UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL

BRUNO AVELLAR ALVES DE LIMA

A PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL POR MEIO DA
REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIOS VAZIOS E SUBUTILIZADOS NO
CENTRO DE SÃO PAULO:
UMA ABORDAGEM SOCIOAMBIENTAL

SÃO PAULO
2016

BRUNO AVELLAR ALVES DE LIMA

A PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL POR MEIO DA REABILITAÇÃO DE
EDIFÍCIOS VAZIOS E SUBUTILIZADOS NO CENTRO DE SÃO PAULO:
UMA ABORDAGEM SOCIOAMBIENTAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências, Programa: Ciência Ambiental.

Versão Corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 02 de Setembro de 2016. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca do IEE/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), em acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de Outubro de 2011.

Orientadora: Prof^a Dr^a Silvia Helena Zanirato

VERSÃO CORRIGIDA

SÃO PAULO
2016

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Lima, Bruno Avellar Alves de.

A promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro de São Paulo : uma abordagem socioambiental /Bruno Avellar Alves de Lima ; orientadora :
Silvia Helena Zanirato. – São Paulo, 2016.
269 f. : il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-
Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da
Universidade de São Paulo.

Nome: LIMA, Bruno Avellar Alves de.

Título: A promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro de São Paulo: Uma abordagem socioambiental.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências, Programa: Ciência Ambiental.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

*Aos meus pais Terezinha e Ozeas e a minha
irmã Beatriz. Pela alegria e amor
compartilhados.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus e seus emissários, materiais e imateriais, por toda a força e auxílio que me deram em mais essa etapa.

Ademais de meus esforços, de toda a energia, tempo e recursos materiais que culminaram nas reflexões ora apresentadas, gostaria de agradecer aqui algumas pessoas queridas sem as quais a presente pesquisa não poderia ter sido realizada.

Para iniciar gostaria de agradecer a minha orientadora e amiga, Professora Silvia Helena Zanirato pela plena confiança e estímulo na realização da pesquisa. Pelas horas de reuniões e discussões e pelos convites para parcerias em artigos que tanto acrescentaram a minha formação.

Agradeço aos funcionários do PROCAM pelo auxílio, em especial a Julia, e pelo CNPq pela bolsa de pesquisa que me permitiu manter dedicação exclusiva durante a maior parte desse percurso.

Aos colegas de pós-graduação do PROCAM, pelas conversas, debates, tapiocas às segundas feiras, risadas e angústias compartilhadas, em especial a Isabela, querida.

Aos técnicos da SEHAB e COHAB-SP que sempre se mostraram disponíveis e não mediram esforços para me fornecer as informações de que necessitava. Vocês foram essenciais nessa pesquisa, um obrigado muito especial.

A Alejandra Devecchi, uma das pessoas que me introduziu ao tema da pesquisa quando de meu estágio na SVMA durante a graduação em Gestão Ambiental, pela oportunidade de diálogo sobre sua tese de doutorado.

Aos técnicos e caros colegas de trabalho da SVMA pela compreensão na “correria” no período de fechamento da pesquisa.

Aos professores Glória da Anunciação Alves e Euler Sandeville pelas sugestões e críticas precisas na banca de qualificação. E também ao professor Nabil Bonduki pelas curtas, mas importantes conversas após suas aulas na inspiradora disciplina cursada na FAUUSP.

Aos colegas dos grupos de pesquisa em Patrimônio e Desenvolvimento Local e Estudos Urbano-Ambientais, em especial o Júlio Braconi e o Filipe Oliveira pelos dados e literaturas compartilhadas, ao Thymon pela companhia no ENAPEGE e a Carine e a Bárbara pelas conversas e trocas. Aos Professores Janes Jorge e Lauro pelas sugestões e conversas animadas.

Ao professor Gerardo, pela ajuda na elaboração dos mapas.

A Carol, “bixete” querida, por disponibilizar seu relatório de iniciação científica sobre as ZEIS-3, e a todo o corpo docente e discente do Bacharelado em Gestão Ambiental da EACH-USP, sempre presentes.

A toda a minha família, em especial aos meus pais e a minha irmã Bia, pelo auxílio nos momentos difíceis e angustiantes, pela força, amor e compreensão.

E por fim as melhores amigas do mundo: Wynn timer, Mariana, Natália, Paulinha, Priscila e Karine, minhas gestoras ambientais do coração, pelas risadas e pelo carinho, e acima de tudo por me tirarem da frente do computador e dos livros!

A humanidade só levanta problemas que ela mesmo pode resolver, escreveu Marx. Atualmente alguns acreditam que os homens só levantam problemas insolúveis. Esses desmentem a razão. Todavia, talvez existam problemas fáceis de serem resolvidos, cuja solução está aí, bem perto, e que as pessoas não levantam.

Henri Lefebvre em “O Direito à Cidade”
(2010, p.141)

RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo analisar em que medida a promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro de São Paulo contribui para práticas distintas de produção do espaço, até então promotoras de problemas socioambientais associados à lógica periférica de urbanização. A hipótese da pesquisa é a de que a referida medida, apesar de suas limitações, é relevante do ponto de vista socioambiental, corroborando para mudanças na lógica de produção do espaço urbano. A pesquisa foi baseada na revisão da literatura, na análise documental, na realização de entrevistas com técnicas da SEHAB e COHAB-SP, bem como em pesquisa de campo. Apuramos que entre 2000 e 2009 foram entregues pelo poder público 985 unidades de habitação social por meio da reabilitação de 11 edifícios vazios, os quais envolveram os programas PAR-Reforma (federal), PAC-BID (estadual), Provisão Habitacional (municipal) e Locação Social (municipal). No momento atual identificamos 46 edifícios viabilizados no âmbito dos programas Renova Centro (municipal), e Minha Casa, Minha Vida-Entidades (federal), somando um total de 2980 unidades viabilizadas. Trata-se de projetos que possibilitam realizar significativo adensamento nos distritos centrais (em patamares de 2500 hab/ha de densidade líquida média) garantindo o mínimo de inclusão social em projetos dotados de qualidade construtiva e inserção urbana, contribuindo para o adensamento da cidade frente à continuidade de sua expansão difusa, a qual tem historicamente culminado em inúmeros problemas socioambientais. Defendemos que essa alternativa contraria lógicas consolidadas de produção de habitação para as classes de baixa renda, baseadas na produção de unidades novas em conjuntos habitacionais periféricos, ou na autoprovisão da moradia em favelas ou loteamentos informais. Ela representa ainda ganhos ambientais significativos relativos à economia de riquezas naturais que seriam empregadas na construção de novas edificações. Baseados no estudo da recente experiência espanhola, estimamos que o uso dos edifícios atualmente viabilizados representa a prevenção na geração de cerca de 144 mil toneladas de RCDs no caso da opção pela demolição desse estoque, ou do requerimento de ao menos 360 mil toneladas de materiais para a construção do mesmo estoque construído, além da economia de água e recursos energéticos. Em termos de uso de riquezas naturais e emissão de gases do efeito estufa (GEEs), a construção do mesmo estoque médio já edificado acarretaria em requerimentos da ordem de 370 mil a 555 mil toneladas de materiais extraídos da natureza e na emissão de 92.500 a 129.500 toneladas de CO₂ equivalente. Tais medidas têm sido limitadas pela prevalência da lógica financeira e sujeição a interesses elitistas, que corroboram com a manutenção das contradições próprias à produção capitalista do espaço.

Palavras-chave: Habitação Social; Reabilitação de Edifícios; Centro de São Paulo; Adensamento Urbano; Questão Ambiental Urbana.

ABSTRACT

This study aimed to analyze to what extent the promotion of social housing through the rehabilitation of vacant and underutilized buildings in São Paulo downtown contributes to different practices of space production, hitherto promoting social and environmental problems associated with peripheral logic of urbanization. The hypothesis of the research is that the measure, despite its limitations, is relevant from the environmental point of view, corroborating changes in the urban space production logic. The research was based on a literature review, documental analysis, interviews with employees from SEHAB and COHAB-SP, as well as field research. We found that between 2000 and 2009 it's been delivered by the government 985 units of social housing by 11 empty buildings rehabilitation, which involved the PAR-Reforma program (federal), PAC-BID (state) Provisão Habitacional (municipal) and Locação Social (municipal). At the present time we identified 46 buildings made possible under the Renova Centro program (municipal), and Minha Casa, Minha Vida- Entidades (federal), for a total of 2980 units feasible. These are projects that allow achieve significant consolidation in the central districts (at levels of 2,500 inhabitants / ha of average net density) ensuring minimal social inclusion in projects that have construction quality and urban integration, contributing to the consolidation of the city opposite the continuity of its diffuse expansion, which has historically culminated in numerous environmental problems. We argue that this alternative contradicts consolidated logic of housing production for low-income classes, based on the production of new units in peripheral housing estates, or housing of self-provisioning in slums or informal settlements. It still represents significant environmental gains for the economy of natural resources that would be used in the construction of new buildings. Based on the study of the recent Spanish experience, we estimate that the use of currently made possible buildings is preventing the generation of about 144,000 tons of CDWs in the case of option for the demolition of that stock, or the requirement of at least 360,000 tons of materials to build the same stock, in addition to saving water and energy resources. In terms of use of natural resources and emission of greenhouse gases (GHGs), the construction of the same average stock already built would result in requirements of the order of 370,000 to 555,000 tons of materials extracted from nature and issue 92,500-129,500 tons of CO₂ equivalent. Such measures have been imitated by the prevalence of financial logic and subject to elite interests, which support the maintenance of the contradictions of capitalist production of space.

Key-words: Social Housing; Buildings Rehabilitation; Downtown of São Paulo; Urban densification; Urban Environmental Issue.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1.1: Área urbanizada segundo período de expansão da Região Metropolitana de São Paulo (1881-2002)	39
Mapa 1.2: Unidades de Conservação inseridas total ou parcialmente na RMSP	43
Mapa 1.3: Unidades de Conservação Municipais de São Paulo	45
Mapa 1.4: Proteção ambiental no Plano Diretor Estratégico de São Paulo	46
Mapa 1.5: Áreas de Proteção aos Mananciais na RMSP	48
Mapa 1.6: Perda de vegetação na RMSP pela ocupação consolidada e esparsa (1989-2010)	50
Mapas 2.1: Terrenos adquiridos pela COHAB-SP ao longo da vigência do BNH em relação à área urbanizada no período (1964-1985)	64
Mapa 2.2: Empreendimentos do MCMV na RMSP até Junho de 2014 – Faixa 1	87
Mapa 2.3: Empreendimentos do MCMV na RMSP até Junho de 2014 – Faixa 2	88
Mapa 2.4: Empreendimentos do MCMV na RMSP até Junho de 2014 – Faixa 3	88
Mapa 3.1: Taxas geométricas de crescimento anual no MSP (1980-1991; 1991-2000; 2000-2010)	125
Mapa 3.2: Localização dos distritos dos quatro grupos no município de São Paulo	127
Mapa 3.3: Projeção da expansão da malha urbana da RMSP em 2030	130
Mapa 3.4: Projeção das áreas sujeitas a enchentes na RMSP em 2030	131
Mapa 3.5: Projeção das áreas sujeitas a deslizamentos na RMSP em 2030	132
Mapa 4.1: Densidade de empregos na Região Metropolitana de São Paulo (Empregos/ha)	141
Mapa 4.2: Do Centro Antigo ao “Eixo Sudoeste”	146
Mapa 5.1: Empreendimentos de reabilitação de edifícios para HIS: PAR-Reforma, PAC/BID e FMH-Provisão/PEHP	189
Mapa 5.2: Localização dos edifícios levantados e selecionados pelo estudo da FUPAM/COHAB-SP	201
Mapa 5.3: Localização dos edifícios viabilizados pelos programas em vigência	210

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1: Proporção do DH atendido pelo MCMV na RMSP, por faixas	85
Tabela 2.2: Distâncias a centralidades por faixas MCMV, COHAB e CDHU (km)	86
Tabela 2.3: População do município de São Paulo em favelas (1991-2010)	89
Tabela 2.4: Estimativa dos domicílios em favelas em áreas de relevância ambiental nos extremos norte e sul do MSP (2008 a 2014)	92
Tabela 3.1: Estimativa de RCDs gerados segundo tipo de obra por área construída	118
Tabela 3.2: Ranking dos dez distritos mais densos (2000 e 2010)	124

Tabela 3.3: Prospecção dos recursos fundiários necessários a provisão habitacional no município de São Paulo até 2024, por faixa de renda e cota parte de terreno (4 hipóteses)	133
Tabela 4.1: População residente e densidade demográfica nos distritos centrais 1980-2010	142
Tabela 4.2: Produção residencial vertical nos distritos centrais 1990-1999 e 2000-2010	147
Tabela 4.3: Características dos empreendimentos TPA – Paulicéia	150
Tabela 4.4: Quadro Resumo dos programas habitacionais associados ao Morar no Centro	162
Tabela 4.5: Perfil de atendimento habitacional da PPP Casa Paulista em 2012	167
Tabela 4.6: Perfil de atendimento habitacional da PPP Casa Paulista em 2013	167
Tabela 5.1: Valores de viabilidade dos empreendimentos PAR-Reforma	184
Tabela 5.2: Primeiros Empreendimentos de reabilitação de edifícios para HIS (2001-2009)	188
Tabela 5.3: Edifícios selecionados pelo estudo da FUPAM/COHAB-SP	198
Tabela 5.4: Estimativa de unidades do estudo da FUPAM/COHAB-SP	202
Tabela 5.5: Empreendimentos viabilizados: Renova Centro e MCMV-Entidades	207
Tabela 5.6: Empreendimentos e unidades viabilizadas por distrito	211
Tabela 5.7: Dados arquitetônicos dos edifícios viabilizados pelo Renova Centro e PMCMV-Entidades	234
Tabela 5.8: Estimativa de adensamento: comparação entre a reabilitação de edifícios e a prospecção do Plano Municipal de Habitação	236
Tabela 5.9: Exemplos de tamanho e tipologia das unidades nos empreendimentos viabilizados	239

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1: Advertência da COHAB-SP sobre a iminência de uma catástrofe ambiental	67
Figura 3.1: Área urbanizada de Atlanta e Barcelona e seus impactos sobre as emissões de CO2	109
Figura 4.1: Empreendimentos do TPA – Paulicéia	149
Figura 4.2: Exemplo da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo	173
Figura 4.3: Ampliação das áreas de ZEIS pelo PDE em vigor	178
Figura 5.1: Primeiros empreendimentos de reabilitação de edifícios para HIS	191
Figura 5.1.1. Fernão Sales	191
Figura 5.1.2. Riskallah Jorge	191
Figura 5.1.3. Olga Bernário Prestes	191
Figura 5.1.4. Labor	191
Figura 5.1.5. Maria Paula	191
Figura 5.1.6. Ana Cintra	191
Figura 5.1.7. Hotel São Paulo	192
Figura 5.1.8. Joaquim Carlos	192

Figura 5.1.9. Riachuelo	192
Figura 5.1.10. Asdrúbal do Nascimento	192
Figura 5.1.11. Senador Feijó	192
Figura 5.2: Edifícios Mercúrio e São Vito	193
Figura 5.3: Edifícios Conselheiro Crispiniano e Ipiranga	214
Figura 5.4: Edifícios Prestes Maia e Mauá	217
Figura 5.5: Palacete dos artistas	219
Figura 5.6: Edifícios Asdrúbal do Nascimento e Mário de Andrade	220
Figura 5.7: Edifícios Tarsila do Amaral, Militão Azevedo e Dom Miguel	222
Figura 5.8: Edifício Di Cavalcanti	224
Figura 5.9: Lord Hotel, Hotel Cambridge e Graça Aranha	225
Figura 5.10: Edifício Conselheiro Nébias	231
Figura 5.11: Edifício do INSS (Nove de Julho)	232

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1: Densidades demográficas médias em algumas das principais metrópoles do mundo	107
Gráfico 4.1: Comparação entre a valorização dos preços de venda e aluguel de apartamentos no Centro Antigo e no Município	151
Gráfico 5.1: Distribuição dos empreendimentos viabilizados por distrito	211
Gráfico 5.2: Distribuição das unidades viabilizadas por distrito	211
Gráfico 5.3: Status dos empreendimentos de reabilitação (Remova Centro e MCMV-Entidades)	223
Gráfico 5.4: Zona de uso dos edifícios viabilizados segundo PDE/2014	226
Gráfico 5.5: Edifícios atualmente viabilizados sugeridos pelo estudo da FUPAM/COHAB-SP	230
Gráfico 5.6: Distribuição das cotas de terreno por unidade dos empreendimentos	235
Gráfico 5.7: Distribuição das áreas construídas dos edifícios viabilizados	237
Gráfico 5.8: Distribuição do número de unidades por empreendimento	237

LISTA DE ABREVIATURAS/ SIGLAS

ANAH, Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat.
APM. Área de Proteção aos Mananciais.
ASA. Asociación Sosenibilidad y Arquitectura.
AVC. Associação Viva o Centro.
BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
BNH. Banco Nacional de Habitação.
CA. Coeficiente de Aproveitamento.
CAP. Caixa de Aposentadoria e Pensão.
CCE. Comissão da Comunidade Européia.
CCEIM. Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental.
CDHU. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo.
CDRU. Concessão de Direito Real de Uso.
CEF. Caixa Econômica Federal.
CEM. Centro de Estudos da Metrópole.
CI. Consórcio Imobiliário.
COHAB-SP. Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo.
CPTM. Companhia Paulista de Trens Metropolitanos.
DIS. Decreto de Interesse Social.
EMURB. Empresa Municipal de Urbanização.
EPA. Environmental Protection Agency.
FAR. Fundo de Arrendamento Residencial.
FAUUSP. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
FGTS. Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
FLM. Frente de Luta pela Moradia.
FMH. Fundo Municipal de Habitação.
FNHIS. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.
FSP. Função Social da Propriedade.
FUNAPS. Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais.
FUPAM. Fundação para a Pesquisa Ambiental.
GBCE. Green Building Conceil España.
GEE. Gases do Efeito Estufa.
GESP. Governo Estadual de São Paulo.
HABI. Superintendência de Habitação Social.
HIS. Habitação de Interesse Social.
HMP. Habitação de Mercado Popular.
IAP. Instituto de Aposentadoria e Pensão.
ICLEI-LACS. Governos Locais pela Sustentabilidade – América Latina e Caribe.
INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.
IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change.
IPTU. Imposto Predial e Territorial Urbano.
LPM. Lei de Proteção aos Mananciais.
MLC. Movimento pela Luta dos Cortiços.
MMC. Movimento de Moradia do Centro.
MMLJ. Movimento de Moradia pela Luta por Justiça.
MSTC. Movimento dos Sem Teto do Centro.
OGU. Orçamento Geral da União.
OPAH. Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat.

OUC. Operação Urbana Centro.
PAC/BID. Programa de Atuação em Cortiços do Banco Interamericano de Desenvolvimento.
PAR-Reforma. Programa de Arrendamento Residencial modalidade Reforma.
PDE. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.
PEHP. Programa Especial de Habitação Popular.
PEUC. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório.
PMCMV. Programa Minha Casa, Minha Vida.
PMCMV-Entidades. Programa Minha Casa, Minha Vida modalidade Entidades.
PMH. Plano Municipal de Habitação.
PMSP. Prefeitura Municipal de São Paulo.
PPP. Parceria Público-Privada.
PRIH. Programa de Reabilitação Integrada do Habitat.
PROVER. Programa de Verticalização de Favelas.
RCD. Resíduo de Construção e Demolição.
SEHAB. Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo.
SMDU. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo.
SNHIS. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
SVMA. Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo.
TPCL. Cadastro Territorial e Predial de Conservação e Limpeza.
TPU. Termo de Permissão de Uso.
ULC. União pela Luta dos Cortiços.
UMM. União dos Movimentos de Moradia.
ZEIS. Zonas Especiais de Interesse Social.
ZEPAM. Zonas Especiais de Proteção Ambiental.

SUMÁRIO

Agradecimentos	v
Resumo	viii
Abstract	ix
Lista de Mapas	x
Lista de Tabelas	x
Lista de Figuras	xi
Lista de Gráficos	xii
Lista de Abreviaturas/ Siglas	xiii
 Apresentação	 17
 Capítulo 1: Urbanização e Meio Ambiente: Fundamentos Teóricos	 24
1.1. Urbanização como questão socioambiental: considerações a partir da teoria de produção do espaço	24
1.2. “Desenvolvimento urbano sustentável” e a necessidade de uma abordagem crítica	30
1.3. Urbanização e meio ambiente no contexto paulistano	35
1.3.1. Atuais restrições ambientais à expansão urbana em São Paulo	40
 Capítulo 2: Habitação social em São Paulo: a lógica periférica de produção do espaço e os problemas socioambientais	 53
2.1. A gênese do problema da habitação e da política de habitação social	53
2.2. O período do Banco Nacional de Habitação (BNH)	60
2.3. O período pós-BNH	71
2.4. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida	76
 Capítulo 3: Habitação social em áreas centrais: Reabilitação e adensamento urbano	 96
3.1. A difusão de políticas voltadas ao adensamento urbano	96
3.1.1. As discussões sobre “cidades compactas”	96
3.1.2. Densidade urbana sob a ótica ambiental	104
3.2. Reabilitação e a ênfase na cidade consolidada	110
3.2.1. A inserção da dimensão ambiental na recente experiência espanhola	115
3.3. Reabilitação e adensamento urbano no contexto das discussões sobre Habitação Social em São Paulo: contradições e possibilidades	122
 Capítulo 4: Habitação social na disputa pelo Centro de São Paulo	 139
4.1. Considerações sobre as dinâmicas socioespaciais no Centro	139
4.2. A habitação social no Centro sujeita as políticas de requalificação urbana	153
4.3. Os instrumentos de cumprimento a Função Social da Propriedade e o incentivo à promoção de Habitação Social no Centro	170

Capítulo 5: A promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios no Centro	181
5.1. As primeiras experiências	181
5.2. Programas em vigor	195
5.2.1. O estudo da FUPAM/COHAB-SP e a construção do Programa Renova Centro	195
5.2.2. Estágio atual do Renova Centro e a inclusão do PMCMV-Entidades	205
5.2.2.1. Os edifícios atualmente viabilizados	205
5.2.2.2. A inclusão do PMCMV-Entidades	212
5.2.2.3. O Programa Renova Centro e suas alternativas	219
5.2.2.4. O estágio geral da produção recente	223
5.3. Inclusão socioambiental, adensamento e economia de riquezas naturais	233
Considerações Finais	241
Referências Bibliográficas	252
Documentos oficiais e normativos citados	262
Reportagens e outros documentos	267

APRESENTAÇÃO

A presente dissertação de mestrado teve por objetivo analisar em que medida a promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro de São Paulo contribui para práticas distintas de produção do espaço, até então promotoras de problemas socioambientais associados à lógica periférica de urbanização.

A hipótese da pesquisa é a de que a referida medida, apesar de suas limitações, é relevante do ponto de vista socioambiental, corroborando para mudanças na lógica de produção do espaço urbano.

O que apuramos é que ao entre 2000 e 2009 foram produzidas 985 unidades de habitação social por meio da reabilitação de 11 edifícios vazios que envolveram os programas PAR-Reforma (Programa de Arrendamento Residencial – modalidade Reforma), do governo federal, PAC-BID (Programa de Atuação em Cortiços), do governo estadual e Provisão Habitacional e Locação Social, ambos municipais. No momento atual levantamos 46 edifícios viabilizados pelo poder público no âmbito dos programas Renova Centro do governo municipal, e Minha Casa, Minha Vida-Entidades, do governo federal, somando um total de 2980 unidades.

Trata-se de projetos que possibilitam realizar significativo adensamento nos distritos centrais, chegando a patamares de densidades líquidas médias de 2500 hab/ha, garantindo o mínimo de inclusão socioambiental as classes trabalhadoras de menores rendimentos em projetos de alta qualidade construtiva. Essa alternativa, defendemos, contraria lógicas consolidadas de produção da habitação para as classes trabalhadoras de baixa renda, baseadas na produção de unidades novas em conjuntos habitacionais periféricos e de baixa qualidade arquitetônica, ou na autoprovisão da moradia em favelas ou loteamentos informais. Tais lógicas têm culminado historicamente em importantes problemas de cunho socioambiental, tais quais a perda de áreas vegetadas e prestadoras de serviços ecossistêmicos, a ocupação de áreas de risco, culminando em maior vulnerabilidade na ocorrência de desastres ambientais, diminuição da qualidade da água dos mananciais de abastecimento pela alta carga poluente neles despejados, entre outros.

Verificamos ainda, baseados em uma revisão das recentes políticas de reabilitação do parque edificado praticadas na Espanha, que os atuais 184.343m² edificados viabilizados para habitação popular no Centro de São Paulo representam a

diminuição, ainda que mínima, da necessidade de produzir o mesmo estoque edificado em unidades novas, o que implica em intensivo uso de riquezas naturais, que pressupõem veemente degradação ambiental e uso de recursos hídricos, emissão de gases do efeito estufa (GEEs), além do próprio consumo de mais solo urbano.

Desde o início dos anos 2000 muitos têm sido os trabalhos voltados a discutir a habitação social no Centro de São Paulo, tanto por meio da reabilitação de edifícios quanto por meio de construções novas em terrenos vazios ou subutilizados. Tais trabalhos têm tido como enfoque os movimentos sociais de moradia, os instrumentos voltados ao cumprimento da Função Social da Propriedade (FSP), os entraves e as potencialidades das políticas públicas voltadas a esse espaço da cidade, além da luta pelo direito à cidade frente a políticas voltadas a elitização do Centro pautadas no chamado “Planejamento Estratégico” ou *City Marketing*, que teriam como uma de suas dimensões a expulsão das classes mais pobres e sua substituição por classes de renda média, conformando um fenômeno reconhecido pela literatura como “gentrificação”.

No entanto, são ainda incipientes os trabalhos voltados a discutir e analisar as políticas de habitação social no Centro de São Paulo a partir de uma abordagem socioambiental, mormente no que trata do aproveitamento do estoque imobiliário vazio e subutilizado havido nesse espaço da Cidade frente à tendência de urbanização periférica e difusa, a qual implica diretamente na perda de áreas que ainda conservam suas características ambientais naturais, sendo as mesmas importantes no sentido de manutenção dos ciclos ecológicos, bem como para o equilíbrio climático da metrópole, sendo este o mote do presente trabalho.

Para empreender tal tarefa, em um primeiro momento, adotamos como procedimento a revisão da literatura nacional e internacional relativa à temática aqui tratada. A revisão da literatura fundamenta a pesquisa, embasando as escolhas teórico-metodológicas que fornecem a base explicativa e analítica da problemática tratada. Assim, foram revisados textos publicados em periódicos e anais de eventos científicos, capítulos de livros e livros integrais relativos aos temas: produção do espaço urbano; questão socioambiental urbana; expansão urbana; habitação social; reabilitação urbana; densidade urbana; dinâmicas socioespaciais do Centro de São Paulo; reabilitação do Centro de São Paulo; e habitação social no Centro de São Paulo.

Foram revisados ainda documentos resultantes das principais conferências internacionais sobre os temas relativos ao meio ambiente, habitação e reabilitação urbana, bem como documentos que orientam as políticas internacionais referentes aos

temas estudados, com vistas a compreender no plano internacional como as questões por nós trabalhadas vêm sendo tratadas, tendo em vista as múltiplas influências que se estabelecem em um contexto de hegemonia dos países centrais do capitalismo, os quais acabam por colocar tendências de orientação às políticas públicas dos países periféricos.

Em seguida, foram selecionados documentos oficiais e normativos que favorecem interpretar as relações entre a promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro à questão socioambiental associada à expansão dos assentamentos periféricos. Da mesma forma, selecionamos documentos acerca da promoção de habitação social no Centro da cidade. Foram analisados documentos oficiais referentes a planos, políticas, programas e projetos que se relacionam a promoção de habitação social nesse espaço, nos níveis federal, estadual e municipal. Para tal foram consultados os *sites* oficiais de instituições públicas como o Ministério das Cidades, a Agência Paulista de Habitação Social (CASA PAULISTA), a Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitacional do Estado de São Paulo (CDHU), a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB) e a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP).

Por fim, a pesquisa teve como fundamento a caracterização do estágio atual da promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro. Para tal, recorreremos ao levantamento dos empreendimentos já concluídos pelo poder público, bem como aqueles atualmente viabilizados nos termos referidos, o que foi possível por meio da consulta a trabalhos científicos e relatórios de pesquisa, bem como a plataforma Habisp da SEHAB, a qual contempla todas as intervenções habitacionais públicas em andamento no município, bem como levantamento documental junto à COHAB-SP, além dos *sites* da Caixa Econômica Federal e da Agência Casa Paulista, do governo estadual.

O levantamento e caracterização dos empreendimentos tiveram como base: a localização dos edifícios (endereço/distrito); a forma de aquisição do imóvel pelo poder público e status de andamento na aquisição/reforma; demanda atendida (em empreendimentos concluídos) ou previsão de demanda (segundo as regras de cada programa); o número de unidades previstas por empreendimento; e o zoneamento do edifício de acordo com o Plano Diretor vigente, o que foi obtido consultando cada um dos endereços na plataforma Geosampa do governo municipal.

Além disso, para analisar especificamente a questão do adensamento proporcionado pela reabilitação de edifícios, levantamos junto a COHAB-SP a área

edificada e a área do terreno dos edifícios atualmente viabilizados nos programas em vigor, o que permitiu estimar o adensamento propiciado por essa prática. Levantamos também junto ao referido órgão, exemplos de tipologias e tamanho das unidades resultantes da reabilitação de edifícios com vistas a compreender a multiplicidade de alternativas que essa prática possibilita.

Os dados sobre os empreendimentos foram trabalhados em tabelas, gráficos e mapas os quais permitiram avaliar seu estágio atual de desenvolvimento e sua distribuição espacial.

Para melhor compreender os programas em vigor, foram ainda realizadas duas entrevistas. A primeira em Setembro de 2014, foi concedida por técnica da Habi-Centro da SEHAB, que trabalha com os programas habitacionais do Centro e atuou na construção do Programa Renova Centro, principal programa habitacional voltado a reabilitação de edifícios no Centro em vigor, e que aqui denominamos Entrevistada 1. A segunda realizada em Janeiro de 2016 foi concedida por técnica que ocupa cargo de direção na COHAB-SP, atualmente trabalhando na implementação dos programas habitacionais para o Centro, a quem denominamos Entrevistada 2¹. Optamos por um número reduzido de entrevistas por compreendermos tratar-se de agentes-chave e que proporcionaram as informações necessárias à pesquisa ademais daquelas provenientes da análise documental.

A interpretação e análise dos dados tiveram como base o método dialético materialista. Esse método, em acordo com Leandro Konder (1984, p.8) “é o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação”. Segundo o autor, a dialética moderna tem início com Georg Hegel, sendo que o trabalho desse filósofo alemão, que concebia a dialética essencialmente de modo idealista, é retomada por Karl Marx, que estabelece o materialismo como chave para a compreensão da sociedade, a qual manifesta suas contradições não somente em seu pensamento ou intenções, mas em suas práticas sociais. O pensamento dialético não trabalha de forma linear ou determinista, o que acreditamos ser condizente com a pesquisa socioambiental.

Para Arlete Moysés Rodrigues (2011, p.210) “a abordagem ambiental pode favorecer a interlocução entre disciplinas científicas sem integrá-las, aumentando, assim, a espessa cortina de fumaça sobre a questão teórica e metodológica que permite

¹ Mantivemos as identidades em sigilo, respeitado os critérios éticos que envolvem a pesquisa social, já que uma das entrevistadas optou por essa alternativa.

entender a totalidade”. É justamente por isso que acreditamos que o método dialético mostra-se como forma dinâmica de conceber a realidade, de modo que se apresenta condizente à pesquisa interdisciplinar. A Ciência Ambiental caracteriza-se por ser um campo de conhecimento abrangente em termos metodológicos dado que seu objeto, qual seja, as relações sociedade-natureza, são eminentemente complexas (MORIN, 1977).

Nesse sentido, trata-se de um campo considerado interdisciplinar. Para Augusta Alvarenga et al (2011, p.4) a interdisciplinaridade tem como fundamento a “(...) idéia básica de (re)ligação de saberes e busca de seu significado”. Dessa forma, os autores compreendem a

(...) interdisciplinaridade como forma alternativa de produzir conhecimento científico diante da complexidade do mundo contemporâneo. Não se trata, pois, de superação do conhecimento disciplinar, sob o qual se funda tal modelo, mas de reconhecer a pertinência e a relevância de outro modo de fazer ciência, de gerar conhecimento, sobretudo porque a realidade nem sempre pode ser enquadrada dentro do universo de domínio disciplinar.

A visão dialética por nós adotada pressupõe uma análise multiescalar, de forma a conceber um movimento constante em que múltiplas escalas temporais e espaciais relacionam-se dialeticamente em processos contínuos e inacabados.

O recorte territorial da pesquisa, qual seja, os distritos centrais (Sé, República, Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação, Mooca e Belém)² é apreendido em suas complexas relações com o município e a metrópole, que por sua vez, não pode ser compreendida se dissociada de sua posição como grande centro urbano do capitalismo periférico.

O recorte temporal teve como referência inicial as primeiras experiências de promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro, o que se deu no início dos anos 2000. O recorte final se deu nos dias atuais, sendo que o levantamento dos empreendimentos atualmente viabilizados ocorreu entre os meses de Novembro de 2015 e Fevereiro de 2016, considerando as normativas até então aprovadas tendo como base o Plano Diretor Estratégico de 2014 (Lei Municipal 16.050 de 31 de Julho de 2014). Não foram incluídas na pesquisa as disposições da nova Lei de Zoneamento (Lei nº 16.402 de 26 de março de 2016), dado que a mesma foi aprovada já no âmbito de finalização deste

² Tal escolha se deu com base na área de atuação do Programa Renova Centro, atual programa municipal voltado à promoção de habitação social e popular por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro.

texto. No entanto tais dinâmicas requerem ser compreendidas sob a perspectiva histórica, incorporando assim dimensões como a emergência da questão da habitação e da questão ambiental e sua convergência na produção do espaço em São Paulo.

Foram realizadas ainda visitas a campo no mês de Abril de 2016 com a intenção de reconhecer os empreendimentos já entregues pelo poder público, bem como verificar o estado atual de alguns dos edifícios incluídos nos programas em vigor. Foram realizados nesse âmbito registros fotográficos para destacar características que consideramos relevantes, como os diferentes tamanhos/ porte dos edifícios, suas qualidades construtivas e seu estado de conservação.

A dissertação foi estruturada em cinco capítulos, ademais das sessões de apresentação e considerações finais.

No Capítulo 1 tivemos por objetivo apresentar e discutir os fundamentos teóricos que permitem compreender a urbanização enquanto questão de ordem socioambiental. Avaliamos as principais implicações socioambientais do processo de urbanização em São Paulo, o qual tem sido pautado mormente pelo modelo difuso e periférico de expansão das áreas edificadas. Por fim, avaliamos os atuais limitantes à continuidade desse modelo diante do imperativo da proteção ambiental, analisando as normativas que se colocam como contrárias à continuidade desse processo.

No Capítulo 2 realizamos uma revisão histórica do problema habitacional e das políticas de habitação social, procurando, por meio da visão dialética, compreender os determinantes dessa problemática com relação à produção do espaço em São Paulo. Tivemos como enfoque os problemas socioambientais que emergiram como parte intrínseca da lógica consolidada de promoção habitacional para as classes trabalhadoras, a qual reproduziu o padrão difuso e periférico de expansão urbana discutido no primeiro capítulo.

No Capítulo 3 analisamos os ideários contrários à expansão ilimitada dos espaços edificados das cidades, os quais destacam os problemas socioambientais relacionados a essa prática e defendem o adensamento urbano, sublimado no conceito de “cidade compacta”. Avaliamos as relações entre a reabilitação do parque edificado e o adensamento urbano do ponto de vista socioambiental, procurando destacar a complexidade que envolve tais discussões e as potencialidades e limites da reabilitação como prática de produção do espaço. Em seguida, avaliamos a inserção de tais discussões na agenda política paulistana como produto do reconhecimento dos problemas socioambientais tratados nos primeiros capítulos, fomentando a defesa pela

promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro, objeto da presente pesquisa.

No Capítulo 4 buscamos compreender como a habitação social se insere em um quadro de disputa pelo espaço central da metrópole, dado que, como discutido no capítulo 2, a mesma consolidou-se sob a égide da produção periférica. Sendo assim, inicialmente analisamos as dinâmicas socioespaciais recentes desse espaço da Cidade, atentando para os dados demográficos e para a dinâmica imobiliária. Em seguida analisamos a construção da defesa pela habitação social no Centro por meio de uma revisão das políticas já consolidadas sobre esse espaço da Cidade, atentando para o contexto sociopolítico de sua criação e implantação e sua sujeição a outras políticas para o Centro. Por fim, descrevemos e analisamos os atuais instrumentos do Plano Diretor Estratégico relacionados ao cumprimento da Função Social da Propriedade e ao incentivo à promoção de habitação social no Centro, quais sejam as ZEIS-3 e ZEIS-5.

No Capítulo 5 analisamos o objeto empírico da pesquisa à luz das discussões promovidas nos capítulos anteriores. Nele revisamos a promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro. Tivemos como base o levantamento dos empreendimentos havidos nesse espaço, desde as primeiras experiências em 2001 até os empreendimentos atualmente viabilizados, atentando para as múltiplas políticas e programas que propiciaram tais práticas, sem perder o enfoque em uma visão crítica e dialética. O capítulo é finalizado com uma discussão com respeito ao adensamento e a inclusão socioambiental que essa prática permite promover.

Por fim são apresentadas as considerações finais, com base na revisão dos principais pontos de cada capítulo, respondendo ao objetivo proposto e à hipótese que orientou os estudos, bem como pontuamos sugestões para pesquisas futuras sobre a temática tratada.

CAPÍTULO 1

URBANIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Neste primeiro capítulo temos por objetivo compreender em que medida o processo de urbanização, especialmente em sua dimensão relativa à extensão das cidades para áreas crescentes, pode ser abarcada como questão socioambiental sob a perspectiva do campo de conhecimento da Ciência Ambiental. Em seguida, buscamos analisar as implicações socioambientais do processo de expansão urbana em São Paulo e avaliar os atuais limitantes de ordem normativa relativos à continuidade desse processo.

1.1. Urbanização como questão socioambiental: considerações a partir da teoria de produção do espaço

O processo de urbanização da sociedade pressupõe a máxima intervenção do homem sobre a natureza, transformando-a em relação dialética a mudança da sociedade. Tais transformações podem ser apreendidas à luz da teoria de produção do espaço urbano.

Para a geógrafa Arlete Moysés Rodrigues (1998) o espaço urbano é construído enquanto produto da ação social coletiva, mantendo uma relação dialética com as contradições que produzem e reproduzem a sociedade. Sendo assim, para a autora, seria intrínseco às análises voltadas a identificar os problemas socioambientais à identificação dos movimentos que produzem e reproduzem o espaço enquanto determinado e determinante das ações sociais específicas provenientes do movimento de reprodução da sociedade. Ana Fani Carlos (2007) compreende o espaço como condição, meio e produto da reprodução social e, no contexto da sociedade capitalista, tendo o solo urbano valor de troca, mediado pelas leis de mercado, o espaço torna-se condição, meio e produto da reprodução do Capital.

A teoria de produção do espaço tem como um de seus progenitores o sociólogo francês Henri Lefebvre (1978; 1991), para quem o espaço seria produzido por uma multiplicidade de agentes, tendo o Estado como “mediador”. O Estado tem o poder de influenciar o processo de produção do espaço por sua capacidade de regular e interceder sobre as forças dos outros agentes, estabelecendo as bases para a manutenção de uma

ordem socioespacial específica. O autor define que o Estado estabelece relações de colisão/coalizão com o setor privado, já que muitas medidas, apesar de seu caráter de controle e limite à reprodução do Capital na/da Cidade, acabam por ser incorporadas ou controladas pela lógica capitalista de produção do espaço, colocando-se como nova oportunidade para a extração de lucros ou rendas.

Lefebvre (1978) transcende o sentido das análises espaciais na concepção de suas formas, e seus atributos para uma análise direta de seu processo de produção. Argumenta o autor que Karl Marx, contrariando os economistas ditos “vulgares” de seu tempo, os quais estavam preocupados com a análise de produtos, preocupava-se em explicar o processo de *produção*, isto é, o processo de trabalho bem como as relações sociais de produção e o modo de produção. Dessa forma, para o autor, muitos se preocupam em descrever os espaços, conferindo-lhes suas formas e seus atributos, conformando o que chama de discursos sobre o espaço. Sendo assim, para Lefebvre (1978; 1991), apropriando-se da concepção marxiana, o que se coloca como primordial na compreensão do espaço não é sua mera descrição, mas antes a definição das bases que orientam sua produção³.

Lefebvre (1978; 1991) defende ainda, sob a ótica da obra de Marx, que o método dialético se coloca como primordial na compreensão do processo de produção do espaço, dado que, enquanto produto social, o espaço passa a ser compreendido a partir das relações contraditórias que o produzem.

A abordagem dialética relativa à produção do espaço, adotada no presente trabalho, pode contribuir para concebermos de forma complexa as relações contraditórias que se colocam entre processo de urbanização e alteração dos processos e fluxos naturais, centro do que compreendemos como problemática socioambiental urbana. Para o geógrafo Erik Swingedouw, (2009, p.105), tal abordagem requer conceber o

³ A teoria de produção do espaço se contrapõe a outras formas de compreensão do espaço. Neil Smith (1988), por exemplo, critica a concepção de espaço como mero “receptáculo” passivo dos objetos e práticas sociais, o que, para Carlos (2007) responde a uma ideologia específica, a qual tende a manter a hegemonia dos setores os quais obtêm dividendos positivos por seu controle na produção e reprodução do espaço. Tal abordagem contrapõe-se ainda a teoria de “espaço dos fluxos” que passa a predominar na análise do urbano a partir dos anos 1980, mormente a partir da publicação da obra “Sociedade em Rede” de Manuel Castells (RODRIGUES, 2014). Para autores marxistas, como a geógrafa Arlete Moysés Rodrigues (2014), essa concepção não deixa de tratar o espaço como mero receptáculo, no qual fluxos de diversas ordens (de mercadorias, automóveis, capital, etc) passariam a tomar o foco da análise espacial. A autora defende que essa concepção obscurece as classes sociais, os múltiplos agentes de produção e controle do espaço urbano, desconsiderando as contradições e os conflitos inerentes a esses processos.

(...) “mundo” como um processo histórico geográfico de perpétuo metabolismo no qual processos “sociais” e “naturais” se combinam num “processo de produção da socionatureza” histórico-geográfico cujo resultado (natureza histórica) incorpora processos químicos, físicos, sociais, econômicos, políticos e culturais de maneiras altamente contraditórias, mas inseparáveis (SWYNGEDOUW, 2009, p.105).

Para Swingedouw (2009), portanto, não se pode traçar uma distinção absoluta entre sociedade e natureza, bem como entre o ambiente edificado e o ambiente “natural”. A construção e o funcionamento das cidades requerem a incorporação de fluxos e processos naturais, ao mesmo tempo em que, contraditória e dialeticamente os transforma, tendo impactos diretos sobre sua manutenção. A sociedade e a natureza na cidade encontram-se em processo constante de transformação, criando contradições que se manifestam enquanto problemas que requerem da sociedade constante adaptação, transformando-se em acordo com os limites aos quais impõe a natureza.

Tendo como fundamento tal argumento, para Swingedouw (2009, p.100)

(...) a cidade e o processo urbano são uma rede de processos entrelaçados a um só tempo humanos e naturais, reais e ficcionais, mecânicos e orgânicos. Não há nada “puramente” social ou natural na cidade, e ainda menos antissocial ou antinatural; a cidade é, ao mesmo tempo, natural e social, real e fictícia.

David Harvey (1993) propõe que os processos de mudança social incorporando a dimensão da natureza, os quais o autor denomina de “mudanças socioecológicas globais”, devem ser compreendidas distanciando-se, por um lado, da noção instrumental da natureza, própria do pensamento moderno, a qual tem a natureza como objeto amorfo passível de completa e plena transformação pela sociedade. Mas, por outro, para o autor, cabe superar também a visão “anti-natural” das atividades humanas, tidas como intrinsecamente degradantes ao ambiente natural, tais quais o próprio processo de urbanização. O autor, defendendo uma abordagem dialética destaca passagem do livro *The dialectics of nature* (“A dialética na natureza”) de Friedrich Engels (1940):

Let us not, however, flatter ourselves overmuch on account of our human victories over nature. For each such victory nature takes its revenge on us. Each victory. it is true, in the first place brings about the results we expected, but in the second and third places it has quite different, unforeseen effects which only too often cancel the first... Thus at every step we are reminded that we by no means rule over nature like a conqueror over a foreign people, like someone standing outside of nature -

but that we, with flesh, blood and brain. belong to nature, and exist in its midst, and that all our mastery of it consists in the fact that we have the advantage over all other creatures of being able to learn its laws and apply them correctly (ENGELS, 1940 *apud* HARVEY, 1993, p.26)⁴.

Portanto, como argumenta Engels (1940) *apud* Harvey (1993), não podemos ter a pretensão de domínio sobre as forças naturais, pois a cada passo em sua “conquista”, devemos nos subjugar as respostas próprias das transformações a que submetemos a natureza, já que, como nos diz o autor, não dominamos as leis naturais, sendo que temos somente o poder de conhecer partes de seus processos, transformando-nos segundo seu funcionamento.

Fundamentados pelas reflexões promovidas até aqui, concebemos a “Questão Socioambiental Urbana” como o questionamento aos limites e formas de apropriação e transformação da natureza pelo processo de produção do espaço urbano, bem como a distribuição dos ônus e benefícios de tal processo.

Nesse sentido, acreditamos que a expansão ilimitada das cidades, sendo esse o modelo predominante no processo de produção do espaço urbano contemporâneo, coloca-se como um problema de ordem socioambiental, já que tende a suprimir de forma irreversível a natureza, impactando o funcionamento dos próprios processos sociais, já que os mesmos não estão alheios ao funcionamento dos ciclos naturais. Coloca-se assim a necessidade de, por um lado, promover a intervenção racional sobre os ambientes naturais, respeitando seus limites, e por outro, prevenir, dentro das medidas possíveis, o espraiamento das cidades, aproveitando-se não apenas o espaço consolidado, mas também das próprias edificações já produzidas, discussões essas que permeiam toda a presente dissertação.

De acordo com Lucia Souza e Silva (2013), as discussões sobre expansão urbana, tendo como referência o espraiamento das cidades para áreas crescentes, têm sua origem associada ao processo de *suburbanização*⁵ observado nos países anglo-

⁴ Tradução livre do autor: “Não vamos, no entanto, lisonjear-nos em demasia por causa das nossas vitórias humanas sobre a natureza. Para cada uma dessas, a natureza se vinga de nós. Cada vitória. é verdade, em primeiro lugar traz os resultados que esperávamos, mas no segundo e terceiro lugares ela tem efeitos bastante diferentes e imprevistos que com muita frequência cancelam o primeiro... Assim, a cada passo somos lembrados de que nós de nenhuma forma temos o domínio sobre a natureza, como um conquistador sobre um povo estrangeiro, como alguém fora da natureza - mas que, com carne, sangue e cérebro. pertencemos à natureza, e existimos em seu meio, e que todo o nosso domínio sobre ela consiste no fato de que temos a vantagem sobre todas as outras criaturas de sermos capazes de aprender suas leis e aplicá-las corretamente”.

⁵ O conceito de subúrbio nasce na literatura anglosaxônica (“*suburbs*”), tendo como referência um “entremeio” entre a cidade e o campo, conservando características intermediárias entre ambas. Assim, os

saxões, sobretudo na América do Norte. Tal processo foi possibilitado em um primeiro momento pela expansão das ferrovias, as quais permitiam o acesso a lotes distantes dos centros urbanos consolidados, ainda que com eles mantivesse relação, sobretudo pela concentração das indústrias e seus serviços associados no Centro. Em um segundo momento, a suburbanização generalizou-se a partir da materialização da matriz rodoviária e do enfoque no automóvel individual, sendo que, passa a predominar, como opção de moradia para as classes de média e alta renda, a casa suburbana, caracterizada por seu isolamento no lote, ocupando grande extensão de solo urbano.

Esse processo de crescimento e consolidação dos assentamentos suburbanos, propiciados pela difusão do automóvel individual como meio prioritário de mobilidade passa então, a partir dos anos 1960, a ser reconhecido na literatura anglo-saxônica como *urban sprawl* (DIELEMEN e WEGENER, 2004; NEUMAN, 2005). O fenômeno do *urban sprawl*, o qual pode ser traduzido como “expansão urbana” ou “espraçamento urbano”, é marcado então pela expansão horizontal das cidades, sobretudo por meio de assentamentos de menores densidades com relação ao núcleo urbano original, sendo em geral constituídos por casas ou edifícios verticais de poucos pavimentos.

O fenômeno de expansão urbana, ou *urban sprawl*, no entanto, já podia ser observado em algumas cidades norte-americanas desde o início do século XX. Em “*Cidades de Quartzo*”, Mike Davies (1993) destaca que em 1925 já havia um automóvel para cada 1,6 habitantes em Los Angeles, o que se colocou como condição fundamental à relativa perda de importância do Centro da cidade, até então concentrador do poder das elites locais, contribuindo para a consolidação de um novo pólo de expansão urbana e de investimentos no subúrbio. Nesse período, destaca o autor, “(...) o automóvel subverteu o monopólio do Centro como local de convergência, criando oportunidades de lucros altos e rápidos para os incorporadores dos primeiros complexos comerciais suburbanos baseados no automóvel” (DAVIS, 1993, p.139).

Tal fenômeno, no entanto, não se restringiu ao caso norte-americano. Como destaca Giuseppe Dematteis (1998) na Europa mediterrânea, até os anos 1960 a ocupação de áreas periféricas se dava principalmente por meio de segundas residências

subúrbios tidos como “clássicos” norte-americanos, seriam caracterizados pela casa isolada no lote, a manutenção de áreas verdes intralote e um estilo de vida ao mesmo tempo “bucólico” por remeter a vida no campo, e moderno, pelo cotidiano pautado no trabalho industrial/urbano. Para José de Souza Martins (2002) o subúrbio seria a “negação da periferia”, a qual representa a plena expansão da cidade, caracterizada por altas densidades habitacionais, ainda que nela se mantenha a predominância do uso residencial em detrimento dos pólos de trabalho, que se manteriam no Centro. Tais concepções guardam ainda um sentido sociológico, dado que nos subúrbios predominariam residentes de classes médias, sendo que na periferia, a predominância (mas não exclusividade) seria de habitações de baixa renda.

nas quais permaneciam certas características rurais. O autor destaca que nos países da Europa mediterrânea por muito tempo conservou-se um estilo de vida dependente dos valores rurais e da produção agrícola nos arredores das cidades, fazendo com que os residentes nos grandes centros urbanos mantivessem pequenas propriedades agrícolas em seu entorno.

Por outro lado, na Europa anglo-saxônica, o crescimento suburbano derivou da expansão da cidade conseguinte à revolução industrial, com massiva produção habitacional proletária por meio da consolidação de amplos conjuntos habitacionais. Tratava-se, assim, da expansão de assentamentos residenciais em áreas distantes, os quais decorreram da melhoria do acesso das classes médias à moradia própria e ao veículo automotor, se consolidando como um fenômeno análogo ao norte-americano (DEMATTEIS, 1998).

A diferença com relação ao que ocorreu nos Estados Unidos, é que, se neste a expansão urbana ocorreu principalmente pela proliferação de loteamentos baseados na casa isolada no lote, na Europa anglo-saxônica, como dito, predominou a construção de conjuntos habitacionais proletários, sobretudo após a segunda guerra mundial, a qual foi responsável por causar grande déficit habitacional por conta da massiva destruição das cidades pelos bombardeios. Para Lefebvre (2010) tal fenômeno de expansão urbana acabava por carregar contradições por expandir a cidade de forma monofuncional e sem características propriamente urbanas. Para o autor, nesse período instalou-se “uma periferia desurbanizada e, no entanto, dependente da cidade”. Tratou-se, assim, de uma “urbanização desurbanizante e desurbanizada” (LEFEBVRE, 2010, p.25).

A partir da década de 1960, no entanto, a suburbanização em toda a Europa passou a tomar características análogas ao *Urban Sprawl* norte-americano, passando-se a observar a formação de um processo de expansão urbana reconhecido como *difuso* no entorno das grandes cidades européias como Londres, Paris e Barcelona.

A urbanização difusa seria aquela representada pela conformação de uma malha urbana extensiva para além das fronteiras do núcleo urbano central, tomando características próprias e certo grau de independência do centro urbano principal, mas ao mesmo tempo mantendo uma correlação interna com a cidade da qual se originou (DEMATTEIS, 1998). O crescimento expansivo do tamanho das cidades em taxas maiores do que o seu incremento populacional seriam características desse modelo de urbanização. Dessa forma, como destaca Pumain (2004) *apud* Silva (2013), em Paris, a superfície urbanizada entre 1968 e 1999 foi multiplicada por cinco, ao passo que o total

da população cresceu somente 50% no mesmo período, o que aponta para um crescimento baseado na diminuição das densidades demográficas médias. No mesmo sentido Meadows (1999) *apud* Ricardo Ojima (2007) observa que entre 1970 e 1990 a população de Los Angeles cresceu em torno de 45%, ao passo em que sua área urbana ocupada aumentou em aproximadamente 300%, o que aponta, em termos gerais, para as mesmas condições de expansão urbana observadas em Paris.

1.2. “Desenvolvimento urbano sustentável” e a necessidade de uma abordagem crítica

Para Henri Acselrad (2009a) a construção da questão ambiental nos anos 1960 emerge sob condições dicotômicas. Por um lado ela surge como um “movimento contracultural”, associado à crítica ao consumismo e aos riscos aos quais a sociedade industrial colocava o homem, estabelecendo uma dimensão ética nas discussões com respeito ao sentido da acumulação. Por outro lado, ela emerge associada à busca por modos duráveis de promover a reprodução do capital frente a um mundo finito em recursos. Para o autor, “essas duas formulações diferentes tinham em comum o fato de remeter, de algum modo, a uma reconsideração das formas de apropriação do mundo material pela sociedade moderna” (ACSELRAD, 2009a, p.22). No entanto, destaca o autor, diante dos questionamentos que essa questão emergente colocava a própria lógica capitalista de produção, o tratamento institucional do “meio ambiente” acabou por consolidar-se sob a égide econômica liberal, procurando assim encontrar caminhos para a manutenção da reprodução do sistema socioeconômico e político capitalista.

Em fins dos anos 1960, diante das evidências sobre a necessidade de questionar a durabilidade das bases materiais de reprodução da sociedade, a qual colocaria impeditivos para a reprodução do capital em longo prazo, um grupo formado por representantes de empresas transnacionais criou o Clube de Roma, fomentando o debate sobre questões relacionadas à demanda por recursos naturais não renováveis. O grupo então patrocinou a produção de um relatório técnico encomendado ao *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), o relatório “*Limits to Growth*” (“Os limites do crescimento”), o qual buscou traçar cenários de esgotamento dos recursos naturais não renováveis, com vistas a fornecer subsídios à criação de estratégias para seu uso “racional” (RIBEIRO, 2005).

Concomitantemente, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou em 1972 a primeira conferência mundial voltada à discussão das relações entre sociedade e natureza (as quais traduzem a concepção geral da “questão ambiental”). A Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente foi então realizada em Estocolmo, na Suécia, e teve como pauta não apenas o virtual esgotamento dos recursos diante da expansão da economia como também a consciência da globalidade dos problemas ambientais então identificados, tais como aqueles provenientes das emissões atmosféricas, como as chuvas ácidas, as quais podem ocorrer em territórios distintos e distantes dos quais as emissões de poluentes são provenientes (RIBEIRO, 2005).

A dimensão propriamente urbana da questão ambiental, do ponto de vista institucional, foi inserida no relatório *Our Common Future* (“Nosso Futuro Comum”) elaborado pela Comissão Mundial para o Desenvolvimento e o Meio Ambiente, formada pela Organização das Nações Unidas na esteira de desdobramentos da Conferência de Estocolmo. O relatório ficou também conhecido como “Relatório Brundtland”, por levar o nome da ministra responsável pela comissão no período, Harlem Gro Brundtland. É no relatório Brundtland que encontramos a definição clássica de “desenvolvimento sustentável”, como aquele que “atende as necessidades da atual geração sem comprometer as possibilidades de as futuras gerações atenderem suas próprias necessidades”.

O capítulo 9 do documento, denominado *The urban challenge* (“O desafio urbano”) trata justamente das relações entre urbanização e a busca pelo “desenvolvimento sustentável”. No documento, se definem as cidades como os grandes polos do desenvolvimento econômico mundial, sendo esse o principal elemento determinante em sua expansão, conjuntamente ao processo de urbanização da sociedade, o qual, por meio da difusão de tecnologias, informação, indústria e capital, domina as áreas “naturais” e de produção agrícola (WCDE, 1987). É justamente o relatório Brundtland que introduz a expansão das cidades como um dos principais problemas a serem equacionados em busca de um modelo sustentável de civilização, sobretudo nos países “em desenvolvimento”, nos quais esse processo ocorreria de forma ainda mais predatória do que nos países “desenvolvidos”. Destaca-se que o crescimento “desordenado” das cidades faz a provisão de habitação, rodovias, suprimento de água, esgotamento e serviços públicos serem grandemente custoso do ponto de vista socioambiental.

Em 1992 foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), a qual teve como seu principal produto a “Agenda 21”, documento que prevê uma série de diretrizes por meio das quais as nações deveriam atingir o “desenvolvimento sustentável” ao longo do século XXI. A Agenda 21 aprimora os princípios já propugnados pelo Relatório Brundtland, sendo que em seu capítulo 7 trata da “Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos”, inclusos aí os assentamentos urbanos e rurais, nos quais práticas “ecoficientes” deveriam ser tomadas para garantir um estágio de maior equilíbrio entre sociedade e natureza.

