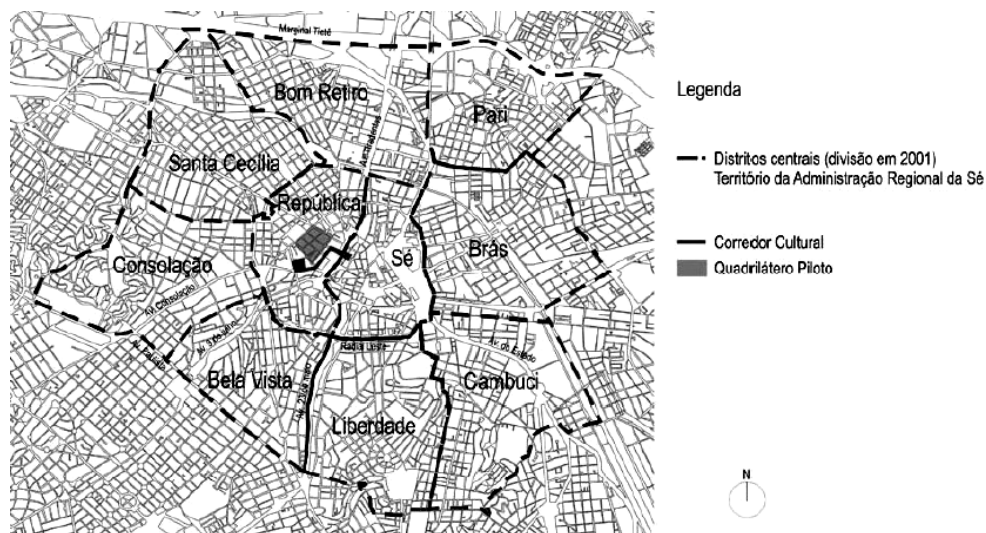
Revitalizar a área significava aqui potencializar a dinâmica econômica e imobiliária local, por meio da atração de investimento privado e de atividades terciárias consideradas de “ponta”. Essa estratégia de se combinar requalificação do território, atração da iniciativa privada e focalização de investimentos era consoante com a visão do BID e da AVC sobre o assunto – inclusive essa forte influência do agente financiador e de uma organização não-governamental foi uma novidade do arranjo institucional trazida pelo plano. Como destaca Cymbalista et al. (2008), o papel da AVC foi essencial para a consolidação da ideia dominante de revitalização de áreas centrais, pautada pelos princípios de gestão urbana neoliberal e da governança. Reforçando-se o ideário que sustentava essas estratégias, tinha-se como referência os grandes projetos de revitalização em Paris, Barcelona, Londres, Boston e Nova Iorque. A negociação com o BID ocorreu durante quase toda a gestão Pitta e o projeto foi pré-aprovado pelo banco somente em 2000.

Anos 2000: implementação da reabilitação urbana com financiamento externo “Reconstruir o Centro”

Na gestão municipal seguinte, de Marta Suplicy (2001-2004) foi concebido o Programa “Reconstruir o Centro” (2001-2002) de forma independente do pedido anterior de financiamento do BID. Entretanto, diante do contexto de grave crise financeira do município, foram retomadas as negociações com banco. Esse novo programa manteve essencialmente

o arranjo institucional do Procentro, alterando-se apenas o órgão do poder público municipal responsável, que passou a ser a Administração Regional da Sé (ARSÉ), e ampliando-se a composição da Comissão. Em 2001, um decreto municipal rebatizou o Procentro, que passou a ser chamado de “Coordenadoria de Programas de Reabilitação de Áreas Centrais”, presidido pela ARSÉ. A área de abrangência foi ampliada, passando a englobar os dez distritos que compunham a Regional Sé.

Figura 2: área de abrangência do Programa Reconstruir o Centro. Fonte: MOTISUKE, 2008.



O diagnóstico procurava valorizar a dinâmica existente no centro, destacando seus aspectos positivos, quais sejam: sua abrangência metropolitana; sua grande oferta de empregos no setor terciário; seu importante patrimônio arquitetônico e urbanístico; e sua boa acessibilidade. Ao mesmo tempo, apontava os aspectos negativos, sobretudo, a subutilização de infra-estrutura e os processos considerados de “exclusão social” (camelôs, catadores, moradores de rua etc.).

Diante dessa complexidade da situação da região, o programa tinha como objetivo garantir o interesse coletivo, a “inclusão social” e a diversidade de classes sociais. Para tanto, o seu conteúdo técnico se resumia em: zeladoria urbana, melhoria da estrutura urbana existente e intensificação do uso habitacional. As propostas de intervenção eram divididas em oito subprogramas: Andar no Centro; Morar no Centro; Trabalhar no Centro; Descobrir o centro; Preservar o Centro; Investir no Centro; Cuidar do Centro; Governar no Centro.