A dimensão urbana da problemática socioambiental foi ainda debatida na segunda Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (HABITAT II) realizada em Istambul, na Turquia em 1996. De acordo com a Declaração de Istambul, documento resultante da conferência, os dois grandes temas tratados na mesma foram a “Moradia adequada para todos” e o “Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um mundo em processo de Urbanização” (ONU/HABITAT, 1996). No documento declara-se ainda que os grandes princípios estabelecidos pela Agenda 21 devem ser amplamente adotados em nível local por meio da gestão urbana.

No plano nacional, como desdobramento de tais conferências, o direito a Cidades Sustentáveis passou a ser garantido pelo inciso I art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), compreendido como o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Ainda que consideremos que tais conferências e seus documentos resultantes tenham tido importante papel para difundir no plano internacional as discussões relativas à questão socioambiental, os mesmos, evidentemente, não questionam as raízes do próprio modelo socioeconômico vigente, ou seja, o próprio capitalismo. Nesse sentido, para Marcelo Lopes de Souza (2010, p.261), “fica-se restrito em maior ou menor grau, a um combate de *sintomas* ou *causas imediatas*, poupando-se as *causas mediatas* de questionamento”.

Para Rodrigues (2005) os discursos que permeiam o Desenvolvimento Sustentável, tendo como ideário o ambiente como bem comum ou questão transversal que estaria sob responsabilidade de todos, desvia o foco da discussão da intrínseca relação entre crise ambiental e acumulação capitalista, além de desconsiderar a

apropriação privada e desigual das riquezas naturais, tendo como centro o modo de produção capitalista que depende diretamente do excedente e da superprodução.

Para Acsehrad (2009b) a definição do desenvolvimento sustentável estaria pautada no recurso da “causalidade teleológica” a qual, segundo define o autor, seria a definição das causas pelos seus fins, sendo “sustentável hoje aquele conjunto de práticas portadoras de sustentabilidade no futuro” (ACSELRAD, 2009b, p.46). Para o autor,

O recurso a essa “causalidade teleológica” é particularmente questionável quando ela implica reconstruir o presente à luz de supostas exigências do futuro. A experiência histórica registra exemplos, no mínimo discutíveis, dessa atualização política do futuro: “É preciso crescer para depois distribuir”, “estabilizar a economia para depois crescer”, “sacrificar o presente para conquistar o futuro”, etc. (ACSELRAD, 2009, p.46).

Além de não problematizar o capitalismo, o desenvolvimento sustentável, contraditoriamente, aprofunda o suposto papel do capital na transição para uma sociedade dita “sustentável”, sendo que as diretrizes para a resolução da problemática urbano-ambiental nos países periféricos estariam baseadas justamente na manutenção da dependência econômica com relação aos países centrais.

De acordo com o Relatório Brundtland, as políticas urbanas “sustentáveis” para os “países do sul”, dependeriam do estabelecimento de pactos e parcerias com os “países do norte”, os quais têm a incumbência de fornecer os recursos (financeiros, tecnológicos, aparato técnico e científico) adequados ao enfrentamento de tais questões. Essas diretrizes apontam para a primazia do mercado e da manutenção da dependência político-econômica no enfrentamento dos grandes problemas urbanos dos países periféricos. Tais medidas seriam essenciais ao “desenvolvimento sustentável” das cidades em um contexto de aprofundamento das desigualdades e das externalidades negativas provenientes de um modelo dependente de acumulação. A Agenda 21, posteriormente, acabou por reforçar tais aspectos, colocando como essenciais ao desenvolvimento sustentável nos países periféricos o “auxílio de agências bilaterais e multilaterais” ou o “apoio de agências de financiamento”, o que reforça os argumentos críticos com relação ao relatório Brundtland.

Tendo em vista tais considerações, é importante perceber que a visão do “desenvolvimento sustentável” é limitada e reafirma as bases de reprodução da sociedade capitalista, discutindo de forma acrítica a questão socioambiental, em geral como mera retórica diante da real preocupação de manter em longo prazo as bases

materiais e ideológicas de reprodução do capital, conservando-se a dependência econômica dos países periféricos diante da crise ecológica instaurada.

É diante dessas evidências que emergem interpretações anticapitalistas da relação sociedade-natureza, sobretudo concentradas em duas correntes teóricas, a “economia ecológica” e o “ecossocialismo”.

A primeira tem como fundamento o trabalho do economista romeno Nicolau Georgescu-Roegen (1971), *“The entropy law and the economic process”*, que demonstra, por meio de análises matemáticas, a impossibilidade biofísica do crescimento infinito em escala da economia. O autor declara em sua obra que o modelo liberal neoclássico, compreendido como um sistema fechado, não condiz com a segunda lei da termodinâmica, ou lei da entropia. O processo produtivo, compreendido nos termos dessa lei, transforma parte da energia inicialmente disponível em calor, e formas não utilizáveis ou reaproveitáveis de energia (aumentando a entropia), sendo esse processo por definição, irreversível, dado que a entropia gerada não pode ser reaproveitada indefinidamente. Por exemplo, resíduos sólidos podem ser reciclados, contudo, a cada processo de reciclagem, parte da matéria e energia é inexoravelmente reduzida a fontes inutilizáveis.

O economista romeno Georgescu-Roegen (1979, p.73-92) foi um dos primeiros a tentar discutir economia e meio ambiente de forma crítica em relação aos paradigmas neoclássicos. Questionava a formulação quantitativista e economicista da questão ecológica, dizendo que a pergunta que se deveria fazer, em função da prevalência da segunda lei da termodinâmica, a de que existe entropia e há limites no mundo material, não é como economizar os recursos, como atrasar a iminência de uma inelutável morte térmica do universo – pergunta básica com que o economicismo ecológico trabalha. Mesmo partindo de idêntico postulado inicial, a boa pergunta é: se há limites, devemos refletir sobre os fins para os quais nos apropriamos do mundo material? Seria para produzir tanques ou arados? Se a matéria e energia são limitadas, não se trata apenas de economizá-las, mas, antes, de perguntarmos para que nos apropriamos delas – para fazer a guerra ou produzir alimentos? (ACSELRAD, 2009a, pp.33-34).

Já para os autores da segunda corrente teórica, a qual emerge nos anos 1980, a questão ambiental pode ser compreendida como uma “segunda contradição fundamental do capitalismo”, dado que a reprodução do capital tende não apenas a manter uma relação de exploração com relação à classe trabalhadora, a qual fundamenta a primeira contradição do capitalismo (contradição Capital x Trabalho), como destruir suas

próprias bases materiais, explorando a natureza, tal como explora o homem (contradição Capital x Natureza) (O'CONNOR, 2001). Os “ecossocialistas” têm buscado defender que a superação da crise ambiental deve pautar-se fora dos marcos da mercantilização da natureza, propondo políticas de caráter progressista e de enfrentamentos aos interesses hegemônicos, conferindo grande ênfase aos movimentos populares e a organização dos trabalhadores na superação de problemas socioambientais. Para esses autores, enfrentamentos as políticas liberais são necessários na defesa de políticas que incorporem a dimensão ecológica em sua formulação (FOSTER, 2005; BURKETT, 2006; LOWY, 2014).

Autores como Burkett (2006), nesse sentido, defendem uma integração entre as críticas econômicas da economia ecológica e as críticas sociopolíticas do ecossocialismo, conformando uma nova corrente teórica reconhecida como “perspectiva verde e vermelha” (*red and green perspective*). Trata-se de reconhecer os limites materiais e éticos com relação à natureza, mas sem colocar o homem como inexoravelmente “depredador” incessante da mesma, corroborando com as citações de Singedouw (2009) anteriormente destacadas sobre as relações metabólicas sociedade-natureza. É a abordagem com a qual nos identificamos no presente trabalho.

1.3. Urbanização e meio ambiente no contexto paulistano

O tratamento teórico sobre a produção do espaço urbano em São Paulo costuma ser identificado com dois referenciais fundamentais: o referencial de subúrbio, que predominava sobre essas análises até fins dos anos 1960, e o referencial de centro-periferia, que passou a tomar força nesse período.

Trabalhos pioneiros como a tese de doutorado em Geografia de Juergen Langenbusch (1968) denominada “A estruturação da Grande São Paulo: Estudo de Geografia Urbana” representa um marco importante sobre a noção de suburbanização para designar as distintas fases que compõem o processo de expansão urbana paulistano até a década de 1970. Ele propõe uma periodização do processo de urbanização em São Paulo composta essencialmente por três períodos, sendo relevante aqui expor brevemente as características predominantes de cada um deles.

No primeiro período, o qual o autor denomina como “Pré-metropolitano”, que estaria compreendido entre 1875 a 1915, se estabeleceriam as bases econômicas e espaciais que permitiriam mais tarde a estruturação da metrópole paulistana. Teria

predominado em um primeiro momento, a consolidação da expansão urbana ocupando o chamado “cinturão de chácaras” que se configurava como o entorno dos bairros então em desenvolvimento, sobretudo aqueles contíguos ao centro histórico, conformado pelo chamado “triângulo histórico”, definido pelas ruas Direita, Quinze de Novembro e São Bento, no atual distrito da Sé, e propiciados entre outros elementos pela consolidação dos bondes elétricos que permitiam percorrer maiores distâncias.

Em um segundo período teria predominado a constituição de “povoados-estação”, configurando-se como povoados contíguos às primeiras linhas de trem inauguradas em fins do século XIX, ocupando o chamado “cinturão caipira” da cidade, no qual predominavam essencialmente atividades agrícolas e o modo de vida rural. Nesse momento, definido por Langenbusch (1968) como o “Início da Metropolização”, contemplando o período de 1915 a 1940, se observaria a expansão urbana em maior vulto, propiciada essencialmente ainda pelas ferrovias implantadas no período anterior.

A industrialização, como define o autor, teria tomado maior proporção, estabelecendo núcleos urbano-industriais junto à malha ferroviária, transformando os “povoados-estação” em “subúrbios-estação”. Não apenas as vilas operárias, implantadas em geral pelos próprios capitalistas industriais junto às fábricas, mas também a proliferação de loteamentos isolados da malha urbana consolidada se colocaria como característica importante da urbanização nesse período. Segundo ele “(...) o espaço colocado à disposição da expansão urbana de natureza residencial continua superando de muito as necessidades da cidade, permanecendo a especulação imobiliária, que já caracterizara o período anterior” (LANGENBUSCH, 1968, p.202).

As linhas de bonde se expandiram também nesse período, propiciando a ligação com bairros suburbanos mais distantes, tais quais Vila Mariana, Heliópolis, Bosque da Saúde, Jardim Paulista, Jardim Europa, Jardim Paulistano e Alto da Lapa. Contudo, em fins desse período seria o ônibus que tomaria maior expressão enquanto modal a propiciar a expansão urbana pelo acesso a loteamentos em áreas mais longínquas, as quais, segundo Langenbusch (1968, p.204), “jamais seriam atingidas pelo bonde”, tais quais Chácara Itaim, Vila Pompéia, Freguesia do Ó, Vila Guilherme, etc. Um papel secundário é relegado à expansão rodoviária nesse período. “As rodovias (estaduais e municipais) radiais a partir de São Paulo constituíam eixos viários potencialmente colocados à disposição da expansão (de cunho suburbano) da cidade que tanto crescia” (LANGENBUSCH, 1968, p.232).

O terceiro período proposto por Langenbusch (1968) estaria compreendido entre 1940 e o momento de finalização de seu trabalho (fins dos anos 1960), e seria reconhecido como “Grande metropolização recente”. O autor destaca que entre 1940 e 1966 a população do município de São Paulo saltou de 1.311.133 habitantes para 5.115.856, expondo o expressivo incremento populacional observado em um período de menos de três décadas. Nesse momento, de acordo com Langenbusch (1968, p.275),

A cidade crescendo, engloba na expansão de sua área edificada os subúrbios mais próximos, e provoca o desenvolvimento de subúrbios mais afastados. A cidade propriamente dita – assim considerada a porção urbanizada compacta e contígua se aproxima de seus limites administrativos e os ultrapassa. Por conseguinte é cada vez mais expressivo o desenvolvimento urbano verificado em distritos e municípios vizinhos.

Como destaca Silva (2013), a população metropolitana nesse período saltou de 2,7 milhões de habitantes em 1950, correspondentes a 29% da população do estado de São Paulo, para 12,6 milhões em 1980, correspondentes a 50% da população do mesmo, o que fornece uma dimensão da velocidade e intensidade do processo em questão.

Diante desse vultoso crescimento, surge o que Langenbusch (1968) reconhece como “subúrbios-ônibus”, dado que a expansão horizontal dos loteamentos então consolidados só foi possível graças à criação de linhas de ônibus municipais. O autor por fim destaca as auto-estradas que nesse período tomavam maior participação na estruturação regional possibilitando o acesso a subúrbios mais distantes, dos quais o autor destaca Guarulhos e São Bernardo do Campo. O autor menciona ainda os primeiros conjuntos promovidos pelo recém criado Banco Nacional de Habitação (BNH) na porção leste do município de São Paulo, os quais em geral passavam a ser implantados “em áreas que, na ocasião, ainda não encerravam vocação suburbana residencial” (LANGENBUSCH, 1968, p.402).

Se até a década de 1970, como dito, as análises sobre o urbano pautavam-se pela noção de subúrbio, elas passam nesse período a ser interpretadas a partir do modelo *centro-periferia*, cunhado por autores de inspiração marxista.

A obra “A produção capitalista da casa (e da Cidade) no Brasil industrial”, organizada pela urbanista Ermínia Maricato (1982) é representativa no estabelecimento do modelo centro-periferia como base analítica para a produção do espaço urbano em São Paulo. No livro destaca-se a consolidação do *padrão periférico* de expansão urbana

em detrimento da “suburbanização”. Tal padrão teria por base a tríade loteamento periférico – casa própria – autoconstrução.

De acordo com as interpretações promovidas a partir do modelo centro-periferia, observaríamos, por um lado, as áreas centrais da cidade, dotadas de infra-estrutura, planejamento estatal, regulação urbanística e investimentos públicos. Tais espaços seriam associados ao local de moradia das elites. Por outro lado, encontraríamos a periferia, em geral baseada em casas autoconstruídas em loteamentos clandestinos, à margem da regulação urbanística, dotadas de situações precárias e parcamente servidas de infraestrutura básica, caracterizada também pela massiva presença de conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, segregando a classe trabalhadora.

O sentido da expansão urbana periférica estaria diretamente associado ao que passaria a se reconhecer na literatura como “urbanização de baixos salários”, proposta por intelectuais de esquerda da época. A tese da urbanização de baixos salários parte do princípio de que a autoprovisão da habitação pelo trabalhador foi condição fundamental à industrialização/ urbanização brasileira, apropriando-se da mais valia proveniente dos menores custos de reprodução da classe trabalhadora (MARICATO, 1982).

Trabalhos contemporâneos têm destacado que novos padrões de expansão urbana e segregação socioespacial passaram a predominar em décadas recentes, tornando mais complexo o clássico entendimento de “centro-periferia”, sendo que as classes de maior renda passaram também a ocupar áreas periféricas, sobretudo pela difusão de condomínios fechados e extensos loteamentos do tipo *alphaville* (LIMONAD, 2011).

O período atual, iniciado na década de 1970 compõe o que Silva (2013, p.62) denomina como “constituição da metrópole contemporânea”, sendo marcado por processos como “o esvaziamento industrial, o adensamento na periferia, o aumento do número de favelas, a constituição de condomínios fechados, o alastramento sem limites da mancha urbana e o agravamento dos problemas ambientais”.

Trata-se de um período no qual se aprofundam as contradições associadas à produção do espaço na periferia do capitalismo. Ainda que se observem taxas decrescentes de crescimento demográfico diante das décadas anteriores, os processos de expansão urbana mantêm seu fôlego, determinado pelo mercado informal e pela difusão de favelas, pelos conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado e por lançamentos imobiliários voltados aos estratos de maior renda, corroborando para um modelo fundamentalmente difuso e ilimitado de expansão urbana (GROSTEIN, 2004).

O mapa 1.1 abaixo representa graficamente a consolidação desse modelo por meio da sobreposição das distintas fases de expansão urbana da metrópole entre 1881 e 2002.

Mapa 1.1: Área urbanizada segundo período de expansão da Região Metropolitana de São Paulo (1881-2002)

Fonte: EMPLASA/PMSP, 2008 (adaptado).

No mapa fica em evidência o contínuo processo de expansão da mancha urbanizada para áreas crescentes ao longo do tempo, sendo que até a metade do século XX ainda predominava, em certa medida uma ocupação compacta do território, passando posteriormente a predominar o modelo difuso de expansão urbana.

O próximo subitem trata das principais restrições de ordem ambiental que se colocam no âmbito da expansão urbana nas escalas do município de São Paulo e de sua Região Metropolitana. Trata-se de normativas que estabelecem restrições ao uso e ocupação do solo por meio da restrição do espraiamento dos espaços edificados, bem como criam áreas protegidas do ponto de vista ambiental, representando a tentativa do

Estado de impor limites para o crescimento da cidade no intuito de resguardar as áreas que lhe prestam os chamados serviços ecossistêmicos ou ambientais⁶.

1.3.1. Atuais restrições ambientais à expansão urbana em São Paulo

Como dito, no presente subitem temos por intenção destacar a existência de normativas que estabelecem restrições de ordem ambiental sobre a expansão da mancha urbana edificada nas escalas do município de São Paulo e de sua Região Metropolitana. Nosso objetivo é salientar que desde os anos 1960 o Estado já passava a elaborar normativas que procuram limitar os processos de expansão da cidade do ponto de vista ambiental, tanto em âmbito federal e estadual quanto municipal. Esse reconhecimento parte justamente do pressuposto de que o Estado pode intervir na produção do espaço por meio de seu poder de mediação sobre outros agentes. Parte ainda da ideia de meio ambiente como direito difuso, ou seja, um direito exercido por todos, sem determinação ou distinção.

De acordo com Silva (2013), as normativas de ordem ambiental que restringem a expansão da cidade podem ser divididas em duas categorias essenciais. A primeira refere-se à proteção de formações vegetais de maneira abrangente, sem delimitação territorial específica, nela enquadrando-se o Código Florestal brasileiro e suas normativas complementares, além de leis federais e estaduais que estabelecem medidas de proteção específicas para as fitofisionomias predominantes na RMSP – Lei da Mata Atlântica (Lei Federal 11.428/2006) e a Lei do Cerrado (Lei Estadual 13.550/2009). Na segunda estão inclusos os instrumentos que criam e regulamentam as Unidades de Conservação e outras áreas especialmente protegidas, estas sim delimitadas territorialmente, abrangendo também as normativas que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei Federal 9985/00). Complementarmente, se enquadram nessa categoria as Reservas da Biosfera da Mata Atlântica e do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo. Podemos incluir nessa categoria as leis de proteção aos mananciais, incidentes sobre a metrópole desde a década de 1970. Ademais, existem

⁶ Os serviços ambientais ou ecossistêmicos podem ser compreendidos como o conjunto de condições e processos por meio dos quais os ecossistemas naturais contribuem para a sobrevivência e o bem estar das sociedades humanas. Eles podem ser compreendidos como externalidades positivas promovidas pelo incremento de riquezas naturais. Costumam ser divididos em quatro tipos: produção (por exemplo de água e alimentos); regulação (por exemplo climática, de enchentes, escorregamentos); suporte (formação de solos, manutenção dos ciclos biogeoquímicos, etc); culturais (associados a estética, a manifestações culturais como festas e rituais, e a valores não materiais) (CONSTANZA et al, 2006; SEPE e GOMES, 2008; SILVA, 2013).

também legislações municipais, as quais criam Unidades de Conservação de abrangência local, além de Planos Diretores e Leis de Zoneamento, as quais estabelecem parâmetros de uso e ocupação do solo compatíveis com a proteção de ambientes naturais.

A primeira normativa que nos cabe destacar no âmbito da restrição à expansão da mancha urbana se refere ao Código Florestal, estabelecido para todo o território nacional por meio da Lei Federal 4.771 de 15 de Setembro de 1965⁷. No Código Florestal de 1965, em seu inciso II do artigo primeiro se passava a definir Áreas de Preservação Permanente (APPs), caracterizadas por serem cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

As APPs contemplariam, dentre outras, as áreas de várzea, o entorno de rios, lagos e corpos d'água de forma geral, devendo os mesmos ser ocupados com base em restrições específicas definidas pela lei para evitar impactos sobre as dinâmicas fluviais e hidrogeológicas, além de topo de morros e encostas com declividades superiores a 45° de inclinação, as quais apresentam maiores riscos associados a movimentos de massa ligados a sua geomorfologia. Muitas dessas áreas, segundo veremos a frente, acabaram em geral servindo como “reserva” para a população de baixa renda, justamente por colocarem-se indisponíveis para o mercado formal.

A lei de 1965 acabou por ser recentemente revista, sendo o Código Florestal atualmente estabelecido por meio da Lei Federal 12.651/2012. O código em vigor não alterou substancialmente a definição das APPs, no entanto, flexibilizou a delimitação das mesmas, resolvendo, por exemplo, que a definição das APPs no entorno de cursos d'água se dê a partir do “leito regular” do manancial, e não de seu “leito maior”, ou seja, aquele definido por seu período de cheia, como estabelecido no código de 1965. Essas mudanças têm sido alvo de amplas discussões e críticas por anistiar predatórias atividades de desflorestamento⁸.

Outra normativa que cabe destacar é aquela que estabelece o SNUC, previsto pela Lei Federal 9985/00 e regulamentado por meio do Decreto Federal 4.340/02. O

⁷ O que nos interessa salientar aqui é que desde os anos 1960 contamos com a existência de legislação específica para a proteção ambiental, leis as quais, segundo trataremos, foram insuficientes para impedir que a expansão urbana se estendesse sobre as áreas preservadas, dadas as próprias condicionantes da produção capitalista do espaço.

⁸ Para uma discussão específica sobre as mudanças no Código Florestal e seus impactos sobre os ambientes naturais ver Cunha (2013).

SNUC, seguindo a tendência mundial de delimitação de áreas de proteção da biodiversidade *in situ* (SILVA, 2013), define a Unidade de Conservação como a unidade territorial básica sob a qual se prevê normatização específica relativa à proteção dos ambientes naturais e da biodiversidade local, devendo os parâmetros de uso dessas unidades ser definido distintamente segundo sua categoria de conservação. As diversas categorias de unidade de conservação são agrupadas de forma geral em Unidades de Proteção Integral (PI) e Unidades de Uso Sustentável (US).

Nas Unidades de Proteção Integral o objetivo é a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto de seus recursos, salvas exceções previstas pela própria lei. Estão inclusos nesse grupo a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio da Vida Silvestre. Nas Unidades de Uso Sustentável, por sua vez, o objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso “sustentável” de parcela de suas riquezas naturais. Nesse grupo estão inclusas as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Naturais, as Reservas Extrativistas, Reservas de Fauna, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

No entanto, ressalta Silva (2013), a delimitação de Unidades de Conservação é prática antiga do Estado Brasileiro, sendo que na RMSP, desde a criação do Parque Estadual Alberto Löfgren (por meio do Decreto Estadual 335/1896), conhecido popularmente como Horto Florestal de São Paulo, diversas áreas protegidas já passavam a ser definidas no âmbito estadual e municipal.

Nesse sentido, podemos destacar o Parque Estadual da Cantareira, instituído por meio da Lei Estadual 10.228/68 e regulamentado pelo Decreto Estadual 41.626/63. Localizado ao norte da metrópole, o Parque é composto por uma área de 7.900 hectares e abrange parte dos municípios de São Paulo, Mairiporã, Caieiras e Guarulhos. O Parque contempla uma extensa área da Serra da Cantareira, formação composta por cadeias de montanhas que se estendem por aproximadamente 15km, apresentando altitudes que variam de 1000m a 2000m e declividades superiores a 30% (SILVA, 2004). Do ponto de vista da fitofisionomia, predominam formações associadas à Mata Atlântica, representando expressiva biodiversidade e tendo importantes contribuições para a manutenção do equilíbrio ecológico da metrópole pela prestação de múltiplos serviços ambientais. Do ponto de vista geomorfológico, predominam formações de alta declividade associadas a formações cristalinas predominantemente graníticas e migmáticas (HERLING, 2000 *apud* SILVA, 2004).

Além do sentido de conservação da natureza *stritu sensu*, ligado a manutenção da biodiversidade e dos valores paisagísticos e culturais, o Parque Estadual da Cantareira tem papel fundamental na manutenção da qualidade das águas do sistema Cantareira de abastecimento, concebido ainda em fins do século XIX, e que desde os anos 1970 passou a tomar crescente importância para suprir as necessidades hídricas da metrópole (MARTINS, 2006).

A delimitação territorial das atuais UCs de abrangência metropolitana encontra-se representada graficamente no mapa 1.2 abaixo.

Mapa 1.2: Unidades de Conservação inseridas total ou parcialmente na RMSP

Fonte: SILVA, 2013, p.84 (adaptado).

As Unidades de Conservação representam nas atuais circunstâncias um importante instrumento de definição de áreas naturais a serem protegidas, procurando garantir maior equilíbrio ecológico e climático da área altamente urbanizada representada pela metrópole paulistana. O quadro abaixo, produzido por Silva (2013, p.213), mostra a atual existência de 149.947 ha de áreas protegidas distribuídas por 23 UCs, representando 21,31% do território metropolitano.

Tabela 1.1: Evolução das Unidades de Conservação (UCs) na RMSP

		UCs PI	UCs US	Total
Até 1989	Unidades	7	6	13
	Área (km ²)	501,48	733,07	1.234,55
	% RMSP	6,31	9,22	15,52
Entre 1990 e 1999	Unidades	2	3	5
	Área (km ²)	25,30	433,05	458,35
	% RMSP	0,32	5,45	5,76
Entre 2000 e 2010	Unidades	4	1	5
	Área (km ²)	177,20	0,92	178,12
	% RMSP	2,23	0,01	2,24
Total	Unidades	13	10	23
	Área (km ²)	703,97	1.167,04	1.694,47
	% RMSP	8,85	14,68	21,31

Fonte: Silva, 2013, p.213.

É importante destacar que além das UCs estaduais que contemplam o nível metropolitano, existem atualmente no município de São Paulo 12 UCs de abrangência local (além de dezenas de parques urbanos de menor escala) as quais colocam também restrições de uso segundo sua categoria definida pelo SNUC.

Referente às UCs municipais é importante destacar sua concentração na porção sul da metrópole, das quais as mais representativas em termos de área de abrangência são as APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia, compondo no total um território de 34.094,53 hectares. Tais UCs encontram-se inseridas na Área de Proteção aos Mananciais, que se configura também como relevante instrumento de cunho urbano-ambiental, que tem por objetivo definir parâmetros específicos para a sua ocupação por dinâmicas urbanas. As UCs definidas em nível municipal em São Paulo podem ser observadas no mapa 1.3 abaixo.

Mapa 1.3: Unidades de Conservação Municipais de São Paulo

Fonte: SVMA, 2012. Publicação online⁹ (Adaptado).

No âmbito municipal é importante salientar também o Plano Diretor Estratégico, instituído por meio da Lei Municipal 16.050 de 31 de Julho de 2014. O Plano Diretor tem por objetivo estabelecer as diretrizes para o ordenamento territorial urbano, devendo ser revisto a cada dez anos em acordo com o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01).

Em um primeiro plano de abrangência, o Plano Diretor em vigor estabelece as zonas urbana e rural do município, sendo que as dinâmicas de urbanização são amplamente restritas na zona rural, que tem como prioridade a preservação e recuperação dos ecossistemas naturais, compatibilizando-se com usos de ordem agrícola, com prioridade para práticas ambientalmente adequadas de produção de alimentos. A zona rural do município é uma novidade trazida pelo Plano atualmente em vigor, já que o plano que vigorava até então estabelecia todo o território municipal

⁹ Disponível no seguinte link (acesso em Outubro de 2015):

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/unid_de_conservacao/index.php?p=33

como zona urbana, o que demonstra uma preocupação do legislador em manter um cinturão verde de produção agrícola no município.

Em um segundo plano de abrangência, o parágrafo único do inciso 9º da Lei, estabelece duas macrozonas para o município: a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, a qual representa 70.280 ha (46% do território municipal) e tem como diretriz fundamental conter em si os processos de expansão urbana, buscando maior equilíbrio entre urbanização e meio ambiente; e a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, a qual representa 82.648 ha (ou 54 % do território municipal), e tem como prioridade a manutenção dos ecossistemas naturais e dos serviços ambientais por eles prestados. Assim, o Plano Diretor parte do princípio da necessidade de adensar o processo de urbanização na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, mantendo o mais possível preservada as áreas contidas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental.

Mapa 1.4: Proteção ambiental no Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Fonte: Geosampa, 2016 (Adaptado).

Além dessas medidas, cabe destacar, em termos do Plano Diretor a previsão de Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM). Tais zonas também colocam

restrições à sua ocupação, sendo instituídas pelo inciso XI do artigo 32. De acordo com o artigo 69 da Lei, as mesmas se tratam de

(...) porções do território do Município destinadas à preservação e proteção do patrimônio ambiental, que tem como principais atributos remanescentes de Mata Atlântica e outras formações de vegetação nativa, arborização de relevância ambiental, vegetação significativa, alto índice de permeabilidade e existência de nascentes, entre outros que prestam relevantes serviços ambientais, entre os quais a conservação da biodiversidade, controle de processos erosivos e de inundação, produção de água e regulação microclimática.

A legislação de mananciais, por sua vez, tem origem na década de 1970. De acordo com a urbanista Maria Lúcia Martins (2006), em seu livro “Moradia e Mananciais: Tensão e diálogo na metrópole”, desde a década de 1920 o governo municipal, diante da insuficiência do Sistema Cantareira, passou a estudar outras soluções para o abastecimento público. Assim, em 1926 passava-se a discutir a possibilidade da utilização da represa de Guarapiranga para abastecimento, a qual fora construída em 1909 com o intuito de regular o fluxo volumétrico na usina elétrica de Santana do Parnaíba, encontrando-se então sob gestão da companhia *Light and Power*, e a represa Billings, então em fase de projeto e tendo inicialmente como objetivo a geração de energia na usina de Henry Borden, em Cubatão, aproveitando-se do desnível de 700m com relação à baixada santista. A área correspondente à represa Billings foi inundada com a construção da Barragem de Pedreira, no curso do Rio Grande (Rio Jurubatuba). As represas passaram então, desde 1928, a ser utilizadas com fins de abastecimento.

Segundo Martins (2006), desde a década de 1970 já se constatava comprometimento da qualidade das águas em ambas as represas, sendo múltiplos os fatores determinantes de tais danos, dos quais se destacava a eutrofização pela alta presença de matéria orgânica advinda do despejo de efluentes nos rios tributários desses mananciais. Nesse contexto, com a consolidação do Zoneamento como principal instrumento de planejamento urbano adotado no município, o qual tem por fundamento o estabelecimento de diferentes parâmetros urbanísticos para o uso e ocupação do solo nas distintas partes da cidade, define-se as Leis de Proteção aos Mananciais (LPM), regulamentadas por meio das Leis Estaduais nº 898/75 e 1.172/76. A LPM, destaca a autora, foi concebida como parte de um conjunto de instrumentos formulados a partir do

Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), de 1971, o qual tinha por função contribuir para a reversão das tendências de crescimento urbano e proteção aos recursos naturais em âmbito metropolitano, sendo baseada em estudos sobre absorção, drenagem e capacidade de depuração e definindo densidades de ocupação compatíveis com a manutenção da qualidade dos mananciais. As densidades, por sua vez, desdobraram-se em índices de uso e ocupação do solo, impondo restrições sobre tais aspectos. O mapa 1.5 abaixo apresenta a área sob incidência da LPM.

Mapa 1.5: Áreas de Proteção aos Mananciais na RMSP

Fonte: MARTINS, 2006, p.52. Elaborado por Luciana Ferrara, LABHAB, 2006 com base em Emplasa, “Sumário de Dados 1994”. Lei Estadual nº 9.866/97, Secretaria de Estado do Meio Ambiente, p.6.

A LPM definia essencialmente duas categorias de áreas. A primeira refere-se àquela no entorno imediato dos corpos hídricos, as chamadas áreas *non aedificandi*, vedando sua ocupação, algo que já era previsto em determinada medida pelas APPs. O restante foi definido como áreas de segunda categoria, sendo estabelecidos anéis concêntricos a partir do perímetro já urbanizado nos quais seriam decrescentes as possibilidades de adensamento demográfico. No entanto, para estimular a ocupação em baixas densidades demográficas, foram definidas cotas de terreno por unidade¹⁰ de grandes proporções, de forma que, na prática, o que acabava por ocorrer era a

¹⁰ Ver tópico 3.1.2 do capítulo 3 da presente dissertação.

subdivisão dos grandes lotes comprados conjuntamente por famílias de baixa renda com posterior subdivisão, promovendo ocupações adensadas acima dos parâmetros legalmente estabelecidos.

Martins (2006) destaca basicamente dois fatos que permitem compreender a complexidade dos efeitos das medidas contidas na LPM. O primeiro deles se refere à existência de loteamentos irregulares anteriores a promulgação da referida lei, que datam do período entre os anos 1940 e 1970, por conta da crise habitacional instaurada a partir da Lei do Inquilinato, tratada no capítulo 2, e das renovações urbanas nas áreas centrais que acabaram por suprimir grande estoque de habitações operárias da zona consolidada da cidade. O segundo, a imposição por parte da LPM de restrições ao poder público quanto ao fornecimento de infraestrutura em seu perímetro de abrangência, com vistas a desestimular sua ocupação o que, contraditoriamente, acabou por intensificar a precariedade dos assentamentos localizados junto às represas, dado que tão irregulares quanto os mesmos seriam as intervenções do poder público para sua melhoria.

Tais determinações seriam revistas apenas em fins dos anos 1990, com a promulgação da “Nova Política de Mananciais” estabelecida por meio da Lei nº 9.866/97, que passou a autorizar a execução de obras emergenciais nas bacias protegidas pela LPM, até que fossem aprovadas suas leis específicas, o que ocorreu apenas no período recente¹¹.

Em suma, consideramos que os problemas socioambientais associados a essa expansão urbana sem limites nas áreas de mananciais são significativos.

Desmatamento, ocupação de áreas de alta declividade sem cuidados para conter erosões e desabamentos, assoreamento de rios e córregos, poluição difusa decorrente da ocupação urbana, instalação mal executadas de fossas, poços de água, ligação elétrica clandestina (“gatos”), esgoto jogado diretamente nos córregos, longas distâncias a serem percorridas a pé para acessar equipamentos e serviços urbanos, entre outros, são problemas gerados e vividos pelo morador da área de manancial. A extensão de área ocupada com essas características faz parte do processo de expansão urbana metropolitana (MARTINS, 2006, p.58).

Cabe ressaltar os efeitos diretos que as dinâmicas de expansão urbana presentes na metrópole paulistana tem ocasionado sobre as áreas vegetadas. A tese de doutorado em Ciência Ambiental de Silva (2013) é o trabalho mais recente a tratar do assunto,

¹¹ Em 2006 foi aprovada a Lei Estadual nº 12.233, definindo as diretrizes específicas que regem a gestão urbano-ambiental da represa de Guarapiranga, e em 2009, por sua vez, foi aprovada a Lei Estadual nº 13.579, a qual impõe as diretrizes específicas para a represa Billings.

avaliando as perdas de áreas vegetadas na metrópole nas últimas duas décadas. De acordo com a autora, em 1989 a RMSP apresentava uma cobertura vegetal de 612.021 ha, correspondentes a 76,96% do território metropolitano, incluindo a vegetação arbórea e a vegetação rasteira. Em 2010, essa cobertura passou para 570.326 ha, ocupando uma área correspondente a 71,73% da região. A autora considera que, por um lado, esses dados indicam que a metrópole ainda contempla uma cobertura vegetal significativa em seu território, por outro, mostram uma perda bruta de -41.594 ha, que representa, em termos líquidos, -5,23% do total de sua área. O mapa 1.6 abaixo representa espacialmente a perda de vegetação observada pela autora.

Mapa 1.6: Perda de vegetação na RMSP pela ocupação consolidada e esparsa (1989-2010)

Fonte: Silva, 2013, p.166 (Adaptado).

Silva (2013) distingue duas dinâmicas responsáveis pela perda de vegetação no âmbito da expansão urbana. A primeira estaria associada à *ocupação consolidada*, que inclui as áreas mais densamente ocupadas por residências, indústrias e outros equipamentos urbanos, além de contemplarem o sistema viário de maior porte. A

segunda estaria associada à *ocupação esparsa*, contemplando baixas densidades construtivas e conjuntos desagregados da mancha urbana principal, representando condomínios fechados, chácaras de recreio, etc., estando em geral associadas a rodovias e vias de acesso local.

O trabalho destaca que a expansão de áreas ocupadas, consolidadas ou esparsas, responderam por 80,25% da perda de florestas e de áreas agrícolas ocorridas entre 1989 e 2010, sendo que destes, em termos absolutos, os municípios que mais contribuíram para a perda de áreas vegetadas no período foram São Paulo (-7.926 ha), Mogi das Cruzes (-3.458 ha), Guarulhos (-3.056 ha), Cotia (-2.505 ha), Mairiporã (-1.864 ha) e Santana de Parnaíba (-1.612 ha).

Assim, percebemos que, no contexto da RMSP, o município de São Paulo foi o que mais contribuiu com a perda de áreas vegetadas no período recente, sendo que entre 1989 e 2010 o município perdeu 7.926 ha de cobertura vegetal, uma redução da ordem de -11,78% em termos relativos. As principais perdas, segundo a autora, se deram pela expansão de áreas urbanas consolidadas, exatamente onde estão concentrados os principais remanescentes de vegetação do município – ao norte, na Serra da Cantareira, e ao sul, nas áreas de proteção aos mananciais. De acordo com Silva (2013), o principal elemento causador da perda de vegetação no município foi a expansão de favelas e loteamentos informais¹², as quais, contraditoriamente, se deram em maior vulto sobre áreas protegidas do que sobre aquelas sem qualquer tipo de proteção legal.

Entre 1991 e 2010, o percentual de “setores subnormais” definidos pelo IBGE inseridos em áreas legalmente protegidas aumentou de 16,40% para 20,67% em relação ao total metropolitano, ao passo que nas áreas sem proteção esse percentual caiu de 83,60% para 79,33%. As áreas legalmente protegidas acabam por atuar como “reservas” para reprodução da moradia por parte das classes trabalhadoras de baixa renda, as quais, como veremos no capítulo seguinte, foram historicamente excluídas do mercado formal, bem como amplamente ignoradas pela política de habitação estatal.

Percebemos que a produção do espaço urbano paulistano tem sido pautada na contínua e ilimitada expansão difusa e periférica das áreas edificadas, o que, como

¹² Para tal medição a autora se apropria dos dados sobre setores subnormais dos Censos de 1991, 2000 e 2010. Sobre detalhes metodológicos, ver o trabalho da autora.

buscamos salientar, acaba por criar problemas socioambientais que se colocam como parte das contradições que fundamentam a produção capitalista do espaço.

Verificamos que desde a década de 1960 o Estado estabelece normativas que visam limitar a expansão da mancha urbana por meio da proteção aos ambientes naturais. No entanto, como vimos no início do capítulo, a produção do espaço urbano se coloca de modo contraditório, sendo que as normativas do Estado se estabelecem sobre uma lógica de colisão/coalizão com interesses privados, não obtendo assim a resposta esperada a princípio.

Neste primeiro capítulo, entretanto, tratamos essas questões de forma genérica, já que tivemos como enfoque os fundamentos teóricos gerais que permitem abarcar a temática abordada, não atentando para as especificidades que permitem compreender o papel da habitação da classe trabalhadora na produção do espaço urbano e na conformação da problemática socioambiental intrínseca a mesma. Sendo assim, no próximo capítulo, a partir de uma revisão histórica, buscamos discutir e compreender as relações entre a questão da habitação, a produção do espaço pautada na expansão urbana periférica e os problemas socioambientais relativos a essa lógica.

CAPÍTULO 2

HABITAÇÃO SOCIAL EM SÃO PAULO: A LÓGICA PERIFÉRICA DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO E OS PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS

Como buscamos argumentar no primeiro capítulo, os processos de expansão urbana em São Paulo têm se constituído como questão de ordem socioambiental. Tendo em vista o objetivo da presente dissertação, no capítulo ora apresentado buscamos, por meio de uma revisão histórica do problema da habitação e das políticas de habitação social, compreender as associações entre a provisão habitacional para as classes de baixa renda e a lógica periférica de produção do espaço urbano. Tivemos como enfoque os problemas socioambientais que emergiram como parte dessa lógica. Partimos de uma visão dialética, a qual nos permite analisar que tanto a presença efetiva do Estado, por meio da produção de moradias, mormente via construção de conjuntos habitacionais, quanto sua inação planejada, permitindo a autoconstrução da moradia em loteamentos periféricos e a proliferação de favelas em áreas ambientalmente sensíveis em nome de um modelo de desenvolvimento econômico pautado em baixos salários, contribuiu para processos massivos de espraiamento da cidade.

Assim como abordamos em Bruno Lima e Silvia Zanirato (2015), para analisarmos esse processo historicamente, adotamos a periodização proposta por Nabil Bonduki (2014), para quem a questão da habitação pode ser tratada em quatro períodos: o primeiro compreendido entre o início da industrialização/urbanização e o regime militar; o segundo relativo à atuação do Banco Nacional de Habitação, ao longo da ditadura militar; o terceiro como “Pós-BNH” e a tentativa de reconstruir a política habitacional; e o último iniciado com a primeira gestão Lula, e a posterior construção do Programa Minha Casa, Minha Vida.

2.1. A gênese do problema da habitação e da política de habitação social

O problema da habitação no Brasil tem suas origens associadas ao período de transição de um modelo socioeconômico agrário-exportador para um modelo urbano-industrial. De acordo com Bonduki (2011), em fins do século XIX, já se reconhecia em São Paulo o problema da habitação precária. A massiva imigração de trabalhadores para o Brasil, no período de consolidação da economia cafeeira, colocava como condição a

produção massiva de moradias para atender as novas demandas, visto que apenas 2/5 destes trabalhadores eram absorvidos pelo setor agrícola, sendo o restante conduzido a atividades urbanas.

Langenbuch (1968) apresenta dados que destacam o rápido crescimento de São Paulo nesse período de transição. Em 1874, a população paulistana era de 23.253 habitantes, em 1886 de 44.033 habitantes, em 1900 de 239.820 habitantes e em 1920 de 579.033 habitantes. O fato de entre 1886 e 1900 a população ter aumentado em mais de cinco vezes nos permite ter uma dimensão das necessidades habitacionais emergentes no período descrito.

Essas necessidades habitacionais eram atendidas em um primeiro momento pelo setor chamado de *rentista*. Tratava-se de iniciativa privada que produzia unidades habitacionais de expressiva densidade de ocupação e caracterizadas em geral por condições insalubres de moradia, sendo os cortiços soluções recorrentes. A densidade de ocupação desses imóveis garantia alta lucratividade, tendo em vista sua condição de acesso ser justamente o aluguel.

Os problemas associados a essa ocupação em alta densidade, sobretudo aqueles relativos a epidemias ligadas às condições precárias de higiene, associando-se a uma noção elitista, que via na habitação operária o locus de doenças e promiscuidade, estimularam o Estado, ainda em fins do século XIX, a impor as primeiras regulamentações sobre a habitação operária, reconhecidas por Bonduki (2011) como leis ou códigos “higienistas”, os quais impunham condições mínimas para a construção de cortiços e moradias operárias. O autor destaca que os códigos higienistas tinham intenções urbanísticas veladas, como a erradicação dos pobres de áreas mais valorizadas, tais como no bairro da Santa Efigênia, localizado próximo aos Campos Elísios, então habitado pela elite cafeeira.

Se nesse período já se podiam constatar problemas de cunho ambiental associados a esse tipo de moradia, eles se referiam à ausência de saneamento adequado nas habitações operárias e ao fato de muitos cortiços encontrarem-se edificadas em estratos topográficos inferiores ao nível base do terreno, apresentando assim problemas de drenagem.

A produção rentista, tratada por Bonduki (2011), permite compreender as bases da consolidação da moradia enquanto produto capitalista no Brasil, passível de geração de altos lucros, sendo nesse período a renda obtida pelo aluguel um dos principais modos de potencializar os ganhos proporcionados pelos excedentes da produção

cafeeira. O autor argumenta que os investimentos na industrialização nesse período eram ainda incipientes, dadas as restrições colocadas por um mercado consumidor limitado, sendo que a construção de casas para aluguel mostrava-se como eficiente investimento econômico.

A concepção da produção habitacional enquanto meio ou condição para a geração de excedentes se contrapõe ao sentido da moradia enquanto direito social que permite o acesso a uma quantidade ampliada de direitos e de acesso à cidade. Para Adauto Cardoso (2001, p.2) a moradia pode ser compreendida, “de uma forma ampliada, como a habitação em si e também como o solo e o conjunto de equipamentos, serviços e amenidades, cuja acessibilidade ela possibilita”. Contudo, a habitação, no capitalismo, além de produto que propicia a geração de excedentes pela venda ou aluguel, é tida essencialmente como condição da acumulação, visto ser ela a unidade básica de reprodução da vida e meio de consumo do trabalhador (CASTELLS, 1983).

A admissão da habitação como política social passível não apenas de regulação e controle, mas também de produção estatal emerge no Brasil no período do primeiro governo de Getúlio Vargas (1935-1940), no qual se originam as primeiras iniciativas públicas de produção da moradia, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). A criação de tais órgãos esteve associada ao estabelecimento das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), criadas em 1923, sendo sua gestão pautada no modelo tripartite, com a participação dos empregados, empregadores e do Estado, tendo o último como representante o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A atuação dos IAPs no campo habitacional se deu por meio da promulgação do decreto 1979/37, que instituiu as diretrizes para a aplicação dos recursos dos CAPs na produção e financiamento habitacional (BONDUKI, 2011).

A atuação pública sobre a questão da habitação nesse período tinha como base a noção de Estado forte e “protetor” dos trabalhadores, estabelecendo as bases ideológicas¹³ para a consolidação do liberalismo urbano. A habitação conformava-se também como meio de potencializar os investimentos públicos, possibilitando aumentar sua rentabilidade.

¹³ Compreendemos por ideologia, tal como Marilena Chauí (2004, p.43) “um conjunto lógico, sistemático e coerente de representações (ideias e valores) e de normas ou regras (de conduta) que indicam e prescrevem aos membros da sociedade o que devem pensar e como devem pensar, o que devem valorizar e como devem valorizar, o que devem sentir e como devem sentir, o que devem fazer e como devem fazer”. As ideologias não se constituem como falsas ideias, sem uma base concreta na realidade, mas enquanto representações do mundo real nas quais se camufla ou inverte a realidade, servindo à interesses específicos e contribuindo para a manutenção de uma ordem hegemônica.

Os IAPs, no entanto, não chegaram a conformar um órgão centralizado para a produção habitacional, sendo seus beneficiários vinculados as diversas categorias profissionais, cada uma delas contando com seus distintos institutos. Assim, foram criados o IAPB (bancários), IAPC (comerciários), IAPI (industriários) entre diversos outros (BONDUKI, 2011; CYMBALISTA e MOREIRA, 2006). Ao longo de todo o seu período de atuação, os IAPs produziram um total de 4239 unidades habitacionais no município de São Paulo (ANTONUCCI et al, 2007).

Os IAPs, contudo, justamente por serem associados a categorias profissionais formalmente instituídas, tinham como requisito a seu acesso o trabalho devidamente registrado de acordo com as referidas categorias profissionais. O atendimento pelos institutos estava baseado em três planos: (A) venda e aluguel de imóveis adquiridos ou construídos pelo instituto; (B) financiamento para aquisição ou construção da moradia e (C) empréstimos e outras operações imobiliárias (financiava construções de todo tipo com destaques para edifícios voltados às classes médias e altas). De acordo com Bonduki (2011), situações conjunturais determinavam qual das linhas de atendimento receberia maiores recursos, contudo, o Plano A tinha maior importância por simbolizar a ação estatal. Ainda de acordo com o autor, apadrinhamentos e relações clientelistas impunham-se sobremaneira na definição dos beneficiários.

Nessas condições, os trabalhadores de baixa renda não tinham meios de acessar as unidades habitacionais produzidas por esse sistema, sendo relegados ao modelo privado de aluguéis, ou ainda ao autoempreendimento da casa própria em loteamentos periféricos, tendo em vista serem estes os únicos com preços condizentes com a renda desses estratos da população. Trata-se assim do momento de consolidação da tríade loteamento periférico – casa própria – autoconstrução, a qual teve papel decisivo para o estabelecimento do padrão difuso e periférico de expansão urbana paulistano.

De acordo com Bonduki (2011), o aluguel, no entanto, representava ainda a forma predominante de acesso à habitação por parte da classe trabalhadora em ascensão, compondo cerca de 70% dos domicílios de São Paulo em 1940. Tal fato, somado a incapacidade dos IAPs em incluir de forma abrangente as populações de baixa renda, conformaram-se como determinantes para que, em 1940, o governo Vargas sancionasse lei que congelava os valores dos aluguéis então vigentes, a chamada “Lei do Inquilinato”, que se manteve em vigor até a instalação do governo militar, em 1964. Bonduki (2011) argumenta que o congelamento dos aluguéis, além de um suposto objetivo social, garantindo em tese o acesso à habitação pela população de baixa renda,

tinha como pressuposto desestimular o investimento na produção de residências para aluguel, voltando o capital excedente para a consolidação da indústria nacional.

Contraditoriamente, o congelamento dos aluguéis acabou por aprofundar o problema da habitação tendo em vista que, por não poderem ajustar o valor dos aluguéis aos juros e outras valorizações correntes do sistema econômico, os proprietários rentistas acabaram por optar majoritariamente por despejar os inquilinos então instalados e vender seu estoque imobiliário, atividade que passava então a ser mais lucrativa do que o aluguel. Em 1946, argumenta Bonduki (2011), na iminência de uma revisão na legislação corrente sobre o congelamento dos aluguéis, os despejos aceleraram-se grandemente, tendo em vista o medo, por parte dos proprietários, de que essa prática viesse a ser proibida. Além disso, de acordo com Martins (2006), nos anos 1940, com a implantação do Plano de Avenidas proposto por Prestes Maia, grande contingente de habitação proletária, tais como cortiços e vilas operárias, passavam a ser demolida, dando lugar ao sistema viário, o que contribuiu para reduzir o estoque de habitações voltado à classe trabalhadora em áreas centrais, fomentando a ocupação da periferia.

É nesse contexto, explica Bonduki (2011, pp.261-262) que,

Ao contrário do Rio de Janeiro, onde as favelas surgiram no início do século, em São Paulo elas foram um produto da crise de habitação na década de 1940. (...) Elas significavam uma resistência dos inquilinos em deixar as áreas mais centrais e mudar-se para a periferia. Sem alternativa de moradia compatível com sua renda em local próximo ao emprego, famílias despejadas ou recém-chegadas passaram a ocupar terrenos baldios, onde confeccionavam barracões com madeira e outros materiais improvisados.

De acordo com Suzana Pasternak (2002), pesquisas feitas pela Divisão de Estatística e Documentação da Prefeitura de São Paulo dão conta de que as primeiras favelas em São Paulo, surgidas no período tratado, tenham se localizado na Mooca (favela do Oratório), Lapa (na rua Guaicurus), Ibirapuera, Barra Funda (favela Ordem e Progresso) e Vila Prudente (na zona leste, existente até hoje). No entanto, as favelas seriam relativamente pouco expressivas até os anos 1970, quando passariam a tomar maior vulto e difundir-se na periferia da metrópole, representando importante problema socioambiental.

É a casa própria e autoconstruída na periferia, no entanto, que se torna a força motriz mais expressiva da expansão urbana observada no período, dado que como

resposta à crise habitacional, “a construção pelos próprios moradores de casas individuais em loteamentos periféricos foi a alternativa que se revelou mais fecunda e que, nas condições da cidade de São Paulo, podia expandir-se quase sem limites” (BONDUKI, 2011, p.264).

Para Bonduki (2011), o estabelecimento do auto-emprego da casa própria foi essencial ao desenvolvimento do liberalismo nacional, por propiciar o acesso à habitação sem grandes dispêndios públicos ou privados, além de difundir o ideário da pequena propriedade urbana para o trabalhador. O autor destaca que a consolidação da indústria e os investimentos estatais em áreas valorizadas da cidade “só foram possíveis graças ao abandono da periferia e à redução do custo de reprodução da força de trabalho, obtida por meio de expedientes como o congelamento dos aluguéis e a produção doméstica da moradia” (BONDUKI, 2011, p.296).

Trata-se da difusão dos loteamentos periféricos tratados por Langenbusch (1968), associados em um primeiro momento, sobretudo às linhas ferroviárias e, posteriormente, à instalação de linhas de ônibus que permitiam o acesso à periferia. Esses loteamentos não apenas representavam a possibilidade de promover as condições ideais para a atração e estabelecimento das indústrias, com a manutenção dos baixos salários, mas também constituíam condições propícias para manter um montante de terrenos vagos à espera de valorização fundiária proveniente da futura instalação de infraestrutura.

Mesmo antes da instauração da crise habitacional dos anos 1940, a difusão do loteamento periférico já se encontrava presente em São Paulo, o que pode ser evidenciado por dados citados por Flávio Villaça (1978) *apud* Silvia (2013), que demonstram que a área urbanizada de São Paulo, entre 1914 e 1930, se expandiu de 3.760 hectares para 17.653 hectares, ao passo em que a densidade bruta caiu de 110 para 47 habitantes por hectare.

Assim, podemos afirmar que tanto a efetiva atuação do poder público quanto sua ausência planejada corroborou para a busca de soluções alternativas por parte da massa crescente de trabalhadores urbanos de baixa renda, os quais não obtinham recursos suficientes para a aquisição de moradia formal.

No que se referem às contradições propriamente ambientais desse processo, encontramos nesse período as sementes do que viria a se consolidar como problema ambiental mais abrangente nas décadas que se seguiriam. No que tange aos loteamentos informais, já podíamos encontrá-los tanto na região sul da metrópole, onde

paralelamente se planejava e construía as duas principais represas de abastecimento público metropolitano (Billings e Guarapiranga), que passariam a partir dos anos 1970, como vimos, a contar com legislação específica que viria a restringir sua ocupação, quanto na região norte, nas encostas da Serra da Cantareira, propiciadas pela instalação do Tramway da Cantareira, no entorno de onde posteriormente viria a ser estabelecido o Parque Estadual da Cantareira (MARTINS, 2006; SILVA, 2013).

Além disso, o surgimento das favelas nesse período representa a gênese de um processo de urbanização predatório e problemático do ponto de vista socioambiental, como veremos adiante.

Dada a constatação da abrangência da crise habitacional em ascensão, que se aprofundavam com a crise mundial do pós-II Guerra, o governo de Eurico Gaspar Dutra criou em 1946 a Fundação da Casa Popular, primeiro órgão federal a centralizar investimentos voltados à produção habitacional, tendo em vista serem os IAPs órgãos de gestão independente e, ainda que tivessem orientações mais gerais de atuação, eram providos de autonomia administrativa (BONDUKI, 2011).

Bonduki (2011) afirma que o órgão, contudo não obteve êxito em sua criação e atuação tanto pela desmobilização dos setores interessados quanto pela alta coalizão dos contrários, que preservavam interesses corporativos. Em seu período de atuação, o autor coloca como alguns dos limitantes a dependência estrita de recursos federais e as relações clientelistas que se estabeleceram na distribuição das unidades. Contudo, o referido autor argumenta que a centralização dos recursos e sua gestão em um único órgão teriam potencializado a produção habitacional e resolvido mais expressivamente o problema da habitação, o que, em tese, poderia ter contribuído para um modelo mais racional de urbanização.

Em 1964, com o estabelecimento do regime militar, tanto os IAPs quanto a Fundação da Casa Popular foram extintos e um novo órgão federal de atuação no setor da habitação foi criado, o Banco Nacional da Habitação (BNH), o qual, apesar de ter representado um passo a frente na criação de uma política nacional de habitação, manteve a lógica mercadológica da moradia, consolidando-a como investimento econômico.

2.2. O período do Banco Nacional de Habitação (BNH)

Dado que, sob a perspectiva populista, tanto os IAPs quanto a Fundação da Casa Popular, apesar de seus problemas, haviam instaurado certa estabilidade política com a classe média, visto que nela se difundiu o ideário da pequena propriedade privada e da casa própria como uma “recompensa” por seus sacrifícios, o governo militar, abolindo as experiências anteriores com relação à política habitacional, lançou suas próprias bases de atuação com a criação do BNH, em 1964, contudo, mantendo em essência os fundamentos ideológicos das políticas anteriores.

Pela primeira vez na história se conseguiu articular um sistema financeiro específico para a habitação. De acordo com Renato Cymbalista e Tomás Moreira (2006), o então criado Sistema Financeiro de Habitação (SFH), base econômica de atuação do BNH, contava com recursos provenientes da poupança dos trabalhadores, tanto por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) quanto pelas cadernetas de poupança, sendo criado nesse período o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Além das bases populistas que fundamentavam a necessidade de massiva produção habitacional, o regime militar, movido pelo ideário desenvolvimentista de consolidação do capital industrial brasileiro, enxergava na produção do ambiente construído a oportunidade de alcançar objetivos estratégicos, dados pela criação de linhas permanentes de financiamento para estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil, dinamizando a economia e gerando empregos (BONDUKI e LEITE, 2008).

Gabriel Bolaffi (1982), sob uma perspectiva dialética, defende a tese de que se formulou um “falso problema” da habitação, em contraponto ao problema concreto, dado que as formas de produção preconizadas pelo BNH conformaram medidas muito mais voltadas ao estímulo econômico da indústria da construção civil e do mercado imobiliário do que realmente a solução do problema habitacional. Esse “falso problema” estruturava-se na ideologia que associa a resolução do problema habitacional à produção massiva de unidades, o que, segundo o autor, trata-se de uma falácia, dado que em termos numéricos, a produção habitacional observada até então seria condizente a demanda, contudo, a expansão do mercado solvável dar-se-ia por meio do aumento do salário dos trabalhadores, garantindo aos mesmos o acesso ao mercado, contrariando o pressuposto de consolidação da acumulação de baixos salários.

No período do BNH foram concebidas as Companhias de Habitação em nível local, as COHABs, que, como destaca Sérgio de Azevedo (1988, p.111), se tratavam de “empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais”. O autor enfatiza ainda que as COHABs teriam por competência

(...) coordenar e supervisionar o trabalho das diferentes agências públicas e privadas que participam da edificação das casas populares, reduzindo o preço final das unidades produzidas. Essa redução explica-se pela inexistência do “lucro do incorporador”, que, em geral, eleva substancialmente o preço final da residência, enquanto que as COHABs, mesmo buscando o equilíbrio financeiro, são remuneradas por uma taxa de administração (AZEVEDO, 1988, p.111).

O sistema de provisão do BNH era bastante complexo e dispunha de uma diversidade de agentes. Quanto à estrutura de provisão da instituição, de acordo com Maura Verás e Nabil Bonduki (1986, p.48),

O mercado habitacional foi seccionado com divisão de trabalho entre diferentes agentes (públicos e privados) sob comando do BNH, cada um deles atendendo um desses segmentos. Assim, o mercado popular (para famílias de até três salários mínimos e depois até cinco salários mínimos), seria atendido pelas COHABs (companhias de habitação a nível municipal ou estadual). O mercado econômico (para famílias com renda familiar de três a seis salários mínimos, faixa ampliada posteriormente) é atendido por cooperativas habitacionais (associação sem fins lucrativos que se formaram a partir de categorias profissionais e são intermediárias entre os mutuários e o BNH). O mercado médio visava atender famílias com renda mensal acima de seis salários mínimos, e nele estavam principalmente agentes privados (Sociedades de Crédito Imobiliário. Associações de Poupança e Empréstimo) que formam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e atendem à chamada classe média e também seus setores da construção de luxo, que formariam o mercado superior.

A consolidação de uma nova política de habitação e de uma nova estrutura institucional, ainda que tenha representado passo adiante na estruturação de um sistema federal de produção habitacional, manteve a lógica de exclusão das classes populares e foi incapaz de formular ações efetivamente condizentes com as necessidades habitacionais emergentes, corroborando com a tese de Bolaffi (1982).

As COHABs foram originalmente concebidas para atender os segmentos da população com renda inferior a três salários mínimos, sendo tal segmento posteriormente ampliado para cinco salários mínimos. Contudo, tal orientação acabou

por ser revista ao longo do período de atuação do BNH, dado que, ainda que o Banco contasse com recursos considerados bastante expressivos, seu objetivo de manutenção do equilíbrio financeiro impunha rígidos limites ao fornecimento de subsídios aos mutuários, condição fundamental ao atendimento das classes de menor renda, incapazes de arcar plenamente com os custos das prestações. De acordo com Estevam Otero (2009), revisando os principais trabalhos relativos à atuação do BNH, os reajustes constantes nas prestações, os altos índices inflacionários no período em detrimento da baixa valorização e atualização salarial dos trabalhadores, fez com que o sistema de provisão adotado pelo BNH mostrasse, já desde os primeiros anos de sua atuação (em fins dos anos 1960), sua incompatibilidade com as reais necessidades dos trabalhadores, sendo priorizados os segmentos de maior renda.

Assim, a baixa adesão da atuação do BNH com referência as demandas habitacionais por parte das classes populares, fomentou sobremaneira a adoção de modos não capitalistas de produção da moradia, corroborando para a disseminação de favelas e a consolidação da autoconstrução na periferia, tendo, portanto, caráter decisivo no processo de expansão urbana observado no período. Como destaca Azevedo (1988, pp.115-6), “a situação econômica das famílias com renda inferior a três salários é de tal maneira precária que não suportou a contrapartida exigida dos mutuários”, sendo assim excluídas também dessa política.

Bonduki (2004) considera que, em um sentido abrangente, os problemas do BNH foram de duas ordens correlacionadas. Em uma primeira dimensão, os problemas para o autor foram de atuação, caracterizando ações tipicamente ditatoriais, ou seja, gestão centralizada, antidemocrática e não participativa, além do já citado problema da ênfase na atuação do mercado e na propriedade privada. O segundo conjunto de problemas se refere ao campo urbanístico, ligado à falta de inserção dos conjuntos na malha urbana consolidada, a sua irregularidade e extensão, sendo característicos do período os conjuntos com número excessivamente grande de unidades habitacionais.

A prática de produção de grandes conjuntos habitacionais periféricos tornou-se o modo predominante de promoção estatal da moradia. Movido pelo mercado e sujeito ao funcionamento da lógica de produção capitalista do espaço urbano, a localização pouco privilegiada dos terrenos obtidos permitia ao máximo a redução dos investimentos necessários à promoção habitacional, potencializando os retornos financeiros e mantendo o equilíbrio financeiro do BNH. Assim,

Os conjuntos foram localizados nas franjas urbanas, onde a terra era barata, mais distante do trabalho e desprovida de infra-estrutura e equipamentos, uma opção que agravou os problemas urbanos e ambientais, estendeu desmesuradamente a urbanização e criou áreas descontínuas, vazias ou ociosas. Em consequência, os investimentos para permitir a mínima inserção urbana foram elevadíssimos (BONDUKI e LEITE, 2008, p.93).

Tais características estiveram presentes de forma evidente em São Paulo, sendo que, no período tratado, a produção estatal de grandes conjuntos habitacionais, colocava-se como determinante do processo de expansão urbana, tornando muito mais evidentes as contradições socioambientais de tal processo.

No mapa 2.1 a seguir, extraído do trabalho de Otero (2009), encontra-se em destaque a localização dos terrenos adquiridos pela COHAB-SP no período de atuação do BNH, com vistas à construção de conjuntos habitacionais, correlacionando-os com a mancha urbana consolidada no período. O que se verifica é que os mesmos localizavam-se de forma predominante nos limites da área urbanizada no período, sobretudo na porção leste do município.

A aquisição de terrenos baratos e pouco valorizados permitia a maximização dos investimentos por unidade habitacional do BNH, tendo em vista a produção em massa, propiciada por projetos homogêneos, com poucas variações e implantados em moldes comuns. Por outro lado, como destaca Otero (2009), as verbas destinadas à instalação de infraestrutura tinham origem distinta daquelas orientadas à construção dos conjuntos habitacionais. Sendo assim, estabelecia-se um quadro contraditório no qual grande quantidade de unidades habitacionais passava a ser entregue sem contar com infraestrutura adequada ao acesso e permanência das populações beneficiadas.

Raquel Rolnik (2012) destaca que os terrenos adquiridos pela COHAB-SP possuíam características geomorfológicas bastante peculiares, necessitando de cuidados especiais para a construção dos conjuntos. Tais cuidados foram sistematicamente desrespeitados pela pressa na construção e entrega das unidades, tendo como efeito altos custos referentes à terraplanagem, muitas vezes superiores ao próprio custo de construção. De acordo com a autora,

(...) a maioria dos conjuntos foi implantada em terrenos totalmente impróprios do ponto de vista geomorfológico, já que essa urbanização periférica ultrapassou as áreas da bacia sedimentar (onde os terrenos têm baixo potencial de erosão) para atingir os solos do complexo cristalino, de maior declividade e altamente vulneráveis a erosão. Com a remoção da vegetação e as obras de

terraplanagem, os solos expostos são sistematicamente conduzidos pelas chuvas, assoreando rios e córregos. (ROLNIK, 2012, p. 50, 51).

Mapa 2.1: Terrenos adquiridos pela COHAB-SP ao longo da vigência do BNH em relação à área urbanizada no período (1964-1985)

Fonte: OTERO, 2009, pp.140 e 141. Elaborado pelo autor a partir de SEMPLA/DIPRO, 2008 e SLOMIANSKY, 2002 (Adaptado).

No mapa 2.1, à esquerda, encontram-se representados os terrenos adquiridos pela COHAB-SP no período 1966 a 1974 (em amarelo) em relação à área urbanizada entre 1963 a 1974 (em vermelho). À direita, encontram-se representados os terrenos adquiridos pela COHAB-SP no período 1975 a 1985 (em amarelo) em relação à área urbanizada entre 1975 a 1985 (em vermelho). No primeiro período, podemos destacar a aquisição dos terrenos nos quais se implantariam os conjuntos habitacionais de Itaquerá, na zona leste do município, região a qual, desde os primórdios da expansão urbana paulistana apresentava tendências a consolidação de moradias de caráter popular em detrimento da região sudoeste, na qual se consolidavam os bairros da elite. Se hoje a

região possui condições minimamente adequadas de infraestrutura, saneamento e serviços, no período de realização dessas obras, a mesma se caracterizava por extrema carência e falta de condições propícias para a moradia.

Como destaca a citação de Rolnik (2012), os terrenos adquiridos pela COHAB-SP para a construção dos conjuntos habitacionais apresentavam de forma geral características ambientais pouco adequadas à urbanização intensiva, tal qual ocorreria a partir da implantação dos conjuntos. Os terrenos localizados nessa região compunham parte do antigo cinturão caipira da cidade, sendo que os resquícios das atividades agrícolas ainda predominavam, sendo os terrenos adquiridos essencialmente compostos por antigas fazendas e chácaras.

De acordo com Wellington Ramalhoso (2013), em sua dissertação de mestrado que discute as relações entre os conjuntos da COHAB-SP e a implantação do metrô na consolidação de Itaquera, as glebas localizadas nessa região tratavam-se em geral de vazios recém loteados para usos urbanos, ainda que desde os anos 1940, a região já encontrasse instalados os chamados “subúrbios-estação” (LANGENBUSCH, 1968).

Os primeiros conjuntos implantados em Itaquera foram o Padre José de Anchieta, Padre Manuel da Nóbrega e Padre Manuel de Paiva, reconhecidos como Itaquera I, em 1978 (CORDEIRO, 2009), sendo seguidos, como veremos, por diversos outros conjuntos também construídos na porção extremo leste do município.

Ramalhoso (2009) destaca o descompasso na entrega dos conjuntos habitacionais de Itaquera com relação à estação Itaquera da linha 3-vermelha do Metrô. Segundo o autor, o poder público municipal nesse período tinha como uma de suas metas o estabelecimento do desenvolvimento da porção leste do município, pautado em intervenções no eixo leste-oeste, do qual faria parte a instalação do metrô. Contudo, pelo caráter populista da política habitacional em andamento, composta pela “pressa” em entregar aos mutuários as unidades prontas, e diante da morosidade nas obras de expansão do metrô, as unidades foram entregues dez anos antes do mesmo, fato que ocorreu apenas em 1989.

Não apenas o relativo isolamento geográfico diante da demora na implantação de meios de transporte público de massa e da manutenção de vazios especulativos caracteriza a precariedade das condições dos conjuntos habitacionais, mas também a própria condição das unidades habitacionais entregues e as já mencionadas características geomorfológicas dos terrenos, o que corrobora para discutirmos as

relações entre habitação social, expansão urbana e problemas socioambientais em São Paulo.

Na última década de atuação do BNH, extinto em 1986, o padrão de construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos pela COHAB-SP manteve o legado da instituição, sendo o exemplo mais representativo desse período os conjuntos habitacionais construídos em Cidade Tiradentes, localizados nos terrenos da porção extremo leste observados no mapa 2.1. Tais conjuntos representam a expressão máxima da problemática associada ao modelo de política habitacional descrito.

De acordo com Patrícia Sepe e Sandra Gomes (2008), em torno de 40 mil unidades, em cerca de 1.500 edifícios de quatro pavimentos foram então construídos no local. Se até a década de 1980, argumentam as autoras, a área possuía características essencialmente rurais, sendo ainda recoberta por significativa cobertura vegetal nativa e abrigando uma população de 8.603 habitantes, com a implantação dos conjuntos, Cidade Tiradentes passa a acolher uma população 96.281 habitantes, no início da década de 1990, caracterizando-se como um fenômeno único na cidade, visto que em uma década a população residente aumentou em mais de dez vezes.

Como discute Simone Cordeiro (2009) em sua tese de doutorado em história, os conjuntos de Cidade Tiradentes se configuram tipicamente como “cidades dormitório”, ou seja, grandes núcleos habitacionais dissociados de equipamentos de comércio e serviços de maior porte bem como afastados dos centros de emprego da metrópole. Em sua concepção, portanto, não foram planejados serviços sociais importantes ao cotidiano de sua população, bem como locais dotados de emprego, relegando seus moradores a uma rotina desgastante no que se refere à mobilidade. Em reportagem do jornal O Estado de São Paulo de 29 de Agosto de 2011¹⁴, relata-se que, na falta de serviços básicos como comércio, mais de mil “puxadinhos” acabaram por ser empreendidos na região pelos próprios moradores. Inicialmente concebidos como garagem, muitos passaram a abrigar serviços como lanchonetes, padarias, *lan houses*, igrejas evangélicas, lojas de roupas, pastelarias e até mesmo estúdios de tatuagem.

Otero (2009) analisa que muitos dos conjuntos entregues nos anos 1970 e 1980, sobretudo na porção leste do município, apresentavam problemas socioambientais associados à carência de acesso por meio de ruas pavimentadas, a falta de energia elétrica e mesmo de abastecimento de água e de adequadas condições de saneamento.

¹⁴ Disponível online no link: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,a-vida-na-cidade-dentro-da-cidade-imp-,765352>>

Cabe salientar algumas contradições socioambientais evidentes na implantação desses conjuntos. Otero (2009) afirma que os problemas de enchentes e deslizamentos em terrenos nos quais se localizavam as habitações produzidas pelo Estado eram constantes em tempos de chuvas fortes, dadas as características acidentadas dos terrenos e os solos altamente suscetíveis à erosão. O autor destaca que em Agosto de 1989 a COHAB-SP fez publicar uma advertência (reproduzida na Figura 2.1 abaixo) relatando a iminência de uma catástrofe ambiental mediante o impasse colocado pela falta de infraestrutura adequada em diversos conjuntos produzidos pela Companhia. A então eleita administração municipal (de Luísa Erundina) buscava pressionar a Caixa Econômica Federal, sucessora BNH na gestão do crédito habitacional, pelo repasse de recursos para a realização de obras de adequação dos conjuntos.

Figura 2.1: Advertência da COHAB-SP sobre a iminência de uma catástrofe ambiental

COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO

CATÁSTROFE AMBIENTAL IMINENTE

A COHAB-SP vem a público alertar sobre a inevitabilidade da ocorrência de danos irreparáveis, por ocasião da estação chuvosa, nos Conjuntos Habitacionais de Santa Etelvina. (Zona Leste), Jardim Antártica (Zona Norte), Raposo Tavares e Itapevi (Zona Oeste).

Vimos, reiteradas vezes, alertando a opinião pública e as autoridades através dos meios de comunicação, sobre as consequências desastrosas decorrentes da forma inconsequente e incompetente que norteou a implantação deste conjunto, onde se encontram em construção cerca de 25.000 unidades, das quais 15.000 em fase final de construção.

O projeto original de infra-estrutura apresenta falhas gritantes em sua concepção e, a menos que sofra uma drástica revisão na sua implantação, comprometerá de forma definitiva as edificações projetadas.

A COHAB-SP em conjunto com a responsável pelas obras, a Cerprohab, equacionou tecnicamente todas as soluções possíveis de evitar a violenta erosão que ocorrerá com as chuvas de fim de ano, que irão assorear córregos e rios da região, provocando enchentes em diversos bairros da cidade, comprometendo os edifícios e casas em fase final de edificação, no referido conjunto.

Face a esta dramática situação, a COHAB-SP esclarece que:

1. Sua responsabilidade restringe-se à fiscalização e administração das obras em execução;
2. Os apartamentos e casas que estão sendo construídos são a garantia dos empréstimos concedidos pela CEF à CERPROHAB, ficando a cargo da COHAB-SP a comercialização dos mesmos;
3. Técnica e operacionalmente está aparelhada para, em curtíssimo prazo, coordenar as atividades necessárias a evitar-se uma grande tragédia;
4. Já existem cerca de 6.000 famílias que adquiriram estas unidades e que não podem ficar prejudicadas.

Nesta oportunidade, a COHAB-SP e a Prefeitura da cidade de São Paulo conclamam a Caixa Econômica Federal — CEF, na figura de seu presidente, Dr. Paulo Mandarinó, a liberar os recursos necessários, aí incluídos aqueles decorrentes da revisão do projeto inicial de infraestrutura, sem os quais eximimo-nos de quaisquer responsabilidades pelo que venha a ocorrer naquela área. Parte destes recursos aliás, já estão previstos no contrato estando, entretanto, as liberações por serviços já realizados — retidas desde abril deste ano.

Adicionalmente, a administração municipal de São Paulo, através de sua Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, se compromete a envidar todos os esforços que possibilitem o reinício das obras em tempo hábil, isto é, até 18.08.89.

Por fim, comunicamos à população que estaremos afixando painéis fotográficos, ilustrativos da situação em que se encontra a região de Santa Etelvina, nos locais abaixo:

- * Viaduto do Chá
- * Av. Paulista, n.º 1.842

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Fonte: OTERO, 2009, p.146.

Tal como no período anterior, a atuação contraditória do Estado com relação à questão habitacional, fomentando a expansão urbana, não se deu apenas pela sua atuação direta, ou seja, produzindo grandes conjuntos habitacionais de que tratamos, mas também por sua omissão planejada diante da continuidade do processo de loteamento informal para a autoconstrução das moradias por parte da classe trabalhadora de baixa renda. A implantação dos grandes conjuntos habitacionais na zona leste foram expressivamente acompanhadas por tal tipo de loteamento, corroborando também com a situação de precariedade habitacional.

Contudo, as associações entre habitação social, expansão urbana e problemas socioambientais teriam como lastro, no período, múltiplas determinantes relativas ao modelo de desenvolvimento dependente adotado no país, sendo a ação do Estado com relação à política habitacional apenas um de seus determinantes.

A política de arrocho salarial praticada pelo governo militar, que garantia a manutenção de baixos salários para incentivar o crescimento do setor industrial brasileiro associado a níveis crescentes de inflação, acabaram por gerar massiva inadimplência perante o Sistema Financeiro de Habitação, culminando em grave crise do BNH (BONDUKI, 2004), e fazendo com que muitos mutuários acabassem por deixar suas residências, fomentando assim, a autoconstrução e o crescimento das favelas.

O BNH acabou por ser extinto em 1986, com a redemocratização do país, extinção que para Azevedo (1988), deu-se de forma arbitrária, dado que, como argumenta o autor, tanto o governo quanto setores da sociedade civil e funcionários do próprio BNH mostravam-se dispostos a uma profunda reforma do SFH, sendo na época formulada inclusive uma comissão voltada ao cumprimento dessa tarefa.

Entre 1965 e 1986, o BNH financiou, em todo o país, 4,8 milhões de moradias, significando praticamente 25% de todo o incremento no número de residências construídas no período (OTERO, 2009). Contudo, o atendimento foi prioritário aos trabalhadores de classe média e média baixa, excluindo de forma abrangente os estratos de renda inferior da população. Cymbalista e Moreira (2006) enfatizam que, considerando todo o período de atuação do BNH, apenas 33,6% das habitações foram destinadas aos setores populares, sendo menos de 6% designadas a população com renda inferior a três salários mínimos. Esses fatos corroboraram para a restrição do acesso as moradias construídas pela COHAB-SP, fomentando não apenas a expansão

dos loteamentos informais, mas também soluções como a favela. Assim, destaca Bonduki (2004, p.74) que

Ao longo dos anos 80, o problema da moradia agravou-se dramaticamente em São Paulo. As favelas cresceram mais de 1000% entre 1973 e 1987, atingindo quase um milhão de favelados em mais de 1600 núcleos. Com a crise dos anos 1980, milhares de famílias de trabalhadores, parte dos cerca de 800 mil inquilinos de baixa renda que existiam na cidade não conseguiram mais pagar aluguel ou ingressar no tradicional processo de autoconstrução em loteamentos periféricos, solução cada vez mais inacessível para os trabalhadores pobres. As ocupações de terra e invasões de áreas de risco multiplicaram-se, ao mesmo tempo em que crescia o movimento dos sem-terra para moradia, que se torna o mais importante e mobilizado movimento social presente na cidade.

Os dados apontados por Bonduki (2004) são confirmados por Camila Saraiva e Eduardo Marques (2011), que analisam a dinâmica das favelas na RMSP entre os anos de 1970 e 2000. É importante destacar que mensurar e caracterizar as favelas em São Paulo é tarefa complexa, sendo dois os referenciais principais utilizados para isso, o primeiro referindo-se aos levantamentos realizados pela PMSP a partir de 1973, e o segundo aos dados relativos aos chamados “setores subnormais”¹⁵ caracterizados por meio dos Censos Demográficos¹⁶ do IBGE.

De acordo com Saraiva e Marques (2011), baseando-se nos levantamentos realizados pela PMSP, em 1973 a população favelada seria de aproximadamente 70 mil habitantes, ao passo que em 1987 a mesma estaria próxima aos 812 mil, representando respectivamente 1% e 9% da população do município. A população favelada no período apresentou uma taxa de crescimento anual de expressivos 18,92%, em detrimento dos 2,45% observados para o município.

Como destacam os autores, os dados do Censo Demográfico de 1991 confirmaram o aumento observado nos levantamentos realizados pela PMSP, estimando

¹⁵ Os setores subnormais são adotados pelo IBGE a partir do Censo Demográfico de 1991 como tentativa de mensurar os domicílios em tipos de assentamentos precários tidos como favelas. Para tanto, o IBGE define como aglomerado subnormal os conjuntos constituídos por pelo menos 21 domicílios que ocupam ou tenham ocupado até período recente terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos em geral de forma desordenada e densa, os quais em sua maior parte são caracterizados pela ausência de serviços públicos essenciais. Para os autores trabalhados no presente capítulo tal definição acaba por impor limites referentes a aglomerados de menor extensão.

¹⁶ É importante destacar que em trabalhos como Saraiva e Marques (2011) e Saraiva (2015) (o qual citaremos à frente), são utilizados ambos os referenciais, principalmente pelo fato de que, apesar de existirem levantamentos específicos sobre favelas no município de São Paulo, para os outros municípios da RMSP encontram-se disponíveis de forma sistemática apenas os dados sobre “setores subnormais” definidos pelo IBGE.

em 650 mil os habitantes em setores subnormais em 1991 contra 350 mil em 1987. Para o período de 1987 a 1991 foram estimados por Saraiva e Marques (2011) uma taxa de crescimento anual da população favelada de 2,34% em detrimento de 1,16% para a população do município.

Como vimos anteriormente, considerando toda a produção do BNH, apenas 6% da mesma contemplou os setores com renda inferior a três salários mínimos. Observando os dados referentes à renda dos chefes de família nas favelas de São Paulo do Censo de 1991, fica clara a correlação entre baixos salários, exclusão da política de habitação popular e favelização. Nas favelas do município de São Paulo, 77,9% dos chefes de família tinham renda inferior a três salários mínimos, em detrimento de 42,7% observados no município. Os percentuais para faixas de renda superiores declinam de forma paulatina, sendo de 15,7% para a faixa de três a cinco salários mínimos, 5,6% para a faixa de cinco a dez salários mínimos e 0,6 para dez a vinte salários mínimos para os chefes em favelas. Os valores para todo o município são de, respectivamente, 17,9%, 20,2% e 11,4% (SARAIVA e MARQUES, 2011).

A dimensão ambiental dessa problemática tornava-se cada vez mais evidente, sobretudo no contexto de discussões em âmbito mundial sobre a questão socioambiental do modelo de desenvolvimento em andamento tratada no Capítulo 1. Como destaca Ermínia Maricato (1993, p.4), no período estudado aprofunda-se o fato de que

Excluídas do mercado imobiliário privado, ignoradas pelas políticas públicas, a população trabalhadora se instala nas terras que não tem valor de mercado, seja devido a condições físicas ou legais: nas encostas dos morros, nas beiras dos córregos, nos fundos de vales, nas áreas públicas que ainda não tem uso público definido, nas beiras das rodovias ou então nos loteamentos ilegais. Invariavelmente essa ocupação pobre e sem recursos, ignorada pelo próprio poder público, é predatória ao meio físico e quem mais vai sentir seus efeitos negativos são seus próprios ocupantes.

A tese de doutorado em ciências sociais de Haroldo Torres (1997) é expressiva nesse contexto e nos ajuda a melhor compreender, partindo de dados empíricos, os problemas socioambientais associados à expansão urbana por meio da difusão de favelas ao longo da década de 1980. O autor analisa as relações entre a expansão urbana na zona leste do município de São Paulo e a ocupação de áreas próximas a cursos d'água (com distâncias inferiores a 100m) com base em dados dos Censos 1980 e 1991 trabalhados em base cartográfica. Segundo relata o autor entre 1980 e 1991, a população

cresceu mais rapidamente nas áreas próximas a cursos d'água, nas faixas mais distantes da Praça da Sé (tomada como referência ao centro da cidade) do que naquelas mais próximas do Centro. As áreas a menos de 100m de cursos d'água, aponta a pesquisa, foram responsáveis por um acréscimo de 68 mil novos domicílios, ou o correspondente a 33,6% dos 202 mil domicílios incorporados a Zona Leste entre 1980 e 1991.

É importante percebermos que desde os anos 1960 já havíamos passado a contar com uma base normativa específica referente ao estabelecimento de áreas ambientalmente protegidas nas quais seriam restritas ou vedadas às dinâmicas de expansão urbana, como tratamos no Capítulo 1. Contudo, muitas dessas áreas, corroborando com os argumentos de Maricato (1993) e Torres (1997) acabaram por servir de “reserva” a produção informal de moradias, seja pelos loteamentos clandestinos ou pela constituição de favelas, justamente por suas restrições de uso. A dinâmica urbana associada à exclusão das classes de baixa renda das políticas de habitação acabaram por fomentar a expansão urbana sobre as mesmas.

2.3. O período pós-BNH

Com a extinção do BNH, critica Bonduki (2004, p.73),

A Caixa Econômica Federal – um banco de primeira linha – tornou-se agente financeiro do Sistema Financeiro de Habitação, absorvendo precariamente algumas das atribuições, o pessoal e o acervo do antigo BNH. A regulamentação do crédito habitacional passou para o Ministério da Fazenda, no âmbito do Conselho Monetário Nacional, tornando-se, de modo definitivo, um instrumento da política monetária, o que levou ao controle mais rígido do crédito, que dificulta e limita a produção habitacional.

Assim, como afirma Azevedo (1988, p.118) “a incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana e especialmente a habitacional passasse a depender de uma instituição em que estes temas, embora importantes, são objetivos setoriais”.

Ainda que no caso do BNH, como visto, se sobressaísse os problemas de sua atuação, de acordo com os autores supracitados, o aparato técnico-institucional construído pelo banco tinha o potencial de promover avanços no campo habitacional no caso de uma completa reforma em suas bases de atuação no contexto da redemocratização do país. Essa é uma questão controversa, pois parte do pressuposto de

que a instituição seria “neutra” às políticas praticadas no regime militar, sendo que sua mera reformulação garantiria novas práticas. No entanto, é fato que a extinção do BNH deixou uma lacuna na política urbana e habitacional em âmbito federal, apenas preenchida pelo Ministério das Cidades em 2004, ou seja, dezoito anos depois de findadas suas atividades.

O fim do BNH, apesar de tais problemas, representou também algumas experiências inovadoras no campo habitacional, que passou a ter maior participação dos estados e municípios na formulação de políticas locais. Foi nesse período, no caso paulistano, de nosso interesse, que se conceberam as primeiras experiências de habitação social em áreas centrais.

Em São Paulo, de acordo com Bonduki (2014), no contexto da redemocratização do país, as experiências que se distanciavam dos moldes preconizados pelo BNH emergem na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), prefeita do Partido dos Trabalhadores que mantinha um histórico político de convergência com os movimentos populares. O que se buscava no período era justamente romper com aquelas características tidas como inadequadas quando da vigência do BNH, sendo destacados essencialmente dois pontos: a busca por projetos habitacionais em menor escala e inseridos na malha urbana consolidada, com vistas a reverter à tendência de continuidade na reprodução de grandes conjuntos habitacionais periféricos; a urbanização de assentamentos precários, sobretudo as favelas, provendo-as de condições minimamente adequadas de habitabilidade, sendo as alternativas a serem concebidas por meio de processos participativos.

Nesse sentido, cabe salientar que o município de São Paulo contava com um fundo habitacional específico para viabilizar tais experiências, o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais (Funaps), sob responsabilidade da Superintendência de Habitação Social (Habi), que integra o corpo institucional responsável por lidar com a questão da habitação em âmbito municipal.

Bonduki (2014) destaca que na gestão Erundina foram desenvolvidos cerca de 250 empreendimentos de habitação social, envolvendo quase 70 mil famílias. No período foram disponibilizados cerca de 4 milhões de m² em terrenos e glebas, além de terem sido realizados projetos de urbanização em cerca de 71 favelas (BONDUKI, 2014).

Além dos programas de melhorias, urbanização e regularização fundiária nas favelas, foram também realizados os projetos chamados de “reurbanização” por meio do

Programa de Verticalização de Favelas (Prover), baseados na substituição de parte das moradias existentes por blocos residenciais novos, garantindo a permanência dos moradores no próprio local.

Os projetos tinham por base o princípio urbanístico de que a verticalização de parte das unidades, em geral as que se localizavam em piores condições ambientais, permitiria a promoção de áreas livres nas quais se implantariam equipamentos sociais, além de permitir a recuperação matas ciliares e encostas íngremes. Tal experiência fundamentou a concepção do chamado “Projeto Cingapura”, marcante política habitacional da gestão de Paulo Maluf (1993-1996), que além de recursos municipais, contava com financiamento do BID e com repasses do governo federal sendo então responsável pela produção de cerca de 20 mil unidades habitacionais em áreas anteriormente ocupadas por favelas. A política de Maluf, no entanto, foi criticada por não levar em conta processos participativa e por reproduzir projetos de baixa qualidade arquitetônica (BONDUKI, 2014).

De acordo com Bonduki (2014) as experiências locais de São Paulo não deixaram de influenciar os programas alternativos constituídos em âmbito federal ao longo de toda a década de 1990.

Do ponto de vista ambiental, algumas mudanças em termos das políticas públicas municipais mostrar-se-iam relevantes. No contexto de enfrentamento dos problemas postos, já em fins dos anos 1980, se discutia a necessidade de conceber instrumentos legais que viabilizassem a melhora das condições de vida da população que vive em assentamentos informais, bem como de sua situação imediata. Uma iniciativa a ser destacada é a concepção do Programa Guarapiranga, em meados dos anos 1990, o qual tem por objetivo, por um lado, melhorar as condições de gestão referentes aos mananciais e, por outro, estabelecer parâmetros e diretrizes para a ação imediata de urbanização de favelas no local. O Programa Guarapiranga seria o primeiro passo para a revisão das LPM, que, como vimos, culminou em 1997 na promulgação da “Nova Política de Mananciais” por meio da Lei nº 9.866/97 (MARTINS, 2006).

A análise de dados demográficos e indicadores sociais sobre as favelas na década de 1990 permitem avaliar que de fato os programas que passaram a ser implantados foram significativos no que tange a redução da precariedade nesse tipo de assentamento. Entretanto, a grave crise econômica atravessada pelo país no período e a indefinição de uma política habitacional ampla culminaram na continuidade da reprodução das mesmas.

No que se refere à melhora de infraestrutura nas favelas, Saraiva e Marques (2011) destacam a expansão do atendimento por serviço de abastecimento de água, que passou de 89,7% de domicílios atendidos em 1991 para 96% em 2000. A coleta de esgoto sanitário, por sua vez, passou de 25,1% dos domicílios para 49,2% no mesmo período, ou seja, praticamente dobrou, sendo que, por fim, 63,3% dos domicílios em favela eram atendidos pelo serviço de coleta de lixo em 1991, passando para 82% em 2000. Por outro lado, a população em favelas cresceu de 891.764 habitantes em 1991 para 1.160.597 habitantes em 2000, representando respectivamente 9,2% e 11,2% da população municipal, a qual correspondia então a 9.644.122 de habitantes e 10.338.196 respectivamente. Ademais, o incremento da população favelada permaneceu ocorrendo a percentagens maiores do que aquelas relativas ao crescimento populacional, sendo a taxa de crescimento anual para o município de 0,78% no período, sendo que para as favelas a mesma registrou significativos 2,97%.

Ainda que as políticas de urbanização de favelas tenham representado ganho em infraestrutura nesse tipo de assentamento, a ausência de uma política habitacional abrangente foi característica do período. Chama atenção no contexto pós-BNH a contínua transferência de responsabilidades institucionais da questão habitacional. Cymbalista e Moreira (2006, p.35), com respeito à complexidade dessa trajetória, explicam que

(...) o BNH vinculou-se em 1985 ao Ministério do Desenvolvimento Urbano. Em 1987, este ministério transformou-se em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano. Em 1988, o Ministério foi renomeado Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, que foi extinto em 1989. Nesse momento, a política de habitação fica novamente sob responsabilidade do Ministério do Interior. Em 1990, é criado o Ministério da Ação Social, posteriormente renomeado Ministério do Bem-estar Social, onde passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação. No Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a Secretaria Nacional da Habitação foi subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Durante o governo FHC foi instituída a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à presidência da República, que se responsabilizou pelas instituições ligadas à política habitacional até 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades, no qual se alocou a Secretaria Nacional de Habitação.

Sérgio de Azevedo e Luis Andrade (2007) argumentam que dada à crise do SFH e sua instabilidade com a extinção do BNH, seguiu-se até o governo de Fernando Henrique Cardoso, uma série de “Programas Alternativos” de caráter pontual em âmbito

nacional, os quais se desdobraram em baixa produção habitacional e limitadas alternativas para solver a questão habitacional. Foi apenas no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que teve início em 1995, que se retomam os financiamentos com recursos do FGTS. Em termos gerais, argumenta Bonduki (2008, p.78), nesse período

Princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados com novos referenciais, pelo menos na retórica, de maneira compatível com o ambiente e o debate nacional e internacional que, de uma forma bastante generalizada, passou a rejeitar os programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão.

Bonduki (2008, pp.78-79), nos fornece uma síntese dos programas habitacionais atuantes nesse período, destacando que

Dentre os programas criados no governo FHC e que continuaram a existir no primeiro ano do governo Lula, incluiu-se, como principal alteração, a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final, (Carta de Crédito, individual e associativa), que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Além deste, criou um Programa voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas precárias (Pró-Moradia), paralisado em 1998, quando se proibiu o financiamento para o setor público e um programa voltado para o setor privado (Apoio à Produção), que teve um desempenho pífio. Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR –, programa inovador voltado à produção de unidades novas para arrendamento que utiliza um *mix* de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal.

De forma complementar, de acordo com Azevedo e Andrade (2007), alguns outros programas conseguiram também obter importantes resultados nesse período. Cabe destacar o Pró-Saneamento, que entre 1996 a 2000, com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União, financiaram obras de infraestrutura e saneamento básico, que, como vimos, desdobrou-se em paulatina melhoria das condições observadas nas favelas e nos assentamentos populares.

Merece ênfase, entre os programas citados, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que além de ter proporcionado a produção de alguns conjuntos habitacionais em áreas bem localizadas na RMSP e alguns outros municípios, foi capaz de promover também, dentro do escopo de uma de suas linhas de atuação, o PAR-Reforma, ainda que de forma bastante embrionária, as primeiras experiências de

reabilitação de edifícios vazios para a promoção de HIS no centro de São Paulo, as quais serão tratadas no capítulo 5.

Contudo, Azevedo e Andrade (2007) argumentam que o PAR acabou por manter, de forma geral, a exclusão das camadas de baixa renda, tendo em vista que era voltado para atingir uma clientela na faixa entre quatro e seis salários mínimos. Além disso,

Ainda que proposto como forma de *leasing* habitacional, esse programa parece não ter sido pensado com a mesma filosofia de seus congêneres europeus. O “arrendamento” aqui teria mais o objetivo de facilitar a retomada dos imóveis em caso de inadimplência do mutuário, evitando longas batalhas judiciais (AZEVEDO E ANDRADE, 2007, p.27-28).

Assim, um programa que, em tese, teria potencial de reverter parte do quadro de expansão periférica da cidade e segregação socioespacial das classes populares, por meio da produção e reforma de unidades habitacionais inseridas na malha urbana consolidada, acabou por ser subordinado a lógica financeira que, historicamente, tem como consequência a exclusão dos trabalhadores pobres do mercado formal de habitação. Isso corrobora com o argumento de que, ainda que haja “vontade política” em promover habitação social bem localizada, no contexto do capitalismo dependente, esses estratos da população tendem a exclusão.

No âmbito do governo Lula, que sucedeu a gestão de FHC, a partir de 2003, formulou-se uma nova Política Nacional de Habitação bem como uma nova estrutura institucional por meio do Ministério das Cidades que, em tese, seriam capazes de orientar para novos rumos a política habitacional do país. Contudo, como veremos a seguir, a lógica econômica acabou em mais uma oportunidade tendo primazia sobre a ação concreta diante do problema habitacional, sendo que o Programa Minha Casa, Minha Vida, passou a desconsiderar em grande parte as soluções que vinham sendo propostas para a questão habitacional com o advento do Projeto Moradia de Lula.

2.4. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida

Findado o governo FHC, novas oportunidades se abriram relativamente à questão urbana e habitacional em âmbito federal. O então eleito presidente Lula tinha como uma de suas principais propostas a formulação e consolidação de uma estrutura

política, financeira e institucional que priorizasse ações inovadoras no referido setor, dando ênfase na inclusão das classes populares. Para Raquel Rolnik (2015), o governo Lula não deixou de ser eleito em um contexto político contraditório, com um discurso moderado e com alianças políticas com partidos historicamente de oposição liberal ao PT, conformando coalizões polivalentes em nome da garantia da “governabilidade”.

As propostas de Lula para resolver a questão habitacional, no entanto, encontravam-se estruturadas no Projeto Moradia, construídas com base na participação popular por meio do Instituto Cidadania. Assim, descreve Bonduki (2008, p.90) que

O Projeto Moradia surgiu no âmbito do Instituto Cidadania como uma proposta para buscar um equacionamento global da questão da habitação no Brasil. Desde o início, as diretrizes estabelecidas pelos coordenadores do Projeto deixavam claro que não se tratava de um programa de governo para a campanha presidencial, mas da montagem de uma estratégia geral – envolvendo todos os níveis de governo, setor privado, ONG’s, Universidades, movimentos sociais etc –, que objetivava transformar a moradia numa prioridade nacional, visando, num prazo a ser determinado pela proposta, a garantir a todo cidadão brasileiro uma moradia digna. Este desafio seria, portanto, não uma tarefa exclusiva de um governo, mas exigiria o cumprimento de um conjunto de ações de todos os segmentos da sociedade comprometidos com a proposta.

Bonduki (2009) argumenta que o projeto moradia previa expressiva diversidade de soluções para resolver o problema habitacional e tinha como pressuposto de que a questão da moradia não se resolve sem uma profunda reforma nas bases fundiárias, que desde a aprovação da Lei de Terras de 1850 instaurou no Brasil a propriedade privada da terra como mercadoria de posse inalienável, e, por isso, destaca o autor, a aprovação do Estatuto da Cidade, dada em 2001, era requisito para que se pudesse dispor de instrumentos urbanísticos e econômicos que fossem capazes de incentivar o cumprimento da Função Social da Propriedade, estabelecida na Constituição de 1988.

Em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH), que teria como gestor a Secretaria Nacional de Habitação, sendo esta uma das quatro secretarias que viriam a compor o Ministério das Cidades¹⁷, ainda em processo de estruturação (BONDUKI e ROSSETTO, 2008; BONDUKI, 2009). A PNH, de acordo com Maricato (2006), estruturou-se em três eixos fundamentais: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. Bonduki e Rossetto (2008, p.35), afirmam que

¹⁷ O Ministério das Cidades é atualmente composto pelas Secretarias da Habitação, do Saneamento, do Transporte e Mobilidade e de Programas Urbanos.

A nova PNH, de modo coerente com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade, reconhece a função social da propriedade e a habitação como questão do Estado e direito básico do cidadão, determinando-a como atribuição corrente dos três níveis de governo e preconizando a inclusão social e a gestão participativa e democrática.

A PNH reconhece que deve haver uma abrangente gama de soluções habitacionais em acordo, respectivamente, com as distintas classes sociais, tendo por base o fato de que as classes médias, ao não encontrarem moradias em acordo com suas demandas, tendem a disputar as moradias produzidas para as classes populares, bem como os recursos de financiamento para essas habitações (MARICATO, 2006). Como um desdobramento da PNH, formulou-se também o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que, como afirma Bonduki (2009) tinha por objetivo planejar, no médio e no longo prazo, as ações públicas e privadas necessárias ao equacionamento da questão habitacional brasileira, tendo sido concebido sob a égide da participação popular e da busca por alternativas múltiplas considerando a diversidade dos municípios brasileiros (BONDUKI, 2009).

Assim, segundo Cleandro Krause et al (2013) para os municípios de regiões metropolitanas e de grandes aglomerados haveria gama mais ampla de soluções do que para aqueles pequenos e médios, tendo em vista serem os primeiros dotados de maior complexidade socioespacial. Para a promoção de moradias bem localizadas em grandes cidades e regiões metropolitanas, um instrumento chave proposto pelo PlanHab seria o subsídio localização que definiria um financiamento diferencial para imóveis com localização mais central, logo, mais valorizados

Uma medida considerada essencial para baixar os custos de produção de habitações populares, a autogestão, era também prevista no rol de alternativas propostas pelo PlanHab. A autogestão mostrou-se uma opção próspera nas experiências paulistanas na gestão Erundina. Bonduki e Rossetto (2008, p.35) argumentam que

(...) a produção de habitação por autogestão constitui um dos programas essenciais para promover, com qualidade e baixo custo, a produção da habitação, além de estimular a organização popular, aspecto fundamental para enfrentar a questão social no Brasil urbano.

Para garantir o financiamento à autogestão, em 2004 foi criado, especificamente para esse fim, o Programa de Crédito Solidário, que, utilizando-se de recursos de um antigo fundo que encontrava-se praticamente inoperante, o Fundo de Desenvolvimento Social, criado em 1993, forneceria as condições para o atendimento das necessidades habitacionais das organizações sociais, estabelecidas em cooperativas e/ou associações, visando a produção e aquisição de novas habitações ou a conclusão e reforma de moradias existentes, mediante concessão de financiamento diretamente ao beneficiário final (CARDOSO e ARAGÃO, 2013). Contudo, argumenta Bonduki (2008), tratou-se de um programa de “fôlego curto” dado que estes recursos mostravam-se limitados e finitos, não dispondo de uma fonte sustentável a médio prazo para viabilizar sua continuidade.

Em termos de financiamento, de forma geral, das ações propostas pela PNH,

Em 2005, foi aprovado o projeto de lei de criação do fundo de moradia, denominado então de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A lei que instituiu o FNHIS também estabeleceu os elementos institucionais básicos para a criação do Sistema Nacional de Habitação [SNHIS], baseado em uma distribuição das atribuições entre os 3 níveis de governo, em que se estabelecia um papel fundamental para os municípios na implementação da política de habitação. Para aderir ao sistema, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação, a ser gerido por um conselho com participação popular, além da elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades da política em nível local. O Fundo foi instalado em 2006, contando com um compromisso do Presidente da República junto aos movimentos de moradia em alocar recursos na magnitude de R\$ 1 bilhão por ano. A grande mudança trazida pelo Fundo disse respeito à possibilidade de que a política habitacional passasse a contar com subsídios diretos, viabilizando assim o atendimento à habitação de baixa renda (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, pp.30-31).

O governo Lula, em princípio, promoveu uma reestruturação da política habitacional em âmbito nacional, sendo que, por meio de processos participativos, uma gama complexa de soluções habitacionais foi então proposta, incluindo significativa diversidade de soluções em acordo com as especificidades regionais e contemplando os três níveis de governo, como estabelecido no SNHIS. Cabe salientar ainda a estruturação do FNHIS como um passo importante para garantir a inclusão das classes populares, principalmente aquelas abaixo dos três salários mínimos.

Instrumentos como o subsídio localização, associados a outros previstos pelo Estatuto da Cidade, em tese, teriam o potencial de minimizar o quadro de expansão periférica e problemas socioambientais encontrados em São Paulo e nas cidades brasileiras de forma geral. Tal medida poderia estimular a promoção de habitações inseridas na malha urbana consolidada e melhor distribuídos no território, ainda que nada garantisse a permanência das populações atendidas nos locais de promoção desses empreendimentos. Em uma sociedade capitalista, são complexas as condições que propiciam ou não a permanência de populações de classes distintas em um mesmo espaço, dado que, na luta de classes manifesta no espaço urbano, a tendência é a prevalência das elites na conformação de espaços homogêneos, como destaca (ENGELS, 1879).

Contudo, em 2009, como resposta à crise imobiliária iniciada nos Estados Unidos, que passava paulatinamente a afetar negativamente o quadro macroeconômico internacional, o Ministério da Fazenda, em conjunto com o Ministério da Casa Civil, anunciaram o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) como uma estratégia anticíclica¹⁸ que, por meio de aporte massivo de recursos públicos, previa o estímulo as atividades econômicas do setor da construção civil e imobiliário em toda a sua cadeia, tendo como meta inicial a construção de 1 milhão de unidades habitacionais.

O Programa foi dividido em duas modalidades: o Programa Nacional de Habitação Urbana e Programa Nacional de Habitação Rural, sendo que aqui nos interessa tratar apenas daquele voltado às habitações urbanas, bem como dentro do mesmo, há uma distinção entre as cidades chamadas “sub 50”, com menos de 50 mil habitantes, a qual não daremos atenção, tendo em vista que nosso enfoque é o caso paulistano.

Uma consequência imediata ao lançamento do programa, afirma Bonduki (2009), foi que o PMCMV “atropelou” a construção do PlanHab e propôs seu próprio escopo de atuação, negando praticamente todo o complexo sistema político, institucional e financeiro então em consolidação, tendo como consequência, mais uma vez, a sujeição da produção habitacional pública as lógicas de mercado, com efeitos socioespaciais bastante negativos. Contudo, o mesmo autor defende que se deve levar em conta que o programa representa uma mobilização de recursos única na história para

¹⁸ Tal estratégia, pautada na economia Keynesiana, tem por fundamento o estímulo aos gastos e ao déficit público em detrimento da busca pela geração de superávit. Essas medidas representam o repasse de recursos públicos para a iniciativa privada com vistas a evitar a falência de setores afetados pelas crises sistêmicas.

a produção habitacional (da ordem de 20 bilhões de reais em sua primeira fase), e que pela primeira vez contamos com subsídios que se aproximam a 100% para aqueles que não são capazes de arcar com os custos de um financiamento.

Ainda que consideremos a relevância do aporte de recursos, as distorções promovidas pelo programa são evidentes. Sendo, como mencionado, elaborado pelos Ministérios da Fazenda e da Casa Civil, não houve qualquer participação do Ministério das Cidades na concepção do “pacote habitacional” (ARANTES e FIX, 2009).

De acordo com Pedro Arantes e Mariana Fix (2009), o Conselho das Cidades não teve qualquer participação na elaboração do pacote e o Plano Nacional de Habitação foi sistematicamente ignorado. Os autores afirmam ainda que, ao invés do FNHIS, que deveria concentrar todos os recursos para a habitação social e que conta com um conselho dotado de participação social, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é que reúne os recursos do programa para a faixa 1¹⁹, que contempla a menor renda, um fundo, segundo os autores, mais maleável e desregulado, sem conselho, apontando para maior possibilidade de favorecer o mercado em detrimento das efetivas demandas por habitação. As faixas 2 e 3²⁰, por sua vez, que incorpora as classes média e média baixa, foram contempladas pelo FGTS, cujo conselho curador é formado por 50% de votos do governo, 25% de empresários e outros 25% representam uma complexa e fragmentada conjunção de centrais sindicais, sendo muitas delas dotadas de interesses concorrentes (FIX e ARANTES, 2009).

Cabe ressaltar que para cumprir os objetivos de fortalecer o setor da construção civil, bem como o imobiliário, Krause et al (2013) defendem que no PMCMV,

(...) parece haver um arranjo *sui generis* entre política, plano e programa, distinto daquele comumente empregado no planejamento e na gestão das políticas públicas, que define uma hierarquia que associa, do mais geral ao mais particular, políticas a planos, esses a programas e, por fim, aos projetos específicos. (...) No caso aqui analisado, um programa, o MCMV, que define

¹⁹ Para o Programa Minha Casa, Minha Vida 1 (2009), a faixa I corresponderia aquela com renda máxima inferior a 1395 reais, sendo esse valor alterado para 1600 reais no Minha Casa Minha Vida 2 (2011) e 1800 reais no MCMV 3 (2015).

²⁰ Para o Programa Minha Casa, Minha Vida 2 (2009), a faixa II corresponderia aquela com renda entre 1395 a 2790 reais e a faixa III corresponderia aquela com renda entre 2790 a 4650 reais. No Minha Casa Minha Vida 2, esses valores são alterados, sendo a faixa II correspondente aquela com renda entre 1600 a 3100 reais e a faixa III com renda entre 3100 e 5000 reais. Em 2015 foi anunciado que o programa passaria a contar com uma nova faixa a partir de 2016, a faixa “1,5”, que atende a famílias com renda entre 1800 e 2300 reais, configurando-se como faixa “intermediária” entre a 1 e a 2. Ao passo em que a faixa 1 recebe praticamente subsídio integral, a faixa 1,5 passará a contar com subsídios de até 45 mil reais e arcará com juros de 5%, abaixo dos valores de mercado.

uma estratégia de ação e apresenta os mecanismos para tanto, parece ter sido alçado à esfera de política de provisão habitacional. E é aí que a questão da relação entre aquilo que preconiza o MCMV e aquilo que define o PlanHab se torna ainda mais relevante (KRAUSE et al, 2013, pp.7-8).

Desse modo, ao invés de estar subordinado ao PlanHab, o PMCMV na verdade tomou o lugar da política habitacional, ainda que se trate de uma política autônoma de desenvolvimento econômico.

Argumentam Arantes e Fix (2009) que fica clara a primazia do mercado na definição das quantidades de moradias a serem produzidas por faixas de renda. Os autores destacam que a faixa 1, no PMCMV 1, que representava 82,5% do déficit do país receberia em torno de 40% das unidades, tendo 8% de seu déficit atendido. As faixas 2 e 3, no entanto que representam apenas 15,2% do déficit, receberiam 60% das unidades, tendo 70% de seu déficit atendido, sendo destas, 40% para a faixa 2 e 20% para a faixa 3. Krause et al (2013), utilizando-se de métodos estatísticos e valores de correlação, argumentam que o que parece orientar a produção do PMCMV não é o déficit habitacional, ou seja, a demanda acumulada não solvável pelo mercado, mas sim a demanda por novas habitações, compreendida como aquela que emerge da formação de novas famílias e da vontade ou necessidade subjetiva de obter uma nova moradia, sendo que, para os autores, o programa pode estar estimulando inclusive a compra de segundas residências.

Cabe destacar que no MCMV 2, que previu a construção de mais 2 milhões de unidades habitacionais, as metas por faixa alteram-se substancialmente, sendo que 60% da produção seria voltada a faixa 1, 30% para a faixa 2 e apenas 10% para a faixa 3, mostrando-se como uma evolução importante no programa. No fim de 2015 foi anunciado a terceira fase do programa, que deve contar com mais 3 milhões de unidades, e ainda com uma faixa intermediária de atendimento entre as faixas 1 e 2, a faixa “1,5”.

No que tange ao modelo de produção preconizado pelo programa, no que se refere à faixa 1, o mesmo se baseia no repasse quase integralmente subsidiado. Os beneficiários pagam uma parcela fixa que, em princípio, não excederia 5% de sua renda, sendo posteriormente determinada no valor de R\$ 50 ao longo de dez anos. As unidades atualmente, não podem exceder o valor de R\$ 76 mil. Para a faixa 2 as unidades podem chegar ao valor de R\$ 190 mil contando com subsídios da ordem de R\$ 23 mil. Para a

faixa 3 não há subsídio mas sim valores menores de impostos e prestações com relação aos correntes no mercado.

A produção para a faixa 1 é realizada

(...) “por oferta”, o que significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova-o junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a CAIXA, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A CAIXA define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, elaboradas pelas prefeituras. Os municípios têm como incumbência cadastrar as famílias com rendimento de 0 a 3 salários mínimos, além da participação por meio da doação de terrenos, isenção tributária e desburocratização nos processos de aprovação e licenciamento e também na flexibilização das normas urbanísticas para permitir aumentar os índices de utilização do solo nos empreendimentos do MCMV (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p.37).

Portanto, cabe aos municípios basicamente a função de cadastrar as famílias e flexibilizar suas normas urbanísticas de acordo com o que melhor convir ao mercado na produção habitacional. Nesse sentido,

A hegemonia do setor privado como agente promotor tem várias consequências sobre as características da oferta. As construtoras, embora sem risco (ou com baixíssimo risco) e sem gastos de “incorporação imobiliária” irão buscar sempre incluir nos seus ganhos não apenas aqueles obtidos na construção como também as margens que puderem ser imputadas sobre o preço original da terra, ou seja, os lucros globais não são apenas aqueles aferidos no processo de produção (lucro da construção), mas também o lucro aferido no processo de mercantilização do empreendimento (lucro imobiliário decorrente da transformação do uso do solo). Dentro dessa lógica de busca de maximização da valorização do investimento, as construtoras irão buscar os terrenos mais baratos, portanto com maiores problemas de acessibilidade e de infraestrutura, que permitirão incluir uma margem de lucro, considerados os valores tetos do programa. Todavia, o fato de trabalhar com as terra mais baratas não reverterá necessariamente no custo final para os adquirentes, já que os agentes tendem a trabalhar sempre com os tetos de financiamento como valores finais, ou seja, a utilização dos terrenos mais baratos reverterá como ampliação das margens de lucro e não como redução do preço final. Mas essa estratégia de valorização do capital tem como consequência um aumento do “custo” social final do empreendimento, já que os adquirentes terão que arcar com maiores despesas de transportes e com problemas de infraestrutura no entorno, “pagando” então pelo lucro das construtoras e reafirmando o modelo da espoliação urbana que caracteriza o processo de urbanização brasileiro historicamente (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p.54).

Ou seja, o modelo adotado pelo programa tende a gerar disparidades e fomentar o quadro de expansão urbana e contradições socioambientais, tendo mais uma vez como base a produção mercadológica da moradia na qual, agora, mesmo a habitação para as classes de baixa renda torna-se um negócio altamente rentável.

Como argumentam os autores anteriormente citados, ainda que sejam garantidos os lucros na produção massiva para a Faixa 1, a tendência do programa é priorizar as faixas 2 e 3, nas quais as habitações produzidas podem ser dotadas de maiores valores de venda por serem ofertadas diretamente ao beneficiário final que pode obtê-la junto as construtoras ou em feirões da Caixa, com subsídios propiciados por recursos do FGTS, no caso da faixa 2, ou revertidos em taxas de juros menores que os de mercado, no caso da faixa 3. Portanto, maiores lucros são propiciados pela oferta de moradias para as faixas 2 e 3, ao contrário do que ocorre para a faixa 1, visto que para essa há valores máximos de compra mais baixos pré-definidos pela CAIXA.

Outra crítica feita é a ênfase no modelo de grandes condomínios fechados. Como destaca Rolnik (2015, p.309), para a faixa 1, esse modelo requer, além da cobrança da mensalidade do programa, a qual, para a autora, visa “a introdução a disciplina financeira e a adesão a sua lógica” por parte dos trabalhadores pobres, requer a cobrança de taxas de condomínio que encarecem substancialmente a vida dos trabalhadores, dado que, além dessas, os mesmos passam a comprometer-se como gastos de água, luz, gás e outros, sendo que, principalmente as populações advindas de favelas, não estavam acostumados a arcar.

A autogestão, que como tratamos anteriormente se conforma enquanto alternativa importante de provisão habitacional, e que vinha sendo preconizada como alternativa incluída no PlanHab, torna-se no PMCMV uma opção limitada, sendo contemplada pela modalidade Entidades, que se trata não mais do que uma continuidade do Programa de Crédito Solidário, tendo como fonte de recursos o Fundo de Desenvolvimento Social que, como discutido anteriormente, apresenta limitações representativas. A modalidade Entidades do MCMV contempla a faixa 1 do programa, e é por meio dela que estão atualmente sendo produzidas algumas das unidades habitacionais por meio da reabilitação de edifícios vazios no Centro de São Paulo, como trataremos no capítulo 5.

Considerando todo o exposto, cabe analisar, atendendo aos objetivos do presente capítulo, como o PMCMV tem sido implantado no contexto paulistano, procurando

discutir, sob a ótica da produção do espaço, seus possíveis desdobramentos socioambientais.

O trabalho de Eduardo Marques e Leandro Rodrigues (2015) analisa a atual produção do PMCMV na metrópole paulistana, fornecendo evidências que permitem supor a continuidade no padrão de produção periférica de conjuntos habitacionais tal como praticado no período do BNH, ainda que em escala substancialmente menor. Dados recentes sobre as favelas em São Paulo, a serem tratados mais adiante, parecem apontar também para a continuidade na expansão das mesmas, sendo que as populações mais pobres permanecem com poucas opções formais ao atendimento de suas demandas por moradia.

Marques e Rodrigues (2015) apresentam uma tabela que correlaciona os empreendimentos contratados pelo PMCMV até Junho de 2013 por faixa de atendimento com o efetivo déficit habitacional (DH)²¹ concentrado naquela faixa, como exposto a seguir (tabela 2.1).