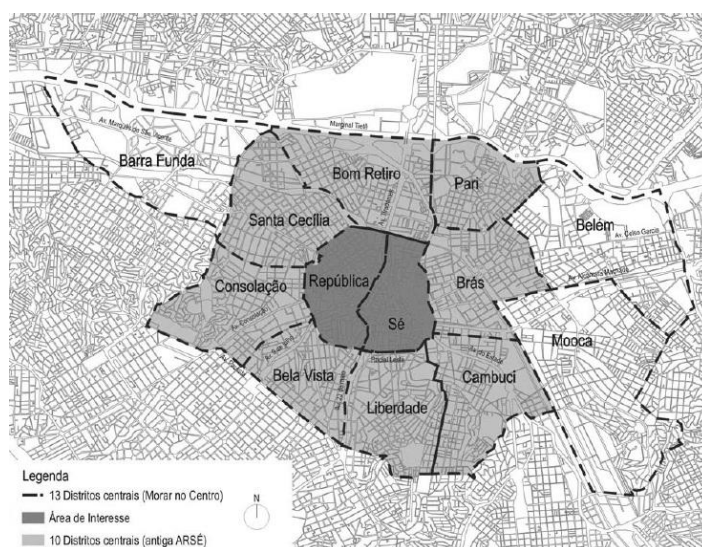
A proposta, em seu conjunto, procurava escapar do problema da “degradação” do espaço público e, a fim de se distanciar da visão considerada mais “elitista”, deixa de utilizar os termos “revitalização” e “requalificação”, presentes na Carta Consulta de 1997, para empregar a idéia de “reabilitação”. Apesar dessa diferença semântica, o programa mantém os quatro eixos da Carta de 1997, bem como a estratégia de se implementar melhorias urbanas para atrair capital privado.

Programa “Ação Centro” (2003-2004)

Fortalecendo o propósito de se aprovar o financiamento do BID, a proposta anterior foi reestruturada ainda na gestão de Marta Suplicy. O arranjo institucional foi alterado, passando para a Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo (EMURB) a responsabilidade de formulação e de implementação do programa rebatizado de “Ação Centro”.

A primeira grande diferença em relação ao “Reconstruir o centro” foi a redução da área de abrangência do programa: de 30km² para 4,4 km², ficando similar à Carta Consulta de 1997, (ou seja, apenas os distritos Sé e República). O objetivo geral retomava também a terminologia utilizada durante a década de 1990, na medida em que procurava recuperar a área central da cidade a fim de se “reverter o processo de degradação e desvalorização afetiva”.

Figura 3: Área de interesse do Ação Centro e do Morar no Centro. Fonte: MOTISUKE, 2008.



Em 2003, o BID aprovou a concepção final do programa “Ação Centro”, cujo conteúdo técnico era composto de 130 ações, agrupadas em cinco eixos: i) Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial; ii) Transformação do perfil econômico e social; iii) Recuperação do ambiente urbano; iv) Transporte e circulação; v) Fortalecimento institucional do município.

Motisque (2008) reagrupa essas ações nos seguintes subgrupos: i) melhoria do ambiente urbano (intervenções urbanísticas em espaços públicos, recuperação de edifícios, obras de drenagem, zeladoria, inibição do comércio informal, aumento da segurança, e melhoria no tráfego e na micro-acessibilidade); ii) transporte público (proposta do Sistema Integrado de Transporte Público para a área central); iii) articulação com a sociedade civil e a iniciativa privada (instâncias de gestão participativa, mecanismos de atração de investimentos privados, atração de moradores de renda média); iv) atenção aos grupos vulneráveis

(assistência social e geração de trabalho e renda para camelôs); v) moradia social e manutenção da população de baixa renda (modalidades de atendimento habitacional e gestão urbana integrada e participativa); vi) fortalecimento institucional dos órgãos públicos envolvidos.

As alterações ocorridas entre o conteúdo do programa anterior e do Ação Centro foram resultados das exigências do BID em relação aos modelos de administração e gestão urbana adotados. O banco interferiu sobremaneira no desenho de ações setoriais, sobretudo, nos programas habitacionais para baixa renda, que foi objeto de conflito entre os proponentes brasileiros e os consultores internacionais. Isso porque o BID considerou problemático o modelo de política habitacional baseado em promotores públicos e demonstrou grande receio em relação ao incentivo à habitação para famílias de baixa renda, que poderiam “afugentar” a vinda de famílias de renda média, fundamental para garantir a valorização, ou seja, o “círculo virtuoso”.

De acordo com alguns autores, o resultado foi um programa bastante heterogêneo, tanto técnico quanto simbolicamente, que buscou conciliar projetos de várias secretarias municipais para a área central e acabou por misturar princípios de “gestão urbana empresarial”, como queria o BID, e “diversidade e inclusão social”, como pautavam os movimentos por moradia no centro.⁷

“Morar no centro” (2001-2004)

Sendo um subprograma do “Ação Centro”, foi implementado durante a gestão de Marta Suplicy pela Secretaria de Habitação (SEHAB). A sua área de abrangência correspondia aos treze distritos centrais, (Sé, República, Liberdade, Consolação, Bom Retiro, Belém, Brás, Mooca, Pari, e Barra Funda), ver Figura 3. Como integrava o programa “Ação Centro”, havia recursos do BID e também do Fundo Municipal de Habitação (FMH).