Tabela 2.1: Proporção do DH atendido pelo MCMV na RMSP, por faixas

	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total
Déficit RMSP	524.005	90.226	15.269	694.047
%	75,5	13	2,2	100
UH produzidas na RMSP	36.713	41.455	29.421	107.589
%	34,1	38,5	27,3	100
Proporção do DH atendido (%)	7,0	45,9	192,7	15,5

Fonte: Marques e Rodrigues, 2015, p.350.

²¹ Importante ressaltar que a discussão sobre déficit habitacional é bastante complexa e não chega a valores consensuais. A Fundação João Pinheiro, partindo de dados do CENSO de 2010, estipulou o déficit habitacional do município de São Paulo em 474 mil unidades, incluindo nesse cálculo unidades a repor por precariedade, e a prover por adensamento excessivo, comprometimento excessivo com aluguel e coabitação familiar (FJP, 2013). O Plano Municipal de Habitação de São Paulo (PMH), por sua vez, calculou em 133.291 domicílios o déficit ocasionado pela inadequação habitacional, e em 93.732 domicílios o déficit por coabitação familiar, que totalizam aproximadamente 227 mil domicílios (PMSP, 2011). O PMH calculou ainda um total de 889.808 domicílios em situação de inadequação habitacional, contemplando aquelas habitações que requerem regularização fundiária, melhorias urbanísticas ou reformas da edificação, as quais hoje se localizam em favelas, loteamentos irregulares, núcleos urbanizados, cortiços e conjuntos habitacionais irregulares. Considerando toda a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), o déficit estimado para o ano de 2013 pelo Centro de Estudos da Metrópole, citados por Marques e Rodrigues e (2015), é de 694.047 unidades habitacionais, das quais 524.005 concentradas nas famílias com renda entre 0 a 3 salários mínimos, representando 75,5% do total, e 90.226 na faixa de 3 a 6 salários mínimos, representando em torno de 13% do total. Ainda que não se tenha um consenso relativo ao déficit habitacional, os dados demonstram o quão expressiva é a quantidade de moradias precárias em São Paulo, sendo grande parte das mesmas localizadas em áreas ambientalmente sensíveis.

Os dados apresentados na tabela 2.1 corroboram com as críticas preconizadas pelos autores aqui referenciados. Percebemos primeiramente que apenas 7% do déficit concentrado na faixa 1 foi atendido, o que aponta para a restrita inclusão das classes desfavorecidas, as quais permanecem em condições precárias de habitação, sendo a favela opção ainda recorrente.

Já na faixa 3, 192,7% do déficit encontra-se atendido, ou seja, além de zerar o pouco expressivo déficit habitacional concentrado nessa faixa, a produção provavelmente atende ainda a demanda futura por habitação e pode, como destacado anteriormente, estar financiando segundas moradias, o que pode se conformar como investimentos especulativos de longo prazo. Chama a atenção ainda o dado apresentado pelos autores de que a produção para a faixa 1 foi de 115 empreendimentos pelo FAR e de apenas 33 empreendimentos pelo Entidades, o que expõe a primazia do modelo hegemônico na produção de habitação social pelo mercado.

Na tabela 2.2, a seguir, Marques e Rodrigues (2015) procuraram evidenciar as distâncias entre os empreendimentos não apenas com relação aos centros metropolitanos principais, configurados como a Sé e a Berreni/Faria Lima, mas também com relação a centralidades de caráter local como Santo Amaro, Penha, os centros de São Bernardo do Campo, Santo André, Osasco, Mogi das Cruzes e Guarulhos, sendo calculadas as distâncias euclidianas entre os empreendimentos e o centro mais próximo (MARQUES e RODRIGUES, 2015, p.357). Os autores incluíram também, como parâmetro de comparação, a distância dos empreendimentos da COHAB-SP e CDHU²², utilizando-se dos mesmos critérios.

Tabela 2.2: Distâncias a centralidades por faixas MCMV, COHAB e CDHU (km)

	Faixa 1		Faixa 2		Faixa 3		COHAB		CDHU	
	Média	Desvio	Média	Desvio	Média	Desvio	Média	Desvio	Média	Desvio
Distância da Sé	26,0	12,0	21,3	10,5	18,7	7,6	18,4	6	23,3	10,2
Distância da Berrini	28,2	14,3	23,3	11,9	19,5	8,3	22,2	8,2	25,8	14,2
Distância da centralidade mais próxima	9,5	4,9	7,8	4,8	7,7	4,5	10,5	4,3	10,2	6,5

Fonte: Marques e Rodrigues, 2015, p.357.

Observamos na tabela 2.2 que os empreendimentos construídos para a faixa 1 localizam-se em maior distância tanto dos centros principais quanto de centralidades

²² Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo.

locais em detrimento dos empreendimentos construídos para as faixas 2 e 3, o que evidencia o maior grau de periferização das classes populares em detrimento das classes médias, as quais tendem a prevalecer em melhores localizações.

Entretanto, destacam os autores, as distâncias médias dos empreendimentos produzidos para a faixa 1 do MCMV coincidem com aqueles dos conjuntos do CDHU e da COHAB e, sendo esses conjuntos produzidos sobretudo para estratos da população que equivaleriam a faixa 2 do programa, há, segundo os autores “menor” grau de segregação se comparados a políticas anteriores, visto que populações mais pobres estão a mesmas distâncias de centralidades do que populações de classe média baixa, o que, para nós, não desqualifica a permanência de caráter segregador dessa política, sendo que a ênfase em dados milimetricamente calculados acaba “mascarando” uma lógica de produção do espaço que permanece excludente e desigual.

Mapa 2.2: Empreendimentos do MCMV na RMSP até Junho de 2014 – Faixa 1

Fonte: Marques e Rodrigues, 2015, p.353.

Mapa 2.2: Empreendimentos do MCMV na RMSP até Junho de 2014 – Faixa 2

Fonte: Marques e Rodrigues, 2015, p.354.

Mapa 2.2: Empreendimentos do MCMV na RMSP até Junho de 2014 – Faixa 3

Fonte: Marques e Rodrigues, 2015, p.355.

Como podemos verificar nos mapas 2.2, 2.3 e 2.4 acima, também produzidos por Marques e Rodrigues (2015), a distribuição dos empreendimentos contratados em nível metropolitano parece significativamente mais heterogênea se considerado aos grandes conjuntos produzidos pela COHAB-SP no período do BNH. No entanto, podemos notar uma maior concentração de pontos na porção leste da metrópole, bem como, significativas ocorrências nos extremos norte e sul, áreas de importante interesse ambiental, sendo que muitos dos últimos remanescentes florestais de mata atlântica não delimitados em perímetros de parques encontram-se suprimidos pelos conjuntos em construção.

Outro aspecto avaliado por Marques e Rodrigues (2015), diz respeito as distâncias entre os empreendimentos e as estações do metrô e da CPTM²³, visto serem esses transportes de maior capacidade e, em tese, maior eficiência, conformando-se como uma informação importante para caracterizar a acessibilidade dos conjuntos. Foram incluídas no cálculo as distâncias entre os conjuntos da CDHU e da COHAB em relação às estruturas descritas, além da distância entre esses e os conjuntos do PMCMV (tabela 2.3 abaixo).

Tabela 2.3: Distâncias medianas a estações de Metrô e CPTM e conjuntos de políticas anteriores por faixa

	Est, Metrô	Est. CPTM	COHAB	CDHU
Faixa 1	4,0	3,6	3,5	1,9
Faixa 2	3,6	2,5	4,6	2,6
Faixa 3	4,6	3,4	3,9	2,5
COHAB	2,3	3,4		
CDHU	3,9	2,9		

Fonte: Marques e Rodrigues, 2015, pp.359 (adaptado).

Observamos que as distâncias entre os conjuntos de todas as faixas do MCMV e as estações de metrô são bastante próximas, todas apresentando valores em torno de 4 km. Além disso, essas distâncias são maiores do que aquelas que os separam de estações da CPTM, o que, para Marques e Rodrigues (2015), é esperado, dado o caráter mais periférico de abrangência das mesmas. Constatamos que há maior oferta de estações da CPTM em toda a região metropolitana em detrimento do metrô, que se restringe ao município de São Paulo.

²³ Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

Afirmam os autores que a concentração dos empreendimentos da CDHU e da COHAB-SP em Itaquera explica sua maior proximidade às linhas de metro em detrimento dos conjuntos do MCMV, sendo esses, como se pode observar, mais próximos as linhas da CPTM.

Observamos ainda que contrariando o esperado, os conjuntos da faixa 3 são mais distantes do metrô do que os das faixas 1 e 2, fato não explicado pelos autores, o que certamente aponta para a necessidade de se aprofundarem os estudos com relação a localização dos empreendimentos dessa faixa.

Se, por um lado, os empreendimentos do PMCMV parecem contribuir com a continuidade da tendência de produção periférica da moradia, por outro, o fato de o programa permanecer com restritas opções para a população mais pobre (com renda máxima de 3 s.m.), parece contribuir também com a continuidade de processos de reprodução de favelas em áreas ambientalmente protegidas e frágeis.

Para avaliar essa questão, recorreremos inicialmente ao trabalho de Saraiva (2015), que apresenta uma análise ampla sobre os processos em vigor nas favelas ao longo das últimas duas décadas²⁴. A autora destaca inicialmente que no período considerado permaneceu o aumento no número de habitantes em favelas, ainda que, em termos relativos, observamos uma diminuição proporcional de favelados com relação ao total de habitantes do município.

Saraiva (2015) enfatiza que, se entre 1991 e 2000 a taxa geométrica de crescimento anual da população favelada era de 2,97 a.a., em detrimento de 0,88 a.a. observado para o município, entre 2000 e 2010 a taxa de crescimento em favelas foi de 0,41 a.a. em detrimento de 0,76 a.a. observado para o município. A tabela 2.3 abaixo sumariza alguns aspectos fundamentais relativos às favelas entre 1991 e 2010.

²⁴ Importante salientar, como vimos quando da revisão do trabalho de Saraiva e Marques (2011), que a análise de dados sobre favelas é complexa mediante tanto a dinâmica desses assentamentos quanto das distinções impostas entre os dados obtidos por meio dos “setores subnormais” do IBGE em relação aos dados específicos municipais. Além disso, como discute Saraiva (2015), entre 2000 e 2010 houve melhora significativa no sentido de precisar os dados sobre “setores subnormais” por parte do IBGE, pela maior subdivisão de setores censitários, permitindo a obtenção de maior quantidade de dados, e pela melhoria das bases cartográficas, permitindo também maior precisão na identificação desses setores. Para detalhes metodológicos, ver o trabalho da autora (SARAIVA, 2015).

Tabela 2.3: População do município de São Paulo em favelas (1991-2010)

	Pop. MSP	Pop. favelas	% Pop. favelas	Densidade demog. favelas (hab/ha)
1991	9.644.122	891.673	9,2	392
2000	10.434.252	1.160.597	11,1	409
2010	11.253.503	1.209.648	10,7	431

Fonte: Saraiva (2015), p.318.

O fenômeno do adensamento demográfico das favelas observado na tabela, segundo Saraiva (2015), pode referir-se, por um lado, a maior precisão metodológica na definição dos perímetros ocupados por esse tipo de assentamento, sendo que as áreas definidas em períodos anteriores podem estar superestimadas. No entanto, o fenômeno pode estar relacionado tanto à tendência de diminuição na densidade domiciliar, que nas favelas, nos períodos de análise, passou de 4,6 para 4,0 e depois 3,6²⁵, indicando um possível aumento no número de domicílios para absorver as novas demandas, quanto pela insuficiência das políticas de habitação social no atendimento ao déficit habitacional acumulado, acabando por gerar crescente expansão ou adensamento desses assentamentos.

Em termos de infraestrutura, no entanto, Saraiva (2015) sugere que houve melhoria substantiva. A porcentagem de domicílios abastecidos por água potável via rede passou de 89,7% em 1991 para 97,3% em 2010. Quanto ao atendimento por serviço de coleta de esgoto os valores são ainda mais representativos, passando de 25,1% em 1991 para 79,4% em 2010. Os domicílios atendidos por coleta de lixo, por sua vez, eram 63,3% em 1991 contra 79,4% em 2010. Esses valores indicam forte presença das políticas de urbanização de favelas, ainda que, segundo a autora, a manutenção sobre a infraestrutura instalada seja um problema a ser ainda estudado, dado que há informações de que a mesma é muitas vezes ausente.

As favelas continuam concentrando a população com renda inferior a 3 salários mínimos, sendo que, em 2010, 95,6% dos chefes de família em favelas enquadram-se nessa faixa de renda, em detrimento de 68,6% observados pelo município. Saraiva (2015) destaca que na década de 2000 houve significativa valorização do salário mínimo, contudo descontando-se a desvalorização monetária medida pela inflação, o

²⁵ Interessante perceber que essa diminuição na densidade domiciliar em favelas pode representar minimamente uma situação menos precária no sentido de maior disponibilidade de área domiciliar por habitante. Evidente que isso não representa uma melhora substantiva em termos de qualidade das unidades e do habitat em geral.

rendimento médio dos chefes de família em favelas observou pequena queda, sendo de R\$ 334,55 em 2000 e R\$ 333,57 em 2010.

Os dados trabalhados permitem ressaltar, por um lado, a continuidade no processo de reprodução de favelas, ainda que, por outro, observemos uma “freada” na expansão desse tipo de assentamento, acompanhado de significativo ganho em termos de infraestrutura.

Atendendo aos objetivos do presente capítulo optamos por observar, mais detidamente, as dinâmicas recentes que se impõem sobre as favelas nos extremos norte e sul do município de São Paulo. Seleccionamos, assim, os cinco distritos da zona norte que fazem limite com a Serra da Cantareira, onde se localiza o Parque Estadual da Cantareira, e os nove distritos localizados na zona sul e inseridos total ou parcialmente nas Áreas de Proteção aos Mananciais, que, como vimos, se encontram também importantes Unidades de Conservação em nível estadual e municipal. Seleccionados os distritos, construímos a tabela 2.4 abaixo contando com dados sobre domicílios em favelas extraídos do Habisp e sumarizados na plataforma Infocidade da PMSP, no período de 2008 a 2014, ou seja, mesmo período de atuação do PMCMV.

Tabela 2.4: Estimativa dos domicílios em favelas em áreas de relevância ambiental nos extremos norte e sul do MSP (2008 a 2014)

Distritos que fazem fronteira com o Parque Estadual da Cantareira (ao Norte)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jaraguá	8.316	7.887	7.873	7.894	7.883	8.196	9.045
Brasilândia	18.952	19.153	18.281	18.787	20.479	19.987	22.883
Cachoeirinha	8.271	8.029	8.961	8.711	8.738	9.355	9.355
Mandaqui	1.161	1.189	1.188	1.188	1.188	1.188	1.188
Tremembé	4.978	7.399	7.295	7.295	7.829	7.829	7.829
Total	41.678	43.657	43.598	43.875	46.117	46.555	50.300
Distritos total ou parcialmente inseridos nas APMs (ao Sul)							
Jd. Ângela	14.134	15.622	15.082	15.082	20.759	19.417	19.465
Socorro	550	748	761	761	769	769	769
Cid. Dutra	6.527	6.400	6.602	6.588	7.113	5.628	5.628
Grajaú	12.572	19.617	19.564	19.623	19.388	17.289	17.289
Parelheiros	4.063	3.932	3.932	3.932	4.027	4.027	4.027
Marcilac	73	73	73	73	73	73	73
Jd. São Luis	20.414	20.536	21.125	21.145	21.099	21.076	20.741
Cid. Ademar	13.146	14.409	13.172	13.887	16.221	16.221	16.221
Pedreira	11.385	8.505	11.086	10.371	8.846	8.846	8.846
Total	83.164	89.842	91.367	91.462	98.295	93.340	93.059
Total MSP	382.296	388.933	386.483	386.188	393.447	389.920	398.200

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Habisp sumarizados no Infocidade (PMSP).

Percebemos inicialmente que o número de domicílios em favelas cresceu sensivelmente em todo o município, o qual apresentou um acréscimo total de 15.904 domicílios em favelas no período estudado, o que representa em termos relativos um montante de 4,16%.

No caso dos distritos que fazem fronteira com o Parque Estadual da Cantareira, no extremo norte do município, observamos um acréscimo total de 8.622 domicílios em suas favelas, representando em termos relativos um aumento da ordem de 20,68%. No caso dos distritos total ou parcialmente inseridos nas Áreas de Proteção aos Mananciais, no extremo sul do município, por sua vez, observamos acréscimo de 9.895 domicílios em suas favelas, representando, também em termos relativos, um aumento da ordem de 11,89%. À primeira vista, percebemos de imediato que o crescimento relativo nos distritos selecionados foi maior do que o calculado para o município em sua totalidade, sendo da ordem de cinco vezes maior para os distritos ao norte e de três vezes maior para os distritos ao sul.

Ao observarmos em termos de número de domicílios, tais dados parecem contraditórios, dado que, somando o total de domicílios nos distritos selecionados, obtemos um montante de 18.517, superior ao total observado para o município de 15.904. No mesmo período, todavia, notamos que muitos distritos apresentaram uma queda significativa no número de moradias em favelas, como, por exemplo, o distrito de Vila Jacuí, no extremo leste do município, o qual apresentava 9.326 domicílios em favelas em 2008 e passou a apresentar 1.682 em 2014. Uma hipótese coerente para explicar essa discrepância se refere à ineficiência de políticas de remoção de favelas em oferecer moradia adequada e permanente às populações removidas. Terminados contratos de moradia transitória, bolsa aluguel e outras, sem que se ofereça uma moradia para as populações removidas, seja por meio de imóvel próprio ou locação social, as mesmas tendem simplesmente a ocupar outras áreas da cidade até que tenham (ou não) sua demanda atendida. As áreas ambientalmente frágeis, nesse contexto, parecem ainda apresentar uma opção usual segundo os dados aqui trabalhados.

Dos distritos selecionados ao norte, podemos destacar Brasilândia, o qual, além de representar o distrito com maior número de domicílios em favelas em 2014, com um total de 22.883 domicílios, representou também o distrito “campeão” em número de favelas, contendo 94 núcleos de um total de 1.668 existentes no município (5,4%). Já nos distritos ao sul, podemos destacar o Jardim Ângela, que além de representar o segundo distrito com maior número de domicílios em favelas localizado nas APM com

19.465, representa ainda o terceiro do município em número de favelas, com 84 núcleos, perdendo apenas para Brasilândia, como citado, Capão Redondo e Cidade Ademar, ambos empatados em segundo lugar com 86 núcleos.

No âmbito metropolitano, entre 2000 e 2010, o número de residentes nos chamados setores subnormais passou de 756.400 para 885.900 habitantes, representando a significativa manutenção na reprodução dessa modalidade de assentamento. Um fato relevante sobre as favelas em âmbito metropolitano é a manutenção de condições de infraestrutura ainda bastante precária em alguns municípios. Em Carapicuíba, Ferraz de Vasconcelos, Embu, Francisco Morato e Franco da Rocha, por exemplo, o índice de domicílios que contam com coleta de esgoto é inferior a 50%, chegando a apenas 28,1% em Francisco Morato e 31% em Franco da Rocha (SARAIVA, 2015).

Em um sentido crítico, é importante considerar também que as dinâmicas contemporâneas de reprodução de favelas e ocupações informais carregam características especulativas. Considerando que os processos de regularização fundiária formalizam o direito de propriedade em áreas que antes possuíam restrições de ocupação, por exemplo, em APPs, o que ocorre é que a formalização desses assentamentos não deixa de carregar contradições referentes a propriedade privada da terra. Áreas antes indisponíveis ao mercado passam a sê-lo, o que fomenta muitas vezes ocupações de caráter especulativo, dado que, após regularizada a área, a mesma pode ser incorporada ao mercado formal do solo urbano.

No presente capítulo pudemos compreender como a questão habitacional fomentou historicamente uma lógica de produção do espaço pautada em assentamentos periféricos com precárias condições urbanas, seja pela falta de infraestrutura e transportes, seja pela própria insegurança do ambiente construído.

Tanto os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, quanto as habitações autoconstruídas pela classe trabalhadora, guardadas as devidas proporções, representam em geral um habitat de baixa qualidade ambiental, no qual se destacam a segregação socioespacial das classes de baixa renda e os impactos relativos à ocupação de áreas de importância ecológica.

Nos conjuntos habitacionais, predominou a lógica da produção em massa, não atentando para as especificidades e a fragilidade dos terrenos bem como para a

qualidade do produto arquitetônico. Nos loteamentos clandestinos, e mais expressivamente nas favelas predominou a ocupação de áreas preservadas e frágeis, contribuindo para a perda de áreas importantes do ponto de vista ambiental e a exposição da classe trabalhadora a situações de vulnerabilidade.

A continuidade do processo de produção do espaço pautada na lógica difusa e periférica de urbanização tende a reproduzir e aprofundar os problemas consolidados historicamente. A busca por alternativas que visem o aproveitamento das áreas urbanas consolidadas e com condições adequadas de habitação se faz premente. No próximo capítulo nos detemos à discussão sobre as possibilidades que se colocam para práticas distintas de produção do espaço no que se refere à alternativa à urbanização periférica e aos problemas socioambientais a ela relacionados e suas conseqüentes implicações para repensar a habitação social.

CAPÍTULO 3

HABITAÇÃO SOCIAL EM ÁREAS CENTRAIS: REABILITAÇÃO E ADENSAMENTO URBANO

Diante da miríade de problemas socioambientais associados a processos de expansão urbana, tem sido difundido no âmbito internacional a ideia de adensar as cidades para minimizar a continuidade de tais processos. Essa proposta tem sido traduzida de maneira geral no conceito de “cidade compacta”, o qual tem passado a fomentar discussões tanto no contexto das políticas públicas quanto do pensamento urbanístico em âmbito mundial. Ele coloca questionamentos à lógica preconizada para o suprimento das necessidades habitacionais na RMSP, historicamente conduzida pela reprodução do espaço periférico, seja pela autoconstrução em assentamentos informais, a profusão de favelas ou conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado²⁶.

No presente capítulo buscamos, em um primeiro momento, analisar como o estímulo a cidades densas tem sido difundido no plano internacional e quais os potenciais e limitantes socioambientais desse ideário frente ao desafio de fomentar a discussão crítica sobre produção do espaço, forma urbana e a problemática socioambiental. Em seguida, avaliamos a inclusão de tais discussões na agenda política paulistana como produto do reconhecimento dos problemas socioambientais tratados nos primeiros capítulos, tendo implicações sobre a defesa pela promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro, objeto da presente pesquisa.

3.1. A difusão de políticas voltadas ao adensamento urbano

3.1.1. As discussões sobre “cidades compactas”

No capítulo 1, vimos que o fenômeno de expansão ilimitada das cidades tem se manifestado de forma generalizada nos países centrais, tomando expressão nas análises sobre o urbano a partir dos anos 1960, quando tomou maior vulto. Tal processo

²⁶ Reiteramos que soma-se a isso os loteamentos de classe média e média alta, bem como os *alphaviles* voltados aos abastados. No entanto, a questão aqui se refere à habitação para a classe trabalhadora de baixos recursos.

conforma-se em torno de características análogas, ainda que seus determinantes possam ser distintos.

A partir dos anos 1990, com a consolidação do ideário ambiental, mormente dentro das controversas discussões sobre “desenvolvimento urbano sustentável”, uma das pautas relativas às cidades passa a ser a necessidade da reversão do quadro de expansão ilimitada das mesmas sobre os ambientes naturais localizados em suas imediações, bem como sobre a premência em incentivar o uso de transportes não movidos por combustíveis fósseis. Dessa forma, a promoção de “cidades compactas” passa a ser amplamente discutida no âmbito internacional enquanto forma urbana capaz de abarcar o novo quadro urbano-ambiental de busca por maior “equilíbrio” nas relações entre o ambiente natural e o ambiente construído. No presente tópico, inicialmente apresentamos a difusão de tal conceito e posteriormente buscamos apreendê-lo sob a ótica da produção do espaço, apontando, em um sentido crítico, para suas contradições e contribuições para o presente trabalho.

As principais vantagens socioambientais de cidades mais compactas frente a outras morfologias urbanas, de acordo com autores como Richard Rogers (2001) e Mike Jenks al (2010), seriam: a redução nos deslocamentos motorizados proveniente de usos mistos do solo urbano e das menores distâncias a serem percorridas diariamente, o que reduz as emissões de poluentes e gases de efeito estufa (GEEs); maior acesso ao transporte público, otimizando seu uso em detrimento do automóvel individual; manutenção de áreas preservadas e voltadas a atividades agrícolas nos arredores das cidades; melhor aproveitamento da infraestrutura consolidada e dos equipamentos urbanos instalados; economia de solo urbano; maior sociabilidade devido a maior interação social; a possibilidade de diminuição dos efeitos negativos da extração de matérias primas no ramo da construção civil, bem como da geração de resíduos, efluentes e emissões atmosféricas por meio da reabilitação de edificações vazias localizadas em áreas centrais antigas, entre outras.

A gênese das discussões sobre cidades compactas como ambientalmente relevantes pode ser encontrada no contexto europeu. Nesse sentido, a Comissão das Comunidades Europeias (CCE) lançou em 1991 o “Livro Verde sobre o Ambiente Urbano”, que teve por objetivo traçar diretrizes gerais para as cidades europeias na resolução de seus problemas sociais, políticos, econômicos e ecológicos. O crescimento difuso das cidades é criticado pelo documento e considerado desagregador das comunidades urbanas e gerador de graves pressões aos ambientes naturais.

Para Heloisa Costa (1999) é com a divulgação do “Livro Verde” que se difunde a concepção de cidade compacta enquanto o modelo “adequado” de cidade frente às tendências a urbanização difusa. A cidade compacta seria o modelo predominante de cidade na Europa anterior às primeiras evidências de expansão difusa no século XX, devendo ser retomado no contexto da crise ambiental.

Posteriormente a publicação do “Livro Verde”, a Comissão Européia instituiu o “Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano”, constituído por representantes nacionais e peritos independentes. As suas atribuições, definidas na resolução do Conselho de Ministros relativa ao “Livro Verde”, consistem, de forma geral, em “(...) estudar o modo como as futuras estratégias de planejamento urbano e utilização dos solos poderão integrar objetivos ambientais e aconselhar a Comissão sobre a forma como a dimensão do ambiente urbano poderá ser desenvolvida no âmbito da política ambiental da Comunidade” (CCE, 1996, p.3).

Com vistas a fomentar os indicativos do “Livro Verde” e propor diretrizes de ação entre os países da União Européia, a CCE, o Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano e o Diretório Geral de Meio Ambiente (*Environment Directorate-General* – DG XI) lançaram em 1994 a campanha das “Cidades Européias Sustentáveis”, desdobramento também da realização da primeira Conferência Européia sobre Cidades Sustentáveis, realizada no mesmo ano.

O primeiro relatório das “Cidades Européias Sustentáveis”, elaborado pelo Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano e pelo DG XI confere grande ênfase à promoção de “projetos compactos” de uso do solo urbano bem como da promoção de uma organização urbana pautada na cidade compacta e de usos mistos. A forma urbana compacta deve ser fomentada tanto por meio do planejamento territorial e da promoção de políticas habitacionais que aumentem as densidades demográficas em áreas consolidadas, proporcionando a recuperação de bairros que passaram por processos de esvaziamento, principalmente em áreas centrais e centros históricos (CCE, 1996).

Importante ressaltar que a institucionalização da utopia de cidade compacta na Europa, com a promulgação do Livro Verde, não deixou de permitir que, na prática, a lógica de produção massiva do ambiente urbano como estratégia de acumulação, orientasse também o crescimento das cidades para áreas periféricas. No entanto, isso se deu de forma bastante distinta do que ocorre nos EUA, onde a suburbanização ocorre sem limites, como fica claro na comparação entre Atlanta e Barcelona, promovida no

tópico seguinte do presente capítulo (ver figura 3.1). Ambas as cidades apresentam urbanização difusa, no entanto, em escalas bastante distintas.

Acompanhando a disseminação da defesa pela cidade compacta europeia, na América do Norte emergem, no início dos anos 1990, discussões relativas à necessidade de minimizar a expansão urbana ilimitada frente à problemática socioambiental trazida pela mesma. Passamos então a encontrar na literatura norte-americana no período, fortes críticas ao *urban sprawl*, compreendido como modelo de urbanização a ser revertido.

De acordo com Burchellet al (1998) *apud* Michael Neuman (2005, p.15), o *urban sprawl* teria como principais características: a baixa densidade residencial; o crescimento ilimitado em extensão de novos aglomerados fora do núcleo urbano original; a segregação espacial de diferentes tipos de uso do solo por meio do zoneamento; o desenvolvimento descontínuo da malha urbana (*leapfrog development*); planejamento fragmentado de uso do solo; transporte baseado fundamentalmente no uso de veículos automotores privados; grande difusão de núcleos comerciais ao longo das principais rodovias; e grande correlação ao provimento de habitações para populações de baixa renda, as quais seriam relegadas a periferia distante.

Diante de tal quadro, começam a surgir propostas nos âmbito institucional, político e acadêmico tanto no sentido da crítica quanto da formulação de propostas alternativas ao *urban sprawl*. Assim, como destacam Gerrit Knaap e Emily Talen (2005), emerge o conceito de *Smart Growth*, definido pela *Environmental Protection Agency* (EPA), a agência de proteção ambiental norte-americana, como o modelo de desenvolvimento urbano que atende a economia, a comunidade e o ambiente, direcionando as discussões referentes ao crescimento/ não crescimento para como e onde o novo desenvolvimento poderia ser acomodado (EPA, 2004 *apud* KNAAP e TALEN, 2005). Para atingir os fins do *Smart Growth*, a EPA fundou em 1996 a *Smart Growth Network*, uma coalizão dos setores público, privado e não governamental voltada à promoção do *Smart Growth* em bairros, comunidades e regiões por todos os Estados Unidos (KNAAP e TALEN, 2005).

De acordo com Knaap e Talen (2005, p.108), o *Smart Growth* está baseado em dez princípios: (1) Criar de uma gama de opções de habitação; (2) Promover bairros propícios aos deslocamentos a pé; (3) Encorajar a colaboração da comunidade e dos *stakeholders*; (4) Fomentar a consolidação de locais atrativos e distintos com forte senso de lugar; (5) Tornar as decisões sobre desenvolvimento baseado na prevenção de riscos e aplicando o princípio do custo-benefício; (6) Promover os usos mistos da terra; (7)

Preservar espaços abertos, terra agricultável, as belezas naturais e ambientes sensíveis; (8) Prover uma variedade de opções de transporte; (9) Fortalecer e direcionar o desenvolvimento para comunidades já existentes; e (10) Fomentar o *design* de projetos compactos.

Analisando criticamente os princípios do *Smart Growth*, percebemos que a discussão encontra-se fortemente pautada na reorientação das práticas do mercado, além de fomentarem uma visão mercadológica da cidade, pautada em princípios como a “colaboração de *stakeholders*”, associada à gestão das cidades como empresas²⁷, ou ainda o “fomento a locais atrativos” que reduzem as cidades a mero “lugar de consumo e consumo do lugar” (LEFEBVRE, 2010). Para Acselrad (2009b), grande parte da discussão sobre “cidades compactas” está baseada no que chama de visão tecno-material da cidade, ou seja, novas tecnologias e novas formas de *design* poupadoras de matéria e energia seriam o foco da “sustentabilidade” em um momento de consolidação do neoliberalismo e da visão de cidade empresa, que “ganha” de suas “concorrentes globais” por ser mais eficiente e “ecológica”, em um sentido de diferencial no competitivo mercado das “cidades globais”.

Do ponto de vista teórico, uma corrente em evidência de oposição ao *urban sprawl* é o *New Urbanism*, o qual se trataria da principal abordagem dentro de um campo teórico maior, reconhecido como *Neotraditional Development* (KAAP e TALEN, 2005; JABAREEN, 2011). Para Yosef Jabareen (2011), o *New Urbanism* tem por base estratégias de design pautadas nos formatos urbanos tradicionais para ajudar a conter o crescimento suburbano, bem como o declínio das áreas centrais, e construir e reconstruir bairros e cidades. Os urbanistas que defendem esta abordagem acreditam na volta de edifícios variados e de usos mistos, com ruas arborizadas. Este modelo incorpora grandemente as concepções de uso misto, alta densidade e transportes não baseados em fontes fósseis ou na mobilidade não motorizada.

Ainda que os princípios do *New Urbanism* sejam análogos aos do *Smart Growth*, Knaap e Talen (2005) argumentam que há distinções importantes entre eles. Enquanto o primeiro teria sido lançado em meio aos debates de uma comunidade de ambientalistas e políticos, o segundo se origina dentro da academia, nos debates entre arquitetos e planejadores urbanos. A agenda do *New Urbanism*, de acordo com os autores, articula-se no caráter do *Congress for the New Urbanism*, formado em 1993 por

²⁷ Sobre tal ponto ver o texto “Pátria, empresa e mercadoria” de Carlos Vainer (2000), insetido no livro “A cidade do pesamento único” (ver na sessão de referências bibliográficas).

um grupo de arquitetos, planejadores e pesquisadores engajados com a causa ambiental. Os adeptos ao *New Urbanism* definem a morfologia das cidades como o grande mote de suas discussões, argumentando que mudar a forma urbana é condição necessária para transformações econômicas, sociais e ecológicas.

Para Michael Neuman (2005), no entanto, pautar as discussões simplesmente em uma forma urbana “ecológica”, além de generalizar e tentar achar um desenho urbano único implica no risco de desviar das discussões sobre o *processo* de urbanização. Para o autor, os adeptos ao *New Urbanism* apenas resgatam os valores dos urbanistas modernistas, os quais acreditavam que se poderia mudar a sociedade por meio da forma e do *design*. Trata-se para o autor de uma perspectiva reducionista já que os *agentes* de produção do espaço urbano e suas *contradições* permanecem velados.

Lefebvre (2008; 2010) era crítico radical ao que chamava de “ilusão urbanística”, e defendia que a ênfase na discussão sobre forma urbana fundamenta a manutenção da ordem capitalista sobre a cidade por desviar o foco sobre o questionamento direto ao seu processo de produção, bem como pressupõe o controle ideológico sobre a vida cotidiana do trabalhador²⁸.

Sobre tal ponto, David Harvey (2015) apresenta uma crítica dialética, com a qual concordamos. Ao discutir as “utopias de formas espaciais” em sua obra “Espaços de esperança” (*Spaces of hope*), o autor afirma que muitos teóricos sobre a forma urbana acabam por idealizar utopias de cidade sem atentar para o que chama de “utopia do processo social”, ou seja, as mudanças sociais necessárias à busca pela concretização de suas utopias de cidade. Por outro lado, os teóricos da utopia do processo social, em geral os marxistas, que vislumbram nas contradições históricas as possibilidades de mudança, acabam por não refletir sobre as formas espaciais resultantes ou culminantes desse processo. Assim, a utopia do processo e a utopia espacial colocam-se dissociadas.

Nesse sentido o autor defende o que denomina de “utopismo dialético”. Exemplificando a partir do “*New Urbanism*”, Harvey (2015) acredita que, por um lado, o mesmo contribui para a crítica a expansão urbana baseada na reprodução dos subúrbios norte-americanos que ocorre sem limites desde a década de 1960, acarretando em múltiplos problemas socioambientais, dos quais o autor destaca o uso de

²⁸ As críticas de Lefebvre se voltam ao urbanismo modernista que reduzia a cidade a quatro funções básicas: habitar, trabalhar, circular e entreter. O autor sob a ótica de sua tese referente ao “direito a cidade” defende que as cidades não podem reduzir-se a um número limitado e pré-determinado de funções, dado que a cidade deve se concretizar como o espaço da liberdade, da apropriação coletiva e da construção da sociabilidade.

combustíveis fósseis, colocando-se, portanto, como referencial crítico a “utopia do mercado” em expandir as cidades à sua própria revelia.

No entanto, ainda que consideráveis urbanistas progressistas possam partilhar da visão crítica propiciada por essa corrente teórica, na prática, o *New Urbanism* acaba por fomentar projetos de intervenção urbana e de adensamento demográfico voltados a setores de alta renda²⁹, dado que, segundo o autor, o utopismo espacial na prática deve subjugar-se ao processo social de produção do espaço, que se dá evidentemente sobre bases capitalistas. Desse modo, ele defende que a discussão sobre a *forma espacial* não pode dissociar-se da crítica as bases de produção do espaço, servindo sobre ela apenas como horizonte desejável.

Para Harvey (2015, p.228) “as utopias da forma espacial pretendem tipicamente estabilizar e controlar os processos que têm de ser mobilizados para virem a se concretizar. Logo, no próprio ato de realização dessas utopias, o processo social toma as rédeas da forma espacial com que se pretende controlá-lo”.

Baseando-se nas críticas de Harvey (2015), propomos aqui uma compreensão dialética sobre tal discussão. Vimos no segundo capítulo que a ação contraditória do Estado com referência à problemática da habitação para as classes trabalhadoras de menores rendimentos foi fator primordial para a configuração de um modelo difuso de cidade baseado na expansão horizontal e periférica da mancha urbana, causando inúmeros problemas socioambientais. Isso se deu justamente pela prevalência de interesses privados, por um lado pela manutenção de baixos salários para a grande massa da classe trabalhadora, e por outro, pela prevalência de interesses do Capital na construção das políticas de habitação social.

Dessa forma, se um modelo mais denso de Cidade configura um referencial possivelmente mais adequado de urbanização frente ao quadro de problemas

²⁹ Harvey (2015) dá o exemplo de um grande loteador e incorporador imobiliário de Baltimore que, ao ver extinta suas possibilidades de novos lançamentos suburbanos, passou a investir na “recuperação” do centro da Cidade pautado em um discurso de “retomada das morfologias urbanas tradicionais” e outros princípios do *new urbanism*. Em São Paulo recentes lançamentos de luxo da *Odebrecht*, uma das maiores construtoras e incorporadoras do Brasil, têm sido influenciados pelo *new urbanism*, servindo o conceito de “cidade compacta” como *marketing* para atrair um público seletivo. Nos complexos multiuso “Parque da Cidade” e “Praça São Paulo” no setor sudoeste do município paulista, bem como no “Cidade Viva Residencial” em Santo André, município da região metropolitana, a conjugação em um mesmo espaço de prédios residenciais, comerciais, de escritório e *flets*, a proximidade a shoppings e hipermercados e a promoção de grandes “áreas verdes” tem sido associadas nas propagandas da construtora como promotoras de um novo modo de produzir cidade, garantidor de “sustentabilidade” e “qualidade de vida”, a “cidade compacta”. Essas informações constam nas propagandas dos empreendimentos disponíveis no *youtube*: https://www.youtube.com/watch?v=e1_L1alMuJ4; <https://www.youtube.com/watch?v=czLfkcdJMK4>; https://www.youtube.com/watch?v=bO_NxMq-Tk (acesso em 20/02/2015).

socioambientais enfrentados na RMSP, a busca por reorientar as práticas de produção do espaço depende justamente de enfrentamentos aos interesses liberais. Ou seja, no caso aqui tratado³⁰, a busca por uma cidade mais “compacta” pode configurar-se como referencial crítico a primazia do mercado diante da produção predatória e desigual do espaço urbano.

No entanto, é importante ressaltar que a expansão difusa e periférica da cidade no contexto paulistano não se configura como questão socioambiental apenas pela supressão de ambientes naturais ou pela maior necessidade de transportes motorizados, mas antes pelo forte caráter de injustiça ambiental³¹. Dessa forma, tratar o problema da expansão urbana em São Paulo puramente em termos de densidade urbana nos parece limitado, e frequentemente ideológico, dado que o adensamento analisado isoladamente não é capaz de abarcar a discussão sobre a distribuição dos riscos e benefícios ambientais entre as distintas classes sociais, sendo justamente nesse ponto que ganha importância, para nós, a habitação social nas áreas consolidadas da cidade.

A habitação social em áreas centrais, nos referidos termos, como aqui procuramos defender, não é importante, do ponto de vista socioambiental, apenas por adensar a mancha urbana consolidada e minimizar a expansão para áreas sensíveis, mas antes como medida de inclusão socioambiental, minimizando a continuidade de processos de exposição das classes de baixa renda à situações de precariedade e riscos diversos, como deslizamentos e enchentes, para as quais são mais vulneráveis.

Nesses termos, consideramos o adensamento um ponto importante, já que aponta para a possibilidade de abarcar em determinado espaço maior contingente de população, contribuindo para a inclusão socioambiental, mas insuficiente se deixarmos de lado a questão de classe que envolve tal aspecto, tendo, portanto, a habitação social caráter fundamental. No próximo tópico aprofundamos especificamente a discussão sobre densidade urbana sob a ótica ambiental, para, posteriormente, compreendermos as relações entre reabilitação urbana, habitação social e adensamento urbano mantendo a ótica sobre as práticas de produção do espaço.

³⁰ Sobre esse ponto, queremos destacar que não se trata de definir um modelo único e unidirecional para qualquer cidade em qualquer contexto, mas sim, para São Paulo referente aos problemas aqui tratados.

³¹ Para Henri Acselrad (2002, p.54), o conceito de injustiça ambiental “sugere uma distribuição desigual das partes de um meio ambiente de diferentes qualidades e injustamente dividido”. O autor chama a atenção assim para o fato de que a produção do espaço urbano em países periféricos tem sido pautada na reprodução de assentamentos precários, expondo as diferentes classes sociais a distintos riscos e benefícios ambientais da urbanização.

3.1.2. Densidade urbana sob a ótica ambiental

Nas discussões relativas às alternativas a continuidade de processos de expansão horizontal das cidades, considera-se elemento central a busca por densidades demográficas tidas como adequadas do ponto de vista socioambiental. Assim, tais discussões têm como premissa fundamental o incremento das densidades demográficas em áreas consolidadas da cidade para evitar que o crescimento populacional ou a solvência das necessidades habitacionais acumuladas venham a implicar no consumo de novas áreas. No presente tópico travamos uma discussão sobre a complexidade que envolve o tema da densidade urbana, sobretudo quando relacionamos tal aspecto com a qualidade do ambiente construído.

A densidade demográfica pode ser definida como o número total de pessoas que residem em uma determinada área da superfície terrestre, e quando tratada em termos das cidades pode ser denominada *densidade urbana*, sendo geralmente expressa em termos de habitantes por hectare (hab/ha). A densidade urbana costuma ainda ser compreendida de duas formas essenciais: a *densidade bruta*, a qual se refere ao número de pessoas que residem numa determinada área urbana, incluindo no cálculo as áreas ocupadas pelos diversos equipamentos urbanos que a compõem, como escolas, comércio, áreas verdes, etc.; e a *densidade líquida*, a qual se refere ao número total de residentes numa determinada área urbana considerando-se estritamente aquela utilizada para fins residenciais (ACIOLY e DAVIDSON, 1998).

A densidade pode ser expressa também em termos do número de unidades habitacionais existente em uma determinada zona urbana, sendo a mesma denominada *densidade habitacional*, expressa em geral em unidades habitacionais/hectare (uh/ha). A densidade habitacional, por sua vez, depende diretamente da cota de terreno por unidade, ou cota-parte de terreno. Essa cota se refere à área correspondente de terreno para cada unidade habitacional presente em determinado loteamento urbano. Assim, considerando hipoteticamente um lote de 1000m² com 25 unidades habitacionais, a cota de terreno por unidade seria de 40m² (ACIOLY e DAVIDSON, 1998).

O tamanho das unidades, por sua vez, vai depender do *Coefficiente de Aproveitamento* (CA), o qual relaciona a área de um terreno com a área passível de edificação no mesmo. Assim, tomando o exemplo do lote anterior, se o mesmo tivesse CA=2, a área passível de edificação no mesmo seria de 2000m², assim, se essa área

fosse dividida igualmente por unidade habitacional, cada uma delas teria uma área construída de 80m² (ACIOLY e DAVIDSON, 1998).

As discussões sobre “densidade urbana ideal” são bastante antigas e polêmicas entre os teóricos sobre o urbano. De acordo com Anna Christina Miana (2010), no campo do urbanismo, por exemplo, dois pensadores modernistas, Frank Lloyd Wright e Le Corbusier, tinham visões bastante distintas sobre o tema já nas primeiras décadas do século XX.

O primeiro acreditava que as cidades baseadas na expansão suburbana seriam ideais, com densidades líquidas inferiores a 10 hab/ha. O segundo, por sua vez, acreditava que densidades de até 3000 hab/ha garantiriam a manutenção de áreas verdes e evitariam problemas de congestionamentos. Podemos perceber que se trata de concepções extremadas, uma propondo a plena difusão e a outra a plena concentração da cidade.

No plano das discussões contemporâneas, uma análise empírica sobre densidades e qualidade do ambiente construído consta no trabalho de Acioly e Davidson (1998). Para esses autores, na prática, um conjunto de fatores influencia a densidade urbana: a disponibilidade de solo urbano; o *layout* dos assentamentos (o equilíbrio entre áreas públicas e privadas); a tipologia habitacional; o tamanho e a forma dos edifícios; a legislação de planejamento; o tamanho e dimensão dos lotes; *Standards* das ruas, infraestrutura e transporte; e tamanho das famílias.

Os autores contrapõem ainda as vantagens e desvantagens de altas densidades. As vantagens apontadas por eles são essencialmente as mesmas já anunciadas sobre as cidades compactas no tópico anterior, contudo, dentre as desvantagens, cabe citar: a possibilidade no aumento da criminalidade e da violência urbana pela aglomeração; a sobrecarga nas infraestruturas de abastecimento, bem como no sistema de transportes, no caso de planejamento inadequado; o aumento dos congestionamentos, no caso de o adensamento realizar-se desacompanhado de usos mistos do solo urbano, mantendo a segregação residencial; maior poluição e efeitos como as “ilhas de calor”, provocadas pela alta taxa de impermeabilização do solo associada a concentração de GEEs; além das possibilidades de degradação ambiental quando o adensamento ocorre de forma pouco preocupada com o meio físico.

Diante das desvantagens do adensamento trabalhadas pelos autores, cabe problematizar a associação não rara entre densidade demográfica, densidade construtiva e grau de verticalização, visão que acaba por considerar o adensamento populacional

prejudicial do ponto de vista ambiental pela ausência de áreas verdes intraurbanas e pelos efeitos climáticos negativos, além dos altos índices de impermeabilização do solo que acabam por influenciar negativamente a drenagem urbana ocasionando problemas como enchentes.

Um estudo de caso disponível no trabalho de Acioly e Davidson (1998) corrobora com a possibilidade de associar adensamento demográfico com a manutenção de áreas verdes e a diversidade na altura das edificações. Os autores relatam o caso de um assentamento de 115 ha na Cidade do México realizado em 1966, composto por habitações em edifícios de variadas alturas e atingindo uma densidade líquida de 711 hab/ha. Metade dos edifícios possui entre 4 e 5 pavimentos, sendo o restante distribuído entre edificações que variam de 7, 8 a 22 pavimentos, com apartamentos médios de 74m². Os autores ressaltam que, a partir dessa tipologia de projeto, apenas 15% da área total do assentamento são destinadas a uso residencial, 27% a arruamento, circulação de pedestres e estacionamento e 49% destinada a áreas verdes e de recreação. Dessa forma, é coerente afirmar que adensamento demográfico não implica necessariamente na perda de áreas livres e arborização urbana, bem como em taxas massivas de impermeabilização do solo.

No contexto brasileiro, se destaca o trabalho de Juan Luís Mascaró (1989), que relaciona os custos da infraestrutura a diversas variáveis, destacadamente a densidade urbana. O autor propõe que, para arcar com os custos de infraestrutura, bem como para garantir um uso mais equânime da mesma, seriam recomendadas densidades superiores a 300 hab/ha, sendo que densidades próximas a 600 hab/ha garantiriam custos de infraestrutura relativamente baixos ao mesmo tempo em que permitem qualidade ao ambiente construído. Considerando os custos levantados no período de realização de seu trabalho, com um aumento de 800% na densidade, partindo de 75 hab/ha para 600 hab/ha, o custo da infraestrutura urbana aumentaria apenas 30%, mostrando que as relações custo-benefício seriam interessantes. Em termos relativos, os custos de todos os diversos componentes infraestruturais tenderiam a cair com o aumento das densidades, sendo o mais representativo deles os custos com pavimentação de vias.

Na literatura mais recente sobre as relações entre densidade urbana e qualidade ambiental, encontramos o estudo de Todd Littman (2015), realizado no âmbito da política do *Smart Growth* norte-americano. O gráfico 3.1 abaixo, extraído do referido estudo, apresenta dados atualizados referentes às densidades brutas médias em algumas das principais metrópoles do mundo.

Gráfico 3.1: Densidades demográficas médias em algumas das principais metrópoles do mundo

Fonte: LITTMAN, 2015, p.15. Obs: Buenos Aires não fica na Europa e nem a Cidade do México na América do Sul.

Percebemos na leitura do gráfico acima que cidades fortemente marcadas pela configuração urbana difusa, ou associadas ao *urban sprawl* norte-americano, tais quais Atlanta, Huston, Chicago ou Los Angeles, apresentam densidades médias inferiores a 50 habitantes por hectare. Como vimos anteriormente, esse processo acaba por consumir grandes áreas, carregando fortes componentes ambientais negativos e representando um modelo de urbanização predatório do ponto de vista socioambiental.

Em uma zona intermediária encontramos as cidades latinoamericanas, além de muitas cidades européias. Podemos citar a título de exemplo, cidades como Brasília e Curitiba, com densidades médias pouco superiores aos 50 hab/ha até cidades como Cidade do México e Rio de Janeiro, com densidades próximas aos 100 hab/ha. Ainda

que São Paulo não apareça no gráfico referido, sua densidade média encontra-se no mesmo grupo das cidades latinoamericanas de forma geral, sendo a mesma próxima aos 75 hab/ha segundo dados do Censo demográfico de 2010. Londres, Praga e Paris, aparecem com densidades bastante próximas a muitas cidades latinoamericanas, girando em torno dos 100 hab/há, já Barcelona apresenta densidade sensivelmente superior, próxima aos 200 hab/ha.

Cidades marcadas pela extrema compactação, tipicamente asiáticas, apresentam densidades médias próximas aos 400 hab/ha tais quais Seoul, Hong Kong ou Mumbai (Bombay). As cidades asiáticas são o exemplo máximo de compactação urbana, o que se deve a grande concentração populacional em territórios relativamente pequenos, o que torna a escassez de solo urbano muito maior, tanto em termos relativos quanto em termos absolutos. Essa extrema compactação nos parece negativa, dado que favorece a concentração de poluentes e tem sido associada, no caso das sociedades asiáticas, a habitações cada vez menores, diminuindo a qualidade do habitat individual.

É coerente, portanto afirmar que é impossível definir uma “densidade ideal”, dado que, como destacam Acioly e Davidson (1998), a densidade urbana depende de uma multiplicidade de fatores, sendo um de seus principais componentes a própria percepção da população quanto à densidade, sendo que as diferentes culturas tendem a compreender uma mesma densidade urbana de forma absolutamente distinta.

Em contraponto, a figura 3.1 extraída do trabalho de Littman (2015) parece corroborar com a ideia de que cidades mais densas tendem a representar ganhos ambientais significativos. Na figura observamos a área ocupada pelas manchas urbanas de Atlanta, nos EUA, e Barcelona, na Espanha, ambas metrópoles com populações ao redor de 5 milhões de habitantes e que, contudo, apresentam formas urbanas significativamente distintas.

Figura 3.1: Área urbanizada de Atlanta e Barcelona e seus impactos sobre as emissões de CO2

Fonte: Litman, 2015.

Ao passo em que a densidade média de Atlanta é próxima dos 10 hab/ha, Barcelona possui densidades próximas aos 200 hab/ha. As áreas ocupadas pelas manchas urbanas das referidas cidades são respectivamente de 7.692 km² e 648 km², ou seja, com uma densidade da ordem de 20 vezes a de Atlanta, Barcelona ocupa uma área da ordem de 11 vezes menor que a primeira, tendo apenas 300 mil habitantes de diferença (6%). Como podemos observar na figura, o consumo de CO2 equivalente per capita proveniente do sistema de transportes parece também ter correlação significativa com respeito à forma urbana, sendo que a forma compacta apresentada por Barcelona representa emissões da ordem de 6 vezes inferiores a de Atlanta, sendo a primeira de 1,16 toneladas de CO2 equivalente e a segunda de 6,90 toneladas de CO2 equivalente, o que parece apontar de fato para a menor incidência de deslocamentos motorizados. Sobre esse ponto, é importante destacar que o investimento e a disponibilidade de transportes coletivos e não motorizados também tem forte influência, e não apenas as distâncias a serem percorridas.

Dessa forma, a discussão sobre densidades urbanas “adequadas” mostra-se complexa e passível de aprofundamento. No entanto, observamos no presente tópico que, associadas a condições adequadas de infraestrutura e a um planejamento adequado

de ocupação, o adensamento demográfico e a “compactação” urbana parecem apresentar externalidades positivas e significativas do ponto de vista socioambiental, sendo por nós defendida. No entanto, é importante notar que nenhuma dessas análises relaciona fatores como densidade e segregação socioespacial, o que obscurece avaliar a relação entre densidade e distribuição das classes sociais no espaço urbano.

Entretanto, muitos teóricos de esquerda têm defendido que processos de adensamento requerem sua associação com propostas inclusivas e associadas à concepção de reabilitação urbana praticada nos países centrais por partidos de orientação progressista, o que analisamos no tópico seguinte.

3.2. Reabilitação e a ênfase na cidade consolidada

No movimento de expansão das cidades, as áreas centrais, sobretudo os Centros Antigos têm apresentado processos de relativo abandono, baseando-se na queda das densidades demográficas, em altas taxas de vacância imobiliária, na perda de atividades produtivas e na manutenção de condições insalubres de moradia para estratos sociais excluídos. Tais condicionantes colocam-se como parte do processo de reestruturação produtiva encontrado nas metrópoles contemporâneas, nas quais novos eixos de expansão do chamado “terciário avançado” colocam-se em detrimento dos Centros Antigos das Cidades, bem como as indústrias instalam-se em geral fora dos centros urbanos consolidados, deixando “para trás” extenso parque industrial abandonado.

Nesse contexto, nas discussões que orientam novas práticas urbanísticas voltadas à reversão da expansão ilimitada das cidades, tem sido destacado o papel de intervenções que visam fortalecer a dinâmica desses espaços, muitas vezes tidos como “degradados”, seja pela deterioração física do parque edificado antigo, pela falta de manutenção e uso, seja por certa visão elitista, a qual associa a deterioração com a popularização desses locais. Diversos conceitos têm sido utilizados para designar essas intervenções, muitos dos quais se encontram dispostos na Carta de Reabilitação Integrada, ou Carta de Lisboa, produto da realização do I Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana, realizado em Lisboa, em Outubro de 1995, influenciando assim a terminologia utilizada no contexto nacional. Define o documento que seu objetivo é o “estabelecimento dos grandes princípios que deverão nortear as intervenções, bem como dos caminhos para a sua aplicação”, tanto no Brasil como em Portugal. O artigo primeiro do documento coloca definições importantes, expostas a seguir.

De acordo com o documento, as duas principais concepções que orientam as práticas urbanísticas de intervenção podem ser sublimadas nos conceitos de renovação e reabilitação. Por um lado, a **renovação** implica em

(...) demolição das estruturas morfológicas e tipológicas existentes numa área urbana degradada e a sua consequente substituição por um novo padrão urbano, com novas edificações (construídas seguindo tipologias arquitectónicas contemporâneas), atribuindo uma nova estrutura funcional a essa área. Hoje estas estratégias desenvolvem-se sobre tecidos urbanos degradados aos quais não se reconhece valor como património arquitetónico ou conjunto urbano a preservar.

Por outro lado, a **reabilitação** urbana seria

(...) uma estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade existente através de intervenções múltiplas destinadas a valorizar as potencialidades sociais, económicas e funcionais a fim de melhorar a qualidade de vida das populações residentes; isso exige o melhoramento das condições físicas do parque construído pela sua reabilitação e instalação de equipamentos, infra-estruturas, espaços públicos, mantendo a identidade e as características da área da cidade a que dizem respeito.

Nesse sentido se orienta também o conceito de **reabilitação de um edifício**, o qual, segundo a Carta de Lisboa envolveria as

Obras que têm por fim a recuperação e beneficiação de uma construção, resolvendo as anomalias construtivas, funcionais, higiénicas e de segurança acumuladas ao longo dos anos, procedendo a uma modernização que melhore o seu desempenho até próximo dos actuais níveis de exigência.

A **requalificação** é outro conceito enunciado pela Carta de Lisboa, a qual define que o mesmo “aplica-se sobretudo a locais funcionais da ‘habitação’; tratam-se de operações destinadas a tornar a dar uma actividade adaptada a esse local e no contexto actual”.

No âmbito teórico, entretanto, o termo requalificação, como destaca o geógrafo Saint-Clair Trindade Jr. (2010, p.194) pode ser compreendido

(...) como uma forma de renovação urbana, que, por sua vez, busca dar uma nova qualidade ao espaço (funções, usos, apropriações etc.) e que se mostra em estreita sintonia com estratégias de desenvolvimento e com determinados interesses de

agentes que definem formas específicas de controle de frações do espaço das áreas centrais.

No contexto atual do capitalismo dito “pós-fordista” ou pautado pela “acumulação flexível”³², o termo “requalificação” costuma ser associado a um conjunto de ações específicas voltadas a retomada das dinâmicas econômicas em áreas que perderam funções produtivas ou desvalorizaram-se diante da dinâmica imobiliária. Essas áreas, em geral concentradoras de edificações tidas como patrimônio histórico, conformam-se como grandes “chamarizes” para as atividades turísticas pautadas no que Otília Arantes (2000) reconhece como “culturalismo de mercado”, que visa à apreciação e o consumo estético dos lugares.

Outro conceito de destaque é o de “regeneração urbana”, ainda que pouco utilizado na literatura brasileira. O termo, de origem saxônica (*urban regeneration*), parte de uma concepção de cidade como um organismo vivo, o qual, portanto em certas partes de seu tecido passaria por processos “degenerativos” (*degeneration*), necessitando-se, portanto, de intervenções que contribuam para retomar seu funcionamento (DEVECCHI, 2010).

No entanto, para Neil Smith (2006), o conceito de regeneração urbana serve apenas como um eufemismo para designar-se a processos de gentrificação (*gentrification*). Gentrificação, segundo Sergi Rigol (2012), é um conceito que tem sua origem cunhada pela socióloga Ruth Glass em 1964 que apontava, por meio de evidências empíricas, que naquele período alguns bairros de Londres passavam por uma mudança social representada pela “invasão” de classes de maior renda (*gentry*) em bairros operários (GLASS *apud* RIGOL, 2012). Processos de gentrificação passariam então a ser observados em várias cidades européias e norte americanas.

³²De acordo com Harvey (2004, p.140) a acumulação flexível “(...) é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção totalmente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (...). Ela também envolve um novo movimento que chamarei de “compreensão do espaço pelo tempo” (...) no mundo capitalista – os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitam, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado.”

A gentrificação, segundo Smith (2006), para além de uma “anomalia local”, proveniente da dinâmica do mercado imobiliário, passaria a partir dos anos 1990 a conformar-se como uma “estratégia global” caracterizada por parcerias público-privadas na promoção da valorização mercadológica do patrimônio cultural edificado, no estímulo a novas dinâmicas imobiliárias em áreas desvalorizadas e na consequente expulsão das populações de baixa renda localizadas nesses locais. As camadas pobres, por um lado, são incapazes de arcar com os custos da valorização imposta a partir das intervenções de melhoria que assumem esses locais e, por outro lado, são associadas à própria dinâmica que “desvalorizou” a área, pela necessidade das elites de conformarem espaços segregados e de convívio exclusivo de sua própria classe.

Como vimos a partir dessa discussão conceitual, o termo “reabilitação” sugere intervenções urbanas que busquem promover melhorias estruturais sobre um conjunto edificado deteriorado pelas ações do tempo e pela dinâmica urbana, procurando elevar as condições de vida da população residente bem como manter a identidade e as características da área da cidade a que dizem respeito.

Considerando todo o visto até aqui, avaliamos ser a reabilitação uma prática que, em tese, contribui tanto para intervenções urbanas socialmente inclusivas como para o adensamento urbano, diminuindo a necessidade de reproduzir assentamentos periféricos.

De acordo com Rose Compans (2004), as primeiras experiências de reabilitação ocorreram como contraponto à tendência de renovação urbana praticada pelo urbanismo modernista, sendo seus primeiros desdobramentos práticos ocorridos no contexto da política urbana europeia, no governo municipal de Bolonha, na década de 1970, quando então o poder municipal encontrava-se nas mãos do Partido Comunista Italiano (PCI). Tais princípios materializaram-se em um plano de intervenção no centro histórico da cidade pautado na “reconquista social da cidade”, baseando-se na conservação do patrimônio e na manutenção da população residente.

Paulo Ormino de Azevedo (1988) destaca que a política praticada pelo PCI foi significativa ao atentar para o fato de que tecidos urbanos antigos podem adequar-se às necessidades contemporâneas mantendo sua morfologia construtiva e social, desviando-se das práticas de renovação pautadas na demolição e reconstrução, bem como da substituição das populações residentes, a descaracterização do ambiente construído e a perda da memória e das práticas culturais locais.

Ademais da experiência italiana, manifesta pelo caso de Bolonha, a literatura identifica o caso francês como singular na promoção de um modelo de intervenção urbana pautado na reabilitação. De acordo com Erica Diogo (2004) a reabilitação na França está diretamente relacionada à construção da política nacional de habitação francesa, concebida sob apoio do partido socialista e do pensamento de esquerda da época, fortemente associado ao *welfare state* praticado nos países centrais.

A política francesa ganhou fôlego nos anos 1970, quando foi criada a ANAH, *Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat* (Agência Nacional para a Melhoria da Habitação). A partir daí, destaca Diogo (2004) se concebe uma ampla política de reabilitação, pautada no princípio da conservação do patrimônio edificado e na universalidade do direito à habitação. Para garantir o funcionamento dessa política, de acordo com Diogo (2004), em fins dos anos 1970 o governo francês criou ainda um fundo específico de promoção habitacional, o Fundo de Tratamento Urbano (*Fonds d'Aménagement Urbain*) para financiar as Operações Programadas para Melhoria do Habitat (*OPAH Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat*), criadas na perspectiva de um trabalho indutor junto aos proprietários e investidores privados.

Desde 1989 o acesso à moradia é um direito fundamental na França, o que significa que todo francês tem legitimidade para reivindicar seu direito às comunidades locais. Os municípios têm obrigação de construir moradia social e podem sofrer punições financeiras caso não as cumpram. Para cumprir sua missão de garantir o acesso à moradia a toda população, seja no setor público ou privado, o Estado Francês atua na definição da política habitacional e dos financiamentos, na regulação do mercado privado e na ampliação da oferta diversificada e qualificada de moradias, dando atenção também para a sustentabilidade do setor da construção civil. Além disso, o Estado tem o dever de fomentar a criação de políticas habitacionais locais (DIOGO, 2004, p.78).

Motisuke (2008) destaca que um elemento primordial na difusão da reabilitação urbana no contexto europeu se refere ao desenvolvimento de setores especializados em intervenções sobre edificações antigas como a reforma, o restauro e o *retrofit*³³, algo evidente no caso francês. Desse modo, na França,

³³Esses termos designam diferentes entendimentos sobre as intervenções a serem realizadas nos edifícios antigos no contexto da reabilitação urbana. De acordo com Roberto T. S. da Silva (2013), enquanto o restauro estaria associado a práticas de intervenção que prezam pela manutenção das características que conferem à determinada edificação os atributos de originalidade e importância histórica e cultural, a reforma e o *retrofit* seriam intervenções que, ainda que prezem pela manutenção das características físicas e arquitetônicas da edificação, tem como foco sua atualização às demandas atuais, requerendo muitas vezes mudanças no que se refere a seus usos originais. Tratam-se, portanto, de intervenções que visam

O lugar da manutenção (reparações pequenas e grandes obras, reabilitação) no setor econômico imobiliário tornou-se superior, nos últimos anos, ao da construção nova, tanto em termos financeiros quanto em termos de emprego. Em 1998, a atividade da construção representava mais de 446 bilhões de francos franceses (ou seja, cerca de 72 bilhões de euros), e a moradia 57,5% (ou seja, cerca de 41,5 bilhões de euros). Sobre essa última cifra, 57,5% das obras abrangem a manutenção, e essa porcentagem vem aumentando regularmente. (...) Esse setor beneficia muito particularmente um setor de pequenas empresas e artesãos, presentes em todo território francês (BOUCHE, 2000, p.41 *apud* MOTISUKE, 2008, p.137).

É importante salientar, entretanto, que se essas políticas de habitação social como mote da reabilitação urbana tiveram chance de se realizar e concretizar no âmbito do *welfare state* europeu, hoje muitas delas foram parcial ou plenamente desmontadas com o aprofundamento do neoliberalismo e com a financeirização da moradia, como destaca Rolnik (2015).

3.2.1. A inserção da dimensão ambiental na recente experiência espanhola

Com a publicação do Livro Verde do ambiente urbano, para além das discussões sobre a conservação do patrimônio edificado, da manutenção dos tecidos urbanos consolidados e das populações residentes nos centros urbanos, a problemática ambiental introduziu novos elementos nas discussões com respeito à reabilitação urbana no contexto europeu. O Livro passou a apontar a reabilitação de centros urbanos tradicionais como fator chave na promoção de cidades mais compactas e em acordo com os novos preceitos de “ecoefficiência”³⁴ no setor de edificações. A recente política de reabilitação urbana na Espanha parece corroborar com esse quadro, tendo contribuições para as discussões que aqui promovemos. Optamos então por analisar os princípios básicos que tem orientado essa discussão.

Em 2010 foi divulgado o informe “*Cambio Global España 2020/2050: Sector edificación*”, elaborado no âmbito do programa “*Cambio Global España 2020/2050*”, proveniente da *Fundación General Universidad Complutense de Madrid*, com

proporcionar a edificações antigas usos apropriados às demandas atuais. Para Alejandra Devecchi (2010), os termos “reabilitação” e “reciclagem” de edifícios designam também um conjunto de práticas que visa adequar as edificações às necessidades atuais, podendo ser compreendidos como termos que designam práticas que podem mesclar o restauro, a reforma e o *retrofit*.

³⁴ A “ecoefficiência” no caso aqui tratado se refere a máxima eficiência no uso de riquezas naturais, bem como em energia, tanto em processos produtivos como na utilização e funcionamento de sistemas relacionados a utilização do parque edificado.

patrocínio da *Fundación Caja Madrid*, tendo por objetivo impulsionar um processo contínuo de informação, antecipação e propostas de ação sobre as mudanças socioambientais globais na Espanha com uma visão de médio prazo com o fim de alimentar um debate integral que se estimule e fortaleça a partir da sociedade civil. Segundo o informe um centro específico de estudos foi fundado na universidade para discutir a problemática, o *Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental* (CCEIM). Participaram ainda da elaboração do informe a *Green Building Conceil España* (GBCE) e a *Asociación Sosnenibilidad y Arquitectura* (ASA).

O Informe aponta para a necessidade de fortalecimento da reabilitação no país, visto que esta tem sido secundária nos últimos 30 anos, período no qual se construiu 1/3 da atual superfície edificada espanhola, o que tem ocorrido sobremaneira baseado em novas construções periféricas de habitações, apontando como importantes as experiências de reforma e *retrofit*, como no caso francês, na reversão de tal quadro.

De acordo com o informe, a cultura da expansão suburbana tem sido disseminada na Espanha para as classes médias como condutoras de melhores condições de vida, além de representarem um importante eixo econômico no contexto nacional, fomentando também políticas habitacionais para os setores de baixa renda.

O informe apresenta informações importantes referentes às demandas por recursos naturais bem como as emissões de gases do efeito estufa (GEEs) associados à construção civil que tendem, segundo argumentado, a ser diminuídas no âmbito de uma política ampla de reabilitação do parque edificado. O relatório aponta para a dificuldade de mensurar as contribuições possíveis a reorientação do setor de edificações para a reabilitação, dado que se trata de um tema novo e pouco explorado. Contudo, prevê que esse setor, com base em estudos previamente realizados pelo Painel Intergovernamental de Mudança do Clima (IPCC), tem o potencial de diminuir em 60% suas emissões de CO₂ até 2050, devido à diminuição do consumo de energia e a extração e fabricação de materiais, assim como do uso dos edifícios.

Nesse sentido, a proposição central do informe é a de que o setor da edificação deve ser redefinido e abordado – partindo-se da análise ambiental – como o conjunto das atividades destinadas a produzir e manter a habitabilidade necessária para acolher as atividades sociais (CCEIM/CBCE/ASA, 2010, p.20).

Destaca-se a necessidade de atendimento às demandas sociais, evitando reproduzir os ciclos especulativos no país, que acabam por fomentar a expansão urbana e geram, em longo prazo, impactos econômicos adversos, sendo que muitos dos

proprietários investiram em segundas residências para garantir seguridade econômica e retornos financeiros. Cabe também pensar em políticas integrais para que a reabilitação e melhora do parque edificado – e não só a nova edificação – contribua para solver, com maior qualidade e eficiência, as necessidades habitacionais do país. Defende-se a necessidade do estabelecimento de estratégias amplas e conjuntas reunindo múltiplos agentes, desenvolvendo diretrizes conectadas entre si como a elaboração de normativas, o processo de projeto, a produção de novos materiais, a gestão e o uso dos edifícios, etc.

O contexto da crise imobiliária instaurada a partir de fins dos anos 2000 foi um fator determinante para o estímulo à reabilitação frente à construção nova. A atividade seria capaz de reorientar o setor da construção civil, bem como o mercado imobiliário, dado que, segundo o relatório, as construções novas, em um contexto de crise, passaram a não ser solváveis pelo mercado. A reabilitação, portanto, emerge como possibilidade de estimular um ramo da economia ainda incipiente e que assume um importante potencial frente à crise.

Um conjunto de dados presentes no informe corroboram para refletirmos sobre a relevância ambiental dos processos de reabilitação do parque edificado. Analisamos tais dados a seguir, buscando abordá-los de forma holista, próprio da Ciência Ambiental.

O setor de edificações demanda cerca de $\frac{1}{4}$ do montante total de materiais necessários ao funcionamento da economia espanhola. Uma edificação padrão requer 2 a 3 toneladas de materiais por metro quadrado construído, o que supõe fluxos da ordem de 2 kg de materiais de construção por pessoa por dia, se considerarmos padrões de durabilidade e ocupação habituais nos edifícios espanhóis. São emitidos em torno de 500kg a 700kg de CO₂ equivalente na fabricação dos materiais necessários para construir cada metro quadrado de edificação. Estudos específicos, segundo o relatório, apontam que essas emissões representam em torno de 30% a 50% das emissões de todo o ciclo de vida da edificação, a qual inclui sua construção, todo o seu período de uso, e sua posterior demolição, substituição ou reabilitação.

Os processos industriais de fabricação de muitos materiais como tintas e revestimentos têm grande capacidade contaminante, representando graves riscos à saúde no caso de seu manejo inadequado ou despejo em recursos hídricos. A extração de matérias primas e a fabricação dos materiais necessários para a construção de cada metro quadrado de edificação com sistemas construtivos convencionais (estrutura de concreto armado e acabamentos cerâmicos) supõe a geração de 5 toneladas de resíduos

bióticos e abióticos. Se, além disso, se considera a água empregada em tais processos, há de se contabilizar 15 toneladas a mais.

O requerimento energético do setor de edificações é também bastante relevante no contexto espanhol. A construção de cada metro quadrado padrão de edificação requer um gasto energético da ordem de 6000 e 9000 MJ (entre 1700 e 2500 kWh) de energia primária, dos quais cerca de 50% correspondem à fabricação de elementos estruturais e 20% aos acabamentos primários.

Um dos dados importantes trabalhados pelo relatório e que em determinada medida serve como parâmetro para se considerar a importância socioambiental da atividade de reabilitação se refere à geração de Resíduos de Construção e Demolição (RCDs) os quais se referem ao conjunto de resíduos gerados nos processos de construção, reforma e demolição de edificações. A tabela 3.1 abaixo compara os dados referentes à produção média de RCDs nas atividades de edificação espanholas.

Tabela 3.1: Estimativa de RCDs gerados segundo tipo de obra por área construída

Tipo de construção	RCD produzido por m² de edificação
Obra de edifício novo	120,0 kg/m ² construído
Obra de reabilitação	338,7 kg/m ² reabilitado
Obra de demolição total	1.129,0 kg/m ² demolido
Obra de demolição parcial	902,2 kg/m ² demolido

Fonte: CCEIM/CBCE/ASA, 2010 – tradução livre do autor.

Alguns dados importantes podem ser obtidos por meio da análise da tabela anterior. À primeira vista, se considerarmos de modo literal os dados apresentados, notamos que a reabilitação é uma atividade mais intensivamente geradora de RCDs em relação às construções novas, o que induz em um primeiro momento a considerar a atividade da construção nova como “menos impactante” em termos de resíduos. No entanto muitos fatores encontram-se em jogo, sendo que aqui podemos refletir sobre os principais deles. Em primeiro lugar, devemos considerar que os RCDs analisados consideram apenas a edificação em si. Contudo, se considerarmos novas edificações construídas em terrenos periféricos, há que se considerar o importante requerimento de materiais e geração de resíduos associados à extensão da infraestrutura urbana, da qual podemos considerar as vias de acesso, o sistema hidráulico e de coleta de esgoto, e mesmo os equipamentos sociais urbanos, como novas escolas, hospitais, comércio, etc.

Em segundo lugar, julgamos importante considerar a hipótese de substituição de um edifício antigo por um novo, com a mesma área média construída, por meio da

demolição do primeiro. Nesse caso, para considerarmos os RCDs, havemos de somar aqueles gerados pela demolição, com aqueles gerados pela edificação nova, o que faz com que cada m^2 substituído seja responsável pela geração de 1249 kg/m^2 , em detrimento de $338,7 \text{ kg/m}^2$ reabilitado. Esse cálculo pode parecer trivial ou mesmo irreal, dado que, em geral, a demolição de um conjunto edificado acontece para a construção de edifícios com área construída significativamente maior. Contudo, esses cálculos mostram-se importantes do ponto de vista de nosso objeto de estudo, dado que, um dos argumentos comumente relacionados às dificuldades para a reabilitação de edifícios em São Paulo se refere à ideia de que, do ponto de vista econômico, pautado meramente em valores monetários, seria preferível a substituição do edifício em detrimento de sua reabilitação. No entanto, se considerarmos a importância no estabelecimento de uma economia pautada em critérios ecológicos, como destacado no capítulo 1, a reabilitação torna-se muito mais racional quando levamos em consideração os resíduos gerados pelo processo de demolição e substituição da edificação.

Consideramos importante traçar um paralelo entre os dados colocados pela experiência espanhola com o contexto local, o que permite melhor dimensionar as contribuições trazidas pela mesma ao presente trabalho. O livro “O desafio da sustentabilidade na construção civil” de Vahan Apogyan e Vanderley John (2011) mostra-se uma publicação importante nesse sentido, fomentando nossa discussão.

De acordo com os autores, o cimento Portland, principal elemento na construção civil, mostra-se hoje o material artificial de maior consumo pelo homem. A produção total *per-capita* desse material vem aumentando velozmente, tendo evoluído de valores abaixo de 40 kg/hab.ano na década de 1990 para valores próximos a 422 kg/hab.ano em 2008, sendo atualmente uma quantidade superior ao consumo de alimentos.

Como o cimento não é utilizado isoladamente, mas em combinação com uma grande quantidade de agregados e água, no Brasil, cerca de $1/3$ dos recursos naturais são extraídos para a produção de materiais cimentícios. Em 2009, no país, foram produzidos 52 milhões de toneladas de cimento, que foi misturado com cerca de 340 milhões de toneladas de agregados, totalizando cerca de 390 milhões de agregados de matéria prima (além de 36 milhões de toneladas de água, não incluídos na conta de matérias primas), cerca de 2 toneladas por habitante. Como se esses dados já não fossem relevantes, os autores destacam que em uma construção, o concreto é apenas uma parcela dos materiais utilizados. É provável que utilizemos, por exemplo, cerca de 100 milhões de toneladas anuais de cerâmica vermelha (APOGYAN e JOHN, 2011, p. 59).

Se observarmos ainda a perspectiva do atendimento as necessidades futuras para o setor da construção civil, segundo Apogyan e John (2011, p.60), mantidas as atuais soluções tecnológicas, será necessário multiplicar por 2,5 vezes a produção de cimento, bem como dos demais materiais de construção até 2050, tendo como referência o ano de 2010. Salientam os autores que o crescimento dessa demanda ocorre principalmente em países periféricos, nos quais as necessidades sociais por habitação e melhorias urbanas tendem a fomentar o requerimento desse material.

No que tange aos RCDs, uma significativa parcela dos mesmos

(...) é recolhida por empresas privadas, o que se converteu em um próspero e crescente ramo de negócios. Mas, segundo a Abrelpe, em 2010 foram recolhidos 31 milhões de toneladas, 1/3 do total, fração que, em geral, havia sido lançada irregularmente em logradouros públicos como uma estratégia de aumentar lucros de empresas transportadoras. Essa deposição ilegal causa problemas ambientais, como o assoreamento de drenagem urbana, e também importantes problemas sociais, pois a remoção implica elevados custos para os municípios (APOGYAN e JOHN, 2011, p.74).

Dessa forma, a reabilitação toma dimensões importantes na prevenção e mitigação de problemas ambientais significativos relacionados ao setor de edificações. Notamos que na fase de construção de um novo edifício, uma quantidade expressiva de matérias primas e água se faz necessária, o que ocorre com massivo emprego de energia e ocasiona a geração de quantidade significativa de resíduos, muitos deles nocivos a saúde humana e a diversas outras espécies no caso de problemas em seu manejo.

Apogyan e John (2011) afirmam que a quantidade de emissões de GEEs é bastante significativa no contexto do transporte de materiais, dado que, em geral, os centros de extração dos mesmos localizam-se distantes dos centros urbanos nos quais se dá seu uso. Ao fim de sua vida, o edifício gera ainda uma quantidade significativa de RCDs, os quais hoje são passíveis de reciclagem, no entanto, tais tecnologias, de acordo com os autores revisados, são ainda pouco expressivas no contexto nacional, gerando a necessidade de gastos energéticos para o transporte desses resíduos e a necessidade de grandes áreas de aterros de inertes para sua deposição final.

Para além das discussões promovidas pelo informe *Cambio Global*, um primeiro passo rumo à construção de uma nova política de reabilitação urbana na Espanha foi dado pela promulgação da *Ley 8 de 26 de junio de 2013*, que dispõe sobre a *rehabilitación, regeneración e renovación urbanas*. Segundo disposto na lei, a mesma

representa um marco normativo específico para regulamentar as intervenções no ambiente urbano consolidado frente às legislações de solo anteriores, que tendiam sempre a voltar-se a expansão urbana. Destaca também a especificidade de tal demanda, colocando como barreira o fator da atual crise econômica, a qual impõe limites para o financiamento tanto público quanto privado dessas intervenções.

Segundo disposto na lei aproximadamente 55% do parque edificado espanhol (13.729.266 unidades habitacionais), foi construído anteriormente aos anos 1980, sendo que quase 21% (5.226.133) conta com mais de cinquenta anos, o que corrobora para a necessidade de elaboração de legislação específica de intervenção sobre o parque edificado. De acordo com a lei, em 2013 havia na Espanha 723.043 habitações novas vazias, as quais não eram solváveis pelo mercado diante do contexto de crise.

Além de prever a diminuição significativa dos impactos ambientais pela menor necessidade de matérias primas e emissões, o fortalecimento do setor da construção civil associado à reabilitação aparece como fundamento à geração de empregos e ao estabelecimento de um novo mercado que pode ajudar a Espanha no contexto de crise.

Segundo disposto na normativa, os investimentos em edificações têm sido um mercado altamente lucrativo e gerador de empregos no contexto europeu, sendo fortemente afetado pela crise. Os investimentos têm sido muito menores por conta da indisponibilidade de capitais, o que tem gerado também uma taxa crescente de desemprego. A geração de emprego e renda não estaria apenas relacionada diretamente as atividades de reabilitação, mas também as atividades turísticas relacionadas à recuperação do patrimônio arquitetônico, dado que a atividade turística representa 10,2% do PIB espanhol e 11,39% do emprego (ESPAÑA, 2013). É por isso que não se trata apenas de uma política de reabilitação, mas também de “regeneração e renovação urbana”.

Para nós, a construção de tal normativa carrega uma forte estratégia de reestruturação do Capital diante da crise instaurada por sua própria lógica, sendo que o “meio ambiente” aqui, tal como discutimos na concepção hegemônica do “desenvolvimento sustentável”, não aparece como elemento de mudança socioeconômica, e sim de reafirmação do capitalismo, pautando-se em novos critérios de acumulação. No entanto, é importante destacar que, no contexto espanhol, a reabilitação com fomento a promoção de habitação social tem tido forte correlação com o fortalecimento de partidos de esquerda e medidas progressistas. Tais partidos têm relação com a mobilização dos trabalhadores afetados pela crise imobiliária e

habitacional, muitos dos quais perderam tanto seus empregos quanto suas moradias pela execução de hipotecas e a incapacidade de lidar com financiamentos de longo prazo na obtenção da mercadoria habitação.

Isso se mostra em maior expressão no âmbito local. Apenas para citar um exemplo, em Barcelona, com a eleição de um governo proveniente da *Plataforma de afectados por la hipoteca*, movimento que reúne frentes de luta dos afetados pela crise habitacional, tem se buscado fomentar soluções como o aluguel social, contrapondo-se a especulação proveniente da propriedade privada.

No fim de 2015, o atual Secretário Municipal de Habitação de Barcelona, Josep Maria Montaner, anunciou a produção de 2000 unidades de aluguel social como forma de contribuir para o atendimento das populações pobres que, no momento, não encontram alternativas viáveis de habitação econômica. Conforme indica a reportagem “*Barcelona anuncia um paquete de 2.000 nuevas viviendas de alquiler social*” publicado no site³⁵ do jornal “*El periódico*”, serão investidos 110 milhões de euros em habitação social entre os anos de 2016 e 2019 em Barcelona.

3.3. Reabilitação e adensamento urbano no contexto das discussões sobre Habitação Social em São Paulo: contradições e possibilidades

As discussões até aqui promovidas no presente capítulo têm se refletido em questionamentos na lógica histórica de promoção de habitação social em São Paulo, corroborando com o fortalecimento da necessidade de rever as práticas consolidadas de produção do espaço urbano pautadas em assentamentos periféricos que estimulam a expansão difusa da cidade.

A noção de que a expansão urbana ilimitada em São Paulo tornou-se grandemente danosa e predatória do ponto de vista socioambiental, e que, portanto deveria ser revertida pode ser identificada há décadas na literatura especializada, como vimos no primeiro capítulo. No entanto, as discussões com respeito à necessidade de adotar medidas para “compactar” ou adensar a cidade frente a imperativos de ordem ambiental, tal qual tem sido discutido nos países centrais, têm origem no trabalho “Indicadores Ambientais e Gestão Urbana: Desafios para a Construção da

³⁵ Disponível em:

<http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/barcelonaofrecera2000viviendasalquilerocial4733338>
(Acesso em 10 de fevereiro de 2016).

Sustentabilidade na Cidade de São Paulo”, organizado em 2008 por Patrícia Sepe e Sandra Gomes no âmbito da Secretaria do Verde e Meio Ambiente do município de São Paulo (SVMA) e com a colaboração do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

De acordo com o referido trabalho a discussão sobre densidades demográficas em São Paulo é bastante antiga, remetendo as primeiras décadas do século XX, quando o então incipiente processo de verticalização da cidade impunha a necessidade de colocar parâmetros sobre tal processo, os quais equalizassem o uso eficiente do solo urbano com a sua qualidade ambiental. Os primeiros edifícios altos de São Paulo se concentravam nos arredores do centro antigo e caracterizavam-se por seu alto coeficiente de aproveitamento do terreno, já que não havia restrições sobre tal aspecto, conformando alta densidade construtiva. Também não se faziam presentes restrições quanto às cotas de terreno, sendo comum a produção de quitinetes nos anos 1950, ou mesmo restrições quanto às taxas de ocupação do lote, sendo que muitos edifícios ocupam a totalidade da área do terreno.

Esse quadro sofreu mudanças a partir de 1957, quando foi aprovada a lei municipal nº 5.261, proposta por Anhaia Melo (tendo ficado conhecida como lei Anhaia). A lei estabeleceu o coeficiente de aproveitamento máximo em 4 para uso residencial e 6 para uso comercial, bem como uma cota de terreno mínima em 35m². Essas medidas acabaram por estabelecer uma escassez artificial de terrenos na cidade, aumentando o preço do solo urbano, ao mesmo tempo em que fomentaram a produção de unidades habitacionais maiores por conta das restrições construtivas impostas (em média com 140m²), fomentando um processo de verticalização “desadensadora”, estabelecendo uma média de 600 hab/ha como densidade líquida para São Paulo (ROLNIK et al, 1991 *apud* SEPE e GOMES, 2008; SEPE e GOMES, 2008).

Em 1972, com a aprovação da lei de zoneamento, os coeficientes passam a ser definidos entre 1 e 4, sendo que, na época, apenas em 10% da cidade era permitido o coeficiente máximo de 4. De acordo com os autores citados havia evidente questão de classe sobre tal aspecto, já que as medidas urbanísticas adotadas acabaram por elitizar a produção imobiliária na cidade, dado que os apartamentos maiores passariam a atender apenas as classes de maior renda. Um dos efeitos dessas medidas foi que, contraditoriamente, distritos altamente verticalizados localizados no eixo sudoeste da cidade, onde passava a se concentrar a elite, possuem densidades demográficas análogas aos distritos pouco verticalizados do extremo leste, onde se encontram segregadas as

classes de baixa renda e onde ainda predomina o uso horizontal, sendo a verticalização incipiente (SEPE e GOMES, 2008; DEVECCHI, 2010).

Ademais desse caráter “desadensador” da verticalização paulistana, outros argumentos se colocam em pauta. O primeiro se refere ao fato de que dentre os distritos mais densamente ocupados de São Paulo, em 2000, apenas Bela Vista, República e Santa Cecília pertenciam à região central³⁶. Os outros sete estavam localizados em regiões mais distantes, sendo eles, Sapopemba (o segundo distrito demograficamente mais denso da cidade segundo o Censo 2000), Vila Jacuí, Lajeado e Itaim Paulista no extremo leste da cidade, Cidade Ademar e Capão Redondo no sul e Vila Medeiros, na zona norte. Essa concentração populacional em distritos periféricos representa, como argumentam os autores, maiores necessidades de transporte motorizado (seja por meio de modais individuais ou coletivos) nos deslocamentos centro-periferia (pela concentração de empregos no centro), além de representar tanto intensa pressão sobre as áreas de maior relevância ambiental, localizadas sobremaneira nas periferias.

Tendo em vista as mudanças ocorridas desde o período considerado pela análise dos autores (década de 1990 a 2000), buscamos comparar o ranking dos distritos de maior densidade demográfica identificados na época com o ranking dos atuais distritos mais densos, buscando observar algumas mudanças ocorridas (tabela 3.2).

Tabela 3.2: Ranking dos dez distritos mais densos (2000 e 2010)

Distritos mais densos em 2000		Distritos mais densos em 2010	
Distrito	Densidade (hab/ha)	Distrito	Densidade (hab/ha)
Bela Vista	243,04	Bela Vista	267,15
Sapopemba	209,07	República	247,74
República	207,47	Cidade Ademar	222,23
Cidade Ademar	202,81	Santa Cecília	214,66
Vila Jacuí	184,36	Sapopemba	210,76
Vila Medeiros	182,55	Capão Redondo	197,59
Santa Cecília	182,51	Liberdade	186,74
Itaim Paulista	177,28	Itaim Paulista	186,73
Capão Redondo	177,05	Vila Jacuí	184,90
Lajeado	171,49	Perdizes	182,23

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos Censos 2000 e 2010 sumarizados na plataforma Infocidade.

³⁶Os autores não especificam os distritos que para eles compõem o centro do município, trabalhando centralidade em um sentido amplo relacionado aos distritos localizados mais próximos ao centro antigo (Sé e República), em detrimento de distritos considerados mais periféricos, os quais localizam-se mais distantes do centro.

Percebemos que, se em 2000 apenas três dos dez distritos mais densamente ocupados localizavam-se na região central, esse número sobe para cinco em 2010 (Bela Vista, República, Santa Cecília, Liberdade e Perdizes), sendo que, além disso, o distrito da República passa do terceiro para o segundo lugar e o distrito de Santa Cecília passa do sétimo ao quinto lugar, o que indica uma tendência de adensamento da cidade nas áreas mais centrais.

O segundo argumento colocado pelos autores se relaciona diretamente com o primeiro, e se refere à necessidade de reverter à tendência observada entre as décadas de 1980 e 2000 de esvaziamento dos distritos centrais em detrimento do crescimento demográfico nos distritos periféricos. No entanto, a análise dos dados atualizados, incluindo o período 2000-2010 aponta para uma tendência distinta desse processo.

Mapa 3.1: Taxas geométricas de crescimento anual no MSP (1980-1991; 1991-2000; 2000-2010)

Fonte: IBGE, Censo. Elaborado pela SMDU/DIPRO e disponibilizado na Plataforma Infocidade, 2015 (Adaptado).

Os mapas indicam que, se nas últimas décadas do século XX observamos uma perda de população nos distritos centrais a taxas significativas, tanto quanto o incremento populacional nos distritos periféricos. Na última década constatamos taxas menores de crescimento populacional em distritos periféricos (dos quais destacamos

Marsilac, localizado na APM, que apresentou perda de população), associado a um ganho significativo de população nos distritos centrais, o que corrobora com a tendência de diminuição do quadro de expansão urbana ilimitada.

No entanto, algumas ressalvas cabem ser feitas sobre os processos correntes. A primeira se refere ao fato de que, como veremos no capítulo 4, o incremento populacional observado nos distritos centrais parece estar mais relacionado com a grande concentração de novos lançamentos imobiliários voltados à classe média e média alta, do que a políticas de habitação voltadas às classes de baixa renda, as quais se mostram ainda incipientes nessa região da cidade, o que sugere que esse movimento de “compactação da cidade” tem atendido primordialmente as classes de renda mediana, ainda não alcançando significativamente os extratos excluídos do mercado formal. Outro ponto a observar se refere ao fato de que, como vimos no capítulo 2, ainda é possível constatar em distritos de importância ambiental expressivo aumento do número de domicílios em favelas, o que indica, em certa medida, a continuidade de um processo predatório de urbanização sobre áreas protegidas, bem como a produção periférica de conjuntos do PMCMV.

Trabalhos bastante recentes como o de Anderson Kazuo Nakano (2015) têm também aprofundado e relativizado as discussões referentes ao que o autor denomina de “inversão demográfica” dos distritos centrais, que se refere justamente ao seu relativo “repovoamento”. O trabalho de Nakano (2015, p.125) categorizou os distritos de São Paulo de acordo com sua tendência demográfica predominante. O autor considerou assim haverem ao longo do período 2000-2010, quatro grupos de distritos em São Paulo (mapa 3.2):

- Grupo 1 – da redução populacional persistente – reúne os distritos que perderam população em ambas as décadas;
- Grupo 2 – da inversão demográfica – reúne os distritos do Centro Antigo e Expandido que perderam população na década de 1990 e passaram a ganhar população na década de 2000;
- Grupo 3 – da “periferização” persistente – reúne os distritos periféricos que ganharam população em ambas as décadas;
- Grupo 4 – da estagnação em bordas urbanas – reúne distritos periféricos que ganharam população na década de 1990 e passaram a perder população na década de 2000.

Mapa 3.2: Localização dos distritos dos quatro grupos no município de São Paulo

Fonte: Nakano, 2015, p.128.

Percebemos que, em termos gerais, o que se coloca com respeito às dinâmicas demográficas nos distritos paulistanos de fato representa a grande complexidade desses processos. O que cabe destacar diante disso, é que, se por um lado observamos distritos centrais que contemplaram o fenômeno de “inversão demográfica” ao longo da década de 2000, por outro, temos aqueles de “periferização persistente”, muitos dos quais fazem fronteira com o Parque Estadual da Cantareira ao norte (Brasilândia e Tremembé) ou estão localizados nas APMs (Jardim Ângela, Cidade Dutra, Grajaú, Parelheiros, Pedreira e Jardim São Luís), que como vimos no capítulo 2 apresentam ainda dinâmica expressiva de expansão de favelas.

Sem contar todos os distritos do extremo leste, muitos dos quais, como é o caso de Cidade Tiradentes, São Mateus e Itaquera, ainda conservam áreas preservadas significativas como as nascentes da bacia do rio Aricanduva, atualmente em pleno processo de ocupação, e as áreas relativas ao Parque Natural do Carmo e a APA Fazenda do Carmo, que também são alvo de ocupações por favelas e loteamentos informais.

Diante de tal complexidade, o fato é que, como já consideravam Sepe e Gomes (2008, p.123),

É necessário ter claro que essa condução em direção a uma cidade mais compacta não se dá no prazo de anos e sim de décadas e que a mesma só se efetivará quando se torne uma pauta permanente da sociedade paulistana e não de uma ou de outra administração. Para tal, há necessidade de que as políticas públicas não se submetam aos interesses do capital privado ou de um ou outro grupo e que os instrumentos urbanísticos e ambientais existentes, previstos no Plano Diretor, ou a serem criados sejam plenamente aplicados.

Além disso, ressaltam que “em escala de macro-política urbana a consolidação da cidade compacta, nas próximas décadas, se caracteriza como a mais importante medida de mitigação e adaptação da cidade aos possíveis efeitos das mudanças climáticas” (SEPE e GOMES, 2008, p.123).

Tal pressuposto encontra-se expresso na Lei Municipal nº 14.933 de 5 de Junho de 2009, que institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. O inciso V do artigo 3º da referida lei dispõe como diretriz fundamental a “distribuição de usos e intensificação do aproveitamento do solo de forma equilibrada em relação à infraestrutura e equipamentos, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar sua ociosidade ou sobrecarga e a otimizar os investimentos coletivos, aplicando-se o conceito de cidade compacta”. A lei define ainda que os princípios da cidade compacta devem orientar a política de uso do solo no município. Como dispõe o artigo 18,

A sustentabilidade da aglomeração urbana deverá ser estimulada pelo Poder Público Municipal e norteadada pelo princípio da cidade compacta, fundamental para o cumprimento dos objetivos desta lei, bem como pautada pelas seguintes metas:

- I – redução dos deslocamentos por meio da melhor distribuição da oferta de emprego e trabalho na cidade;
- II – promoção da distribuição de usos e da intensidade de aproveitamento do solo de forma equilibrada em relação à infraestrutura, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar sua ociosidade ou sobrecarga e otimizar os investimentos públicos, fazendo uso do estoque de área construída por uso estabelecido no Quadro 8 anexo à Parte III da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004³⁷, com alterações subsequentes;
- III – estímulo à ocupação de área já urbanizada, dotada de serviços, infraestrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada com redução de custos;
- IV – estímulo à reestruturação e requalificação urbanística e ambiental para melhor aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura em processo de esvaziamento populacional, com potencialidade para atrair novos investimentos.

³⁷ Trata-se da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, então em vigor, atualmente revogada por meio da Lei nº16.402 de 26 de março de 2016.

A referida lei sem dúvida reconhece a importância da intensificação do uso das áreas urbanas já consolidadas associada à promoção de usos mistos do solo urbano, partindo, portanto dos princípios da cidade compacta como medida relevante para as mudanças do clima em São Paulo. No entanto, destacamos que a lei não define medidas específicas que devem orientar essa intensificação do uso, não determinando, por exemplo, a necessidade da promoção de habitação social nas áreas centrais da cidade como medida de “compactação urbana”, sendo dispostas, portanto, diretrizes generalistas, com pouca visibilidade para a inclusão social. O que parece estar em destaque é a possibilidade de “atrair novos investimentos” nas áreas sujeitas a “requalificação urbana”, tendo o discurso de adensamento como retórica.

A importância do adensamento da cidade como medida associada à adaptação e mitigação dos possíveis efeitos das mudanças climáticas foi também trabalhada em publicação específica do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), denominada “Vulnerabilidade das megacidades brasileiras às mudanças climáticas: Região Metropolitana de São Paulo” (INPE, 2011). O documento afirma que, mantido o padrão histórico de expansão urbana na RMSP, projeções indicam que, em 2030, a mancha urbana pode ser aproximadamente 38% maior do que a atual, aumentando os riscos de desastres naturais como enchentes e escorregamentos de encostas, atingindo cada vez mais a população como um todo e, sobretudo, os mais vulneráveis (INPE, 2011, p.12).

Mapa 3.3: Projeção da expansão da macha urbana da RMSP em 2030

Fonte: INPE, 2011, p.95 (Adaptado).

Segundo o relatório, duas forças convergem para as mudanças climáticas sobre a RMSP. A primeira se refere ao próprio processo de urbanização, que intensifica o efeito de ilha urbana de calor, resultando em um aumento de mais de 2° C nos últimos 50 anos no Centro de São Paulo e ocorrência duas a três vezes maiores de fenômenos de chuvas intensas que deflagram desastres naturais. Somado a isso, encontramos os efeitos do aquecimento global. Os danos podem ser potencializados pelo aumento da temperatura e dos padrões de circulação atmosférica regional, tendo como consequência o aumento da frequência de eventos de chuvas intensas, principalmente no verão. Estudos preliminares sugerem que, entre 2070 e 2100, a temperatura poderá sofrer elevação média de 2° C a 3° C e o número de dias com chuvas mais intensas poderá dobrar (INPE, 2011, p.13).

Ainda que as projeções do Instituto possam estar superestimadas, os riscos associados à continuidade da expansão urbana corroboram para a importância de evitar a reprodução de tal processo. Além da significativa perda de vegetação relacionada diretamente a expansão urbana, o que aprofunda os efeitos climáticos e a perda de áreas prestadoras de serviços ambientais, considerando a escala metropolitana, as áreas que “sobraram” para serem ocupadas são contraditoriamente aquelas nas quais se prevê

intensificação na ocorrência de chuvas fortes, com volumes superiores a 50mm/dia (que podem causar desastres naturais localizados) e 100mm/dia (que podem causar desastres naturais abrangentes), representando alto risco de enchentes.

Mapa 3.4: Projeção das áreas sujeitas a enchentes na RMSP em 2030

Fonte: INPE, 2011, p.96. (Adaptado)

Importante destacar que as enchentes não representam risco apenas pelas perdas materiais e patrimoniais dos afetados, mas também risco à vida, não apenas associado ao afogamento, mas também a possibilidade de intensificação na disseminação de doenças infecto-contagiosas, como a leptospirose. Também restou para ocupação aquelas áreas que concentram maiores riscos de escorregamentos (com declividades superiores a 30%), as quais têm seu grau de risco potencializado justamente pela maior incidência de chuvas fortes (figura 3.4).

Mapa 3.5: Projeção das áreas sujeitas a deslizamentos na RMSP em 2030

Fonte: INPE, 2011, p.98 (Adaptado).

O documento prevê um aumento de 46,07% na área sujeita a inundações, e de preocupantes 229,47% com relação a áreas sujeitas a deslizamentos em 2030, ambos tendo 2008 como ano de referência. Trata-se, no entanto, de um quadro complexo, dado que a própria intensificação do uso do solo nas regiões centrais acaba por alterar os microclimas locais, colocando-se como importante agente das mudanças climáticas observadas no município. Isso indica que temos a difícil missão de equalizar o adensamento urbano com o aumento de áreas verdes e permeáveis, garantindo maior “equilíbrio” climático da mancha urbana.

A relação entre a necessidade da promoção de habitação social associada ao adensamento das áreas consolidadas da cidade, tendo como uma das alternativas a reabilitação de edifícios vazios e subutilizados, encontra-se explicitamente contemplada no Plano Municipal de Habitação (PMSP/SEHAB, 2011). O plano que tem como horizonte temporal o período 2009-2024 incorporou uma discussão relativa à demanda fundiária (áreas de terreno urbanizado) necessária tanto a provisão habitacional para atender a demanda futura quanto o déficit acumulado até 2024, partindo de quatro

hipóteses de adensamento considerando diferentes cotas médias de terreno por unidade habitacional, como podemos observar na tabela 3.3 abaixo.

Tabela 3.3: Prospecção dos recursos fundiários necessários a provisão habitacional no município de São Paulo até 2024, por faixa de renda e cota parte de terreno (4 hipóteses)

provisão por grupos de renda mensal	recursos fundiários (m2 de terreno)			
	25m ²	35m ²	50m ²	mista 35/100 (1)
urbanização e regularização de assentamentos precários	1.353.202	1.894.483	2.706.404	1.894.483
mananciais	271.007	379.409	542.013	379.409
requalificação de cortiços	41.575	58.205	83.150	58.205
requalificação de cortiços (fora da área central)	301.459	422.042	602.918	422.042
provisão habitacional - 0 a 3 s.m.	7.675.000	10.745.000	15.350.000	10.745.000
provisão habitacional - 3 a 6 s.m.	6.675.000	9.345.000	13.350.000	9.345.000
provisão habitacional - 6 a 10 s.m.	3.725.000	5.215.000	7.450.000	5.215.000
provisão habitacional - acima de 10 s.m.	3.575.000	5.005.000	7.150.000	14.300.000
TOTAL	23.617.243	33.064.140	47.234.485	42.359.140

Obs (1): Esta hipótese, mais compatível com os padrões de ocupação e cota parte de terreno por tipologia residencial vigentes no mercado imobiliário de São Paulo, adota cota parte de 35m2 para imóveis destinados a famílias com menos de 10s.m. de renda média mensal (previsão de prédios com mais de 4 pavimentos, preferencialmente com elevador), e 100m2 para famílias com mais de 10s.m..

Fonte: Plano Municipal de Habitação. PMSP/SEHAB, 2011, p.151.

Ao analisarmos a tabela 3.3 é possível dimensionarmos a grandeza das necessidades de recursos fundiários voltados para a promoção de habitação social no município. Se considerarmos a hipótese de maior adensamento, com cotas de terreno médias de 25 m², temos uma demanda total de 23.617.243 m² de área de terreno para atender todas as necessidades habitacionais do município. Destas, considerando que a urbanização e regularização de assentamentos precários, as áreas de mananciais, a requalificação de cortiços (incluindo aqueles fora do centro), bem como a provisão habitacional para as faixas de 0 a 6 s.m. encontram-se inseridos em programas de habitação social, totalizamos 16.371.243 m² de demanda, ou cerca de 70% do total.

Diante desse quadro, o Plano assume que

A necessidade de recursos fundiários para a provisão habitacional é, sem dúvida, o maior entrave e desafio à implementação das metas de atendimento habitacional no município de São Paulo até o ano de 2024.

Comprimida por dois obstáculos físicos à expansão urbana legal da cidade – a Serra da Cantareira ao Norte e as represas mananciais da Billings e Guarapiranga ao Sul – a cidade de São Paulo tem um limite claro à sua expansão urbana. (...) [Assim] **a cidade precisará adensar-se ainda mais para acomodar os novos domicílios previstos para se formar até 2024** (PMSP/SEHAB, 2011, p.151 – grifos nossos).

Como podemos observar na passagem grifada, o adensamento coloca-se como critério primordial para orientar a produção de habitação social nas próximas décadas, dadas as limitações ambientais impostas à continuidade da expansão periférica. Diante disso, o plano já incorporava como recurso necessário para suprir a demanda fundiária para habitação social os edifícios então viabilizados pelo estudo da FUPAM/COHAB-SP, incorporados no Programa Renova Centro, que se encontra analisado no capítulo 5³⁸.

A relação entre habitação social em áreas centrais (incorporando a alternativa da reabilitação de edifícios) e a necessidade de adensamento da cidade, foi também pauta do seminário “São Paulo Cidade Compacta” realizado em 2010 e organizado pela divisão da América Latina e Caribe da associação mundial de Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI – LACS), que reúne diversas cidades de 53 países na busca de ações conjuntas para a “sustentabilidade”, e pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), contando ainda com apoio da União Européia. Do encontro participaram técnicos das secretarias municipais de São Paulo e de outras cidades, com destaque para Stuttgart (Alemanha), autoridades locais, nacionais e internacionais, representantes do setor privado, academia e sociedade civil, todos ligados às áreas de construção civil, planejamento urbano, reabilitação urbana e gestão ambiental. Contando com mais de 160 participantes, o seminário teve por objetivos:

³⁸Um dos programas previstos pelo PMH se refere justamente a reabilitação de edifícios para a promoção de Habitação de Interesse social (HIS) e de Mercado Popular (HMP), tendo por base “(...) o levantamento de imóveis desocupados nas áreas centrais e centros de bairro, estudo de viabilidade para destinação à moradia, ações de aquisição através de compra, desapropriação por interesse social ou aquisições oriundas de doações ou dação em pagamento. Neste programa, a aquisição do imóvel é feita pela Cohab, que pode contratar empresas especializadas para a execução das reformas, com recursos financeiros de uma ou mais das três instâncias de governo. O acesso às moradias produzidas pode ser feito por financiamento subsidiado ou locação social” (PMSP/SEHAB, 2011).

- Apresentar e discutir experiências e iniciativas de revitalização de áreas degradadas na região central de São Paulo, que estão sendo desenvolvidas pelo município, como a Operação Urbana Mooca - Vila Carioca.
- Apresentar a experiência alemã em recuperação de solos contaminados e planejamento urbano.
- Apresentar as iniciativas públicas e privadas para recuperação e revitalização de prédios abandonados.
- Discutir perspectivas e oportunidades para a cidade de São Paulo em planejamento urbano e habitação, que hoje enfrenta um mercado imobiliário saturado e supervalorizado (ICLEI-LACS/SVMA. 2010, p.2 – grifos nossos).

A Operação Urbana Mooca-Vila Carioca, o primeiro foco dos debates realizados no seminário, contempla áreas ao longo do eixo ferroviário que se estende do Centro até os limites entre São Paulo e o município de São Caetano do Sul, contemplando os distritos de Cambuci, Mooca, Ipiranga e Vila Prutende. As áreas contempladas por essa operação urbana são caracterizadas pela grande presença de terrenos, instalações e galpões industriais vazios ou subutilizados, os quais requerem um processo de requalificação que permitam o estabelecimento de novos usos (SMDU/PMSP, 2015)³⁹. É nesse sentido que se deu a participação dos técnicos de Stuttgart, no âmbito do projeto *Integration*, os quais apresentaram a experiência alemã na recuperação e remediação de solos contaminados em antigas áreas industriais, permitindo a instalação de novas atividades em áreas já consolidadas da cidade, estabelecendo uma sinergia entre gestão ambiental e planejamento urbano.

Dessa forma, essas discussões tiveram por objetivo a exposição e debates centrados em soluções tecnológicas que permitam a aplicação das mesmas diretrizes de Stuttgart no âmbito da Operação Urbana Mooca – Vila Carioca.

No entanto, o que nos interessa destacar com referência a esse seminário se refere à pauta das “iniciativas públicas e privadas para recuperação e revitalização de prédios abandonados”, diretamente associados a nosso estudo.

O tema foi objeto de duas apresentações. A primeira delas intitulada “*Recuperação de edificações abandonadas no centro de São Paulo para uso em programa habitacional*” foi realizada pela então diretora comercial e social da COHAB-SP, Ângela Luppi Bardon, que representou o poder público. Bardon avaliou, partindo de estudos realizados naquela época, que existiria uma tendência a continuidade da

³⁹Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/novas_operacoes_urbanas/termos_de_referencia/index.php?p=17818 (acesso em Novembro de 2015).

expansão periférica da cidade para áreas sensíveis do ponto de vista ambiental para o ano de 2025, causando impactos sobre a mobilidade urbana no município pela maior necessidade de grandes deslocamentos, diminuindo a qualidade de vida da população e aumentando os custos relacionados aos sistemas de transporte.

Desta feita, a reabilitação de edifícios vazios para o uso de programas habitacionais por parte da COHAB-SP se colocaria como fundamental⁴⁰. A fala da técnica parece reconhecer a necessidade de a COHAB-SP adotar práticas distintas de promoção habitacional distanciando-se do histórico de produção de conjuntos periféricos, práticas as quais incluem a reabilitação de edifícios no Centro. No entanto o “uso habitacional” foi tratado de maneira generalista, mais uma vez sem ênfase na faixa de renda a ser atendida.

A segunda apresentação a tratar da referida temática foi a “*Revitalização de áreas no centro de São Paulo pela iniciativa privada*”, realizada pelo engenheiro Mário Lamberti Júnior da Englux Construtoras Ltda., representando a iniciativa privada. Segundo o documento, Lamberti Júnior apresentou o conceito de *retrofit* e indicou as possibilidades de parcerias público-privadas (PPPs) na recuperação de edifícios para a promoção de habitação popular em Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS-3)⁴¹. A referida apresentação demonstra o interesse do setor privado na promoção de PPPs de habitação social. As PPPs, no entanto, colocam-se como opção que tende a privilegiar as camadas de maior renda, dado que, como vimos no segundo capítulo, a ação do capital fundiário e imobiliário volta-se a segmentos que promovam maior lucratividade, o que se coloca como limite para os setores de baixa renda, sobretudo com renda máxima de três salários mínimos⁴².

Chama a atenção o fato de que, em uma cidade na qual os processos de expansão urbana para áreas de interesse ambiental são expressivamente associados a dinâmicas urbanas excludentes, como tratamos no capítulo 2, não parece ter sido enfoque do seminário a necessidade de promoção de habitação para as classes de baixa renda em áreas centrais como fator de “compactação urbana”, sendo que tais discussões parecem

⁴⁰O documento não faz qualquer menção ao já citado programa “Renova Centro”, ainda que na época do seminário o mesmo já se encontrasse em vigor, como tratado em maior detalhe no capítulo 5 da presente dissertação.

⁴¹Áreas indicadas pelo Plano Diretor nas quais se faz prioritária a promoção de Habitação de Interesse Social (HIS), voltada a populações de renda máxima de 6 salários mínimos e Habitação de Mercado Popular (HMP), voltada a populações com renda entre 6 e 10 salários mínimos. Trataremos dessas definições no tópico 4.3 do capítulo seguinte.

⁴²Como é o caso da PPP Casa Paulista, tratada no tópico 4.2 do capítulo seguinte.

ter sido muito mais orientadas por novas oportunidades diante de um “mercado imobiliário saturado e supervalorizado”, com a promoção de PPPs.

Por fim, cabe destacar a tese de doutorado em Arquitetura e Urbanismo de Alejandra Devecchi, defendida na FAUUSP em 2010, que apresenta alguns argumentos que corroboram para refletirmos sobre a relevância da reabilitação de edifícios vazios no Centro para uso habitacional como possibilidade para o adensamento urbano. Para a autora, a obsolescência⁴³ do parque edificado coloca-se como oportunidade para a reabilitação do mesmo, promovendo o adensamento da cidade.

De acordo com Devecchi (2010), dos 1740 edifícios verticais com mais de cinco pavimentos existentes nos distritos Sé e República em 2007, 317 foram construídos antes de 1945, o que coloca paulatina obsolescência e necessidade de reformas, representando, segundo dados do TPCL⁴⁴, aproximadamente 2.000.000 de m² antigos passíveis de reabilitação para uso habitacional, o que, segundo calculado pela autora, pressupõe um potencial de produção habitacional da ordem de 20.000 unidades. Além disso, do total de edifícios arrolados pelo trabalho 175 apresentavam algum grau de vacância, sendo que 69 deles apresentavam-se totalmente vazios⁴⁵.

É importante ressaltar, no entanto, que a autora associa políticas de “compactação urbana” a políticas de “regeneração urbana”, colocando a reabilitação do parque edificado como oportunidade ao mercado imobiliário, e nesse sentido afirma ainda que “processos de gentrificação parecem não ser ameaças no caso dos distritos Sé e República onde a diversidade de usos parece garantir a permanência das populações menos favorecidas” (DEVECCHI, 2010, p.137). Essa afirmação nos parece controversa diante do que veremos no próximo capítulo, sendo que o risco de processos de

⁴³De acordo com Azevedo (1988, p.38-39), a obsolescência é um processo que afeta a todas as edificações no longo prazo, seja do ponto de vista físico-estrutural a qual pode resultar “das transformações que sofre o edifício em decorrência de causas naturais de ação lenta (acomodações do solo, fadiga dos materiais, agentes meteorológicos e biológicos) ou violenta (aluviões, tremores de terra, incêndios, etc) e da ação humana (depredações, uso intensivo, etc)” ou do ponto de vista social pelas mudanças na estrutura familiar ou pelas crescentes demandas da sociedade por espaços funcionais próprios.

⁴⁴O Cadastro Territorial e Predial de Conservação e Limpeza (TPCL) é mantido pelo Departamento de Arrecadação e Cobrança (DECAR) da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de São Paulo. É um cadastro de base fiscal, com a finalidade de permitir o lançamento e a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) sobre a propriedade imobiliária. O TPCL permite contabilizar a área construída nos distintos distritos da cidade por ano, sendo um importante instrumentos para pesquisas que necessitem de tais dados.

⁴⁵As dinâmicas que corroboraram para a vacância de tais edifícios bem como os prováveis motivos de manutenção de tal status encontram-se sumarizadas no capítulo 4

gentrificação parece constante nas políticas para a área central de São Paulo⁴⁶. Como veremos, a habitação social tem sido constantemente relegada a segundo plano diante da lógica de políticas que tem por interesse a atração de empresas e classes de alta renda para a “revalorização” mercadológica do Centro.

Vimos no presente capítulo que práticas de adensamento urbano podem vir a orientar mudanças relativas à produção do espaço pautada pela expansão horizontal das cidades. No entanto, tais discussões requerem ser abordadas a partir do pensamento crítico, dado que, do contrário, simplesmente reproduzem discursos relativos à forma urbana, mas que, na prática, apenas reafirmam a lógica mercadológica de controle da morfologia das cidades.

Como mostra o exemplo espanhol, a reabilitação do parque edificado para o uso habitacional traz ganhos socioambientais significativos, não apenas no sentido do adensamento em detrimento da difusão urbana, mas também com relação à diminuição do requerimento pelo uso de crescentes riquezas naturais, associados a altos consumos energéticos e emissões de GEEs.

Em São Paulo, tais discussões fomentam a reflexão sobre a necessidade de reorientar a produção difusa e periférica do espaço urbano. A promoção de habitação social, nesse sentido, requer novas lógicas que venham a orientá-la, sobremaneira pela grandeza dos recursos fundiários necessários para o atendimento dessas demandas, bem como pela premência em evitar a ocorrência de graves problemas socioambientais decorrentes das mudanças climáticas. A reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro coloca-se como uma das opções nesse sentido.

No entanto, se a lógica histórica de promoção de habitação para as classes de baixa renda fomentou a produção do espaço periférico, requeremos antes compreender qual a lógica que se estrutura para a promoção de habitação social no Centro. Dessa forma, no capítulo seguinte, buscamos compreender a inserção da pauta da habitação social na lógica de reprodução do espaço central, a qual se coloca essencialmente no âmbito da disputa pelas localizações privilegiadas da cidade.

⁴⁶Nesse ponto cabe destacar que Alejandra Devecchi foi coordenadora do Projeto “Nova Luz tratado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 4

HABITAÇÃO SOCIAL NA DISPUTA PELO CENTRO DE SÃO PAULO

Como buscamos discutir até aqui, a questão da habitação para as classes trabalhadoras de baixa renda tem tido historicamente intrínsecas relações com o fomento à expansão ilimitada da mancha metropolitana, o que tem sido associado a um quadro de aprofundamento das desigualdades e problemas socioambientais. Dessa forma, a efetivação de políticas de habitação social que minimizem a tendência de exclusão das faixas de menor renda, ao mesmo tempo em que produza unidades habitacionais em áreas consolidadas da cidade, como argumentamos no capítulo anterior, tendem a contribuir para uma cidade mais compacta e menos injusta do ponto de vista ambiental.