O objetivo principal do “Morar no centro” era, segundo os documentos do programa, “melhorar as condições de vida de quem já vive no Centro, promover a inclusão social da população de baixa renda e atrair novos moradores para a região”. Apresentava quatro linhas de atuação: Locação Social, Bolsa Aluguel (inicialmente, Moradia Transitória), Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIHs) e Programa de Cortiços. Paralelamente foi assinado convênio com a Caixa, para cooperação no PAR Reforma – descrito a seguir. Também havia um mecanismo de incentivo à moradia de classe média na área central, por meio de financiamento à reforma de áreas comuns e de fachadas. Como resultados dessas linhas de atuação, foram concluídas 1120 unidades, pelo PAR e Locação Social; 1387 bolsas do programa Bolsa Aluguel; e início dos projetos de reabilitação do PRIH – Luz e Glicério.

De acordo com Tsukumo (2007, p. 80), “para além do discurso da reabilitação, o Programa Morar no Centro foi fruto de mobilização envolvendo técnicos da prefeitura, Assessorias Técnicas e movimentos de moradia, que viram a oportunidade de construir uma política habitacional na área central”. Entretanto, ele estava inserido dentro do programa Ação Centro e precisava também contemplar as exigências colocadas pelo BID, como por exemplo, atrair as camadas de renda média e alta para o centro. O discurso, então, era de se promover a diversidade social, mantendo também a população de baixa renda, já moradora no centro, o que gerava certa ambiguidade da proposta.⁸

PAR – Reforma (2001-2004)

Integrado ao Morar no Centro, foi realizado um convênio entre a PMSP e a Caixa Econômica Federal, para a implementação de uma modalidade específica do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 1999 pelo governo federal, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), destinado à população de até seis salários mínimos de renda familiar, prioritariamente de grandes centros urbanos. Em sua essência, o PAR consiste na produção de habitação para arrendamento residencial, com opção de compra pelo morador ao final do prazo de contrato. No caso dessa modalidade específica recém-criada, o PAR Reforma voltava-se para a reforma de edifícios desocupados, atendendo à demanda dos movimentos organizados do centro.

No convênio entre CEF e prefeitura, a primeira se comprometeu a vincular os empreendimentos à demanda indicada pela prefeitura; e essa, a facilitar os processos de obtenção dos imóveis, reduzir os custos e prazos de licenciamento, melhorar a qualidade dos projetos e indicar famílias prioritárias.

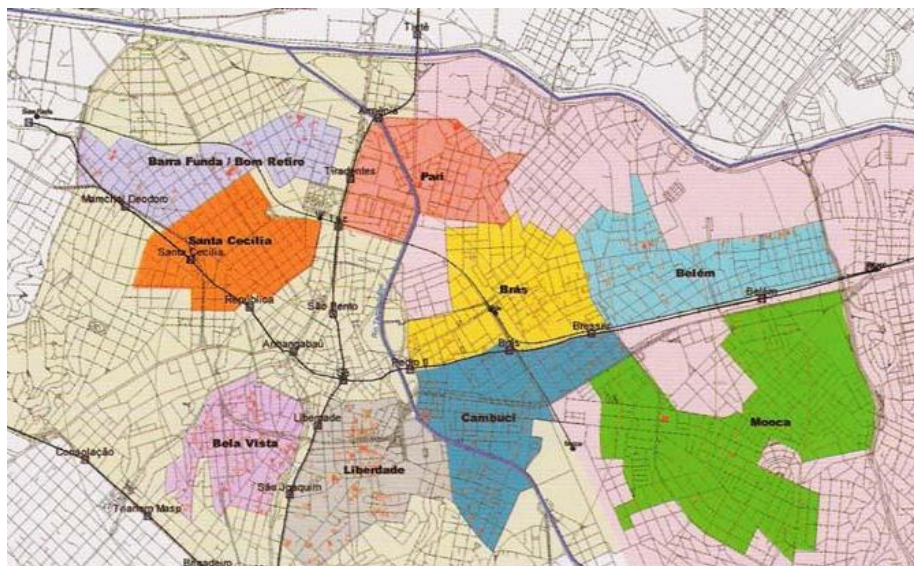
Até o final da gestão de Marta Suplicy, em 2004, haviam sido concluídos seis empreendimentos, totalizando 624 unidades. Outros sete projetos foram desenvolvidos e contratados, mas não chegaram a ter a obra finalizada até o final da gestão. Apenas um empreendimento foi concluído até 2007 (93 unidades), demonstrando a descontinuidade do programa.