No entanto, se a lógica histórica de produção da habitação para as classes de baixa renda esteve historicamente associada à produção do espaço periférico, requeremos compreender como essa questão tem sido tratada no contexto das dinâmicas socioespaciais ativas no Centro da Cidade.

No presente capítulo, inicialmente analisamos as dinâmicas socioespaciais recentes no espaço central, atentando para os dados demográficos e para a dinâmica imobiliária. Em seguida analisamos a construção da defesa pela habitação social no Centro por meio de uma revisão das políticas já consolidadas sobre esse espaço da Cidade, destacando o contexto sociopolítico de sua criação e implantação. Por fim, descrevemos e analisamos os atuais instrumentos do Plano Diretor Estratégico relacionados ao cumprimento da Função Social da Propriedade e ao incentivo à promoção de habitação social no Centro, quais sejam, as ZEIS-3 e ZEIS-5.

4.1. Considerações sobre as dinâmicas socioespaciais no Centro

Anderson Kazuo Nakano et al (2004, p.124) definem que

Em princípio, podemos distinguir três escalas territoriais com função central no conjunto da metrópole: o núcleo histórico (“centro histórico”), formado pelos distritos Sé e República, com aproximadamente 4,4 km² (440 ha); o anel central, que inclui estes dois e mais oito distritos vinculados ao centro histórico, os chamados dez distritos centrais (Sé, República, Santa Cecília, Bom Retiro, Pari,

Brás, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação, somando aproximadamente 32,6 km²), dos quais oito integram hoje a subprefeitura da Sé (Pari e Brás, antes incluídos na Administração Regional da Sé, hoje pertencem à subprefeitura da Mooca); e o centro expandido, imensa área abrigando atividades terciárias de caráter central, que hoje alcança praticamente toda a área contida no mini-anel viário, das marginais ao rio Tietê à calha do rio Pinheiros até Santo Amaro, e também ao longo dos principais eixos radiais que ultrapassam esse anel.

O recorte territorial que aqui chamamos de “Centro” ou “distritos centrais” refere-se essencialmente ao que Nakano et al (2004) definem como “anel central”, incluindo, além dos dez distritos citados pelos autores (Sé, República, Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação), os distritos da Mooca e Belém. Adotamos tal recorte em acordo com a área de abrangência do Programa Renova Centro, da PMSP (que trataremos em detalhe no capítulo 5), pelo fato de ser a política pública em vigor que contempla a promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios no Centro, objeto de nosso estudo.

Para Flávio Villaça (1998), o Centro, ou a condição de centralidade, fenômeno generalizado na cidade capitalista, surge como um espaço no qual todos querem aglomerar-se, contudo, pela impossibilidade física de tal demanda, afastam-se mutuamente deste ponto. “O centro surge então a partir da necessidade de afastamentos indesejados, mas obrigatórios. Ele, como todas as ‘localizações’ da aglomeração, surge em função de uma disputa: a disputa pelo controle (não necessariamente minimização) do tempo e energia gastos nos deslocamentos humanos” (VILLAÇA, 1998, p.239).

Além de configurar-se como localização privilegiada na cidade do ponto de vista da infraestrutura urbana, o Centro configura-se também como importante polo de emprego da metrópole. O mapa 4.1 abaixo caracteriza a concentração de empregos por hectare na RMSP. Percebemos que os distritos centrais apresentam a maior concentração, em geral com densidades superiores a 150 empregos/ha, o que os torna grande pólo de atração de viagens diárias.

Mapa 4.1: Densidade de empregos na Região Metropolitana de São Paulo (Empregos/ha)

Fonte: Pesquisa Origem-Destino do Metrô de São Paulo – METRÔ, 2007, p.74 (Adaptado).

Os distritos Sé e República, os mais representativos em termos de emprego dentre os distritos centrais, chegavam em 2010 a apresentar uma relação habitante/emprego de respectivamente 7,06 e 3,53 (METRO, 2007; IBGE, 2010).

Ainda que constatemos tamanha dinâmica desse espaço, marcado notadamente pela grande concentração de empregos e pela multiplicidade de usos e atividades, a partir da metade do século XX, especialmente em meados da década de 1960, se estabeleceram sobre o Centro de São Paulo processos e dinâmicas que culminaram em seu relativo abandono pelas elites, tanto com respeito à moradia e ao lazer, quanto aos setores dominantes da economia, tendo como consequência sua popularização, produzindo-se sobre tal aspecto um consenso com respeito à sua “degradação”.

A perda de população e consequente queda nas densidades demográficas configurou-se como fenômeno generalizado nos distritos centrais ao longo das décadas de 1980 e 1990, sendo que, a partir dos anos 2000, parte desse processo tem sido revertida, discussão que iniciamos no capítulo anterior e que agora aprofundaremos. A tabela 4.1 abaixo fornece elementos empíricos para o quadro descrito, resumizando os dados sobre população residente e densidades demográficas dos distritos centrais.

Tabela 4.1: População residente e densidade demográfica nos distritos centrais 1980-2010

Distritos	1980		1991		2000		2010	
	População	Densidade (hab/ha)	População	Densidade (hab/ha)	População	Densidade (hab/ha)	População	Densidade (hab/ha)
Bom Retiro	47.588	118,97	36.136	90,34	26.598	66,50	33.892	84,73
Pari	26.968	92,99	21.299	73,44	14.824	51,12	17.299	59,65
Cambuci	44.851	115,00	37.069	95,05	28.717	73,63	36.948	94,74
Mooca	84.583	109,85	71.999	93,51	63.280	82,18	75.724	98,34
Liberdade	82.472	222,90	76.245	206,07	61.875	167,23	69.092	186,74
Bela Vista	85.416	328,52	71.825	276,25	63.190	243,04	69.460	267,15
Sé	32.965	156,98	27.186	129,46	20.115	95,79	23.651	112,62
República	60.999	265,21	57.797	251,29	47.718	207,47	56.981	247,74
Belém	57.195	95,33	49.697	82,83	39.622	66,04	45.057	75,10
Brás	38.630	110,37	33.536	95,82	25.158	71,88	29.265	83,61
Consolação	77.338	209,02	66.590	179,97	54.522	147,36	57.365	155,04
Sta. Cecília	94.542	242,42	85.829	220,07	71.179	182,51	83.717	214,66
Total	733.547	158,43	635.208	137,19	516.798	111,61	598.451	129,25
Município	8.493.226	56,28	9.646.185	63,92	10.434.252	69,15	11.253.503	74,58

Fonte: Elaboração própria com dados de população residente do CENSO sumarizados em Infocidade.

Como podemos observar na tabela, todos os distritos perderam contingente expressivo da população residente entre os anos 1980 e 1990, em parte recuperado na década de 2000. No entanto, nenhum dos distritos chegou a recuperar toda a população perdida no período, o que para nós indica a possibilidade de novos incrementos populacionais e, portanto, de maior adensamento urbano. Podemos observar que na década de 1980 cinco dentre os doze distritos estudados apresentavam densidades superiores a 200 hab/ha, Liberdade, República, Consolação, Santa Cecília e Bela Vista, sendo que o último consolidava-se como distrito mais denso do município, com uma densidade bruta de 328,52 hab/ha. Outro dado a destacar é que na década de 1980 todos os distritos estudados apresentavam densidades significativamente superiores à média do município que era de 56,28 hab/ha. Em 2010, no entanto, apenas os distritos da República, Bela Vista e Santa Cecília apresentam densidades brutas superiores a 200 hab/ha, sendo que o distrito de Pari chega a apresentar uma densidade de 59,65 hab/ha, inferior a média do município que é de 74,58 hab/ha, o que corrobora também para refletirmos sobre as possibilidades de maior adensamento.

Além do esvaziamento habitacional ocorrido ao longo das décadas de 1980 e 1990, outra dinâmica socioespacial expressiva que se colocou sobre os distritos centrais foi a relativa “saída” das grandes empresas do setor terciário que até então tinham suas sedes localizadas nesses distritos, mormente no Centro antigo. Nesse período, passou a

contrastar na dinâmica paisagem do Centro da Cidade a existência de expressiva quantidade de edifícios vazios e subutilizados (em geral, apenas com o andar térreo ocupado por comércios), os quais, como destacamos, passaram a ser alvo de ocupações por parte dos movimentos de moradia e que hoje são objetos de programas habitacionais tratados no capítulo 5.

É importante destacar que ao longo dos anos 2000, parte significativa da demanda pelos edifícios de escritório retornou ao Centro da Cidade, no entanto, de acordo com Beatriz Kara-José (2010), se antes o Centro colocava-se como sede das grandes corporações, muitas delas internacionais, em período recente os locatários e proprietários de edifícios de escritório no Centro passaram a ser empresas prestadoras de serviços de *backoffice*, os chamados *callcenter* ou *telemarketing*, bem como universidades particulares, empresas de menor porte, além do próprio poder público. No entanto, ainda que parte da demanda tenha retornado ao Centro, a vacância de grandes edifícios de escritório permaneceu como fenômeno expressivo no Centro ao longo da década de 2000.

Tal fato pôde ser verificado em dois trabalhos paralelos, os quais chegaram a números próximos. O primeiro deles se trata de um relatório produzido no âmbito de extensa pesquisa realizada pela equipe coordenada pela arquiteta Helena Menna Bareto Silva, que teve por objetivo avaliar a legislação urbana incidente sobre o Centro, a vacância imobiliária e as oportunidades com relação à produção de habitação social nesse espaço. O produto final de tal pesquisa foi o relatório “Tributos Imobiliários e Vazios no Centro de São Paulo” (SILVA et al, 2009), no qual consta inventário com 158 edifícios que apresentavam grau expressivo de desocupação, sendo que destes, 69 encontravam-se completamente vazios. O segundo levantamento foi feito por Devecchi (2010), no âmbito de sua já citada tese de doutorado, que identificou 175 edifícios nas mesmas condições, dos quais 68 encontravam-se completamente vazios. Ambos os estudos tiveram como área de abrangência os distritos Sé e República.

A pequena diferença entre a quantidade de edifícios identificados entre as duas pesquisas (de 17 edificações, ou de 9% da segunda em relação à primeira) pode ser explicada pelos parâmetros distintos utilizados na consideração do status de vacância. Para Silva et al (2009), seriam considerados subutilizados os edifícios com vacância superior a 75% da área edificada, ao passo em que Devecchi (2010) considerava subutilizados os edifícios com vacância superior à 60% da área edificada, o que pode explicar o maior número de edifícios identificados pelo segundo trabalho. Por outro

lado, como vimos, do total de edifícios identificados o número de edifícios tidos como completamente vazios é praticamente o mesmo.

O que foi verificado por Silva et al (2009), é que muitos dos proprietários preferem manter o edifício fechado do que arcar com custos de administração relativos ao aluguel de apenas alguns pavimentos ou escritórios, não sendo essa uma opção compensatório. Em outros casos, o aluguel do comércio existente no térreo propicia lucros suficientes para arcar com os tributos como IPTU, sendo os pavimentos superiores mantidos vacantes. Um fato explorado pelos autores e que consideramos interessante é que até o momento de realização da pesquisa não haviam sido aplicados instrumentos tributários que penalizem os proprietários de imóveis mantidos vazios, não cumprindo assim a Função Social da Propriedade. As discussões sobre tais instrumentos e sua aplicação encontram-se no tópico 4.3 do presente capítulo.

Muitas dessas dinâmicas de relativo “abandono” do Centro, tanto por parte das grandes empresas quanto da moradia das elites podem ser compreendidas no âmbito dos processos globais de expansão das cidades os quais trabalhamos nos capítulos anteriores, contudo, existem especificidades, das quais a literatura destaca as dinâmicas de centralidade em São Paulo.

Até a metade do século XX, o Centro de São Paulo era dotado de grande status entre as elites, no entanto, essa condição começou a transformar-se a partir de meados dos anos 1960, sob a égide da confluência de processos globais e locais de transformação nas lógicas de reprodução do espaço urbano. Essas dinâmicas acabaram por gerar tanto processos de desdobramento da centralidade, conformando notadamente um quadro de hierarquização do espaço, quanto o surgimento de novas formas de moradia das elites outrora residentes no Centro.

Nesse período, acompanhando as tendências de reestruturação produtiva que destacamos no primeiro capítulo, iniciou-se a consolidação de uma nova centralidade terciária em São Paulo: a região da Avenida Paulista (VILLÇA, 1995). Se por um lado, a consolidação do modelo radial concêntrico de expansão da malha viária da cidade já havia induzido o abandono do Centro Antigo pelas elites, dada a falta de garagens e espaço para circulação dos automóveis, novas atividades econômicas com o início da premência do setor de serviços em detrimento da indústria, fato próprio da reestruturação imposta pelo modelo de acumulação flexível, são importantes agentes da reprodução do espaço nesse período.

A Avenida Paulista, ainda que nova, ao menos em sua característica terciária, rapidamente passou a ser vista como esgotada ou mesmo “decadente” (KARA-JOSÉ, 2010), o que revela o caráter efêmero intrínseco à velocidade das transformações impostas pela ascensão da economia globalizada, a qual pressupõe um constante “descarte” de partes da cidade em detrimento da “necessidade” de consolidação de novos espaços para a reprodução do capital (HARVEY, 2004; ARANTES, 2000).

Dessa forma, já nos anos 1980, mas, sobretudo nos anos 1990, o poder público passa a investir considerável quantia de recursos na conformação de uma nova centralidade, o chamado setor ou eixo sudoeste da Cidade.

Conforme destaca Maricato (2000), na gestão do ex-prefeito Paulo Maluf (1993-1997) das 11 obras viárias realizadas, 9 foram direcionadas a consolidação do eixo sudoeste. Por um lado, a gestão em questão tinha como forte objetivo o fortalecimento dos setores associados à construção civil, propiciado pela realização de grandes obras de expansão e criação de avenidas, pontes, viadutos, além do sistema hidráulico e de saneamento. Por outro, possibilitava a incorporação de novos eixos ao mercado imobiliário.

A consolidação dessa nova centralidade do “terciário avançado” não deixou de reproduzir dinâmicas excludentes e predatórias do ponto de vista socioambiental. Em sua obra “Parceiros da exclusão”, Mariana Fix (2001) explora extensivamente a massiva desapropriação e remoção de favelas e ocupações de baixa renda no perímetro da operação urbana “Águas Espraiadas” desenvolvida ao longo da gestão de Paulo Maluf (1993-1997) em perímetro do eixo sudoeste da cidade. Dentre as famílias removidas, parte foi alocada para conjuntos habitacionais em Cidade Tiradentes, extremo leste do município. Outra parte simplesmente constituiu novas favelas no Grajaú, em área de proteção aos mananciais, o que indica os impactos diretos de processos de valorização e gentrificação nas áreas consolidadas da cidade sobre áreas periféricas e sensíveis do ponto de vista socioambiental.

As dinâmicas de centralidade em São Paulo, partindo do Centro Antigo ao eixo sudoeste pode ser conferida no mapa 4.2 abaixo

Mapa 4.2: Do Centro Antigo ao “Eixo Sudoeste”

Fonte: KARA-JOSÉ, 2010, p.24.

Em meio à materialização dessa centralidade enquanto pólo tecnológico e moderno, o Centro Antigo passa a ser visto como degradado ou deteriorado, algo diretamente associado à tomada desses espaços por classes de baixa renda (VILLAÇA, 1995; KARA-JOSÉ, 2010).

No entanto, se até os anos 2000 a produção habitacional capitalista encontrava-se restrita no Centro, sobremaneira pela orientação do mercado imobiliário para o eixo sudoeste, uma análise do período recente aponta para uma intensiva retomada do mercado para a classe média e média alta nos distritos centrais, fator primordial para explicar a “inversão demográfica” desses distritos (NAKANO, 2015).

O trabalho de Michelly Lima Reina (2013) avaliou a produção imobiliária nas duas últimas décadas no Centro a partir de dados da EMBRAESP. Na tabela 4.2 abaixo, compilamos tais dados⁴⁷.

Tabela 4.2: Produção residencial vertical nos distritos centrais 1990-1999 e 2000-2010.

Distritos	1990-1999		2000-2010	
	Unidades habitacionais	Nº de empreendimentos	Unidades habitacionais	Nº de empreendimentos
Bom Retiro	0	0	1579	15
Pari	88	1	268	2
Cambuci	851	11	1867	25
Mooca	3743	47	10226	113
Liberdade	2298	38	4277	74
Bela Vista	3541	51	4934	70
Sé	112	1	0	0
República	282	3	2007	28
Belém	534	7	2362	29
Brás	0	0	422	3
Consolação	2636	39	2044	36
Sta. Cecília	2527	37	3989	59
Barra Funda**	384	1	5171	49
Total	16996	236	39146	503
Município	191361	--	300488	--
Relação Centro/ Município	9,6%	--	13%	--

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Michelly Reina (2013) coletados de EMBRAESP.

**Ainda que o distrito da Barra Funda não componha o recorte territorial aqui adotado, consideramos relevante mantê-lo por contribuir na caracterização da dinâmica imobiliária nos distritos centrais.

Como podemos analisar a partir dos dados da tabela 4.2, a produção imobiliária mais que dobrou nos distritos centrais na última década, passando de 16.996 unidades nos anos 1990 para 39.146 nos anos 2000. A produção não apenas aumentou em termos absolutos, como apresentou significativo incremento em sua participação com relação à produção geral do município, que passou de 9,6% nos anos 1990 para 13% nos anos 2000.

O distrito mais significativo em termos absolutos de produção imobiliária no período foi a Mooca, com 10.226 unidades lançadas, no entanto, observamos que distritos como Bom Retiro e Brás, os quais não apresentavam nenhum lançamento imobiliário nos anos 1990, passaram a representar novas oportunidades ao mercado,

⁴⁷ Além dos doze distritos que aqui adotamos como recorte territorial, a autora analisou também o distrito da Barra Funda, o qual compunha o território sob atuação da política “Morar no Centro”, ativa ao longo da gestão de Marta Suplicy (2001-2004).

ainda que tenham participação acanhada diante do montante observado. A maior participação de distritos como Mooca e Barra Funda se deve provavelmente a maior disponibilidade de terrenos nesses distritos. Com a saída das indústrias da capital para outros pólos da região metropolitana ou para cidades médias do interior, ao longo do último meio século, uma diversidade de galpões e instalações industriais permaneceu abandonada, e hoje representam chances para novos lançamentos.

Nos distritos do Centro Antigo, observamos que, por um lado, o distrito da Sé parece ainda restrito ao mercado, sendo que apresentou apenas um empreendimento com 112 unidades na década de 1990 e nenhum empreendimento nos anos 2000, o que se deve provavelmente a escassez de terrenos devido à grande concentração de estoque edificado, sendo muitos deles tombados como patrimônio histórico. Por outro lado, o distrito da República tem se tornado pólo crescente de lançamentos, sendo que, como podemos observar, a produção de unidades habitacionais nesse distrito aumentou em quase dez vezes na década de 2000 com relação à década de 1990, passando de 282 para 2007 unidades lançadas. A produção massiva nesse distrito é propiciada pela presença de pequenas edificações antigas, em geral menores que três pavimentos, as quais são passíveis de demolição e substituição por novas edificações.

Os lançamentos recentes da empresa TPA nos parecem representativos do montante de empreendimentos correntes no Centro, sendo que os tomamos assim como exemplo. A empresa em questão não apenas tem promovido lançamentos imobiliários no Centro, como também criou um “conceito” próprio para os mesmos, o “Conceito Paulicéia”.

“O Centro de São Paulo (...) é hoje uma das *regiões mais procuradas para se morar* e com *enorme potencial de valorização*. Observando essa tendência, a TPA mantém há anos sua atenção voltada ao Centro de São Paulo, sendo precursora em *lançamentos diferenciados* na região.” Diz o anúncio publicitário do TPA-Paulicéia disponível no *youtube*⁴⁸. O *site* dos empreendimentos ressalta ainda outras vantagens de morar no Centro:

Morar aqui é um *privilégio* incessante, tanto de dia quanto à noite. O Centro de São Paulo é um dos principais polos culturais e de entretenimento da cidade, oferecendo uma estrutura completa de lazer, gastronomia e vida noturna. Esses *privilégios* estão permeados por importantes vias de acesso a todas as partes da cidade, o que garante *comodidade e facilidade de transporte* aos moradores e

⁴⁸ Disponível em: <https://youtu.be/CsqCKTtK9Qk> (Acesso em 16/02/2016).

visitantes. Uma região histórica e, *ao mesmo tempo em processo de revitalização e constante valorização* (grifos nossos – site do TPA-Paulicéia).

Na figura 4.1 e na tabela 4.3 abaixo podemos conferir as características gerais dos empreendimentos correntes do TPA-Paulicéia.

Figura 4.1: Empreendimentos do TPA – Paulicéia

Fonte: <http://tpapauliceia.com.br/index.php> (Acesso em 15/02/2016)

Tabela 4.3: Características dos empreendimentos TPA – Paulicéia

Nome do empreendi/to	Número e tamanho das unidades	Endereço/ Distrito	Lazer	Vagas de garagem/ bicicleta	Cota de terreno por unidade
Sky Paulicéia	192 studios de 27 a 45m ²	R. Brigadeiro Tobias, 140/ República	Fitness, Salão de Festas com terraço, Lavanderia, Piscina e Solarium	86 carros + 106 motos	5, 42m ²
AMPM Paulicéia	94 studios de 32 a 34m ² + 82 aparts de 2 dorms de 48 a 54m ² + 7 aparts duplex de 56 a 66m ²	R. Brigadeiro Tobias x R. Senador Queiroz/ República	Fitness, Salão de Festas com terraço, Lavanderia, Piscina	192 geral	7,36m ²
Home Bikers Paulicéia	104 studios de 28m ²	R. Genebra, 151/ República	Fitness, Salão de Festas, Lavanderia, Piscina, Solarium, Serviços <i>pay-per-use</i>	104 bicicletas	4,92m ²
Griffe Paulicéia 360°	96 studios de 39,34m ² + 24 aparts de 2 dorms (com suíte) de 78,88m ² + 15 aparts duplex de 60,21m ²	Rua Santo Amaro, 320/ República	Fitness, Salão de Festas com terraço, Lavanderia, Piscina e Solarium, Sauna com sala de descanso, Pet place	163 geral	6,24m ²

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis no *site*: <http://tpapauliceia.com.br/index.php> (acesso em 15/02/2016).

Analisando a tabela 4.3, bem como os anúncios publicitários, podemos abstrair algumas informações relevantes para compreendermos o quadro atual de produção do mercado imobiliário residencial no Centro de São Paulo e a demanda a qual atende. Todos os empreendimentos até o momento viabilizados pela TPA dentro do conceito “Paulicéia” encontram-se no distrito da República, que como discutimos tem se constituído como polo importante de novos lançamentos associado ao Centro Antigo.

Observamos que predomina em todos os lançamentos os apartamentos tipo “*studio*” os quais têm sido cada vez mais comuns não apenas nos distritos centrais mas no Centro expandido como um todo. No entanto, percebemos que dois dos quatro empreendimentos, além dos *studios* oferecem também apartamentos de dois dormitórios e *duplex*, presumindo que possam atender a públicos diferentes, que variam em geral entre jovens solteiros a casais sem filhos, ou com apenas uma criança. A predominância de apartamentos pequenos, em geral menores que 40m² de área útil pressupõe máximo aproveitamento do terreno e propicia altos índices de adensamento líquido, conforme podemos observar diante da prevalência de cotas de terreno por unidade inferiores a 10m². Esse ponto será retomado no capítulo 5.

Observamos ainda que todos os empreendimentos possuem vagas de garagem, sendo que alguns chegam a oferecer 2 vagas para um determinado número de proprietários. Um dos principais motivos destacados pela literatura produzida ao longo dos anos 1990 e 2000 sobre a questão do “esvaziamento” do centro se refere à questão da falta de garagens diante da consolidação do automóvel individual como meio prioritário de locomoção. Observamos assim que, se esse era um empecilho à atração de novos moradores de média e alta renda para o Centro, esse argumento parece não mais fazer sentido diante das dinâmicas atuais.

Outro elemento que chama a atenção referente às vagas de garagem diz respeito ao empreendimento “Home Bikers”, o qual oferece uma vaga de bicicleta por apartamento. Isso sugere que diante dos atuais interesses do mercado em viabilizar unidades no Centro, quaisquer intervenções públicas são rapidamente capturadas como oportunidade de valorização e criação de demanda específica, sendo que aqui nos referimos justamente a massiva implantação de ciclovias e ciclofaixas que tem se caracterizado como um dos principais focos da atual gestão municipal.

Podemos perceber ainda que, em termos de lazer associado à habitação, os empreendimentos estudados oferecem em geral os mesmos serviços dos condomínios residenciais de classe média espalhados por toda a cidade, com piscina, salão de festas, academia, etc, e até mesmo serviços específicos como aqueles “*pay per use*” que podem ser contratados pelos moradores.

Por fim, uma análise sobre o preço médio dos imóveis nos distritos centrais indica expressiva valorização desse espaço da Cidade em anos recentes. O índice FIPE-ZAP que mede a variação no preço dos imóveis por períodos determinados, aponta uma constante valorização dos apartamentos tanto para venda quanto para aluguel nos bairros da Sé e República, equivalentes ao Centro Antigo. Nos gráficos a seguir comparamos a valorização observada desde 2008 até o período recente no que se refere à venda e aluguel de apartamentos no Centro, em detrimento da valorização observada para o município em sua totalidade.

Gráfico 4.1: Comparação entre a valorização dos preços de venda e aluguel de apartamentos no Centro Antigo e no Município

Fonte: FIPE/ZAP: <http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap-b/> (Acesso em 10/02/2016)

Partindo dos gráficos apresentados, percebemos inicialmente que tanto para venda quanto para aluguel, a variação observada no período foi significativamente maior nos bairros da Sé e República do que no restante do município. A variação do preço de venda de apartamentos no município no período 2008-2016 foi de 224,8%, ao passo em que a mesma foi de 319,1% na Sé e 265,2% na República, demonstrando a valorização acima da média do município ocorrida em anos recentes no Centro. O valor do m² atual é de R\$ 6.184 na Sé e R\$ 6.519 na República. Assim, um apartamento de tipo *studio* médio de 30m², que comporta apenas pessoas solteiras ou viúvas, ou casais sem filhos, custa em média R\$ 190 mil. Apenas em um sentido comparativo, os valores do m² no Centro Antigo tem se aproximado aos da Mooca, que, como vimos, foi o distrito mais representativo em termos de lançamentos imobiliários dentre os distritos aqui estudados, para o qual o preço do m² atualmente é de R\$ 6.918, com *studios* custando em média R\$ 200 mil.

Em termos de aluguel de apartamentos, a valorização foi ainda mais representativa. Para o município a mesma foi de 91,0%, ao passo em que foi de 268,4% na Sé e de 131,8% na República. O preço do m² para aluguel atualmente é de R\$ 43 na Sé e R\$ 31 na República, ou seja, utilizando-nos do mesmo exemplo da tipologia *studio*, temos aluguéis médios de R\$1100, sem contar a taxa de condomínio. No mesmo sentido comparativo, o preço por metro quadrado de aluguel na Mooca é de R\$ 26, ou em média de R\$800 para *studios*, o que corrobora para refletirmos sobre a valorização expressiva do aluguel no Centro Antigo em detrimento de outros espaços no Centro.

Como vimos nas propagandas da construtora essa tendência de valorização tem sido muito bem captada pelo mercado, o qual tem destacado os *privilégios* de morar no Centro. Enquanto privilégio, o caráter elitista fica em evidência, o que implica interpretar que, enquanto tal, em termos de mercado, não pode ser para todos. Permanece em destaque ainda nas propagandas o evidente papel dos investimentos públicos, ainda que mínimos, na valorização imobiliária da região, dado que uma das maiores vantagens destacadas tem sido a presença massiva de transporte público que permite a “comodidade e facilidade do transporte”.

4.2. A habitação social no Centro sujeita as políticas de requalificação urbana

Como vimos no capítulo 2, a lógica das políticas de habitação social praticadas historicamente tiveram, e continuam tendo, como paradigma fundamental a promoção

de conjuntos habitacionais, em geral nas periferias, distantes não apenas do Centro, como também das principais centralidades metropolitanas.

No tópico anterior, vimos que os anos 1960 marcam o início de dinâmicas de desdobramento da centralidade em São Paulo e da consolidação das chamadas “novas centralidades” no setor sudoeste do município, inicialmente com a Avenida Paulista e, posteriormente, com as Avenidas Faria Lima, Berrini e Marginal Pinheiros. Essas dinâmicas estimularam o “abandono” do Centro por parte das elites, em um movimento recíproco de consolidação do espaço do terciário avançado e de segregação dessa classe rumo a essa “nova centralidade”. Um dos efeitos combinados dessa dinâmica foi a popularização do Centro Antigo e de seus distritos circunvizinhos, a queda nas densidades demográficas e a consolidação de um consenso elitista sobre a “degradação” desse espaço diante de sua tomada pelos setores populares.

Diante desse quadro, desde os anos 1970, o poder público passou a propor sucessivos planos e projetos de requalificação do Centro, os quais tiveram como mote sua “revalorização” no sentido de estímulo ao retorno da residência dos setores de maior renda (sobretudo as classes médias e médias altas).

A partir da década de 1990 passa também a influenciar esses planos a ideia de que São Paulo seria uma “cidade global”, a qual se refere às cidades que teriam máxima “competitividade” diante de um quadro de “concorrência” pela atração de empresas de cunho internacional, bem como de investimentos de agências multilaterais para garantir as máximas oportunidades de reprodução do capital em meio a um quadro de aprofundamento da dependência e das desigualdades em âmbito local, regional e mundial⁴⁹.

Em meio a esse complexo contexto, as classes trabalhadoras de menores rendimentos passaram a contestar a tendência de exclusão e segregação socioespacial

⁴⁹ A ideia de São Paulo como “cidade global” tem sido fortemente criticada desde os anos 2000 por autores da geografia e do urbanismo de orientação crítica (MARICATO, 2000; FIX, 2001; FERREIRA, 2003; CARLOS, 2004). Como destaca João Sette Ferreira (2003, p.124), as teorias defensoras do ideário da globalização e de seus supostos benefícios para a cidade baseiam-se no princípio de que este “é, em essência, um fenômeno positivo, isto é, ao qual vale a pena se alinhar. Ou seja, tais teorias são, por sua própria lógica, acríticas quanto ao fenômeno da globalização. O aceitam, de partida, como um processo aparentemente inexorável, ao qual vale à pena ‘adaptar-se’, já que ele estaria condicionando a organização futura das cidades.” Para o autor, no entanto, trata-se de um fenômeno produzido, estimulado pelas forças do capital internacional e que colocam uma agenda própria aos poderes políticos locais que devem conceber espaços “atrativos” e “competitivos” diante de suas concorrentes no “mercado internacional de cidades”. Erminia Maricato (2000) afirma que a inserção das cidades do capitalismo periférico no âmbito das “cidades globais” se dá por meio de uma “modernização seletiva” do território, no qual são concebidas “ilhas do primeiro mundo”, que se configuram na realidade como núcleos segregados onde predominam os usos elitizados, em detrimento de um “mar de pobreza das metrópoles subdesenvolvidas” (FERREIRA, 2000, p.16).

sofrida pelas mesmas nas periferias mais distantes, passando a ocupar o Centro enquanto local também de moradia, e não apenas de trabalho, consumo e lazer, sendo tal acesso mediado mormente por meio de cortiços⁵⁰.

Outro fenômeno observado em fins dos anos 1990 é a emergência de movimentos sociais de moradia que passam a ocupar os grandes edifícios desocupados no Centro, que como vimos, passam a compor um quadro expressivo de vacância diante da consolidação do eixo sudoeste como centralidade terciária. Inicialmente, tais ocupações tinham o sentido de pressionar o poder público a promover habitações sociais no Centro, no entanto, posteriormente, tais ocupações passaram a ter também como objetivo a desapropriação dos edifícios vazios e sua conversão em moradias para as classes populares, baseando-se no princípio da FSP garantida constitucionalmente pelos artigos 182 e 183 da Carta Magna de 1988.

De maneira sintética, é sobre a complexidade que envolve a promoção de habitação social no Centro diante do quadro de disputa econômica, política e ideológica que se inserem o presente e o seguinte tópico deste capítulo. Tal discussão é fundamental para as análises que procederemos no capítulo seguinte, o qual encerra o proposto para a presente dissertação.

Como dito, ao longo das décadas de 1970 e 1980, o poder público municipal elaborou os primeiros planos e projetos baseados na ideia de retomada da dinâmica do espaço central, realizando os primeiros eventos voltados ao debate sobre a requalificação de áreas urbanas centrais e concebendo as primeiras comissões de avaliação e ação sobre o Centro de São Paulo.

A questão da habitação nesse período aparece de forma restrita, não se formulando ainda enquanto um problema de ordem pública passível à atuação de políticas próprias, algo que se daria apenas nos anos 1990. A questão da moradia para as classes populares é relegada a atuação sobre os cortiços, que como dito, são encontrados nesse espaço desde o início do século XX.

Entretanto, é a gestão de Luísa Erundina (1989-1992) que marca as primeiras iniciativas voltadas à garantia do direito à moradia apropriada em área central para as classes populares, como mencionamos no capítulo 2. A eleição de um governo de caráter progressista frente ao contexto de redemocratização e consolidação da então

⁵⁰ Como vimos no capítulo 2, os cortiços são um fenômeno antigo nas áreas consolidadas da cidade, e já podiam ser encontrados nas primeiras décadas do século XX, consolidando-se historicamente como principal forma de acesso das classes de baixa renda a locais mais valorizados da Cidade.

recém aprovada Constituição Federal pós-regime militar, bem como o contexto de mobilização do Movimento pela Reforma Urbana⁵¹ caracterizou-se como momento ideal à proposição de iniciativas distintas com relação à moradia, como também tratamos no capítulo 2.

Dois subprogramas de habitação social em áreas centrais foram concebidos nesse período segundo Bonduki (2000, p.79):

(...) um baseado na compra ou desapropriação de terrenos pela prefeitura, para implantar projetos habitacionais de maior porte, capazes de absorver não só os moradores encortiçados da área desapropriada como de cortiços do entorno, e outro inteiramente baseado na autogestão, onde a prefeitura, através do Funaps (Fundo Municipal de Habitação), concedia um financiamento para as associações comunitárias, formadas por famílias moradoras em cortiços, comprarem imóveis encortiçados ou deteriorados e promoverem sua reforma ou reconstrução.

Destacaram-se nesse período o início da reforma de dois casarões encortiçados no Centro, o Celso Garcia (182 unidades) e Madre de Deus (45 unidades), os quais, no entanto, juntamente a outras obras previstas e algumas já em andamento foram paralisadas pelas gestões seguintes, de Paulo Maluf (PDS-1993-1996) e Celso Pita (PPB-1997-2000), sendo retomadas apenas na gestão de Marta Suplicy (PT-2001-2004).

Portanto, data dos anos 1990, na gestão Erundina, as primeiras formulações da questão da habitação social no Centro enquanto um problema a ser enfrentado no âmbito da política habitacional.

A década de 1990, no entanto, marca também a gênese de influências provenientes de modelos difundidos como “casos de sucesso” no plano internacional na intervenção sobre centros tradicionais considerados degradados, passando a ter implicações diretas sobre a formação de organizações de caráter privado bem como da criação de pastas públicas para lidar exclusivamente com a “questão do Centro”.

Nesse sentido, contrapondo-se a concepção progressista da gestão Erundina, em 1991, frente ao abandono do Centro por parte das grandes empresas e as discussões com respeito à permanência ou não da Bolsa de Valores de São Paulo e da Bolsa de Mercadorias & Futuros, foi concebida uma organização de caráter privado, a qual

⁵¹ O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MRU) emerge no período da redemocratização como síntese de diversos movimentos sociais urbanos, composto por grande diversidade de agentes sociais que buscam o estabelecimento de uma política urbana concreta, que fosse capaz de fornecer as bases para a justiça social e resolução dos diversos problemas advindos do processo de urbanização brasileiro sob um marco participativo.

passaria a ter grande influência não apenas sobre o poder público, mas também sobre a própria opinião pública, a Associação Viva o Centro (AVC) (FRÚGOLI JR., 2001).

A Viva o Centro nasce como uma iniciativa da sociedade civil – com associados de base nitidamente empresarial, incluindo proprietários, e depois ampliando-se com o apoio de outras instituições –, com uma crescente capacidade de mobilização. Situada numa área marcada por forte diversidade social, a Associação incorpora em si certa heterogeneidade, ainda que não possa abarcar um conjunto tão plural de demandas nem pretenda priorizar as necessidades mais ligadas às camadas populares. (...) Uma de suas principais tarefas é pressionar o poder público – buscando manter autonomia com relação a este –, para a realização de um conjunto de ações pela requalificação do Centro (...) (FRÚGOLI JR., 2001, p.54).

O documento “Propostas e Compromissos”, produzido pela AVC, contendo os principais objetivos da instituição, bem como seu escopo de atuação, nos mostra seu caráter de fortalecimento do discurso de requalificação do Centro frente a imperativos econômicos. No documento se destaca que o Centro deve fortalecer sua relação com o perímetro norte da cidade, onde se localiza importante pólo “estratégico” para a realização de eventos como o complexo do Anhembi e a Expo Center Norte, além de importantes núdulos dos sistemas metropolitano, estadual e interestadual de transportes como o terminal rodoviário do Tietê e o Campo de Marte. A moradia é apresentada de forma secundária no documento, sendo que nesse quesito se declara o estímulo ao adensamento populacional, a construção de novas habitações em terrenos ociosos, a reabilitação de edifícios vazios e as parcerias público-privadas. A habitação para as classes populares aparece apenas no sentido de “melhoria dos cortiços” por parte do poder público, sendo que, com relação à atração de novos moradores, se explicita apenas as classes médias (VIVA O CENTRO, 1996).

Ainda em 1991, em contexto de crise orçamentária, se produziu o consenso quanto à necessidade de o poder público contar com o auxílio de investimentos privados (KARA-JOSÉ, 2010). O governo municipal aprova então, por meio da Lei 11.090/91, a Operação Urbana Anhangabaú, a qual tinha por objetivo a melhoria e valorização ambiental da área de influência imediata do Vale do Anhangabaú e estaria sob responsabilidade da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB (PMSP, 1991). Os principais instrumentos propostos pela operação eram a flexibilização da legislação de zoneamento e a transferência de potencial construtivo de imóveis tombados para outros localizados fora do perímetro de atuação.

Para Glória Alves (2011, p.113),

Na prática, essa Operação não atingiu, naquele momento, os investimentos esperados, mas mostrou à iniciativa privada a disposição do poder público em modificar o quadro existente e dar passos para sua requalificação. Esses investimentos, na sua maior parte, foram públicos e remodelaram o Vale do Anhangabaú e parte da Av. São João, com a criação do Boulevard São João.

Alves (2011) argumenta ainda que a referida operação urbana corroborou com a própria criação da AVC tendo em vista que foi por meio desta que a iniciativa privada organizou-se para discuti-la.

Em 1993, o então eleito governo Marlufo criou o Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo – Procentro, instituído por meio do decreto 33.389/93, estando este sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB). O Procentro tinha por finalidade o desenvolvimento de projetos voltados à intervenção no Centro da cidade, sobretudo nos distritos Sé e República. Posteriormente foi instituída ainda a Comissão Executiva do Procentro (decreto municipal nº 33.390/93), formada a princípio por dezesseis representantes de diversas secretarias, empresas municipais e duas organizações não governamentais, ou seja, com restritas oportunidades para participação popular.

Renato Cymbalista et al (2008) argumentam que o Procentro tinha grande influência da AVC, sendo sua orientação bastante parecida com a dessa organização no que se tratava do sentido de intervenção na área central, ou seja, pautava-se sobretudo na atração de empresas e mudança do perfil de usuários e residentes da área central. Quatro áreas de atuação foram definidas pelo Procentro para a resolução dos principais problemas identificados no Centro: (1) a deterioração ambiental e paisagística; (2) as dificuldades de acesso, circulação e estacionamento; (3) a obsolescência do estoque imobiliário; e (4) a deficiência de segurança pessoal e patrimonial.

Tendo em vista que até então, como visto, já haviam sido propostas uma diversidade de Planos e Projetos para o Centro, os quais não obtiveram êxito na prática, sobretudo por falta de recursos públicos, o Procentro tinha por objetivo ainda a elaboração de uma carta consulta ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com vistas à obtenção de empréstimo que possibilitasse a intervenção sobre esse espaço, sobretudo por meio de obras de infraestrutura. Passam a ser elaborados então pelo poder

público, diagnósticos sobre a área central voltados a definição de seus principais problemas e suas potencialidades frente à atração dos setores econômicos dominantes.

O financiamento por parte do BID acabou por não ser aprovado ao longo da gestão Celso Pitta (1997-2000), sendo que, de acordo com Cymbalista et al (2008), uma série de denúncias de corrupção, além de problemas associados a enorme dívida pública do município, fizeram com que o BID resolvesse por conceder o empréstimo apenas na gestão seguinte, de Marta Suplicy (2001-2004).

Cabe ressaltar que em 1997, ou seja, ainda na gestão Pitta, foi instituída mais uma operação urbana com vistas a estimular a requalificação da área central, a Operação Urbana Centro (OUC), promulgada pela lei municipal nº 12.349/97. A operação, tal qual a antiga OUA, estabeleceu um programa de melhorias para a Área Central (distritos Sé e República e parte dos distritos adjacentes), criando incentivos e formas para sua implantação, dos quais se destacava a venda de potencial construtivo por parte dos proprietários de imóveis tombados como modo de estimular à recuperação do patrimônio histórico por parte da iniciativa privada.

A gestão da operação ficou a cargo da Emurb que encaminharia para a análise da Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU) a parte relativa à gestão financeira dos recursos e à execução dos melhoramentos. O perímetro de atuação era o mesmo do Procentro. Havia também uma Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, auxiliada por um Grupo Técnico de Trabalho (DIOGO, 2004, p.66).

Além da OUC, foi instituída também a Lei de Fachadas (lei municipal 12.350/97) a qual estabelecia incentivos tanto aos proprietários quanto aos que promovessem a recuperação e conservação do patrimônio na região, tido como um dos principais motores para uma requalificação do Centro pautada em atrativos culturais.

O período marca ainda a entrada do governo estadual no tratamento da questão do Centro, bem como de uma primeira iniciativa da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) voltada a atuação sobre a questão dos cortiços localizados na região central.

Em 1998, a CDHU lançou o Programa de Atuação em Cortiços (PAC), o qual, segundo relatório disponibilizados pela agência, produzido em maio de 2012, se trata “(...) de um programa ambicioso e inovador do Governo do Estado de São Paulo que tem como objetivo, revitalizar as áreas urbanas centrais degradadas e melhorar a vida de

famílias moradoras em cortiços, oferecendo uma condição habitacional mais adequada” (CHDU, 2012, p.3). É importante mencionar que a CDHU já havia realizado uma pequena produção de unidades habitacionais no Brás, na década de 1990.

O programa tem origem associada às intervenções realizadas pelo governo estadual nesse período, sobretudo associadas a projetos de restauro e reforma de edifícios tombados como a Pinacoteca do Estado, a Estação da Luz, a Estação Júlio Prestes, o antigo prédio do DOPS e outros (TSUKUMO, 2007, p.73). De acordo com o relatório geral do programa, em 2002 foi firmado acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para contribuir com os recursos a serem disponibilizados.

O programa teve como base perímetros definidos como Unidades Básicas de Atuação, sendo as mesmas compostas por nove setores: Pari, Brás, Moóca, Barra Funda, Belém, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Santa Cecília, incluindo nesses apenas parcialmente os distritos da Sé e República (TSUKUMO, 2007). Ele foi constituído por três modalidades: “unidade construída ou reformada pela CDHU, Carta de Crédito para a aquisição de imóvel no mercado ou Ajuda de Custo, para as famílias que não possuíam renda suficiente ou interesse em assumir financiamento habitacional” (CDHU, 2012, p.7).

Para a definição dos imóveis passíveis de edificação ou reforma foi realizado levantamento junto a Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados) e a Prefeitura de São Paulo, considerando-se aspectos arquitetônicos, urbanísticos, sociais e econômicos. Foi realizado também levantamento dos aspectos fundiários e legais dos imóveis selecionados. Por meio do cruzamento dos dados obtidos nessas pesquisas identificou-se o potencial de promoção de 4683 unidades habitacionais, somando-se todos os setores de intervenção no Centro. Desse total de unidades em potencial, até 2012, 1492 unidades habitacionais foram entregues, sendo que havia a previsão de entrega de mais 714 para o ano de 2013, e do início das obras de mais 656⁵².

O custo da terra, as restrições impostas pela proteção do patrimônio histórico e a questão fundiária, com matrículas muitas vezes centenárias e anteriores a legislações atualmente em vigor são colocadas pelo documento analisado como principais empecilhos a realização de empreendimentos de habitação social nessa região. Segundo o Relatório, nos oito anos de atuação do programa 2745 famílias foram atendidas, contudo, o documento não especifica o perfil socioeconômico das mesmas.

⁵² O Relatório Geral de 2012 é o documento mais recente com relação ao programa, sendo que, por isso, não temos dados sobre a efetividade na entrega das unidades previstas para o ano de 2013.

Para Tsukumo (2007), no PAC-BID haveria uma intenção velada de erradicação de cortiços como fator indutor da revalorização e do cumprimento dos objetivos mercadológicos de revitalização do Centro. A autora destaca que o programa teve como escopo de atendimento as faixas de renda entre um e dez salários mínimos. Contudo, os modelos adotados pelo programa para financiamento habitacional acabam por mostrarem-se bastante restritos às populações na faixa inferior a três salários mínimos, as quais, segundo o próprio documento por nós analisado, representam 54% dos moradores dos cortiços. A autora afirma que, na prática, apenas famílias com renda superior a cinco salários mínimos foram atendidas devido aos altos valores das prestações.

Retomando as políticas municipais, a gestão que se seguiu ao período Maluf/Pitta representou uma atuação permeada por contradições entre o foco na requalificação do espaço central e a prioridade à habitação social. A gestão de Marta Suplicy (2001-2004) buscava contemplar, por um lado, medidas de fortalecimento econômico e atratividade turística, e por outro, discursava a respeito da necessidade de promoção de habitações sociais como forma de garantir a “não expulsão” das classes de menores rendimentos diante da inevitável valorização imobiliária prevista para a região.

Havia grande expectativa dos movimentos de moradia⁵³ em ter suas demandas atendidas diante da eleição de um governo progressista, sobretudo no contexto de aprovação do Estatuto da Cidade e de seus instrumentos, os quais passaram a fazer parte da política urbana municipal com a aprovação do Plano Diretor Estratégico (lei nº 13.430, de 13 de Setembro de 2002), dos quais se destacavam a Função Social da Propriedade e as ZEIS-3, analisadas no tópico seguinte. Todavia, o BID impunha uma gestão dos recursos por ele cedidos coerente aos interesses de retorno financeiro da agência, o que restringia o atendimento aos interesses dos movimentos.

É nesse contexto conflituoso que um novo programa foi criado, tomando o lugar do Procentro, o Programa de Reabilitação da Área Central – Programa Ação Centro⁵⁴. De acordo com Eduardo Nobre (2009, p.226) o programa continha cinco eixos de

⁵³ Lúcio Kowarick (2007) destaca que nesse período surgiam movimentos sociais como a União de Lutas de Cortiço, a União de Movimentos de Moradia, o Movimento dos Sem-Teto do Centro, a Unificação das Lutas dos Cortiços, o Fórum dos Cortiços, o Novo Centro, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto da Região Central e o Movimento de Moradia do Centro. Tais movimentos transcendiam a pauta de luta por “teto” ou simplesmente por melhores condições de infraestrutura na periferia, conformando-se como verdadeiros movimentos pelo direito à Cidade (BONDUKI, 2000).

⁵⁴ Para uma análise pormenorizada das contradições do programa ver o trabalho de Daniela Motisuke (2008) denominado “Reabilitação de áreas centrais: antagonismos e ambigüidades do programa paulistano Ação Centro”.

atuação: (1) Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial; (2) transformação do perfil econômico e social; (3) recuperação do ambiente urbano; (4) transporte e circulação; (5) fortalecimento institucional do município. Para sua execução, o programa contava com os recursos do BID.

A habitação social ficou subjugada ao eixo 1 do Ação Centro, sendo criado em seu escopo um programa específico, o “Morar no Centro”⁵⁵. O Morar no Centro era composto por quatro subprogramas, os quais se encontram caracterizados na tabela 4.4, elaborada com base no trabalho de Tsukumo (2007), o qual trata detalhadamente das políticas habitacionais para o Centro praticadas no período.

Tabela 4.4: Quadro Resumo dos programas habitacionais associados ao Morar no Centro

Programa	Descrição
Locação Social	O programa teve por objetivo estabelecer um parque público de habitações, sejam construções novas ou edifícios reabilitados, as quais seriam disponibilizadas aos setores de 1 a 3 salários mínimos por meio de aluguéis pagos mensalmente. A fonte de recursos é o Fundo Municipal de Habitação (FMH) e o valor do aluguel é de 10% da renda para famílias até 2 s.m. e 15% da renda para famílias com renda entre 2 e 3 s.m. Programa ainda ativo.
Bolsa Aluguel	Bolsa concedida por 30 meses, com direito a renovação por mais 30 meses a famílias de 1 a 10 s.m. de renda com recursos provenientes do FMH, sendo o valor variável com a renda. A bolsa visa tanto atender a famílias moradoras de rua ou que por diversos motivos encontravam-se sem moradia (por exemplo, aguardando atendimento por outro programa habitacional) quanto propiciar o aluguel de moradias vacantes no Centro. Programa ainda ativo.
Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIHs)	Baseado na experiência francesa de reabilitação urbana, os PRIHs eram territórios delimitados para o desenvolvimento de planos locais de melhoria, os quais deveriam considerar moradia, transporte, espaços públicos, etc. Os planos seriam desenvolvidos e acompanhados por agências participativas locais as quais foram denominadas de “escritórios Atena”. Foram demarcados 10 PRIHs, todos corresponder a áreas que concentravam cortiços e edificações ociosas, servindo de base para a demarcação de ZEIS-3 pelo Plano Diretor de 2002. Apenas os PRIHs da Luz e Glicério concretizaram intervenções. Os PRIHs foram paralisados pela gestão Serra/Kassab.

⁵⁵ O “Morar no Centro” era um dos oito subprogramas que compunham as intervenções a serem realizadas, sendo esses denominados: Andar no Centro; Morar no Centro; Trabalhar no Centro; Descobrir o centro; Preservar o Centro; Investir no Centro; Cuidar do Centro; Governar no Centro (CYMBALISTA et al, 2008). Ele teve como área de atuação os distritos: Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Belém, Mooca, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação e Barra Funda

Programa de Cortiços	Financiamento ao proprietário do cortiço para reforma das unidades e adequação a legislação pertinente. As melhorias não deveriam implicar no aumento do valor dos aluguéis, sendo assinado um contrato definindo valores prévios anteriores ao início das intervenções. Programa paralisado pela gestão Serra/Kassab.
----------------------	--

Fonte: Elaboração própria com base no trabalho de Tsukumo (2007).

Além dos programas anteriormente citados, um programa especificamente voltado à reabilitação de edifícios para a promoção de habitação social encontrava-se em vigor o “PAR-Reforma”, o qual foi incorporado ao rol de opções do “Morar no Centro”, como trataremos no capítulo 5.

Ainda que para autores como Motisuke (2008) e Nobre (2009) as ações de habitação social no Centro na gestão de Marta Suplicy tenham permanecido mais no plano do discurso do que na prática, autores como Tsukumo (2007) e Reina (2013) destacam que o período foi o mais representativo em termos de produção de habitação social nos distritos centrais. Ao todo, entre 2001 e 2004 foram produzidas 1568 unidades e concedidas 1387 bolsas de aluguel social (TSUKUMO, 2007, p.91).

No entanto, as gestões seguintes (Serra/Kassab, 2005-2012) acabaram por reorientar as políticas até então em vigor para o Centro.

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 (SHIMBO, 2011, p.13).

Desconsiderando o que se vinha construindo até então com relação ao Ação Centro, o grande projeto a ser promovido pelo “novo Procentro” foi o Nova Luz. Ao longo da primeira década do século XXI, o governo estadual já vinha implantando ações com vistas à renovação do bairro da Luz como a criação da Sala São Paulo, a restauração da Pinacoteca do Estado, e ainda a concepção do Museu da Língua Portuguesa. Como já se explicitava com o Projeto Luz Cultural, do fim dos anos 1990, o bairro da Luz há muito é compreendido como um polo importante do Centro de São

Paulo do ponto de vista de sua historicidade, o que fez consolidar a ideia de que uma intervenção pontual nessa área pudesse corroborar com uma nova dinâmica imobiliária que acabasse por desdobrar-se em todo o Centro (KARA-JOSÉ, 2010).

Kara-José (2010) afirma que foi cunhado o nome de “Polo Luz” referindo-se a área sob intervenção das novas medidas de requalificação, termo que se consolidou por meio de publicações da AVC. A implantação da linha quatro do metrô a qual tem como ponto de transbordo a Estação da Luz, que já integra a linha azul do metrô à três linhas do sistema metropolitando de trens (CMTM) era compreendido como uma oportunidade também de retomar a articulação metropolitana, tendo a Luz como polo concentrador/difusor.

Para gerar um consenso em torno da necessidade de viabilizar o Nova Luz, o discurso da degradação retomou incisivamente a ser difundido pela mídia e pelo poder público. O Nova Luz surgia como primordial a extinção da região que desde os anos 1990 passou a ser denominada de “cracolândia”, devido à alta concentração de usuários de drogas. Em 2005, nesse contexto, foi aprovada a Lei Municipal 14.095/05, ou lei de incentivos seletivos, a qual, de acordo com Kara-José (2010, p.142),

(...) concede incentivos fiscais para atrair novas empresas de comércio e serviços para uma área de aproximadamente 250 mil metros quadrados (pouco mais de 1/3 da área da OUC), com cerca de 1500 imóveis na região da Santa Ifigênia. A iniciativa faz parte da estratégia de se criar no Centro um “Polo Tecnológico”, mencionado no Plano Plurianual do município.

A materialização do projeto se daria por meio do instrumento da “Concessão Urbanística”⁵⁶, a qual previa massiva desapropriação a ser promovida pelo consórcio responsável pela operação, com evidente risco de expulsão das camadas populares.

O projeto não deixou de ser permeado por contradições. No plano do discurso, uma de suas diretrizes seria produzir habitações sociais nas ZEIS 3 contidas em sua área de intervenção com vistas a “minimizar” os impactos sobre as populações locais. No entanto, as mesmas passaram a ser questionadas pelos setores privados interessados no projeto, dado que a construção de moradias populares, além de pressupor baixos

⁵⁶ O instrumento era então previsto pelo artigo 239 do Plano Diretor Estratégico (Lei 13.430/02), o qual definia que: O Poder Executivo fica autorizado a delegar, mediante licitação, à empresa, isoladamente, ou a conjunto de empresas, em consórcio, a realização de obras de urbanização ou de reurbanização de região da Cidade, inclusive loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução, incorporação de conjuntos de edificações para implementação de diretrizes do Plano Diretor Estratégico.

retornos dadas as precárias condições dos beneficiários, tende a desvalorizar a região, pela simples presença de pobres.

Como observa Reina (2013, p.39), o Nova Luz previa ainda a alteração do perfil de moradores da área, fato que se daria por meio da atração de classes artísticas e jovens empreendedores. Essa dinâmica não deixou de adotar como retórica um suposto objetivo de adensamento da área, a qual deveria atingir patamares mínimos de 350 hab/ha de densidade bruta, garantindo pressupostos de “sustentabilidade” à intervenção (PMSP, 2011). O foco no adensamento sob um discurso “sustentável” parece ter sido adotado para gerar um consenso quanto à necessidade de melhor aproveitamento da infraestrutura local, sem, no entanto, esclarecer que o suposto adensamento se daria com a provável substituição das classes já residentes.

Para possibilitar a desapropriação, a ser promovida pelo conjunto de empresas privadas associadas ao projeto, fazia-se necessária uma base jurídica que permitisse referente atuação, já que somente o Estado tem o poder de desapropriar com base no interesse comum, evidenciando o caráter público de determinada intervenção. Dessa forma, segundo Kara-José (2010, p.150), apelou-se para um

Decreto-Lei de 1941, segundo o qual “*os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriação mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato*” (art. 3º do Decreto-lei nº 3.365/41). Tal artifício levantou grande polêmica no meio jurídico, na medida em que o dispositivo da lei de 1941 refere-se às concessionárias de serviços públicos, como os de fornecimento de energia elétrica, águas, esgotos, transportes coletivos, realizados sob forma de concessão ou permissão, mediante licitação. Nestes casos, a faculdade de desapropriar deverá ser seguida pelas obras de implantação do serviço público, o que não seria o caso da Concessão Urbanística. Além deste aspecto, foi criticada a possibilidade de particulares obterem lucro imobiliário, com a anuência do poder público, através da execução de melhorias urbanas da forma como prevista em tal lei.

Nesse contexto, marcado por grandes conflitos, em 7 de maio de 2009 foi aprovada na câmara municipal a Lei 14.918, a qual autorizava o executivo a aplicar a concessão urbanística na área da Nova Luz. No entanto, como relata Alves (2011), as associações de comerciantes da região da Santa Ifigênia, que teria toda sua dinâmica de comércio especializado em eletroeletrônicos e informática afetada, bem como as associações de moradores da região, que provavelmente seriam expulsos, seja pela desapropriação ou pela consequente valorização da região em um processo de

“gentrificação”, entraram com processos na justiça no intuito de barrar o projeto em andamento. Concomitantemente ao Nova Luz foi anunciado em 2009 o Programa Renova Centro, o primeiro programa municipal a ser dedicado exclusivamente a reforma e reabilitação de edifícios para uso habitacional, como trataremos no capítulo 5.