Programa de Atuação em Cortiço (1998-2004)

Paralelamente à atuação do poder público municipal, iniciou-se a atuação do governo estadual em relação à produção de habitação de interesse social em áreas centrais, a partir de 1998, quando foi instituído Programa de Atuação em Cortiço (PAC) por decreto estadual. A CDHU é o promotor financeiro do programa, podendo realizar parcerias com Prefeituras, Associações de Moradores e Empresas - de assessoria técnica e construtoras consorciadas. Em 2002, foi assinado um contrato de empréstimo com o BID, injetando recursos internacionais, somados àqueles provenientes da arrecadação estadual. No

município de São Paulo, o programa definiu nove setores considerados prioritários: Pari, Brás, Moóca, Barra Funda, Belém, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Santa Cecília (que não correspondem exatamente aos respectivos distritos).

Figura 4: Setores de atuação do PAC/CDHU. Fonte: DENIZO, 2007.



Apresenta três modalidades de atendimento: i) Recuperação de cortiços ou construção de novas moradias; ii) Fornecimento de carta de crédito para compra de imóvel residencial, novo ou usado, no mercado; iii) Ajuda de custo para famílias sem renda ou sem interesse em obter atendimento habitacional, por meio de aluguel social, concessão onerosa de uso etc.

A partir de uma pesquisa realizada pela CDHU e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), em 2004, identificou 1.648 imóveis encortiçados nos nove setores, correspondendo a uma área de aproximadamente 62 km², com 14,7 mil domicílios e 38,8 mil moradores. A partir dessa pesquisa, foram selecionados os cortiços para intervenção e, conseqüentemente, os beneficiários do programa.

Em 1998, a previsão era de se concluir 10 mil unidades até 2001. Entretanto, até 2004, foram concluídas apenas 446 unidades; sendo que nesse ano se encontravam em obras mais 704 unidades e estavam programadas 1067, o que totalizava 1771 – número muito inferior ao previsto. Após 2005, quando a PMSP relegou à CDHU o papel de promotor da produção de habitação na área central, o PAC se tornou o principal, senão o único, programa a atuar na região, aumentando consideravelmente sua produção – como detalharemos no item seguinte.

Consoante com os projetos urbanos elaborados depois de 2005, havia um objetivo não declarado pelo poder público de se erradicar os cortiços do centro, colaborando no processo de revitalização, a fim de se atrair a população de renda média à região. De fato, na prática,

o que alguns autores têm apontado, é que apenas famílias com renda superior a 5 salários mínimos têm sido atendidas pelo PAC, devido aos altos valores das prestações.⁹

Programas vigentes (2005-2010)

Procentro (2005)

Entre 2005 e 2006, os trabalhos do Ação Centro foram paralisados e foi realizada uma revisão do programa, na gestão municipal de José Serra e de Gilberto Kassab (2005-2008), que passou a ser chamado de Procentro – recuperando o nome da década de 1990. Para a revisão e a implementação do projeto, a SP Urbanismo (ex-EMURB) permaneceu como principal órgão executor do Procentro, contando com doze secretarias municipais como subexecutoras, e foi contratada uma gerenciadora, resultante do consórcio privado, formado por três empresas: Planservi Engenharia, Enger Engenharia e Núcleo Engenharia. O arranjo institucional, portanto, passava a conter agentes privados para a gerência da implementação do Plano – modelo que será a tônica dos demais projetos urbanos contemporâneos.

Com a justificativa de que a mudança cambial diminuía consideravelmente os valores do financiamento, houve a redução do escopo do programa e do orçamento total. Num primeiro momento, não foram elaboradas propostas concretas para substituir as ações anteriores, mantendo-se a área de abrangência do programa, os distritos Sé e República. Mas, é possível perceber a partir da redistribuição de recursos financeiros de que a prioridade agora era o Eixo 3, “Recuperação do ambiente urbano”, em detrimento do Eixo 1, “Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial”. No Eixo 1, foram retirados os programas habitacionais e foi incluído o projeto de renovação urbanística “Nova Luz” – que trataremos a seguir. Segundo o programa, as ações habitacionais na área central deveriam ser feitas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), por meio do Programa Atuação em Cortiços (PAC), em parceria com a PMSP.

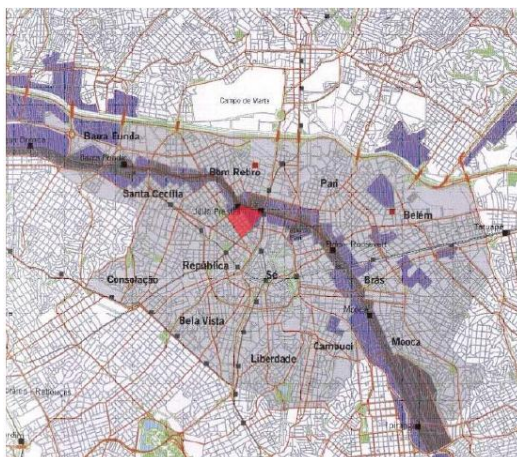
Segundo Kara-José (2010), o Procentro 2005 deu uma maior ênfase para a realização de ações destinadas a impulsionar os empreendimentos de iniciativa privada, se comparado ao Ação Centro. Foram eliminados os componentes que estavam de alguma forma relacionados com a permanência da população de baixa renda, inclusive melhorias no transporte público, além dos empreendimentos de habitação de interesse social. A tônica geral do projeto é a tentativa de reverter o processo em curso de popularização do centro.