Com a eleição do Prefeito Fernando Haddad em 2012, para a gestão 2013-2016, o projeto Nova Luz foi engavetado. Diante de todos os conflitos sociais gerados pelo projeto, grande mote para o Centro promovido pela gestão anterior, o prefeito considerou impróprio o modelo de concessão desse espaço da cidade ao setor privado, declarando em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, em 16/12/2012⁵⁷, que reveria o projeto de forma a considerar o que dele julgasse adequado, mas descartando a possibilidade de concessão do direito de desapropriação ao setor privado.

Paralelamente a situação de conflito que envolvia o “Nova Luz”, em 2012 o governo do Estado por meio de sua Secretaria Estadual de Habitação e sua recém criada Agência Paulista de Habitação Social – “Casa Paulista” – lançou o edital de chamamento público número 004/2012, que previa uma Parceria Público Privada com fins de promoção de 50 mil unidades habitacionais em toda a RMSP, das quais 10 mil na região central, entendida como os distritos da Sé e República e seus envoltórios Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Belém, Mooca, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação, mesmo recorte territorial do Renova Centro.

O documento prevê como público alvo as populações com renda de 1 a 10 salários mínimos, sendo que 90% do produzido deveria atender as faixas até 5 salários mínimos. Além disso, a PPP seria voltada ao atendimento da população que comprovadamente trabalha na área central, o que exclui de imediato o contingente de trabalhadores informais residentes nessa região.

O financiamento prevê valores pré-fixados de mensalidade a ser paga de acordo com a renda familiar, sendo esses valores sempre abaixo de 30% da renda bruta da família, variando de 20% (nas faixas de um a dois salários mínimos) a 27% (nas faixas entre quatro e cinco salários mínimos), sendo as faixas superiores a cinco e inferiores a dez subordinadas às regras do FGTS. Com relação à distribuição das unidades por faixa de renda, foram estipuladas inicialmente cinco faixas de atendimento, conforme a tabela 4.5 abaixo.

⁵⁷ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/84163-desapropriacao-na-nova-luz-cabe-a-prefeitura-diz-haddad.shtml> (Acesso em 17/11/2014).

Tabela 4.5: Perfil de atendimento habitacional da PPP Casa Paulista em 2012

Faixa de Atendimento	Renda (em salários mínimos)*	Renda (em Reais)	Porcentagem de unidades com relação ao total
Faixa 1	1 a 2	R\$ 622,00 até R\$ 1.244,00	25%
Faixa 2	2 a 3	R\$ 1.244,01 até R\$ 1.866,00	25%
Faixa 3	3 a 4	R\$ 1.866,01 até R\$ 2.488,00	20%
Faixa 4	4 a 5	R\$ 2.488,01 até R\$ 3.110,00	20%
Faixa 5	5 a 10	R\$ 3.110,01 até R\$ 6.220,00.	10%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo edital 004/2012.

* Valores calculados a partir do Salário Mínimo base nacional em 2012, de R\$ 622,00.

Contudo, essa proposta inicial foi alterada, sendo que em 2013 passou a contar com o apoio da prefeitura e do governo federal, no âmbito dos recursos do programa Minha Casa, Minha Vida. O número de unidades previstas para a área central foi mais que dobrado, passando para 20.221, o que, sob uma primeira análise parece bastante positivo. Contudo, o perfil de atendimento inicial foi significativamente alterado, sendo que, de acordo com nova apresentação do programa disponível no *site* da PMSP⁵⁸, o programa passou a contar com seis faixas de atendimento, sendo redistribuídos os percentuais de unidades por faixa, conforme a tabela 4.6 abaixo.

Tabela 4.6: Perfil de atendimento habitacional da PPP Casa Paulista em 2013

Faixa de Atendimento	Renda (em salários mínimos)**	Renda (em Reais)	Porcentagem de unidades com relação ao total
Faixa 1	1 a 2	R\$ 755 a R\$ 1.600,00	16%
Faixa 2	2 a 3	R\$ 1.600,00 a R\$ 2.265,00	16%
Faixa 3	3 a 4	R\$ 2.265 a R\$ 3.020,00	15%
Faixa 4	4 a 5	R\$ 3.020,00 a R\$ 4.068,00	15%
Faixa 5	5 a 10	de R\$ 4.068,00 a R\$ 7.550,00	16%
Faixa 6	10 a aprox. 14	de R\$ 7.550,00 a R\$10.848,00	23%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pela apresentação anteriormente citada. (http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/arco-tiete/casapaulista_seminario_arcotiete_20130409.pdf).

** O salário mínimo base passou a ser o valor estadual em 2013, de R\$ 755,00.

Percebemos que a faixa até 3 salários mínimos, a qual concentra a maior parte do déficit habitacional passou a contar com apenas 32% das unidades produzidas, ao passo em que uma nova faixa de renda incluída, não prevista na proposta original, com rendimentos superiores a dez salários mínimos será beneficiada por 23% das unidades produzidas, ou seja, ¼ das unidades deve atender a uma demanda com rendimentos mensais que podem chegar a mais de dez mil reais. Além dessa discrepância, chama

⁵⁸ http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/arco-tiete/casapaulista_seminario_arcotiete_20130409.pdf

atenção o fato de que, para produzir essa quantidade de unidades habitacionais era prevista a desapropriação de mais de 950 imóveis, segundo Decreto Estadual nº 59.273/2013, a maioria dos quais, como se veio a constatar posteriormente, encontravam-se ocupados e cumprindo sua função social.

Em manifesto público assinado por diversas entidades, como movimentos sociais por moradia, a defensoria pública de São Paulo, movimentos de moradores e comerciantes do Centro e núcleos de pesquisa em habitação, publicado no *blog* da urbanista Raquel Rolnik⁵⁹ diversas distorções são apontadas com relação a PPP, das quais podemos destacar: a previsão do uso de 67,56% do estoque de ZEIS 3 para demanda não prioritária; o fato de o programa prever como única forma de acesso a comercialização, desconsiderando o aluguel, o que pode vir a acarretar em paulatino repasse das habitações por parte das classes de baixa renda; o fato da população que então habitava a área demarcada por ZEIS 3 C 016 (Sé)⁶⁰, ser caracterizada por 72,09% residente em imóveis alugados e 85,27% possuir renda inferior a 3 salário mínimos, o que evidencia as condições da população residente no local.

Dados os eminentes conflitos, o decreto de desapropriações foi revisto e, até o momento, a PPP tem priorizado a implantação de unidades em terrenos públicos. O início das obras do primeiro empreendimento deu-se em primeiro de Setembro de 2015 em um terreno de aproximadamente 2000m² cedido pela prefeitura à empresa Canopus Holding S.A. no Bom Retiro, que venceu a concorrência do primeiro edital. No terreno estão sendo construídas 126 unidades habitacionais que devem ser destinadas a moradores com faixa de renda máxima de 6 salários mínimos. As unidades terão entre 47m² e 57m² e 1 ou 2 dormitórios. Para a parceria, a Prefeitura disponibilizou ainda mais três áreas: a Usina de Asfalto, com 17.704m² em Santa Cecília, e dois terrenos na República, com 1.118m² e 1.391m² de área. Para os conjuntos na República estão previstos mais 112 apartamentos.

De acordo com informações disponíveis no site da prefeitura, para essa primeira fase, os investimentos previstos (habitação, equipamentos, comércio e serviços e obras urbanas) serão da ordem de R\$ 900 milhões, viabilizados pela iniciativa privada, que poderá buscar financiamento em quaisquer instituições financeiras brasileiras ou estrangeiras, e também em instituições multilaterais de crédito.

⁵⁹ Disponível em: http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/06/manifestac3a7c3a3o_ppp.pdf (acesso em 18/02/2015).

⁶⁰ Com base no Plano Diretor de 2002, ainda vigente quando da elaboração do Manifesto.

A contraprestação do Governo do Estado dar-se-á em um montante da ordem de R\$ 465 milhões, diluídos ao longo de 20 anos de contrato, com início de desembolso somente a partir da entrega das unidades⁶¹. Em 22 de março de 2016⁶² o governo do Estado anunciou ainda o repasse de um terreno de 18 mil m² para a PPP, no qual antigamente encontrava-se o Terminal Rodoviário da Luz. No terreno é previsto que 5 mil m² dêem lugar ao uso comercial, 6 mil m² a Escola de Música Tom Jobim e o resto deve abrigar blocos de apartamentos de um e dois dormitórios com área útil entre 36m² e 54m². Segundo define o comunicado, os apartamentos serão sorteados segundo as faixas de atendimento preconizadas pela parceria. De acordo com os documentos revisados, a PPP estuda a possibilidade de viabilizar unidades também por meio da reabilitação de edifícios vazios. No entanto, até momento se trata de uma opção ainda não concretizada.

Cabe destacar por fim que recentemente tem havido a viabilização de alguns projetos de habitação social por meio da reabilitação de edifícios pelo Programa MCMV-Entidades, tratados no capítulo 5.

Diante do que vimos no primeiro tópico do presente capítulo referente à retomada da produção imobiliária pelo mercado nos distritos centrais, justamente naqueles demarcados para atuação da PPP, para nós não faz sentido um programa público-privado que estimule a produção habitacional para as classes médias, dado que, como vimos, o mercado tem garantido o atendimento das demandas dessa parcela da população, sendo que discursos como a necessidade de uma “mistura de classes”, não faz qualquer sentido, já que apenas as classes médias tem sido atendidas.

Discursos como a “necessidade” de reverter um quadro de “desvalorização” imobiliária ou garantir a moradia de classes de mais alta renda apontam ainda para concepções historicamente elitistas predominantes nas políticas para o Centro da cidade, mesmo diante de um quadro de expressiva valorização, tanto no mercado de venda quanto de aluguel, bem como da expressiva produção imobiliária capitalista. A camada mais pobre da população com destaque para aquela com rendimento inferior a três salários mínimos tem permanecido como secundária nessas políticas e as opções para a mesma tem sido restritas.

⁶¹ Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/5974> (Acesso de 09/09/2015).

⁶² Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/artigos/viewer.aspx?ZWL/IBQ+qQ8=> (Acesso em 22/03/2016).

4.3. Os instrumentos de cumprimento a Função Social da Propriedade e o incentivo à promoção de Habitação Social no Centro

Como citamos no tópico anterior, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001), lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 que trata das diretrizes para a Política Urbana em âmbito nacional, uma série de instrumentos legais e urbanísticos foi instituída tendo como base a Função Social da Propriedade e o incentivo a promoção de habitações para as classes de baixa renda. Tais instrumentos devem ser instituídos em nível municipal por meio do Plano Diretor, definido pelo artigo 182 da CF/88 como instrumento básico da política urbana, e consagrado posteriormente pelo artigo 40 do Estatuto da Cidade, que o define ainda como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. A aprovação dos artigos que estabelecem as bases para a política urbana em território nacional e sua posterior regulamentação com a aprovação do Estatuto da Cidade é fruto de longos processos de luta no momento da redemocratização do país, alavancadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

A Reforma Urbana é compreendida por Marcelo Lopes de Souza (2011, p.112) como “uma reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de uma parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social”. Para o autor, ela tem como principais objetivos: “1- coibir a especulação imobiliária, a qual, tipicamente, corre desenfreada em cidades de países periféricos e semiperiféricos; 2- reduzir o nível de disparidade socioeconômico-espacial intra-urbana, assim reduzindo o nível de segregação residencial; 3- democratizar o mais possível o planejamento e a gestão do espaço urbano” (SOUZA, 2011, p.113).

Sob a égide desse conceito é que se baseiam os instrumentos aqui analisados, que visam induzir ao cumprimento da Função Social da Propriedade (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, IPTU progressivo e desapropriação), bem como a reservar porções dos distritos centrais destinadas prioritariamente à produção de habitação social (Zonas Especiais de Interesse Social dos tipos 3 e 5, ZEIS-3 e ZEIS-5). Não se trata aqui de nos estendermos em tal avaliação, dado que a complexidade que

envolve a regulamentação e prática de tais instrumentos não contempla o escopo da presente pesquisa⁶³

O que nos interessa destacar é como estes instrumentos encontram-se atualmente incorporados à política urbana municipal por meio do Plano Diretor Estratégico, Lei 16.050 de 31 de Julho de 2014, e de sua legislação complementar. Buscaremos ainda, sempre que possível, apontar para as mudanças do disposto na Lei atualmente em vigor com relação ao PDE que vigorava até então, instituído por meio da Lei 13.430 de 13 de Setembro de 2002, assinalando para possíveis desdobramentos dessas mudanças.

Inicialmente, requeremos então compreender de que se trata a Função Social da Propriedade Urbana e da Cidade, como ela se encontra disposta na Lei, e quais as normativas que regulamentam seu cumprimento. O Plano Diretor em vigor dispõe no parágrafo primeiro de seu artigo quinto, que trata dos princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico que a

Função Social da Cidade compreende o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, a justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito a terra urbana, a moradia digna, ao saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer.

O parágrafo segundo do mesmo artigo define ainda que a

Função Social da Propriedade Urbana é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência de ordenação territorial estabelecidos pela legislação, em especial atendendo aos coeficientes mínimos de utilização determinados nos Quadros 2 e 2A desta lei.

Para fazer cumprir a função social da propriedade, a Sessão 1 do Plano, em seu artigo 90 define que

O Executivo, na forma da lei, poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

⁶³ Para uma análise aprofundada e específica sobre a trajetória do conceito Função Social da Propriedade nas constituições brasileiras e os instrumentos da política urbana relativos à promoção de habitação social no Centro de São Paulo, ver Tsukumo (2007), Capítulo 3.

- II - Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Para as análises que aqui realizamos, cabe compreender inicialmente o que se consideram imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, para posteriormente compreendermos como tais instrumentos se aplicam a nossa área de estudo. Conforme disposto nos artigos 92, 93 e 95:

Art. 92. São considerados imóveis não edificadas os lotes e glebas com área superior a 500m² (quinhentos metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a 0 (zero).

Art. 93. São considerados imóveis subutilizados os lotes e glebas com área superior a 500m² (quinhentos metros quadrados) que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos.

Art. 95. São considerados imóveis não utilizados aqueles com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos e que tenham, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 1 (um) ano ininterrupto.

§ 1º Quando se tratar de edificação constituída por unidades autônomas para fins residenciais ou não residenciais, a não utilização será aferida pela desocupação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dentre elas, também pelo prazo de 1 (um) ano.

§ 2º A desocupação dos imóveis poderá ser comprovada, por meio de consulta as concessionárias, pela não utilização ou pela interrupção do fornecimento de serviços essenciais como água, luz e gás.

§ 3º A classificação do imóvel como não utilizado poderá ser suspensa devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário, e apenas enquanto estas perdurarem, conforme regulamentação do Poder Executivo.

Como disposto no artigo 90 anteriormente citado, identificados os imóveis caracterizados como não edificadas, subutilizados ou não utilizados, os mesmos passam a ser alvo da aplicação de três instrumentos utilizados em ordem cronológica de aplicação com vistas à indução ao cumprimento de sua função social.

O primeiro desses instrumentos, o chamado parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC), que tem suas diretrizes especificadas no artigo 96 da lei, tem por fundamento a notificação do proprietário por parte do poder público referente ao não cumprimento dos critérios estabelecidos pela Lei para a garantia da FSP. A partir do momento da notificação, o proprietário terá então um ano para protocolar junto ao órgão público competente pedido de aprovação e execução de

projeto de parcelamento ou edificação desses imóveis, de acordo com o caso. Aprovado o projeto junto ao órgão competente, o proprietário terá o prazo de dois anos para iniciar as obras, cabendo ao mesmo comunicar a prefeitura sobre tal ato.

Já no caso de imóveis não utilizados, a partir da data de notificação por parte da prefeitura, o proprietário terá um ano para dar utilidade ao imóvel. Nos casos em que o proprietário alegue inviabilidade técnica ou jurídica (por exemplo, por não estar em acordo com a legislação edilícia, que diz respeito aos critérios técnicos das edificações), o poder executivo concede ao proprietário um ano para regularização ou demolição da edificação, estando posteriormente o proprietário sujeito às mesmas regras dos casos anteriormente previstos. Passados esses prazos, o proprietário terá o limite de cinco anos a partir do início das obras para comunicar o poder público a conclusão das mesmas ou ao menos da primeira etapa, no caso de empreendimentos de grande porte.

O segundo instrumento previsto pelo Plano Diretor para o cumprimento da FSP é o do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU progressivo). Segundo disposto no artigo 98 da referida Lei, esse instrumento se aplica aos proprietários de imóveis que não cumpram os prazos determinados pelo instrumento da PEUC. O IPTU progressivo tem como fundamento a aplicação por parte da Prefeitura de alíquotas progressivas do imposto majoradas anualmente ao longo de cinco anos consecutivos até atingir a alíquota máxima de 15%. As alíquotas são aplicadas anualmente sempre com o valor do dobro daquela aplicada no ano anterior, como exemplificado didaticamente na figura 4.2 abaixo, disponível na plataforma “Gestão Urbana” da PMSP.

Figura 4.2: Exemplo da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo

Fonte: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos-da-lei/> (acesso em 23/02/2016).

Passados os cinco anos de aplicação do IPTU progressivo sem que o proprietário atenda aos princípios definidos pela PEUC, o terceiro instrumento previsto pelo Plano entra em execução, qual seja a desapropriação desses imóveis com pagamento em títulos da dívida pública, definido pelo artigo 99 da referida lei. O artigo prevê ainda que o prazo para decretar a desapropriação do imóvel por parte da prefeitura é de um ano, salvo em caso de ausência de interesse público na aquisição, que deverá ser devidamente justificada. O bem desapropriado deve ter seu uso definido em concordância aos objetivos estratégicos definidos pelo Plano Diretor, o que incorpora a habitação social. Outra medida prevista pelo artigo é a opção dada ao executivo municipal de alienação ou concessão do imóvel a terceiros, sendo que nesta hipótese, o adquirente ou concessionário deve submeter-se ao princípio da PEUC.

Outro instrumento que nos cabe destacar pela sua relação direta ao PEUC é o do Consórcio Imobiliário (CI), previsto pelo artigo 102 do Plano Diretor. O CI tem por objetivo viabilizar financeiramente o aproveitamento dos imóveis que estejam sujeitos ao PEUC. O princípio que rege esse instrumento tem sido adotado nos últimos anos pelo mercado, baseando-se na ideia de solver os custos na obtenção de terrenos por meio da designação de uma ou de um conjunto de unidades produzidas naquele terreno aos proprietários do mesmo, ao invés de obter o recurso via compra. No caso de imóveis já edificadas e passíveis de reforma, a obtenção do prédio teria como contrapartida a dação de parte das unidades reformadas como contrapartida ao proprietário.

No CI previsto pelo Plano Diretor, segundo define o parágrafo segundo do artigo 102, “o proprietário que transferir seu imóvel a Prefeitura para a realização de consórcio imobiliário receberá, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas com valor correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras de urbanização e edificação”. O parágrafo quarto estipula ainda um prazo de cinco anos para a prefeitura promover a destinação adequada das unidades que lhe couberem como resultantes do consórcio. São ainda descontados do valor a ser pago para o proprietário eventuais expectativas de lucros ou juros compensatórios, além de gastos adicionais do poder público como, por exemplo, na recuperação do terreno devido à presença de passivos ambientais. Assim, a lei garante que o proprietário seja remunerado pelo poder público apenas pela propriedade, e não por outros ganhos passíveis de serem obtidos pela reforma e consequente valorização do imóvel.

Em se tratando de habitação social, no entanto, essa medida nos parece arriscada, pois abre o precedente para o histórico repasse das unidades para setores de

rendas mais altas. No caso de áreas valorizadas da cidade, como o Centro, as unidades disponibilizadas ao mercado pelo proprietário tendem a ser ocupadas por setores de maior renda, o que pode inviabilizar a manutenção da população mais pobre, caso o montante de unidades de propriedade pública for a elas destinada, pois essas unidades tendem a valorizar-se rapidamente junto aquelas disponibilizadas ao mercado, além disso, o convívio das classes em um mesmo empreendimento ou edificação coloca-se problemático. O que observamos é a criação de um instrumento que flexibiliza as punições ao proprietário. No entanto, é fato que se trata de uma medida nova, e apenas recentemente regulamentada, sendo que possíveis efeitos só poderão ser observados de fato quando decorrido um tempo de sua implantação.

Os instrumentos da PEUC já eram previstos pelo Plano Diretor Estratégico aprovado em 2002. No entanto a regulamentação dos mesmos havia demorado longos oito anos para ser aprovada, o que só ocorreu com a Lei nº 15.234 de 1 de Julho de 2010, o que implicou na não utilização dos mesmos na prática. Para Silva et al (2009), instrumentos tributários teriam pouca eficácia para coibir a manutenção de imóveis vazios, dado que muitos edifícios do Centro acumularam dívidas consideráveis sem que isso implicasse em punição aos proprietários na prática, além disso, os mesmos, ao encontrarem demanda solvável, simplesmente renegociavam a dívida em termos compensatórios.

O quadro atual mostra um avanço com relação às práticas anteriores com relação à regulamentação dos instrumentos da PEUC, dado que os mesmos já se encontram regulamentados por meio do decreto municipal nº 55.638 de 30 de Outubro de 2014, aprovado três meses após a aprovação do Plano Diretor. Cabe destacar ainda o Decreto municipal nº 56.589, de 10 de novembro de 2015 que regulamenta a aplicação do IPTU progressivo no tempo e a Lei nº 16.377 de 1 de fevereiro de 2016 que regulamenta o instrumento do Consórcio Imobiliário.

De acordo com reportagem publicada *online* no Jornal O Estado de São Paulo em 26 de Março de 2016⁶⁴, atualmente 1320 imóveis já foram identificados como não edificadas, subutilizados ou não utilizados pelo poder público, compondo uma área de cerca de 2 milhões de m², sendo que destes, 907 já foram notificados para o cumprimento da função social da propriedade. Dos imóveis notificados, 63% são edifícios, 26% terrenos vazios e 11% imóveis que não atingem os parâmetros mínimos

⁶⁴ Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,cidade-de-sao-paulo-tem-2-milhoes-de-m2-de-imoveis-sem-uso,10000022553> (Acesso em 26/03/2016).

de edificação. Apresenta-se ainda o dado de que 63% dos imóveis notificados encontram-se na área da Operação Urbana Centro, 25% em ZEIS 2, 3 e 5 e outros 12% na área da operação urbana Água Branca. Dessa forma, pela primeira vez na história do município esses instrumentos estão de fato sendo utilizados.

Os instrumentos de indução ao cumprimento da FSP não devem aqui ser analisados isoladamente, dado que o que nos interessa destacar é sua aplicação para viabilizar a promoção de habitação social em áreas centrais e consolidadas da Cidade, o que se relaciona diretamente à demarcação de perímetros de Zonas Especiais de Interesse Social dos tipos 3 e 5 (ZEIS 3 e ZEIS 5), sob as quais incidem tais instrumentos.

As ZEIS configuram-se como instrumento que visa estimular a promoção de habitação social em perímetros da cidade de acordo com os usos preconizados para aquele território. O que aqui temos chamado genericamente de “habitação social” referindo-se aquela produzida ou subsidiada pelo Estado e voltada a populações de baixa renda, é definida pelo Plano Diretor como “Habitação de Interesse Social” (HIS) a qual pode ser dos tipos 1 ou 2, diferenciando-se da chamada “Habitação de Mercado Popular” (HMP), que atende a faixas de renda média. De acordo com o artigo 46 do Plano Diretor, a HIS 1 é aquela de promoção pública ou privada voltada para famílias com renda máxima de três salários mínimos, a HIS 2, por sua vez, é aquela voltada a famílias com renda máxima de seis salários mínimos, sendo a HMP aquela voltada a famílias com renda máxima de dez salários mínimos.

Segundo disposto no artigo 44 do PDE, as ZEIS são definidas genericamente como

(...) porções do território destinadas, predominantemente, a moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como a provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

As ZEIS, portanto, são compreendidas como um instrumento de zoneamento da cidade que visa reservar áreas nas quais se coloca como prioritária e predominante a produção de habitações de caráter popular, majoritariamente de interesse social. Nesse sentido, nos três parágrafos do artigo 44, define-se ainda que as ZEIS devem prevalecer a qualquer outra zona incidente sobre os lotes ou glebas, sendo o proprietário, público

ou privado, obrigado a comprovar o atendimento aos critérios de uso definidos pela ZEIS. Define ainda que a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), popularmente chamada de lei de zoneamento, pode ampliar as ZEIS previstas no PDE.

O Plano Diretor define cinco tipos de ZEIS demarcadas no território urbano do município, sendo que destas, como dito, duas são previstas para os distritos centrais. As ZEIS 3 são definidas então pelo artigo 45, inciso III como

(...) áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.

As ZEIS 5, por sua vez, são definidas pelo inciso V do mesmo artigo como

(...) lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

O instrumento das ZEIS 3 já era previsto pelo Plano Diretor de 2002, sendo que os perímetros inicialmente definidos foram parcialmente alterados com a aprovação da Lei de Zoneamento em 2004 (Lei nº 13.885 de 25 de Agosto de 2004), ao passo em que as ZEIS 5 são uma novidade trazida pelo atual PDE. Nas ZEIS 5, a intenção é a de valorizar a HMP em detrimento da HIS, dado que, se nas ZEIS 3 a HIS 1 deve estar associada a no mínimo 60% do espaço edificado, em detrimento de um máximo de 20% para a HMP, nas ZEIS 5 o percentual mínimo para HIS 1 e 2, em conjunto, é de 40%, sendo permitido que a HMP ocupe os 60% restantes (MARTINS, 2015).

Ana Carolina Martins (2015) afirma que um dos principais avanços do PDE atual foi justamente definir parâmetros mais específicos para a promoção de HIS nesses perímetros. Ao passo em que o plano anterior considerava que, nas ZEIS 3, 40% do espaço computável deveria ser voltado a HIS, então compreendida genericamente como aquela voltada às famílias com renda máxima de 6 s.m., o plano atual considera, como vimos, que nessas, 60% do espaço construído total deve ser ocupado por unidades voltadas exclusivamente a famílias com renda máxima de 3 s.m. (HIS 1). Importante

ressaltar que em ambos os planos são permitidos usos não residenciais nas ZEIS, sendo que no plano em vigor, esses valores são de, no máximo 20% nas ZEIS 3 e 40% nas ZEIS 5.

Ainda com relação às mudanças perante a legislação anterior, foram demarcados tanto maior número quanto maior área de ZEIS não apenas nos distritos centrais como por todo o território municipal o que para nós aponta para um avanço, ao menos em termos de demarcação desses perímetros na cidade (figura 4.3).

Figura 4.3: Ampliação das áreas de ZEIS pelo PDE em vigor

Fonte: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/entenda-o-plano-pagina-principal/> (Acesso em 01/11/2015).

Sabemos que a nova lei de zoneamento (Lei nº 16.402 de 26 de março de 2016) altera parcialmente os perímetros de ZEIS instituídas pelo Plano Diretor. No entanto, a referida lei foi aprovada no âmbito de finalização da presente pesquisa, sendo que não compôs o conjunto de documentos aqui analisados. As mudanças propostas pela Lei, portanto, poderão vir a ser avaliadas em trabalhos futuros.

Ainda que considerado um instrumento importante para viabilizar a promoção de HIS nos distritos centrais, sobremaneira para as famílias com renda inferior a 3 salários mínimos, a literatura aponta para distorções e dificuldades para efetivar a produção de HIS em ZEIS na prática.

Como destaca Tsukumo (2007, p.179), a ideia chave das ZEIS, em especial das ZEIS 3, é a de que

(...) a demarcação massiva de áreas de interesse social em toda a cidade, paralela à manutenção da população de baixa renda e da produção de habitação social nas áreas centrais, levariam à regulação geral do preço do solo e à queda

de preços de terrenos no entorno dos territórios demarcados no Centro. É uma lógica que parte da possibilidade de regulação do preço do solo através do uso habitacional de baixa renda, pressupondo que este uso e a presença dessa classe social impedem a valorização dentro e no entorno dos perímetros.

Para a autora, no entanto, a contradição desse ideário se refere ao fato de que

Não foi considerado o fato de que as intervenções públicas de construção de empreendimentos de HIS podem aumentar o preço da terra. Não apenas pela renovação que podem provocar no tecido urbano, mas pela abertura de linhas de financiamento à construção e à reforma, antes inexistentes nessa área da cidade. (...) Nesse sentido, a possibilidade de financiamentos públicos nas ZEIS serviria como um fator de valorização das áreas e não de depreciação (TSUKUMO, 2007, p.180).

Relacionado a essa intenção de viabilizar e incentivar economicamente os empreendimentos de HIS no Centro, nas ZEIS 3 o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 pode ser atingido sem a necessidade de pagar outorga onerosa pelo direito de construir acima do coeficiente básico⁶⁵. Para Maria Lúcia Martins e Roberta Rodrigues (2011), um dos possíveis problemas relacionados a isso se refere a que, considerados os parâmetros construtivos para HIS e HMP, com CA igual a 4 e unidades que variam entre um máximo de 50m² a 70m², o adensamento líquido dos empreendimentos pode chegar a 2500 hab/ha a 3000 hab/ha, densidades que as autoras consideram elevadas em demasia no caso de áreas contínuas e extensas. Assim, para elas, a potencial viabilidade econômica pode desdobrar-se em inviabilidade urbanística.

Outro aspecto destacado pelas autoras diz respeito à segregação possivelmente reproduzida em empreendimentos habitacionais em ZEIS. Elas dão o exemplo de um empreendimento construído na ZEIS 3 da Rua 25 de Janeiro⁶⁶, na Luz, no qual foram viabilizados 40% de HIS e 60% de HMP, portanto, com ausência de áreas destinadas a outros usos, desconsiderando características intrínsecas à região central em nome da reprodução dos condomínios fechados que seguem o padrão do mercado. Outro aspecto destacado é que as unidades de HIS e HMP foram separadas por lotes distintos, segregando as populações de rendas diferentes.

⁶⁵ O Plano Diretor define três tipos de coeficiente: o mínimo, abaixo do qual a propriedade pode ser considerada subutilizada ou não utilizada; o básico, o qual pode ser atingido sem a necessidade de pagamento de outorga onerosa ou quaisquer tributos ao poder público; e o máximo, o qual não pode ser ultrapassado.

⁶⁶ A ZEIS 3 referida pelas autoras diz respeito ao Plano Diretor de 2002.

O que observamos é que as ZEIS 3, em geral, ainda que se configure como instrumento relevante, não deixa de estar subjugada aos interesses e a disposição do mercado em produzir HIS, sendo definidas vantagens com relação à norma geral com vistas a estimular a produção imobiliária nessas áreas. Assim, tal sujeição restringe sobremaneira as possibilidades de inclusão das populações com rendimentos inferiores a três salários mínimos.

No presente capítulo pudemos compreender as dinâmicas correntes no Centro de São Paulo e como a habitação social se coloca nessa disputa.

Em primeiro lugar, vimos que múltiplas dinâmicas, das quais se destaca a consolidação das chamadas “novas centralidades” corroboraram para o relativo “esvaziamento” do Centro com relação à saída das elites. Essas dinâmicas têm sido em parte revertidas pela massiva quantidade de novos lançamentos imobiliários nos distritos centrais, os quais corroboram para um quadro de expressiva valorização imobiliária, com apartamentos cada vez menores e mais caros.

Em seguida, vimos que o poder público tem atuado de forma contraditória no que diz respeito à garantia do direito das camadas mais pobres de residir no Centro. Paralelamente a projetos que visam valorizar os imóveis da região, bem como atrair outro perfil de usuários para o Centro, programas de habitação social são criados, a maioria dos quais com restritas ou ausentes alternativas para as camadas mais pobres.

Por fim, a existência de instrumentos urbanísticos voltados ao cumprimento da FSP e a promoção de HIS até o momento tiveram restritos desdobramentos concretos, sendo que apenas recentemente esses instrumentos passaram a ser aplicados de fato. As consequências dessa aplicação devem ser analisadas em médio e longo prazo.

No capítulo pudemos verificar como, diante da lógica consolidada que associa as moradias para os trabalhadores de baixa renda à periferia, são restritas até o momento as práticas que se diferenciam desse ideário. Essa restrição se dá pelas próprias características inerentes a consolidação do capitalismo brasileiro e o ideário predominante nas políticas de habitação social, vistas no Capítulo 2. O capítulo forneceu ainda bases mais gerais para que possamos enfim, no capítulo 5, tratar especificamente da questão da promoção de habitação social no Centro por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados.

CAPÍTULO 5

A PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL POR MEIO DA REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIOS NO CENTRO

Como vimos até aqui, a provisão de habitação para as classes de baixa renda tem sido pautadas de maneira geral pela lógica periférica de produção do espaço urbano, seja pela produção estatal de moradias, seja pela autoprovisão da moradia, pautada tanto em loteamentos periféricos como na reprodução de favelas, em geral em áreas ambientalmente sensíveis ou que apresentam eminentes riscos à ocupação. Vimos posteriormente que diante desse quadro, coloca-se premente a necessidade de promover habitação social nas áreas consolidadas da cidade pautadas no adensamento socialmente inclusivo e ambientalmente equilibrado dos distritos centrais, tendo papel importante para tal a promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro.

Diante disso, no capítulo ora apresentado realizamos uma revisão sobre o objeto em questão. Tivemos como base inicial o levantamento dos primeiros empreendimentos dessa espécie havidos nesse espaço, os quais têm sua origem na gestão Marta Suplicy, em 2001-2004 e seu término em 2009, com a concepção do Programa Renova Centro, atualmente em vigor. Posteriormente, realizamos o levantamento dos empreendimentos atualmente viabilizados, atentando para os programas que propiciaram tais práticas e suas especificidades de atuação. O capítulo é finalizado com uma discussão com respeito ao adensamento e a inclusão socioambiental que essa prática promove, contribuindo assim para práticas distintas de produção do espaço urbano. Buscamos na análise considerar o quadro de disputa pelo Centro trabalhado no capítulo anterior, bem como ressaltar a relação do objeto em questão com os instrumentos do PDE analisados.

5.1. As primeiras experiências

De acordo com Janaína Bloch (2007) foi em 1997 que ocorreu a primeira ocupação de um imóvel na região central de São Paulo durante cinquenta e um dias por um grande conjunto de famílias, tratando-se de um casarão na Rua do Carmo. A autora afirma que a intenção inicial era morar em imóveis desocupados, sem a necessidade de pagar aluguel. No entanto, as ocupações sofriam com a ameaça constante de ações de despejo e com situações precárias pela alta densidade de ocupação. Dessa forma, no

início dos anos 2000, a intenção das ocupações passa a ser a de dar visibilidade a questão da moradia e pressionar o poder público para viabilizar unidades habitacionais no Centro, incluindo como opção a própria desapropriação e reforma de edifícios vazios.

Inicialmente tratava-se de ocupar imóveis públicos abandonados ou desocupados, como é o caso do edifício do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), na Avenida Nove de Julho, o qual teve sua construção concluída em 1947 e funcionou como escritório do Instituto até os anos 1980, quando teve suas atividades encerradas. Em 1997 foi ocupado pelo Fórum de Cortiços e então tiveram início negociações para sua conversão em HIS, fato que até hoje não se concretizou (como veremos mais a frente). Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e seus instrumentos indutores ao cumprimento da FSP, estabelecidos em âmbito municipal por meio do PDE de 2002, os movimentos passaram a reivindicar que os edifícios vazios do Centro não cumpriam a FSP, buscando nesse princípio constitucional embasar sua luta.

Nesse período, além da aprovação do Estatuto da Cidade, outros fatores abriram a oportunidade para viabilizar a promoção de HIS por meio da reabilitação de edifícios. Como principal deles destacamos a criação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), sob gestão da Caixa Econômica Federal, o qual foi citado nos capítulos 2 e 4. O programa foi criado em 1999 e regulamentado em 2001, por meio da Lei Federal 10.188/2001, a qual instituiu ainda o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o qual passou a fornecer os recursos financeiros que alimentavam o programa, e que hoje são voltados ao PMCMV, como vimos no capítulo 2.

O PAR emergiu com foco na produção de pequenos conjuntos habitacionais em áreas bem localizadas dos grandes centros urbanos, associados inclusive a centros antigos passíveis de reabilitação, ainda que posteriormente tenha acabado por reproduzir as práticas de produção de conjuntos periféricos. O funcionamento do programa baseava-se no arrendamento de unidades habitacionais para famílias com renda mensal de três a seis salários mínimos. O valor das parcelas mensais a serem pagas pelo arrendatário seria de 0,7% do valor da unidade habitacional pronta. O período de arrendamento é de 180 meses (15 anos) com opção de compra ao final desse período, descontando-se o montante já pago pelo arrendatário. O prazo máximo permitido para o atraso nas parcelas seria de 60 dias, tendo como sanção ao descumprimento a retomada do imóvel sem direito à devolução do montante pago (MALERONKA, 2005).

De acordo com Camila Maleronka (2005), os movimentos sociais, tomando conhecimento do programa passaram a pressionar a CEF para o desenho de uma linha específica de atuação que contemplasse a reforma de edifícios vazios, que então se consolidava como fenômeno representativo no Centro de São Paulo. Nesse contexto, a CEF criou o PAR-Reforma. Uma das críticas ao desenho inicial do programa frente aos requerimentos colocados pelos movimentos de moradia foi a exclusão, por parte da Caixa, da opção pelo mutirão e autogestão, sendo que um dos requisitos do banco era a participação de grandes construtoras.

Como destaca Maleronka (2005), a vantagem do arrendamento frente ao aluguel ou financiamento estaria no subsídio implícito ao cálculo do valor de arrendamento. No período de construção do programa, os valores de aluguel chegariam a 1,5% o valor do imóvel, e o de financiamento, 0,96%, o que demonstra as vantagens da taxa de 0,7% prevista pelo programa. No entanto, como vimos no segundo capítulo, para Azevedo e Andrade (2007), o formato de *leasing* teria mais o objetivo de facilitar a retomada dos imóveis em caso de inadimplência do que propriamente o benefício ao mutuário.

Na modalidade Reforma, o funcionamento básico do programa se baseava na compra de imóveis pela CEF, ou pela PMSP, a qual podia também desapropriá-los e repassá-los a CEF, sua reforma por empresas privadas e seu arrendamento, mantendo-se sob propriedade do FAR ao longo de todo o período de 180 meses⁶⁷.

A primeira experiência concretizada pelo programa foi o edifício residencial Fernão Sales, localizado no distrito da Sé e reabilitado pela Cury Empreendimentos. Foram então produzidas 54 unidades habitacionais. As negociações entre o proprietário, a Caixa, os movimentos sociais e a prefeitura iniciaram-se em meados de 2000, sendo que as obras foram concluídas e as unidades entregues em 2001.

Em 2001, a CEF firmou parceria com a PMSP no âmbito de construção do programa “Morar no Centro”, colocando o PAR-Reforma como possibilidade ao atendimento habitacional preconizado pelo programa. Caberia a prefeitura indicar edifícios, facilitar a obtenção dos mesmos, bem como definir diretrizes para a reforma, além de indicar a demanda a ser atendida nos empreendimentos. A Caixa, por sua vez, ficaria responsável pelos custos e gestão do programa. Diante disso, foi criado no âmbito da PMSP um Grupo Técnico de Avaliação de Imóveis (GTAI) que tinha como função avaliar a viabilidade técnica e financeira para a promoção de unidades

⁶⁷ Essas disposições foram posteriormente alteradas, sendo que o oferecimento à compra pelo mutuário poderia ser feita antes dos 180 meses.

habitacionais no Centro, principalmente via PAR-Reforma. O grupo, partindo de uma lista de imóveis elaborada pelos movimentos de moradia e de estudos da PMSP e da COHAB-SP levantou mais de 300 edifícios que passaram a ser alvo de estudos e projetos de viabilidade (DIOGO, 2004; DEVECCHI, 2010).

Como destacam diversos autores revisados, um dos principais limitantes ao desenvolvimento do programa eram os valores teto de financiamento, os quais eram definidos inicialmente em R\$ 40.000 por unidade, incluindo a aquisição, reforma e outros gastos não previstos. Equacionando esses custos, foram definidos valores máximos de viabilidade por unidade a ser produzida, considerando os gastos com a aquisição dos imóveis. A tabela 5.1 abaixo evidencia que os valores médios de viabilização por tipo de uso prévio do edifício encontravam-se bem abaixo não apenas dos valores de mercado, mas também dos valores venais dos imóveis.

Tabela 5.1. Valores de viabilidade dos empreendimentos PAR-Reforma

	Valor venal (R\$/u.h)	Valor de oferta (R\$/u.h)	Valor de viabilidade (R\$/u.h)
Comercial	R\$ 26.050,26	R\$ 33.353,08	R\$ 11.161,50
Hotel	R\$ 20.281,23	R\$ 43.371,52	R\$ 17.84,45
Residencial	R\$ 20.804,81	R\$ 25.237,90	R\$ 17.070,87

Fonte: SEHAB (2004) *apud* TSUKUMO (2007, p.72).

Dados os valores demasiadamente acima dos custos de viabilidade, a lista de edifícios inicialmente levantados foi sendo paulatinamente reduzida, incluindo-se também dentre os critérios de exclusão outros fatores de ordem técnica (pé-direito, iluminação, ventilação, etc.), sendo que de acordo com os autores revisados, chegaram a ser analisados 54 empreendimentos, sendo que apenas 15 foram viabilizados.

Silva e Sigolo (2007) destacam que a necessidade de promover o maior número de unidades possível para viabilizar financeiramente os projetos fez com que os primeiros empreendimentos acabassem por gerar unidades pequenas (com áreas médias girando entorno de 30m²), o que teria reduzido sua qualidade. Além disso, destacam as autoras que ao longo do desenvolvimento do programa, o aumento nos custos de aquisição e reforma dos imóveis forçou a elevar a faixa de renda das famílias atendidas. Assim, se por um lado foram produzidas unidades maiores (já com áreas superiores a 40m²), por outro, a faixa de atendimento, que nos primeiros empreendimentos atendeu a famílias com renda de três salários mínimos, foi posteriormente elevada, sendo que

apenas famílias com renda superior a 4,5 salários mínimos passaram a ser atendidas (SILVA e SIGOLO, 2007, pp.25-26).

Outro empecilho citado por diversos autores, como Devecchi (2010), se refere ao fato de que as experiências de reabilitação concretizadas pelo poder público trataram os empreendimentos essencialmente como obras de construção nova, algo que não o são, o que acaba por encarecer a obra e também dificultá-la tecnicamente. Por se tratar de algo novo em termos de habitação social, esses empreendimentos eram viabilizados um a um, sendo que muitos problemas acabavam aparecendo na fase de obras, já que não havia estudo pormenorizado sobre as características das edificações antigas.

No contexto de elaboração do PDE do município, o GTAI indicou muitos dos edifícios que então eram alvo de estudos para a promoção de HIS para sua demarcação em perímetros de ZEIS-3, com foco na incidência dos instrumentos de função social da propriedade sobre os mesmos, o que poderia contribuir para viabilizar a promoção de empreendimentos não apenas pelo PAR-Reforma, como também pelo mercado e por outros programas habitacionais atuantes. No entanto, como destaca Tsukumo (2007), a maioria não foi incluída como tal nos planos regionais.

Entre 2001 e 2007 foram reabilitados sete edifícios pelo PAR-Reforma, totalizando 709 unidades, as quais atenderam a famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos associadas a movimentos sociais de moradia.

A partir de 2004, outros programas passaram a viabilizar a promoção de HIS por meio da reabilitação de edifícios. O primeiro empreendimento de reabilitação fora do PAR-Reforma foi viabilizado pelo PAC-BID, analisado no capítulo anterior. Tratou-se do edifício residencial “Ana Cintra” (ou Santa Cecília “C”), localizado no distrito da Santa Cecília, o qual foi desapropriado por meio de Decreto de Interesse Social (DIS)⁶⁸ pela CDHU em 2002. Tratava-se de um edifício de alto padrão, sendo que os 36 apartamentos originais foram subdivididos em 70 unidades com áreas médias de 60m². De acordo com Silva (2007), o edifício, o qual já havia passado por dois processos de ocupação por movimentos de moradia desde 1997, teve suas unidades vendidas pelo valor de R\$ 30.000 (com subsídios de outros R\$ 30.000) a famílias que viviam em cortiços sob intervenção do PAC-BID.

⁶⁸ A normativa que fundamenta o direito do Estado de desapropriar via Decreto de Interesse Social (DIS) é estabelecida pela Lei Federal nº 4.132 de 10 de Setembro de 1962, a qual define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

Até 2008 apenas famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos haviam sido atendidas em programas de HIS voltados à reabilitação de edifícios, dado que tanto o PAR-Reforma quanto o PAC-BID, viabilizaram projetos sobretudo baseados na propriedade privada do imóvel (ainda que no formato de PAR, a mesma só seria oferecida à compra após os 180 meses) e com parcelas mensais incompatíveis com a renda dos estratos mais carentes.

Contrapondo-se a esse quadro, o programa de locação social, iniciado com o Morar no Centro, mostrou-se viável também para a reabilitação de edifícios, com verbas do Programa Especial de Habitação Popular (PEHP) lastreado no Orçamento Geral da União (OGU) do governo federal, que previa subsídios a fundo perdido. Ao invés da compra dos edifícios pela CEF, como no caso do PAR-Reforma, a viabilização dos empreendimentos voltados à locação social ocorreu via DIS emitidos pela PMSP, tal qual no PAC-BID da CDHU. Dois empreendimentos foram então viabilizados pela COHAB-SP, o Senador Feijó, um antigo Hotel que teve as negociações iniciadas em 2001, e o Asdrúbal do Nascimento, um edifício comercial que teve o início do processo de desapropriação em 2003. Os longos e burocráticos prazos da desapropriação associados a múltiplos problemas com as obras fizeram com que os dois empreendimentos fossem entregues somente em 2009, sendo então locados para famílias com renda máxima de três salários mínimos (SILVA e SIGOLO, 2007).

No entanto, o primeiro prédio reabilitado pela COHAB-SP, anterior aos dois citados, foi o edifício Riachuelo, o qual foi viabilizado com recursos de provisão do FMH. O edifício possuía 27 proprietários diferentes, o que fez com que a COHAB-SP tivesse de estabelecer uma ação de desapropriação junto a cada um deles, o que foi iniciado também na gestão 2001-2004. As unidades foram entregues em 2008, sendo que apenas parte delas foi cedida aos beneficiários, o que ocorreu via Termo de Permissão de Uso (TPU), instrumento que permite atender a demanda mesmo antes da regularização fundiária do empreendimento, a qual requer desmembrar a propriedade para cada uma das unidades, conformando regime condominial. Com o TPU, os beneficiários pagam uma mensalidade à COHAB-SP, no entanto, ainda não tem a propriedade do imóvel. O registro e a averbação do Condomínio Residencial Riachuelo foram alcançados pela COHAB-SP apenas em 30/03/2016⁶⁹ junto ao 4º Registro de

⁶⁹ Disponível em:

https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1589610758022888&id=1563122897338341
(acesso em 11 de abril de 2016).

Imóveis, concomitante com a abertura da matrícula da área, alcançando a regularização fundiária integral do empreendimento e permitindo enfim a comercialização das unidades (SEHAB/COHAB-SP, 2016; ENTREVISTADA 1).

Na tabela 5.2 abaixo, encontram-se levantados todos os edifícios reabilitados nesse primeiro período, sendo que todos eles tiveram o processo de negociação, projeto, desapropriação ou compra iniciados na gestão Marta Suplicy (2001-2004).

Procuramos caracterizar na tabela a localização dos empreendimentos, o número de unidades, o programa que viabilizou a conversão em HIS, o ano de entrega das unidades, a demanda atendida e zona do edifício de acordo com a Lei de Zoneamento então vigente no período (Lei nº 13.885 de 25 de Agosto de 2004), sendo que nossa intenção com relação a tal aspecto é destacar que apenas 4 dos 11 edifícios reabilitados (37%) localizavam-se em ZEIS-3.

Tabela 5.2. Primeiros Empreendimentos de reabilitação de edifícios para HIS (2001-2009)

Nome do edifício	Endereço/ Distrito	Nº de unidades	Programa	Propriedade do imóvel	Ano de conclusão	Demanda atendida*	Zona (LM 13.885 /2004)
Fernão Sales	R. Fernão Sáles, 24/ Sé	54	PAR-Reforma/ CEF	Privado/ aquisição CEF	2001	MMC	ZCP-b /0005
Riskalah Jorge	Rua Riskallah Jorge, 50/ República	167	PAR-Reforma/ CEF	Privado/ aquisição CEF	2002	MMC	ZCP-b /0005
Olga Bernário	Av. Celso Garcia, 787/Belém	84	PAR-Reforma/ CEF	Privado/ aquisição CEF	2002	ULC	ZEIS 3 /L005
Labor	Rua Brigadeiro Tobias, 300/ República	84	PAR-Reforma/ CEF	Privado/ aquisição CEF	2004	MSTC	ZCP-b/0005
Maria Paula	Rua Maria Paula, 161/ República	75	PAR-Reforma/ CEF	Privado/ aquisição CEF	2004	Fórum dos cortiços	ZCP-b/0005
Ana Cintra	Rua Ana Cintra, 123/ Santa Cecília	70	PAC-BID/ CDHU	Desapropriado pela CDHU	2004	MSTC	ZM-3b/01
Hotel São Paulo	R. São Francisco, 113/ Sé	152	PAR-Reforma/ CEF	Desapropriado pela PMSP e repassado para CEF	2006	Fórum dos cortiços	ZEIS 3 /C020
Joaquim Carlos	R. Joaquim Carlos, 76/ Belém	93	PAR-Reforma/ CEF	Privado/ aquisição CEF	2007	ULC	ZEIS 3 /L005
Riachuelo	R. Riachuelo, 96/ Sé	120	FMH-Provisão/ COHAB	Desapropriado pela PMSP	2008	1/3 UMM.	ZCP-b/0005
Asdrúbal do Nascimento	Rua Asdrúbal do Nascimento, 282/ República	40	Locação Social/ COHAB	Desapropriado pela PMSP	2009	Famílias até 3 s.m.	ZCP-b/0005
Senador Feijó	R. Senador Feijó, 126/ Sé	45	Locação Social/ COHAB	Desapropriado pela PMSP	2009	Famílias até 3 s.m.	ZEIS 3 /C089
TOTAL DE UNIDADES		985					

Fonte: Elaboração própria com base em Silva e Sigolo (2007); Tsukumo (2007); Kara-José (2010). Obs: ZCP = Zona de Centralidade Polar; ZM = Zona Mista (ver detalhes na Lei). *MMC = Movimento de Moradia do Centro; MSTC = Movimento dos Sem-Teto do Centro; ULC = União pela Luta dos Cortiços; UMM = União dos Movimentos de Moradia.

Como observamos na tabela 5.1, entre 2001 e 2009 foram reabilitados 11 edifícios para a promoção de HIS no Centro de São Paulo, gerando um total de 985 unidades. No mapa 5.1 abaixo, observamos a localização dos edifícios reabilitados

nesse período. Percebemos que os distritos Sé e República foram os mais representativos nesse sentido, sendo que cada um deles recebeu quatro empreendimentos. Dois outros localizam-se no Belém, e apenas um na Santa Cecília.

Mapa 5.1. Empreendimentos de reabilitação de edifícios para HIS: PAR-Reforma, PAC/BID e FMH-Provisão/PEHP

Fonte: Elaboração própria com base em Silva e Sigolo (2007) e Kara-José (2010).

É difícil estabelecer parâmetros para discutir a relevância dessa produção em termos quantitativos frente a outras opções de promoção de HIS baseada em construções novas ou reforma de cortiços. Os levantamentos até hoje realizados chegam a números distintos, de forma que aqui optamos por expor dados compilados por trabalhos anteriores. Kara-José (2010) identificou que até 2008, 12 empreendimentos de unidades novas de HIS foram entregues pela PMSP nos distritos centrais, totalizando

1715 unidades. No entanto, o levantamento da autora excluiu o programa PAC-BID, da CDHU, que, segundo o documento por nós analisado no capítulo anterior, entregou 1492 unidades até 2012. Dessa forma, somadas 915 unidades promovidas por meio da reabilitação (excluído o empreendimento do PAC-BID, para evitar sobreposição), aos números anteriormente citados, teríamos tido a produção de aproximadamente 4122 unidades nos distritos centrais na década de 2000, sendo que apenas a reabilitação de edifícios contribuiu com cerca de 25% desse montante, o que nos parece de fato relevante, ainda mais se considerarmos todos os empecilhos e problemas encontrados nesse modo de provisão habitacional.

Em pesquisa de campo realizada em abril de 2016 pudemos verificar que, em geral, esses primeiros edifícios reabilitados permanecem em bom estado de conservação, bem como, aparentemente, com suas unidades ocupadas, ainda que não tenhamos tido o objetivo de verificar se os que as ocupam hoje são os beneficiários da época de sua conclusão.

Referente ao bom estado de conservação, uma exceção seria o edifício Fernão Sales, que como vimos foi o primeiro edifício a ser convertido em HIS via PAR-Reforma. Conforme podemos verificar na figura 5.1.1, passados dezesseis anos de sua entrega o edifício apresenta comprometimentos na fachada e atualmente permanece com uma tela de proteção. A tela pode indicar que o edifício atualmente é alvo de intervenções de melhoria, o que não pudemos confirmar.

Outro fato que nos chamou atenção é a presença de anúncios de venda no empreendimento Maria Paula (figura 5.1.5), o que pode indicar o início de repasse das unidades. No entanto, reafirmamos, nosso objetivo não foi o de verificar se os atuais moradores são os beneficiários da época.

Figura 5.1. Primeiros empreendimentos de reabilitação de edifícios para HIS

5.1.1. Fernão Sales

5.1.2. Riskallah Jorge

5.1.3. Olga Bernário Prestes

5.1.4. Labor

5.1.5. Maria Paula

5.1.6. Ana Cintra

5.1.7. Hotel São Paulo

5.1.8. Joaquim Carlos

5.1.9. Riachuelo

5.1.10. Asdrúbal do Nascimento

5.1.11. Senador Feijó

Fonte: Arquivo pessoal. Fotos tiradas pelo autor em abril de 2016.

A promoção de HIS por meio da reabilitação de edifícios teria sido maior se todos os projetos viabilizados tivessem efetivamente saído do papel. No entanto, muitos foram descontinuados pela gestão Serra/Kassab. Talvez o exemplo mais representativo seja o do edifício São Vito (Figura 5.2).

Tratava-se de um edifício residencial localizado na Avenida do Estado, em frente ao Mercado Municipal, no distrito da Sé, que teve sua construção concluída em 1957, e que contava com 624 apartamentos conjugados (quitinetes) distribuídos em 27 pavimentos. O edifício era reconhecido como um grande “cortiço vertical”, dado que desde os anos 1980 havia passado a abrigar moradores de baixa renda. Era popularmente conhecido como “treme-treme”, por conta de falhas estruturais.

Figura 5.2. Edifícios Mercúrio e São Vito

Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/768436-justica-impede-demolicao-dos-edificios-mercúrio-e-sao-vito-no-centro-de-sao-paulo.shtml> (acesso em 09/03/2016).

Dadas as precárias condições estruturais e de salubridade do edifício, na gestão Marta Suplicy um projeto de reabilitação do mesmo foi viabilizado no âmbito do programa PAR-Reforma, sendo que, segundo Tsukumo (2007), estavam previstas 400 unidades após a reabilitação, configurando-se, em termos de unidades, como o maior projeto de reabilitação para HIS já viabilizado pelo poder público.

Em 2004, no último ano da gestão petista, a desapropriação do edifício foi concluída, e o mesmo foi desocupado para dar início às intervenções, sendo que as famílias então residentes passaram a contar com bolsa aluguel. No entanto, a gestão seguinte (Serra/Kassab) considerou impraticáveis os recursos necessários para a reabilitação do edifício, principalmente por conta dos gastos com reforços estruturais, o que encarecia bastante o projeto. Sendo assim, a opção foi pela demolição, o que ocorreu em etapas entre 2010 e 2011. Essa opção não se deu sem resistências e disputas judiciais, no entanto, acabou vencendo a alternativa do então governo municipal. Próximo ao São Vito, encontrava-se o edifício Mercúrio, prédio residencial ocupado por famílias de baixa renda e que se achava em boas condições de conservação, sem necessidades de intervenções. No entanto, dado que a demolição do São Vito abalaria as estruturas desse prédio, o poder público iniciou um processo de desapropriação do mesmo com o intuito de demoli-lo também.

Percebemos que a opção pela demolição teve fortes impactos sociais, e o direito à moradia no espaço central foi sistematicamente ignorado, sem contar as perdas para a memória da cidade, dado que se tratava de um edifício de grande valor simbólico, e as perdas em termos ambientais próprios da opção pela demolição em detrimento da reforma, como tratamos no capítulo 3. A retórica com relação aos custos parece ter

servido de “álibi” diante de um projeto político que tendia a elitização da região central, dado que financeiramente a obra já havia sido viabilizada pela gestão anterior, sendo que os gastos com a demolição foram de 9 milhões e 200 mil reais. Além disso, como destaca Rolnik (2009), o edifício havia sido demarcado em perímetro de ZEIS-3, sendo que sua desapropriação via DIS previa que no local só poderiam ser construídas moradias populares, o que não ocorreu, dado que o projeto para a área foi construir uma praça e um estacionamento⁷⁰. Posteriormente foi anunciado o repasse do terreno para a construção de uma unidade do SESC⁷¹.

O caso do São Vito é representativo das contradições que envolvem a retórica da “não viabilidade” em produzir HIS no Centro, sobretudo por meio da reabilitação de edifícios. Percebemos que nem a demarcação do edifício como ZEIS-3, nem sua desapropriação via DIS, e, portanto, com recursos públicos, impediu que o mesmo fosse demolido sem que qualquer projeto de habitação social desse lugar ao mesmo.