Nova Luz (2009)

Como parte do Procentro, a partir de 2009, a atenção da gestão municipal de Kassab (2009-2012) na área central se voltou para o projeto “Nova Luz”. Desde 2005, para transformar a

chamada região da “Cracolândia” em Nova Luz foram realizadas uma série de ações, mas que não chegaram a compor um projeto urbano claramente definido. A principal delas estava voltada à idéia de “limpeza urbana”, ao policiamento e à repressão à presença de catadores de materiais recicláveis, comerciantes informais, moradores de rua, imigrantes ilegais e usuários de *crack* – que integraram a “Operação Limpa”. Além disso, foi instituída a Lei de Incentivos Seletivos (2005), que passou a conceder incentivos fiscais para atrair novas empresas de comércio e serviços para uma área de aproximadamente 250 mil m², com cerca de 1500 imóveis, na região da Santa Ifigênia. Ainda em 2005, foi desapropriada uma área de 105.000 m², posteriormente aumentada para 270.000 m², em 2007, igualando-se ao perímetro da Lei de Incentivos Seletivos, com o objetivo de se implantar um plano urbanístico, fundamentado na criação de um pólo comercial e de serviços, a fim de se atrair, principalmente, empresas da área tecnológica. Apesar de decretada a desapropriação, ela não se concretizou inteiramente até 2010.

Figura 5: Área de abrangência do Nova Luz. (em vermelho). Fonte: SHIMOMURA, 2010.



Em 2009, foi aprovada a Lei de Concessão Urbanística na área da nova Luz, que não corresponde exatamente ao bairro da Luz. A SMDU e a SP Urbanismo elaboraram uma licitação para elaboração de projeto urbanístico específico e estudos complementares. O edital de contratação mencionava quatro diretrizes que a concepção urbanística, que deveria seguir: moradia para a população de baixa renda (devido à presença da ZEIS 3 na área), ampliação das áreas verdes e públicas, viabilidade econômica do projeto e impacto ambiental. O consórcio privado vencedor foi formado pelas empresas: Concremat Engenharia, Companhia City, AECOM Technology Corporation e Fundação Getúlio Vargas (FGV). Depois de finalizado o projeto, haverá a escolha, mediante concorrência, da empresa que ganhará a concessão e executará o projeto. Nesse arranjo institucional, o consórcio privado é responsável pela elaboração e pela gerência do projeto, ampliando a participação de agentes privados.

Vale ressaltar que a Concessão Urbanística já constava no Plano Diretor Estratégico, mas que ainda não havia sido regulamentado, sendo um dos instrumentos que, segundo Kara-José (2010), mais torna explícita a aproximação entre política pública e mercado imobiliário. Isso porque, ainda segundo a autora, a Concessão autoriza o Poder Executivo a delegar à iniciativa privada a realização de obras de urbanização ou reurbanização, inclusive, loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações – além de poder utilizar instrumentos jurídicos, tais como o direito de preempção, o consórcio imobiliário, a concessão real de uso etc. Nesse sentido, os empresários são responsáveis pela implantação de um plano urbanístico, cujas diretrizes são definidas pela Prefeitura, e em contrapartida, podem ficar com os lucros da revenda ou da exploração dos imóveis beneficiados depois da reurbanização. A aprovação dessa lei foi objeto tanto de polêmica no judiciário e quanto de manifestações do setor comercial do bairro da Santa Ifigênia.¹⁰

Em novembro de 2010, foram apresentadas as diretrizes urbanísticas do Nova Luz, pelo consórcio privado. Segundo a apresentação feita pelo consórcio, as “oportunidades de projeto” eram: i) aproveitar a vitalidade do comércio e das atividades culturais existentes para atrair novos moradores, trabalhadores, estudantes e visitantes; ii) potencializar o investimento público realizado em infra-estrutura de transporte e cultura; iii) induzir o desenvolvimento e investimentos na área por meio de concessão urbanística.

Para tanto, apresentava-se como uma estratégia de desenvolvimento, a implementação de um Centro de Tecnologia, formado pelo Comércio de Eletrônicos (Rua Santa Ifigênia), Escola Técnica e Empresas de Tecnologia da Informação; um Centro de Mobilidade, composto pelo Comércio de Moto Peças, *Show rooms*, Novos modos de transporte e Eventos Comerciais; e um Centro Cultural e de Entretenimento, formado pelos Museus, Sinfônica, Ballet, Escola de Música, Centro Comunitário, Cinema, Centro de Compras e de Entretenimento.¹¹

Iniciativas habitacionais

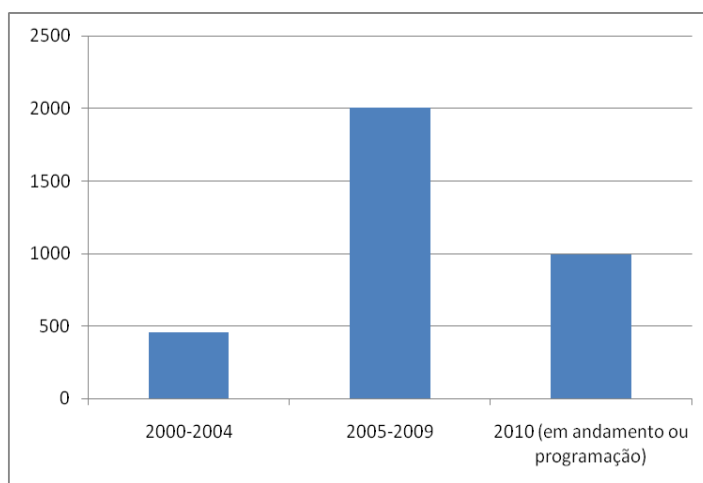
Paralelamente ao Projeto da Nova Luz, em relação à questão habitacional, o poder público municipal lançou o Programa “Renova Centro – Programa de Habitação e Requalificação Urbana”, em 2009, e elaborou a Política Municipal de Habitação (PMH), em 2010. Apesar do anúncio dessas iniciativas, a maioria da produção habitacional localizada na área central esteve a cargo do governo estadual, por meio do PAC (CDHU/BID), voltado para a erradicação de cortiços.

O diagnóstico sobre a inadequação habitacional no município de São Paulo, contido na PMH, identificou o número de domicílios em assentamentos precários na área central (subprefeituras Sé e Mooca): 10.724 em favelas; 11.086 em cortiços (13,8% do total do

município); 262 em núcleo urbanizado; 1.659 em conjunto habitacional. Desse total, as vistorias realizadas por SEHAB identificaram os números do déficit por substituição da moradia existente em assentamentos precários, quais sejam: 6.261 em favelas e 1.663 em cortiços, totalizando-se a necessidade de 7.924 novos domicílios na área. Em relação aos cortiços, o déficit corresponde, em média, a 15% do total, a fim de se promover o desadensamento.¹²

De acordo com os estudos recentes sobre os programas habitacionais vigentes atualmente na área central, é possível afirmar que a única produção pública de unidades novas é proveniente do PAC (CDHU/BID). Apesar das críticas em relação ao programa, devido à morosidade em se cumprir as metas iniciais¹³, há um significativo aumento da sua produção a partir de 2005. Se entre 1998, quando foi criado o programa, e 2004 (no término da gestão Marta Suplicy), foram concluídas 454 unidades, entre 2005 e 2009, foram entregues 2002 unidades. Atualmente, encontram-se em andamento ou em programação, mais 994 unidades - como pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 1: Número de unidades habitacionais produzidas pelo PAC (CDHU/BID). Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados apresentados no site da CDHU (2010).¹⁴



Os empreendimentos do PAC se caracterizam pela demolição dos cortiços previamente existentes e a construção de edifícios novos no local (com exceção de um empreendimento de reforma, localizado em Santa Cecília). Em relação à localização, grande parte dos empreendimentos se situa nos distritos do Bom Retiro, Bela Vista, Brás, Pari, Belém e Mooca. Do total dos 37 empreendimentos já concluídos ou em andamento (entre 1998 e 2010), que totalizam uma oferta de 3450 unidades, 14 apresentam acima de 100 unidades por empreendimento (38% do total); 12 entre 50 e 99 (32%); e 11 abaixo de 49 unidades (30%).¹⁵

Popularização real do centro e elitização dos instrumentos de política urbana: pontuando algumas questões

Apesar desses instrumentos de política urbana, o trabalho recente de Beatriz Kara-José (2010) verifica que as dinâmicas de uso do espaço, entre 1990 e 2010, não decorreram diretamente de um projeto público para o centro, mas sim das iniciativas pulverizadas do mercado imobiliário, atraídas pela oportunidade de localização dos empreendimentos na área central.

Na questão habitacional, a autora identifica novos tipos de empreendedores imobiliários, sendo que a maioria deles se especializou na reforma de edifícios para oferta de apartamentos para as classes média e média baixa, havendo também aqueles que se voltaram para a construção de novos empreendimentos, destinados para essas mesmas classes. Essa tendência foi verificada pela autora a partir dos dados de renda familiar, que apontam para a diminuição da porcentagem de famílias com renda mais alta e para o aumento daquelas com renda média e média baixa, e daqueles que identificam o aumento da dinâmica construtiva em alguns setores da área central.

A autora verifica a ampla consolidação do perfil de renda baixa e média baixa no centro, configurando uma “popularização dos residentes” e também uma “popularização dos empregos”. A partir dos anos 2000, houve mudanças significativas em relação à composição dos tipos de empregos localizados no Centro, entre as quais, Kara-José (2010) destaca: consolidação do Centro como local de maior densidade de empregos formais do setor de *call center* do município; centro dos órgãos do poder público municipal e estadual; e a progressiva instalação de instituições privadas de ensino superior. Essas alterações significaram um crescimento do emprego nas atividades que envolvem mão-de-obra pouco qualificada (vigilância, agenciamento de mão-de-obra, serviços temporários e processamento de dados).

Ao colocarmos lado a lado, os projetos urbanos e os programas habitacionais voltados para a área central da cidade de São Paulo e as dinâmicas contemporâneas, é possível notar um descolamento entre os objetivos propostos das iniciativas e os seus resultados reais. Inclusive, para Kara-José (2010), a mudança de órgãos públicos para os distritos Sé e República foi a ação de maior impacto do poder público no Centro, desde os anos 1990, descartando os demais planos propostos.

Ao analisarmos a trajetória desses projetos e programas entre a década de 1970 até 2010, enfatizando seus arranjos institucionais, seus conteúdos técnicos e seus conflitos, pontuamos algumas questões. Em relação aos projetos urbanos, é possível identificar, em seus arranjos institucionais, um processo crescente de transferência da responsabilidade de elaboração e de gerência dos projetos para os agentes privados (consórcios de empresas,

BID, AVC). No que diz respeito ao conteúdo técnico, político e simbólico das propostas, há vários aspectos a destacar: o primeiro e o mais visível é a redução da área de intervenção dos projetos (dos distritos Sé e República, passando pelos treze distritos da área central, para voltar para algumas quadras do distrito República). O segundo aspecto diz respeito à permanência do discurso sobre a “revitalização”, “requalificação” e “reabilitação”, em consonância com um ideário internacional sobre a “cidade-global” e, mais recentemente, as “cidades sustentáveis”.¹⁶ Ao elencarmos os projetos urbanos, podemos identificar um terceiro aspecto: a proliferação de nomes muito parecidos entre si - no caso do Procentro, há até a repetição do mesmo nome em épocas distintas. Não à toa, isso traz um embaralhamento para a população em geral, inclusive, para técnicos, quanto aos resultados e objetivos específicos de cada projeto, conformando uma aparente permanência de um mesmo plano.

Quanto aos conflitos e entraves, podemos observar a intenção subjacente aos projetos urbanos em trazer a classe média para a área central, enquanto esteve presente, desde a década de 1950 até o momento presente, a concentração de usos e atividades (moradia, empregos, comércio e serviços) voltados para camadas de renda baixa e média baixa na área central.

Em relação aos programas habitacionais, seus arranjos institucionais passaram da atuação do poder público municipal para o poder público estadual, com crescente financiamento de fontes de recursos externos (BID) e federais (mais recentemente, o programa “Minha Casa, Minha Vida”). Quanto ao conteúdo técnico, político e simbólico das propostas, houve a interrupção da reabilitação de edifícios voltada para atendimento das demandas de movimentos sociais e de famílias de rendas mais baixas e o aumento da reabilitação de edifícios voltada para atendimento de renda média e média-baixa promovida tanto pelo poder público (Renova Centro) como pelo mercado imobiliário. Além disso, é possível notar um aumento recente da produção de unidades novas, pelo PAC, em bairros localizados na “franja” da área central (Pari, Brás, Belém). Por fim, podemos observar uma tensão crescente entre o interesse do mercado imobiliário na área central (para produção de empreendimentos novos e para reforma de edifícios, destinados às camadas de renda média e média-baixa) e os programas de habitação de interesse social, na medida em que o aumento da demanda pelo mercado repercute em aumento do preço da terra.

Essa produção do mercado imobiliário precisa ser compreendida, na medida em que aponta para uma possível reversão do processo histórico de esvaziamento populacional do centro. Quais tipos de empreendimentos residenciais têm se mostrado viáveis e, de certo modo, rentáveis, na área central? Quem são esses agentes privados que atuam no centro? Como

se dá a relação entre essas iniciativas privadas, os projetos urbanos e os programas habitacionais em curso?

Referências bibliográficas

- BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BRINDLEY, T.; RYDIN, Y.; STOKER, G. Six styles of planning in practice. In: _____. *Remaking Planning*. Londres: Unwin Hyman, 1987.
- CYMBALISTA, R. et al. *Políticas públicas para o Centro: controle social do financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo*. São Paulo: Instituto Polis, 2008.
- DENIZO, V. *Os produtos da política estadual de habitação na RMSP: elementos para análise de uma política metropolitana de habitação*. Tese (Doutorado – História e fundamentos da Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2007.
- DIOGO, E. C. C., *Habitação Social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo*. Dissertação (Mestrado - Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2004.
- KARA-JOSÉ, B. *A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos vinte anos*. Tese (Doutorado – Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.
- MOTISUKE, D. *Reabilitação de áreas centrais: antagonismos e ambigüidades do programa paulistano Ação Centro*. Dissertação (Mestrado – Habitat), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2008.
- MÜLLER, N. L. A área central da cidade. In: AZEVEDO, A. de (dir.). *A cidade de São Paulo. Estudos de geografia urbana*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1958, v. III.
- SHIMOMURA, A. R. P. *Relatório de atividades de pós-doutoramento: período janeiro a julho/2010*. PNPD-CAPES, 2010. (mimeo).
- SILVA, H. M. B. *Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo*. Relatório de pesquisa. São Paulo: LABHAB/FAUUSP, 2006.
- SILVA, H. M. B. (coord). *Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo*. Relatório de pesquisa. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- SILVA, L. O. da. Decadência e reabilitação do centro de São Paulo. *Ação para o Centro de São Paulo*. São Paulo: Empresa Municipal de Urbanização – EMURB; Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP; Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP; e Centro de Estudos da Metrópole – CEM, 2004. CD-ROM.
- TSUKUMO, I. T. L. *Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso*. Dissertação (Mestrado - Habitat), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2007.
- VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 1998.

¹ Brindley, Rydin e Stoker (1987) adotam categorias de análise bastante semelhantes às nossas para analisar os “estilos de planejamento” implementados na Inglaterra durante a década de 1980, e a

partir delas, os autores identificam os fatores limitantes de cada tipo de ação em áreas urbanas com características específicas, de acordo com os agentes institucionais responsáveis.

² Este artigo traz parte da revisão bibliográfica e dos dados coletados na pesquisa “Edificação e Desenho Urbano com adensamento e qualidade ambiental: habitação de interesse social na recuperação de áreas urbanas degradadas”, financiado pela CAPES, no âmbito do Programa Nacional de Pós-Doutorado. A pesquisa é coordenada pela Profa. Marcia Alucci e tem como coordenadora adjunta, a Profa. Maria Lucia R. Refinetti Martins, numa parceria entre o Laboratório de Conforto Ambiental e Eficiência Energética (LABAUT) e o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB), ambos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo (FAU/USP).

³ Ver: Müller (1958).

⁴ Estudo da SEBES-HABI, de 1975, apontava que o arco Bom Retiro-Pari-Brás apresentava a maior concentração de cortiços na área central. O estudo estimou que 9,3% da população do município vivia em cortiços, ou seja, mais de 550 mil pessoas. (MOTISUKE, 2008).

⁵ Durante a década de 1980, a partir da entrada dos movimentos sociais de moradia na pauta de discussões sobre a produção da cidade, na gestão municipal de Luiza Erundina (1989-1992), houve o primeiro programa municipal de habitação social com foco no centro, promovido pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), o “Programa de Recuperação de Cortiços”. Ver: Tsukumo (2007) e Silva (2006).

⁶ Como destaca Silva (2004), a Operação Urbana Anhangabaú teve apenas sete propostas aprovadas, dentre elas seis efetivadas. “Sua sucessora, a Operação Urbana Centro foi responsável por um reduzido número de casos concretizados. Das 98 propostas protocolizadas, apenas três transferências de potencial foram efetivadas assim como outras cinco propostas envolvendo outras exceções.” (SILVA, 2004, p. 25)

⁷ As informações sobre o Procentro, o Reconstruir o Centro e o Ação Centro foram extraídas de Cymbalista (2008) e Motisuke (2008).

⁸ As informações sobre o Morar no Centro foram extraídas de Tsukumo (2007) e Silva (2006).

⁹ As informações sobre o PAC foram extraídas de Denizo (2007).

¹⁰ As informações sobre o Procentro -2005 foram extraídas de Cymbalista (2008) e Kara-José (2010).

¹¹ De acordo com a apresentação contida no site www.novaluzsp.com.br/files/20101117_NovaLuz_PMSP_SMDU.pdf. Acesso em: 01/12/2010.

¹² De acordo com HABISP (2010) e SEADE (2010). Ver: http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/pmh/pmh_versao_setembro_2010/index.html. Acesso em: 27/11/2010.

¹³ De acordo com Kara-José (2010), a execução do PAC foi dividida em duas fases: a primeira contemplaria 5 mil atendimentos habitacionais na região central, orçada em U\$ 70 milhões; e a segunda, 11 mil atendimentos, (entre 2006-2009), contando com mais U\$ 150 milhões. Do total de recursos previstos, metade viria do governo estadual e a outra do BID.

¹⁴ Informações obtidas no site <http://www.habitacao.sp.gov.br/saiba-como-funciona-a-cdhu/producao/>. Acesso em 17/12/2010.

¹⁵ Informações obtidas no site <http://www.habitacao.sp.gov.br/saiba-como-funciona-a-cdhu/producao/>. Acesso em 17/12/2010.

¹⁶ Como por exemplo, em setembro/2010, a Prefeitura Municipal de São Paulo promoveu o Seminário Internacional "São Paulo: cidade compacta", que trouxe especialistas alemães em processos de descontaminação de solos para implantação de projetos sustentáveis em áreas consideradas “degradadas”.