A gestão Serra/Kassab, no entanto, por um lado renegando, e por outro, aproveitando muito do que vinha se construindo no âmbito dos programas Morar no Centro e PAR-Reforma, desenvolveu um novo programa habitacional voltado à reabilitação de edifícios na região central, o Programa Renova Centro, o qual analisamos a seguir.

Importante salientar que na primeira década dos anos 2000, o setor privado investiu também em um número expressivo de empreendimentos de reabilitação de edifícios, bastante superior aos promovidos pelo Estado. Kara-José (2010) inventariou 41 iniciativas de reforma focadas em edifícios residenciais e hotéis por parte de pequenas empresas, gerando 2190 unidades disponíveis no mercado entre os anos 1990 e 2010, os quais, segundo a autora, atenderam a um público de renda média. No entanto, lembramos que nosso enfoque permanece na habitação social.

⁷⁰ Para detalhes ver Rolnik (2009), “Não será fácil derrubar o São Vito e o Mercúrio”: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2009/07/21/sao-vito-e-mercúrio/> (Acesso em 09/03/2016).

⁷¹ Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/07/prefeitura-cede-terreno-do-edificio-sao-vito-para-unidade-do-sesc.html> (Acesso em 15/02/2016).

5.2. Programas em vigor

5.2.1. O estudo da FUPAM/COHAB-SP e a construção do Programa Renova Centro

Ao longo da gestão Serra/Kassab, o PAR-Reforma foi sendo abandonado diante da reorientação das políticas para o Centro e da desmontagem do “Morar no Centro”, além da própria reorientação dos recursos do FAR, no âmbito da CEF, os quais passaram a partir de 2009 a subsidiar o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Ademais da conclusão das reformas do Hotel São Paulo e do edifício Joaquim Carlos, iniciadas na gestão anterior pelo PAR-Reforma, foram concluídos mais três empreendimentos de reabilitação pela COHAB-SP, citados anteriormente (Riachuelo, Asdrúbal e Senador Feijó – figuras 5.1.9; 5.1.10; 5.1.11). No entanto, permanecia o quadro de grande estoque de edifícios vazios no Centro e de pressão dos movimentos sociais de moradia pela sua conversão em HIS.

Como vimos no capítulo 3, nesse período emergiam também, no âmbito da Secretaria do Verde e Meio Ambiente, discussões sobre a necessidade de “compactar” a cidade frente aos imperativos das mudanças climáticas e da perda de áreas prestadoras de serviços ambientais. Vimos ainda que o Plano Municipal de Habitação preocupava-se com a extensa demanda por recursos fundiários necessários ao atendimento das necessidades habitacionais acumuladas e futuras do município, requerendo ações integradas para o uso racional de tais recursos visando o adensamento urbano. As influências sobre a defesa do adensamento se deram também com a realização do evento “São Paulo: Cidade Compacta”, que contou tanto com técnicos da área ambiental, quanto da habitação.

O imperativo de dar continuidade a projetos de habitação social em áreas centrais, incluindo a reabilitação de edifícios como alternativa, colocava-se premente. A COHAB-SP, tendo como base as experiências então concretizadas, as quais serviram como “alternativas-piloto” buscou realizar um levantamento abrangente de edifícios passíveis de reabilitação para uso habitacional no Centro, o qual subsidiaria a estruturação de um novo programa especificamente voltado a essa concepção. Nesse sentido, em junho de 2009, contratou a Fundação para a Pesquisa Ambiental da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FUPAM-FAUUSP) para dar suporte técnico a essa tarefa. O estudo partia do pressuposto de que

A estratégia de produção de unidades habitacionais em áreas com baixo custo do solo – consequência da falta de infraestrutura e distância dos polos de emprego – **não é mais viável. A Cohab tem que se reinventar, buscar novas estratégias de ação**, novas maneiras de contribuir com o enfrentamento da histórica carência de habitação na metrópole paulistana (FUPAM/COHAB-SP, 2009, p.7 – grifos nossos).

Os grifos na passagem citada, a nosso entender, apontam para a preocupação da COHAB-SP em encontrar lógicas alternativas à reprodução de conjuntos periféricos – até então modelo quase único praticado pela companhia. O modelo preconizado passa a ser compreendido como irreprodutível em longo prazo, sendo a reabilitação de edifícios vazios no Centro uma das alternativas coerentes a serem tomadas.

No presente tópico buscamos analisar a construção do programa concebido com base nesse estudo da FUPAM/COHAB-SP⁷², procurando contextualizá-lo nas políticas para o Centro da gestão que o concebeu. Para tal revisamos o estudo citado bem como documentos relativos ao programa disponíveis nos *sites* da PMSP ou obtidos junto a COHAB-SP e SEHAB. Contamos ainda com a realização de entrevistas com técnicas da COHAB-SP e SEHAB que atuam junto a programas habitacionais no Centro.

O estudo da FUPAM/COHAB-SP (2009) teve como ponto de partida tanto levantamentos já desenvolvidos pelo poder público, como outros estudos em desenvolvimento naquele período. Uma breve caracterização dos critérios utilizados para o levantamento e seleção dos edifícios se faz coerente para compreendermos a construção do programa.

Inicialmente, para a definição de um perímetro de levantamento dos edifícios, foram consultados outros levantamentos então em desenvolvimento, quais sejam, os trabalhos de Silva et al (2009) e Devecchi (2010), anteriormente citados no presente trabalho. De acordo com o estudo, na época a COHAB-SP já dispunha de uma lista com 576 edifícios nos distritos centrais os quais apresentavam evidências de subutilização, como baixo consumo de energia elétrica com relação à área construída. Essa quantidade de edificações, no entanto, dificultava sua verificação em campo, o que na prática contribuía pouco com a pesquisa. A opção foi definir um perímetro com base nos trabalhos citados, o qual se concentrou nos distritos Sé e República e parte de seus

⁷² O estudo encontra-se disponível nas bibliotecas da FAUUSP de graduação e de pós-graduação.

distritos envoltórios. A definição do perímetro orientou a pesquisa de campo, que tinha por objetivo verificar os edifícios efetivamente viáveis para fins habitacionais.

Três critérios básicos orientaram a pesquisa de campo, os quais nos fornecem informações relevantes.

O primeiro critério foi incluir edifícios totalmente vazios ou com grau relevante de ociosidade dos pavimentos superiores. Não foram considerados pela pesquisa imóveis encortiçados, ocupados por movimentos de moradia ou que apresentassem algum tipo de ocupação precária relevante. Não fica claro o porquê de esses edifícios terem sido excluídos. Com exceção dos cortiços, que são alvo de programas específicos, edifícios ocupados por movimentos de moradia, em geral, apresentam-se totalmente desocupados e não cumprem a FSP, representando oportunidade para a promoção de HIS. Uma hipótese para essa exclusão é o fato de a própria concepção do programa ter sido orientada muito mais a HMP do que para HIS, como veremos adiante. Assim, atender as reivindicações dos movimentos não parecia um enfoque inicial do programa. Outra hipótese é o fato de que, considerar os edifícios ocupados poderia ser considerado um estímulo a novas ocupações. Assim, excluir tais edifícios do estudo teria por objetivo coibir tal prática⁷³.

O segundo critério foi levantar apenas imóveis com um mínimo de três pavimentos, pressupondo que áreas construídas maiores permitem uma economia de escala na produção habitacional.

O terceiro critério foi não incluir aqueles edifícios inseridos no perímetro de atuação da concessão urbanística da Nova Luz, dado que a COHAB-SP aguardava as diretrizes específicas desse projeto. Percebemos aqui, mais uma vez, o enfoque desse projeto nas políticas para o Centro do governo então em exercício. Notamos que, ainda que o perímetro de intervenção contasse com uma ZEIS-3, a mesma não foi considerada no levantamento de campo. Além disso, chama à atenção o fato de que a localização em ZEIS-3 não foi critério utilizado para a seleção dos edifícios, o que reforça a pouca aderência da construção do programa a priorização de HIS, ao mesmo tempo em que indica um descolamento da construção do mesmo com os instrumentos vigentes.

O levantamento de campo resultou em um total de 221 registros, incorporando tanto edifícios que já constavam nos estudos consultados, quanto outros, encontrados

⁷³ Em reportagem publicada na revista Carta Capital publicada em 20 de maio de 2013 (*online*) consta que na gestão Kassab foi aprovada uma resolução na qual os movimentos sociais de moradia que ocupassem prédios seriam excluídos de programas habitacionais, o que reforça essa hipótese. No entanto, não encontramos tal resolução ou outros documentos que comprovem tal fato.

em campo. A partir desse inventário, critérios específicos orientaram a seleção final dos prédios. Foram considerados tanto critérios técnicos (tamanho e geometria do edifício, tipo de uso anterior, área dos pavimentos-tipo, etc.), que visavam favorecer aqueles mais adequados a conversão em unidades habitacionais, levando em consideração elementos como a circulação, iluminação, etc., quanto critérios jurídicos e econômicos (edifícios com um único proprietário, edifícios com dívida de IPTU, edifícios públicos), que deveriam facilitar o processo de desapropriação. Foram desconsiderados na seleção aqueles edifícios que nesse momento já eram alvo de projetos da COHAB-SP ou já estavam com processos de desapropriação em andamento.

A primeira seleção reuniu cerca de 90 edifícios que respondiam a maioria dos critérios elaborados pela equipe. Com a complementação dos dados obtidos por meio das certidões dos imóveis e com a inclusão de novas informações (como os valores de referência dos imóveis, de dívida de IPTU, dados sobre os proprietários dos edifícios e informações sobre o tombamento de edificações pelo Patrimônio Histórico) foi elaborada nova lista, com 66 imóveis. Aqueles edifícios que foram previamente selecionados e posteriormente excluídos da nova seleção constam na segunda lista sugerida (FUPAM/COHAB-SP, 2009, p.39).

As duas listas de edifícios selecionados pelo estudo encontram-se dispostas na tabela 5.3 abaixo, e sua localização pode ser observada no mapa 5.2, exposto logo a seguir.

Tabela 5.3. Edifícios selecionados pelo estudo da FUPAM/COHAB-SP

Lista 1 – Seleção final	
Nome do Edifício	Endereço
Istria Hotel	Rua Aurora, 515-519
Hotel Pão de Açúcar	Rua Conselheiro Nébias, 214
	Avenida Ipiranga, 879-895
	Praça Franklin Roosevelt, 183
	Praça Franklin Roosevelt, 208-210
	Avenida São João, 1151-1155
Edifício Nina Maria Cantarello	Avenida São João, 526-530-536-544
Hotel Columbia Palace	Avenida São João 578-582-588
	Avenida São João 587-597-601
	Rua Eptácio Pessoa, 97
	Rua Teodoro Baima, 33-35
	Rua Vinte e Quatro de Maio, 207
Santa Leonor	Rua Sete de Abril, 176

	Rua Sete de Abril, 351-353-355-361-365
Edifício São Manuel	Rua Barão de Itapetininga, 41-45
Edifício Chobi	Rua Basílio da Gama, 77-81
	Rua Conselheiro Crispiniano, 119-125-131
Edifício Stella	Rua Conselheiro Crispiniano, 140
	Rua Conselheiro Crispiniano, 311-317
Prédio S. Marino	Rua Conselheiro Crispiniano 371-379-387
	Rua Dom José de Barros, 329-333-337
Galeria Ipê	Rua Doutor Bráulio Gomes, 125-139
Palacete Martins Costa	Avenida Ipiranga, 1064
Hotel Irradiação	Avenida Ipiranga, 1198
Prédio Charles Gutman	Avenida Ipiranga, 1216-1220
Fórum Ministro Thélis da Costa Monteiro	Avenida Ipiranga, 1225-1235
	Rua Antônio Godói, 83-95
Edifício Aquário	Rua Santa Ifigênia, 73-75
Hotel Central	Avenida São João, 288
	Rua José Bonifácio, 367-379-383
	Rua Libero Badaró, 616
	Rua São Bento, 216-220
	Avenida São João, 1492-1496
Edifício João Ferraresi	Avenida São João, 1517-1523-1527
Edifício Guinle	Rua Direita, 37-47-49
	Largo Páteo do Colégio, 3-3A
Edifício Nazareth	Praça da Sé, 43-47-51
	Rua Floriano Peixoto, 40-44
	Rua Floriano Peixoto, 48-50
	Rua General Carneiro, 31-41
	Rua Quintino Bocaiuva, 307-309
	Rua Quintino Bocaiuva, 289-291
	Rua Roberto Simonsen, 94-98
Edifício L. Figueiredo	Rua Senador Feijó, 205
Palacete do Carmo	Rua Venceslau Brás, 50 a 104
Edifício Dom Miguel	Rua Avanhandava, 63-65
	Praça da Banceira, 31-39-47
Edifício Nicoleta	Rua Dona Maria Paula, 177-205
	Rua Dona Maria Paula, 23-29-35
	Rua João Adolfo, 67-71-75-79-83
Antigo prédio do INSS	Avenida Nove de Julho, 570-594
	Rua João Domingos, 69-77
	Rua Augusta, 403
	Avenida Brigadeiro Luís Antônio, 1095-1097-1099-1119-1125-1131-1137-1143
	Rua Conselheiro Carrão, 202-206-208
Cadopó	Rua Afonso Pena, 272
Paulo Gabriel Califat	Avenida Mercúrio, 564-568-572
	Avenida Prestes Maia, 526

	Rua da Mooca, 416-418-424
	Rua do Ouvidor, 63
	Rua São Francisco, 77-81-85
	Rua Assunção, 104-112-116-120
	Largo da Misericórdia, 34-36
	Largo da Misericórdia, 24
	Avenida São João, 247-253
	Rua Conselheiro Nebias, 96-100-120
Lista 2 – Edifícios selecionados e posteriormente excluídos	
	Rua Rego Freitas, 553
Edifício Antônio de Almeida	Rua Timbiras, 502-508
	Rua Antônio Godói, 23-27-33
Edifício J.M. Magalhães	Rua Capitão Salomão, 49-55-59
	Rua Coronel Xavier de Toledo, 150-156
	Rua Barão de Limeira, 1003
Sede Porto Alegre	Rua Boa Vista, 200-206
	Rua Boa Vista, 208-228
	Praça do Patriarca, 84-96
	Rua João Bricola, 59-67
	Rua Libero Badaró, 340-346-350
	Rua São Bento, 181
	Rua Quinze de Novembro, 317
	Rua Quintino Bocaiúva, 84-88
Edifício Anhembi	Rua Senador Feijó, 64
Inambá	Rua Silveira Martins, 160
	Rua Venceslau Brás, 196-200
	Rua Aguiar de Barros, 144
Edifício Sodré Santoro	Avenida Brigadeiro Luís Antônio, 849
	Rua Doutor Penaforte Mendes, 30
	Rua Paula Souza, 52
	Avenida Prestes Maia, 676-678
	Rua dos Franceses, 230
	Rua Amaral Gurgel, 358-360-362-366

Fonte: FUPAM/COHAB-SP, 2009.

Mapa 5.2. Localização dos edifícios levantados e selecionados pelo estudo da FUPAM/COHAB-SP

Fonte: FUPAM/COHAB-SP, 2009, p.138 (Adaptado).

Não cabe aqui reproduzir o documento em detalhes, alongando em demasia a discussão sobre as características específicas dos edifícios selecionados, mas apenas analisar as que consideramos mais relevantes a presente pesquisa.

A primeira é a concentração dos edifícios nos distritos Sé (21 prédios – 32%) e República (37 prédios – 56%), sendo que apenas 8 edifícios (12%) localizavam-se em outros distritos. Como destaca o documento, a distribuição dentro desses distritos, no entanto, não era homogênea, sendo que alguns pontos como as Avenidas Ipiranga e São João, na República, e a Praça da Sé e Largo São Francisco, na Sé, concentravam mais edifícios. Essa concentração era vista como positiva por facilitar a gestão das obras e o posterior acompanhamento pós-ocupação das unidades. Além disso, o adensamento era visto como positivo pela melhor utilização da infraestrutura instalada

Outra característica que consideramos relevante é a opção por edifícios com um único proprietário (56 edifícios – 85% do total) e aqueles com dívidas de IPTU (28 edifícios – 42% do total), sendo que a soma de tais dívidas era estipulada em R\$ 5.000.000,00, que poderiam ser descontados do valor de aquisição. No entanto, apenas 8 edifícios (12%) eram de propriedade pública. Em tese, todas essas características facilitariam a aquisição dos edifícios.

Em termos de produção, considerando os 66 edifícios selecionados, o estudo estimou a viabilidade de cerca de 3080 unidades com áreas médias de 50m², como podemos observar na tabela 5.4, a seguir.

Tabela 5.4. Estimativa de unidades do estudo da FUPAM/COHAB-SP

Área construída total (m²)	265.493
Área construída dos pavimentos-tipo (m²)	192.526
% considerada para circulação	20%
Área total de circulação (m²)	38.505
Área total das unidades (m²)	154.021
Área média das unidades (m²)	50
Quantidade de unidades	3.080

Fonte: FUPAM/COHAB-SP, 2009, p.153.

O estudo foi então apresentado aos técnicos da SEHAB e COHAB-SP, e um novo programa foi construído, o “Programa de Habitação e Requalificação do Centro – Renova Centro”. O “Renova Centro” seria uma versão específica do programa “Renova São Paulo” concebido pela gestão em questão e voltado à urbanização e regularização fundiária de habitações populares localizadas em todo o território municipal, com a diferença de que, no Centro, o foco seria a reabilitação de edifícios para produzir HIS e HMP⁷⁴. O programa ficou sob gestão técnica da COHAB-SP, sendo que caberia a SEHAB a gestão da demanda e o acompanhamento social dos atendidos.

Partindo-se do estudo da FUPAM/COHAB-SP, somado a projetos já em fase de elaboração e desapropriação pela COHAB-SP, na época, apenas 53 edifícios foram considerados efetivamente viáveis de acordo com os critérios do programa. Como relata a Entrevistada 1, que participou da montagem do programa, o principal fator que incidiu sobre a tomada de decisão nesse momento foi relativo aos altos custos na aquisição dos imóveis. Como ela afirma, havia “(...) prédios que são todos de mármore por dentro, por

⁷⁴ ENTREVISTADA 1.

fora, porque são antigos. O preço daquilo é absurdo, pela localização, pelo tamanho, não havia condição (...). Porque depois ainda teria de reformá-los, e aí não dava”⁷⁵.

Com a reforma dos 53 edifícios enfim viabilizados, a estimativa era da produção de cerca de 2.500 unidades. De acordo com a Entrevistada 1, a proposta inicial discutida pelos técnicos era a de que empreendimentos cuja aquisição fosse mais cara deveriam compensar com menores custos de reforma, promovendo intervenções mínimas e resultando em menor número de unidades com tamanho médio maior, atendendo a famílias de renda mais alta. Já os edifícios que apresentavam custos de aquisição mais baixos, possibilitariam maiores investimentos na reforma, resultando em maior número de unidades com áreas médias inferiores, os quais deveriam atender a baixa renda. Percebemos que a lógica preconizada pelo poder público seria análoga a do mercado, que procura extrair os rendimentos em empreendimentos imobiliários adequando à quantidade de unidades e o tamanho médio das mesmas de acordo com a faixa de renda que se coloca como demanda, possibilitando obter o máximo retorno financeiro para diferentes perfis de consumidores da mercadoria habitação.

Como destacam Patrícia Samora e Márcia Hirata (2013), essa lista inicial de edifícios selecionados não chegou a ser divulgada pelo poder público, o que obscureceu o acompanhamento das ações efetivamente realizadas pelo programa ao longo do governo então vigente⁷⁶.

A forma de aquisição dos edifícios preconizada pelo programa foi a desapropriação via DIS, os quais foram promulgados junto ao anúncio do programa para aqueles edifícios então selecionados, dado que todos eram de propriedade particular⁷⁷.

A questão do alto custo de aquisição dos edifícios, no entanto, não se deve apenas à sua localização ou suas características de originalidade, mas pela própria posição especulativa de seus proprietários. O anúncio do programa gerou um clima de expectativa com respeito ao retorno de uma demanda expandida na aquisição do estoque construído. Isso não se colocou como fato novo, dado que Tsukumo (2007) já destacava o mesmo fenômeno com o anúncio do PAR-Reforma. Para a autora, trata-se de

Oportunismo recorrente, uma vez que a maioria dos imóveis estava desocupado há anos, em condições de conservação ruim, com dívidas diversas e sem

⁷⁵ ENTREVISTADA 1

⁷⁶ O levantamento dos edifícios atualmente incluídos no programa será apresentado no tópico seguinte.

⁷⁷ ENTREVISTADA 1.

potenciais compradores ou investidores. Ao serem informados das possibilidades de investimento na Área Central e do interesse do poder público e dos movimentos na compra, o proprietário age como se o imóvel fosse muito requisitado no mercado, inviabilizando a venda (TSUKUMO, 2007, p.106).

Fato é que a previsão de custos pelo programa incluindo os gastos com aquisição dos edifícios, projeto e reforma foi inicialmente de R\$ 600 milhões, sendo que os maiores custos proveriam de fato das indenizações pela desapropriação, representando 52% dos recursos necessários, em detrimento dos custos com reforma, de 46% e da elaboração dos projetos, de 2% (COHAB-SP, 2012).

A proposta inicial com relação à distribuição das faixas de renda por empreendimento foi alterada posteriormente. Com a finalidade de viabilizar HIS em todos os prédios, mas ao mesmo tempo manter o balanço financeiro dos empreendimentos. A intenção passou a ser a de mesclar as faixas de renda em cada um dos edifícios, no entanto, elevando o rendimento mínimo para acesso às unidades. Dessa forma, passou a ser previsto que ao menos 25% das unidades de cada empreendimento deveriam ser voltadas a locação social, no entanto, para faixas de 4 a 6 salários mínimos, renegando as experiências anteriores com relação a essa modalidade, a qual atendia a famílias com renda máxima de 3 s.m.. As unidades restantes seriam financiadas por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, ou outros programas passíveis de serem criados para famílias com renda máxima de 10 s.m. (COHAB-SP, 2012).

O programa foi regulamentado apenas no início de 2012, por meio do Decreto Municipal nº 52.942 de 24 de Janeiro de 2012. O artigo 1º do decreto institui a área de abrangência do programa (distritos do Bom Retiro, Pari, Cambuci, Mooca, Liberdade, Bela Vista, Sé, República, Belém, Brás, Consolação e Santa Cecília). O artigo 4º, por sua vez, definiu como diretriz à execução tanto a promoção de HIS quanto de HMP, no entanto, sem definir quantias ou quotas mínimas pré-definidas para cada uma delas. Os recursos financeiros, por sua vez, como define o artigo 5º, devem prover tanto da própria COHAB-SP quanto do Fundo Municipal de Habitação (FMH), bem como de outros fundos que venham a ser criados ou advir de convênios ou parcerias com órgãos públicos ou privados. Outro ponto do decreto que nos interessa destacar se refere aos incisos IV e V do artigo 3º, os quais prevêem respectivamente, que os projetos de reabilitação devem prezar pela eficiência energética da edificação e para o uso racional dos recursos naturais.

Em avaliação preliminar do programa feito pela COHAB-SP em 2012, outros entraves eram apontados além dos custos.

No nível técnico destacava-se as limitações a adaptação dos prédios com relação à legislação vigente, principalmente com respeito à acessibilidade, segurança contra incêndios e quesitos de ventilação e iluminação. Nesse mesmo sentido estaria a dificuldade em avaliar as reais condições de conservação do edifício, dado que muitos problemas acabam aparecendo apenas durante as obras, sendo que muitos dos proprietários dificultavam o acesso ao interior do edifício na fase de desapropriação.

Outra questão seria de ordem fundiária, o que inclui a situação da matrícula, espólios, regularizações, penhoras, etc, além do processo de desapropriação, que envolve grandes prazos burocráticos relacionados a despachos judiciais, entre outros.

A última questão seria relativa à gestão da demanda e a valorização imobiliária decorrente das reformas. O documento destaca a dificuldade em gerir projetos de locação social e de manter as populações de mais baixa renda devido à rápida valorização por que passa o Centro. Destaca ainda as dificuldades de gestão em projetos que prevêem misturar diferentes faixas de renda e formas de propriedade (pública e privada).

Com o fim das gestões Serra/Kassab, o programa continuou atuante, sendo inclusive incorporado ao Plano de Metas para a Habitação da gestão Haddad⁷⁸, no entanto, com alterações. No próximo tópico buscamos analisar seu estágio atual de desenvolvimento, bem como a incipiente participação do PMCMV-Entidades.

5.2.2. Estágio atual do Renova Centro e a inclusão do PMCMV-Entidades

5.2.2.1. Os edifícios atualmente viabilizados

O cronograma inicial do Renova Centro previa sua conclusão até 2014, período no qual se daria a entrega das unidades. Na prática, no entanto, o programa encontrou inúmeros empecilhos para sua implementação, e tomou grande diversidade de opções na tentativa de viabilizar cada um dos empreendimentos, como trataremos nesse tópico.

Desde 2011 o Programa MCMV-Entidades passou também a fazer parte do rol de opções para viabilizar HIS por meio da reabilitação dos edifícios. Para analisarmos o

⁷⁸ A meta 35 do plano de metas tem como compromisso viabilizar a produção de 55 mil unidades pelo poder municipal no período de 2013-2016.

estágio atual de desenvolvimento desses programas, buscamos inicialmente levantar os atuais empreendimentos públicos de reabilitação de edifícios no Centro, tanto do Renova Centro, quanto do MCMV-Entidades. O levantamento teve como base a consulta à plataforma Habisp, a qual sumariza todas as intervenções públicas de habitação no município de São Paulo, o documento “Desapropriações – Renova Centro” de dezembro de 2015, disponibilizado pela Entrevistada 2, bem como os *sites* da CEF e da Agência Casa Paulista. O levantamento foi realizado entre os meses de novembro de 2015 e fevereiro de 2016.

Os critérios para o levantamento e caracterização dos empreendimentos foram os seguintes: (1) localização (endereço/distrito); (2) forma de aquisição do imóvel pelo poder público e status de andamento na aquisição/reforma; (3) demanda atendida (em empreendimentos concluídos) ou previsão de demanda (segundo as regras de cada programa); (4) número de unidades; (5) localização em ZEIS, considerando o PDE vigente, o que foi obtido consultando cada um dos endereços na plataforma Geosampa, recentemente criada pelo governo municipal; e (6) consulta às listas da FUPAM/COHAB-SP (2009), verificando previsão dos empreendimentos no estudo, o que indica mudanças e permanências com relação à previsão inicial.

Os empreendimentos identificados e caracterizados de acordo com os critérios descritos acima foram sumarizados na tabela 5.5 abaixo.

Tabela 5.5. Empreendimentos viabilizados: Renova Centro e MCMV-Entidades

Nome do Empreendimento *	Localização	Aquisição/ Status	Demanda atendida/ previsão**	Programa de atendimento	Número de unidades previstas	Zona/ Distrito (PDE/ 2014)***	Estudo da FUPAM/ COHAB
Ed. Conselheiro Crispiniano/ Iracema Eusébio	Rua Conselheiro Crispiniano, 125	Repasse Secretaria de Patrimônio da União a ULC/ Em obras	Famílias até 1600 reais/ ULC	MCMV- FDS/ Entidades/ Casa Paulista	72	ZEIS 3 – C091/ República	LISTA 1
Ed. Ipiranga	Av. Ipiranga, 1125	Repasse Secretaria de Patrimônio da União a ULC/ Em obras	Famílias até 1600 reais/ULC	MCMV- FDS/ Entidades/ Casa Paulista	120	M.E.M. – Centro/ República	LISTA 1
Ed. Prestes Maia	R. Prestes Maia x Brigadeiro Tobias	Desapropriação em andamento	Famílias até 1600 reais/MMLJ	MCMV- FDS/ Entidades/ COHAB	278	ZEIS 3 – C166/ República	NÃO
Ed. São Manoel	R. Marconi 138	Desapropriação em andamento	Famílias até 1600 reais	MCMV- FDS/ Entidades/ COHAB	96	ZEIS 3 – C286/ República	LISTA 1
Ed. Victor Brecheret (Lord Hotel)	R. das Palmeiras 58	Desapropriado (31,81% FMH e 68,19% COHAB)/ Paralisado	Famílias até 1600 reais/FLM	MCMV- FDS/ Entidades/ COHAB	176	M.E.M – ARCO TIETÊ/ Santa Cecília	NÃO
Ed. Mauá	R. Mauá 342	Desapropriação em andamento	Famílias até 1600 reais/MSTC	MCMV- FDS/ Entidades/ COHAB	118	ZEIS 3 – C133/ República	NÃO
Hotel Cambridge	Av. Nove de Julho 216	Desapropriado (100% FMH)/ Paralisado	Famílias até 1600 reais/FLM	MCMV- FDS/ Entidades/ COHAB	121	ZEIS 3 – C269/ República	NÃO
Ed. Tácito de Almeida	R. Assunção 104-112-116-120	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	65	M.E.M. – CENTRO/ Brás	LISTA 1
Ed. da Misericórdia	Largo da Misericórdia 34-36	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	23	ZEIS 3 – C174/ Sé	LISTA 1
Ed. D. Miguel	R. Avanhandava 63-65	Convênio com proprietário/ Concluído	20% 3 a 6 s.m./ 80% Mercado	Renova Centro	25	M.E.M – CENTRO/ República	LISTA 1
Ed. Palacete Martins Costa	Av. Ipiranga 1064	Em projeto	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	69	ZEIS 5 – C018/ República	LISTA 1
Ed. Virginio Pasini	Praça Princesa Isabel 87	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	31	M.E.M. – CENTRO/ República	NÃO
Ed. Vilanova Artigas	R. Cons. Furtado 90-96	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	43	ZEIS 5 – C017/ Sé	NÃO
Palacete dos Artistas – Cineasta	Av. São João 605-613	Desapropriado (100% FMH)/ Concluído	Locação social –1 a 3 s.m.(artistas aposentados)	Renova Centro	50	M.E.M – CENTRO/ República	NÃO

Ed. Mario de Andrade	R. Asdrubal do Nascimento 268	Desapropriado (100% FMH)/ Em obras	Locação social – 1 a 3 s.m.	Renova Centro	34	ZEIS 3 – C186/ República	NÃO
Ed. República	Praça da República 250	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	29	ZEIS 3 – C129/ República	NÃO
Ed. Noite Ilustrada	R. dos Lavapés 879	Em projeto	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	50	ZEIS 3 – C028/ Cambuci	NÃO
Ed. Plínio Salgado	R. da Mooca 416-418-424	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	39	ZEIS 3 – L025/ Cambuci	LISTA 1
Ed. Paulo Autran	Praça da República, 242	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	43	ZEIS 3 – C130/ República	NÃO
Ed. John Graz	R. Dom José de Barros 329-333-337	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	101	M.E.M. – CENTRO/ República	LISTA 1
Ed. Garcia	R. dos Franceses 230	Em projeto	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	39	ZEIS 3 – C169/ Bela Vista	LISTA 2
Ed. Herrerias	Av. São João 1492	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	18	ZEIS 3 – C177/ Santa Cecília	LISTA 1
Ed. Oswald de Andrade	R. Cons. Carrão 202	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	30	ZEIS 3 – C023/ Bela Vista	LISTA 1
Ed. Gregori Warchavchik	R. Quintino Bocaiuva 307	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	29	ZEIS 3 – C191/ Sé	LISTA 1
Ed. Adoniran Barbosa	R. São Francisco 77-81-85	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	18	M.E.M – CENTRO/ Sé	LISTA 1
Ed. Salomone	Av. Duque de Caxias 401	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	47	ZEIS 3 – C165/ Santa Cecília	NÃO
Ed. Manoel Bandeira	R. Dona Maria Paula 177-181	Em projeto	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	34	ZEIS 3 – C168/ República	LISTA 1
Ed. Demônios da Garoa	R. Aurora 424	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	60	M.E.M – CENTRO/ República	NÃO
Ed. Graça Aranha (Santo André)	Av. Celso Garcia 2090	Desapropriado (100% FMH)/ Paralisado	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	30	M.E.M – ARCO TIETÊ/ Belém	NÃO
Ed. Arcangelo Ianelli	R. Doutor Penaforte Mendes 30	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	25	ZEIS 3 – C172/ Bela Vista	LISTA 2
Ed. Paes de Barros	R. Cel. Xavier de Toledo 150-156	Em projeto	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	20	ZEIS 3 – C126/ República	LISTA 2
Ed. Menotti Del Picchia	R. José Bonifácio, s/n	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	53	ZEIS 3 C193/ Sé	LISTA 1

Ed. Ferrignac	Av. São João 247-253	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	51	M.E.M – CENTRO/ República	LISTA 1
Ed. Paulo Vanzolini	R. Aurora 519	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	34	M.E.M. – CENTRO/ República	LISTA 1
Ed. Grão Pará	Praça da Bandeira 31- 39-47	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	41	ZEIS 3/ Sé	LISTA 1
Ed. Roberto Burle Marx	R. Cons. Crispiniano 140	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	110	ZEIS 3 – C131/ República	LISTA 1
Ed. Lasar Segall	R. Santa Ifigênia 73- 75	Em projeto	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	100	ZEIS 5 C015/ República	LISTA 1
Ed. Santa Leonor	R. Sete de Abril 176	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	40	ZEIS 3 – C132/ República	LISTA 1
Ed. Sérgio Milliet	R. Capitão Salomão 49- 55-59	Em projeto	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	36	M.E.M. – CENTRO/ República	LISTA 2
Ed. Anita Malfati	Av. Ipiranga 908	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	52	ZEIS 5 – C016/ República	NÃO
Ed. Luiz Aranha	R. Sete de Abril 351- 353-355-361- 365	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	94	ZEIS 3 – C176/ República	LISTA 1
Ed. Di Cavalcanti -	Av. São João 587-597-601	Em projeto	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	90	M.E.M.- CENTRO/ República	LISTA 1
Arte Palácio	Av. São João 407	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	43	M.E.M. – CENTRO/ República	LISTA 1
Ed. Tarsila do Amaral	R. Benjamin Constant, 170	Convênio cancelado (recursos USP)	Moradia estudantil	Renova Centro	52	ZEIS 3 – C173/ Sé	NÃO
Ed. Militão Azevedo	R. Antônio de Godói, 65	Convênio com proprietário Em obras	20% 3 a 6 s.m./ 80% Mercado	Renova Centro	167	ZEIS 5/ República	LISTA 1
Ed. Almeida Júnior (Hotel Pão de Açúcar)	R. Conselheiro Nébias, 314	Desapropriação em andamento	HIS/ HMP/ Locação Social	Renova Centro	84	M.E.M. – CENTRO/ República	LISTA 1
TOTAL DE UNIDADES VIABILIZADAS					2.980		

*Todos os empreendimentos do Renova Centro foram “batizados” com nomes de personalidades da Semana de Arte Moderna **Previsão baseada nas regras dos programas. ***M.E.M.: Macroárea de Estruturação Metropolitana (ver detalhes no Plano Diretor Estratégico/2016)

Fonte: Elaboração própria com base em: Habisp (2015); COHAB-SP (2015); Geosampa; ENTREVISTADA 2; CEF (2016); FUPAM/COHAB-SP (2009); CASA PAULISTA (2014).

No total, identificamos 46 empreendimentos atualmente viabilizados pelo poder público, sete pelo programa MCMV-Entidades, (dois viabilizados por meio da Agência Casa Paulista, do governo estadual, e cinco pela COHAB-SP) e 39 edifícios pelo Renova Centro. A distribuição espacial dos edifícios atualmente viabilizados pode ser observada no mapa 5.3 abaixo. A relação entre os empreendimentos viabilizados e o número de unidades por distrito, por sua vez, encontra-se na tabela 5.6 e nos gráficos 5.1 e 5.2 logo em seguida.

Mapa 5.3. Distribuição espacial dos edifícios atualmente viabilizados

Fonte: Elaboração própria. *ZEIS 3 e 5 em acordo com o PDE/2014.

Tabela 5.6. Empreendimentos e unidades viabilizadas por distrito

Distrito	Número de empreendimentos	Número de unidades
República	29	2202
Sé	7	259
Santa Cecília	3	241
Brás	1	65
Cambuci	2	89
Bela Vista	3	94
Belém	1	30
Total	46	2980

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5.1. Distribuição dos empreendimentos viabilizados por distrito

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5.2. Distribuição das unidades viabilizadas por distrito

Fonte: Elaboração própria.

Como podemos observar tanto no mapa quanto na tabela e nos gráficos apresentados, a maior parte dos edifícios atualmente viabilizados pelos programas em vigor concentra-se nos distritos Sé e República, os quais de fato são aqueles que detêm a maior quantidade de edifícios vazios, como já constatado no estudo inicial. Apenas o distrito da República é responsável por 63% dos empreendimentos viabilizados e 74% das unidades. Percebemos que o total de unidades viabilizadas nesse único distrito é superior ao total de unidades novas lançadas pelo mercado imobiliário no mesmo ao longo de toda a década de 2000 (2007 unidades), sendo idêntico o número de empreendimentos (29 empreendimentos), o que nos parece representativo.

Se considerarmos o total de unidades atualmente viabilizadas, no entanto, percebemos tratar-se em torno de 15% do potencial previsto pela PPP Casa Paulista, de cerca de 20 mil unidades para os mesmos distritos. No entanto, considerando ser uma opção comumente tida como limitada em termos quantitativos, essa limitação nos parece bastante relativa, dado que devemos considerar que distritos como a Sé e República são altamente verticalizados e a disponibilidade de terrenos para novas construções tem sido amplamente esgotada pelos novos lançamentos do mercado, sendo assim, o investimento na reabilitação de edifícios para a promoção de habitação social nesses distritos nos parece relevante.

5.2.2.2. A inclusão do PMCMV-Entidades

Consideramos que a inclusão do PMCMV-Entidades no rol de alternativas para viabilizar empreendimentos de reabilitação representa um avanço comparado à alternativa anteriormente disponível no âmbito das políticas federais, qual seja o PAR-Reforma. Tal afirmação tem como base dois pontos principais.

O primeiro se refere à consideração da autogestão como modo de provisão, o que, como vimos, foi descartado na construção do PAR-Reforma. Como tratamos anteriormente, a autogestão é apontada por muitos autores como opção benéfica do ponto de vista do envolvimento dos beneficiários dos programas, bem como do barateamento da obra, por não necessitar do envolvimento de grandes construtoras, que em geral se interessam por projetos para famílias de maior renda, pressupondo o máximo retorno. Além disso, pelo envolvimento das famílias em todo o processo, é considerado também que a autogestão facilita a gestão condominial pós-ocupação. O segundo ponto se refere à faixa de renda atendida. Se no PAR-Reforma, apenas as

faixas de 3 a 6 s.m. tinham acesso ao programa, no MCMV-Entidades, a faixa de atendimento contempla as famílias até 3 s.m..

O MCMV-Entidades, como revisamos no segundo capítulo, é uma versão atualizada do antigo Programa de Crédito Solidário, alimentado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o qual conta com recursos a fundo perdido. No programa em questão, uma Entidade Organizadora (pessoa jurídica)⁷⁹, que pode ser uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos, devidamente habilitada pelo Ministério das Cidades, pode propor projetos ou empreendimentos habitacionais tendo como beneficiários seus cooperados, que passarão por análises de viabilidade pelo órgão local responsável pelo atendimento habitacional e pela CEF, que, caso aprovado, passará a subsidiar o empreendimento por meio do repasse direto dos recursos à Entidade Organizadora. Cabe ainda a entidade a preparação de todos os documentos necessários, a elaboração do projeto, a definição da empresa responsável pela execução, o acompanhamento das obras e a regularização junto à prefeitura. O valor máximo por unidade definido para a RMSP atualmente é de R\$76.000 (CAIXA, 2014). A reabilitação e reforma de imóveis é atualmente prevista pela resolução 39 do programa, de 19 de dezembro de 2014, que define que serão considerados pelo programa apenas imóveis vazios, abandonados ou subutilizados e situados em áreas dotadas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos (BRASIL/MCIDADES, 2014).

Tal qual no PAR-Reforma, a inclusão dessa alternativa só foi possível pela luta dos movimentos de moradia, que a definem como importante para o suprimento de suas demandas. Os primeiros empreendimentos de reabilitação viabilizados pelo programa, os edifícios Conselheiro Crispiniano e Ipiranga (figura 5.3), no distrito da República se deram sob gestão local da agência Casa Paulista, do governo estadual.

⁷⁹ O programa prevê ainda a possibilidade de pessoas físicas requererem os recursos, opção que não cabe no caso tratado no presente trabalho, dado que todos os empreendimentos têm sido viabilizados para Movimentos Sociais de Moradia cadastrados junto ao MC.

Figura 5.3. Edifícios Conselheiro Crispiniano e Ipiranga

Fonte: Arquivo pessoal. Fotos tiradas pelo autor em abril de 2016.

Tratam-se de dois prédios do INSS que foram repassados a Secretaria do Patrimônio da União e cedidos em 2010 a União pela Luta dos Cortiços (ULC) por meio de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Trata-se de uma forma interessante de conceber tais projetos, já que a propriedade do imóvel permanece pública, sendo que os beneficiários têm o direito de posse, mas não a propriedade privada das unidades, o que, em tese, garante maior equidade e menor risco de repasse ao mercado. O Conselheiro Crispiniano foi o primeiro edifício a ser incluso no PMCMV-Entidades, em 2011, quando da criação da própria agência Casa Paulista. Suas 72 unidades que variam de 40m² a 52m² deveriam ter sido entregues no fim de 2014⁸⁰, no entanto, quando as obras estavam em vias de conclusão, o prédio foi ocupado por outro movimento de moradia, o Movimento Sem Teto-São Paulo (MSTS), que acabou permanecendo por cinco meses no imóvel, que teve que passar por novas reformas, para as quais contou com pequeno aporte de recursos municipais. A previsão de entrega das unidades é para Junho do presente ano⁸¹.

Já o edifício Ipiranga permaneceu quatro em fase de negociações entre o movimento, a Secretaria de Patrimônio, a Casa Paulista e a assessoria técnica de

⁸⁰ Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/noticias/viewer.aspx?Id=2557> (Acesso em 12 de abril de 2016).

⁸¹ Disponível em: <http://capital.sp.gov.br/portal/noticia/12001#ad-image-7> (Acesso em 14 de Junho de 2016). Quando da finalização do presente trabalho, as unidades foram entregues aos beneficiários.

moradia para viabilizar sua reforma, até ser incluso em edital de chamamento para participar do Entidades. Interessante destacar que um dos empecilhos que se colocaram para sua viabilização era o fato de o mesmo estar inserido no perímetro da “Nova Luz”, que, como vimos, tinha diretrizes específicas de ocupação que não priorizavam HIS. Desde o fim de 2014 o edifício encontra-se em obras e a entrega das 120 unidades, que contempla apartamentos conjugados e de um dormitório, de 25m² a 45m² é prevista para o segundo semestre de 2016. O orçamento da reforma do Edifício Ipiranga é de R\$ 11,64 milhões. Deste total, R\$ 9,1 milhões serão custeados pelo Ministério das Cidades (FDS) e o restante pelo governo estadual. A reforma está sendo realizada pela Integra, assessoria técnica que presta auxílio a diversos movimentos de moradia⁸².

Quanto aos edifícios viabilizados sob gestão da COHAB-SP, os primeiros empreendimentos associam-se diretamente ao Programa Renova Centro. O primeiro edifício incluído em chamamento público foi o Lord Hotel (figura 5.8). O edifício foi desapropriado no âmbito do programa Renova Centro ainda na gestão de Gilberto Kassab, quando, em 2012, foi ocupado pela Frente de Luta pela Moradia (FLM), como forma de pressionar a prefeitura a garantir que o mesmo fosse convertido em 100% de HIS. Após a eleição do governo em vigor, em 2013, atendendo a pressão do movimento, a reabilitação do edifício mostrou-se viável por meio do PMCMV-Entidades, sendo então inclusa em chamamento público (BRACONI, 2016⁸³).

No mesmo sentido, no primeiro ano de mandato do governo atual foram emitidos os DIS para os edifícios Prestes Maia e Mauá (figura 5.4), contemplando lutas históricas dos movimentos sociais do Centro e corroborando com promessas do prefeito Fernando Haddad quando de sua candidatura. O primeiro por ter sido considerado a segunda maior ocupação de edifício vertical da América Latina⁸⁴, sendo que era alvo de reintegração de posse quando do início de sua desapropriação, que se deu com a publicação de seu DIS em Agosto de 2013. O edifício já se encontrava “vazio” em termos oficiais há três décadas. O segundo também era alvo de reintegração de posse

⁸² Disponível em: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=1973> (Acesso em 12 de abril de 2016)

⁸³ A dissertação de mestrado de Júlio Braconi no Programa de Mudança Social e Participação Política (PROMUSPP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP) discute as relações entre o Estado e os movimentos sociais de moradia no processo de ocupação, desapropriação e reforma de edifícios vazios para a promoção de HIS no Centro de São Paulo, e se encontra em desenvolvimento paralelamente ao presente trabalho, sendo também orientado pela professora Silvia Helena Zanirato. O contato com o pesquisador foi constante permitindo múltipla troca de informações.

⁸⁴ Segundo reportagem publicada em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/10/haddad-desapropria-edificio-prestes-maia-e-vai-destina-lo-a-moradia-popular-5496.html> (Acesso em 12/03/2016)

mesmo estando ocupado já há 7 anos pelo MSTC. Ambos os edifícios, como podemos constatar, não fizeram parte do estudo da FUPAM/COHAB-SP, que como vimos desconsiderou edifícios ocupados por movimentos de moradia.

Quanto ao Prestes Maia, juntamente ao anúncio de sua desapropriação foi também informado pela prefeitura que o mesmo seria incluso no MCMV-Entidades, dando continuidade à opção dada ao Lord Hotel. O edifício Mauá, por sua vez, seria incluso no Renova Centro. A gestão Haddad reviu a proposição adotada pelo governo anterior quanto à destinação das unidades em cada empreendimento no referido programa. Conforme anunciado pelo então secretário municipal de habitação José Floriano (PP) em entrevista a revista Carta Capital, como consta em reportagem publicada em 20 de maio de 2013⁸⁵, ao invés de destinar 25% das mesmas para Locação Social para famílias de 4 a 6 s.m., a intenção passou a ser a de viabilizar a mesma quantidade de unidades para famílias com renda máxima de 3 s.m..

Assim, no Mauá, apenas ¼ das famílias até 3 s.m. seriam atendidas. Segundo declaração do secretário na referida entrevista, o motivo para tal era de que “como são prédios antigos, e o custo das obras não é barato, os apartamentos vão ficar numa faixa de valor final maior que a possibilidade do pagamento de uma família que ganha até três salários mínimos”. O MSTC, contrapondo-se a proposta, já que apenas parte dos ocupantes seria beneficiário, passou a pressionar a prefeitura para a inclusão do edifício também em chamamento do “Entidades”, o que após diversas reuniões e negociação tornou-se viável por meio da complementação com recursos municipais e estaduais, tendo sido a demanda do movimento então atendida.

⁸⁵ Disponível em:

<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/prefeituradesapropriaranoveprediosnocentroparamoradia> (Acesso em 10/04/2016).

Figura 5.4. Edifícios Prestes Maia e Mauá

Fonte: Arquivo pessoal. Fotos tiradas pelo autor em abril de 2016.

O papel das agências locais, como a COHAB-SP e a Casa Paulista, no desenvolvimento do programa, além de contribuir com a obtenção dos edifícios via desapropriação (DIS), e complementar a verba disponível por unidade em até R\$ 20 mil, tem sido baseada essencialmente em três fases. Na primeira, a COHAB-SP lança editais de chamamento público para entidades organizadoras para que apresentem os projetos e a documentação de acordo com as normas da CEF. Na segunda, há a avaliação dos documentos e aprovação do projeto de acordo com os critérios técnicos de HIS definidos tanto no âmbito do programa quanto da legislação pertinente, responsabilidade do Conselho de Aprovação de Empreendimentos da HIS (CAEHIS). Aprovado o projeto, desde que findado o processo de desapropriação do edifício, a entidade pode iniciar as obras em acordo com prazos definidos em contrato. Nessa fase a COHAB-SP pode prestar auxílio, no entanto, a responsabilidade pela obra é da Entidade Organizadora. Por fim, a COHAB-SP tem o papel de aprovar e regularizar as unidades habitacionais produzidas, sendo que a responsabilidade pela indicação da demanda é também da entidade.

Cabe aqui analisar algumas características que compreendemos como limitações do programa. Como vimos no primeiro capítulo, a literatura aponta que o FDS possui recursos limitados, sendo esse um empecilho importante. Ademais, uma das

dificuldades discutidas pelos técnicos e operadores do programa, bem como por arquitetos envolvidos em assessorias técnicas dos movimentos⁸⁶ é a rígida faixa de renda tida como teto de atendimento. O máximo fixo e rígido, que deve passar de R\$ 1.600 para R\$ 1.800 para o MCMV-3, acaba excluindo parcelas com renda muito pouco superior a esse valor, que também compõem a maior parcela do déficit e que participam ativamente dos movimentos de moradia, mas que não conseguem arcar com os custos de financiamentos habitacionais em outras linhas.

Outro empecilho se refere aos longos prazos de desapropriação. Dos cinco edifícios atualmente previstos para serem reabilitados pelo PMCMV-Entidades sob gestão da COHAB-SP, apenas o Victor Brecheret (antigo Lord Hotel) e o Hotel Cambridge tiveram suas desapropriações concluídas, ainda no âmbito do Renova Centro, as quais contaram tanto com recursos do FMH quanto com recursos da COHAB-SP (vide tabela 5.5).

Por fim, cabe ressaltar que, ainda que no PMCMV-Entidades haja maior envolvimento dos movimentos sociais e beneficiários, compondo importante característica do sistema de autogestão, o programa não deixa de estar alicerçado, em geral, sobre a propriedade privada do bem imobiliário resultante da reforma, com exceção daqueles empreendimentos com os edifícios do INSS. Como vimos no capítulo 4, a valorização nos preços de venda e aluguel de imóveis no Centro tem sido bastante expressiva em período recente. Considerando que os edifícios reabilitados não apenas localizam-se nessa região, mas também compõem um estoque caracterizado pela raridade e distinção dos projetos arquitetônicos, a valorização resultante da reforma pode vir a produzir unidades com valores de mercado ainda mais altos do que os de lançamentos novos. O repasse dessas unidades em médio e longo prazo é minimamente provável, não garantindo, portanto, a permanência dos beneficiários.

Ainda que apresente tais limitações, de acordo com a pesquisa de Júlio Braconi (2016), o PMCMV-Entidades é visto como oportunidade e alternativa interessante por parte dos Movimentos Sociais de Moradia que atuam sobre o Centro, sendo que se coloca como possibilidade de pressão para a viabilização da reabilitação de edifícios para HIS no Centro.

⁸⁶ Tais discussões foram levantadas em um debate sobre o PMCMV realizado na disciplina “Políticas Urbanas no Brasil e na América Latina”, cursada na FAUUSP no primeiro semestre de 2014 e ministrada pelo professor Nabil Georges Bonduki.

5.2.2.3. O Programa Renova Centro e suas alternativas

O Renova Centro, por sua vez, como podemos observar, contempla atualmente 39 empreendimentos viabilizados. No entanto, apenas um foi entregue até o momento, outro encontra-se em obras e apenas três outros tiveram sua desapropriação concluída (incluindo os dois edifícios que devem ser viabilizados pelo PMCMV-Entidades).

Quanto ao único empreendimento finalizado pelo poder público, o “Palacete dos Artistas” (figura 5.5), que teve suas 50 unidades entregues aos locatários em dezembro de 2014, o mesmo já era alvo de desapropriação pela COHAB-SP quando da montagem do Renova Centro. De acordo com a Entrevistada 1, a demanda emergiu de entidades organizadas de artistas que passaram a pressionar o poder público para atender aposentados com renda máxima de 3 s.m..

De acordo a referida entrevistada, os técnicos então passaram a defender pela destinação de um empreendimento de locação social exclusivo para eles, dado que consideravam que “não há como misturar” os artistas junto a outras classes sociais que, contraditoriamente, possuem a mesma renda. Eles consideravam que os artistas têm uma “cabeça diferente”, e misturá-los a movimentos de moradia, ou populações provenientes de listas de demanda em um mesmo empreendimento poderia causar conflitos. É interessante perceber que mesmo dentre as populações mais carentes se coloca entre os técnicos certa distinção de classe na promoção de projetos habitacionais, não sendo conveniente misturar populações com histórias de vida distintas, o que se coloca como problema na gestão pós-ocupação dos empreendimentos.

Figura 5.5. Palacete dos artistas (Cineasta)

Fonte: Arquivo pessoal. Foto tirada pelo autor em abril de 2016.

Além do Palacete, outro empreendimento previsto para a Locação Social voltada a famílias até 3 s.m. é o Mário de Andrade, que se encontra atualmente em obras. Sobre esse empreendimento, sua reforma foi iniciada em junho de 2012, ou seja, está próxima de completar quatro anos, sendo que múltiplas dificuldades técnicas fizeram com que a mesma acabasse por encarecer ao longo do andamento do projeto, culminaram inclusive em paralisações, o que é apontado como principal empecilho para sua conclusão (COHAB-SP/FMH, 2015). O edifício é vizinho do Asdrúbal do Nascimento, empreendimento de locação social da COHAB-SP entregue em 2009 (figura 5.6).

Figura 5.6. Edifícios Asdrúbal do Nascimento e Mário de Andrade

Fonte: Arquivo pessoal. Foto tirada pelo autor em abril de 2016.

Ademais da Locação Social, outra modalidade de atendimento incorporada pelo Renova Centro foi o estabelecimento convênios. O primeiro convênio foi feito com a USP, logo quando do lançamento do programa em 2010. Ele previa a reabilitação do edifício Tarsila do Amaral para a produção de 52 moradias estudantis voltadas a estudantes intercambistas (figura 5.6). A COHAB-SP atuaria apenas como assessora técnica, dado que a universidade é que seria responsável pela compra e reabilitação do imóvel. No entanto, segundo a Entrevistada 2, em fevereiro de 2016 a USP encaminhou

ofício a COHAB-SP desistindo da parceria. Os motivos não foram divulgados, mas é muito provável que tenham correlação com a atual crise financeira da instituição.

É interessante perceber que os empreendimentos Tarsila do Amaral e Cineasta foram os primeiros anunciados pelo Renova Centro⁸⁷, e que a demanda a ser atendida condiz com aquela prevista para ser atraída por meio do “Nova Luz”. Consideramos evidente a relação entre os programas, que deveriam consolidar novos perfis de população para o Centro, tipicamente relacionados a “casos de sucesso” na requalificação de Centros urbanos, estudantes de universidades renomadas e a classe artística. Além disso, a nosso entender, o anúncio do programa teve cunho ideológico, dado que, diante da instabilidade política com relação ao Nova Luz, principalmente por parte dos movimentos sociais de moradia, o anúncio do investimento em “habitação popular” poderia criar um clima de consenso, dado que “todos seriam contemplados”, no entanto, o desenho inicial do programa, como vimos, colocava restritas ou nulas opções para as camadas mais pobres.

Um segundo tipo de convênio foi estabelecido entre a COHAB-SP e os proprietários de dois prédios, o Militão Azevedo (em obras) e o Dom Miguel (concluído). Tratam-se de edifícios que seriam desapropriados via DIS, assim como o restante, no entanto, houve negociação entre os proprietários, os quais queriam evitar a desapropriação, e a COHAB-SP, que tinha interesse de promover HIS sem a necessidade de dispor de recursos públicos (figura 5.7).

O primeiro edifício tem um pavimento comercial no térreo e mais seis pavimentos de garagem, os quais, segundo o estudo da FUPAM/COHAB-SP, encontravam-se ocupados quando do levantamento inicial. Sendo assim, nos parece provável que a locação do espaço comercial e das vagas de garagem se mantenha como importante fonte de renda ao proprietário, o que o estimulou a optar pelo convênio⁸⁸. Já o segundo edifício localiza-se na Rua Avanhadava, reconhecida por seus restaurantes e bares refinados, sendo um ponto bastante valorizado do Centro, próximo a Praça Roosevelt, na baixa Augusta, polo de teatros e manifestações culturais. Sendo assim,

⁸⁷ Como pode ser conferido em reportagens como “USP assina convênio com a prefeitura para a construção de moradia para estrangeiros”. Disponível em <http://www.usp.br/imprensa/?p=11728> (Acesso em 01 de março de 2016) e “Kassab anuncia moradia para artistas; projeto cria 2500 residências no Centro”. Disponível em: <http://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2010/02/04/kassab-anuncia-moradia-para-artistas-projeto-cria-2500-residencias-no-centro.jhtm> (Acesso em 01 de março de 2016).

⁸⁸ Importante salientar que não necessariamente o pavimento comercial e os pavimentos de estacionamento seriam alvo de desapropriação, já que em empreendimentos do PAR-Reforma, como o Hotel São Paulo, o Joaquim Carlos e o Senador Feijó, apenas os pavimentos superiores foram objeto de aquisição pela CEF, o que permitiu inclusive diminuir os custos da produção (SILVA, 2007).

para esse proprietário também certamente não compensava arcar com os custos de desapropriação diante de um quadro de paulatina retomada do mercado habitacional no Centro. Outro fato que ajuda a compreender a opção pelo convênio é que ambos os edifícios tem como uso original o residencial, o que facilita muito as obras de reforma, já que não requer a reconversão do uso original.

Figura 5.7. Edifícios Tarsila do Amaral, Militão Azevedo e Dom Miguel

Fonte: Arquivo pessoal. Fotos tiradas pelo autor em abril de 2016.

De acordo com a Entrevistada 2, o convênio teve como premissa básica a reforma do edifício com recursos dos próprios proprietários, sendo os mesmos obrigados, após a reforma, a reservar 20% das unidades para HIS 2 (3 a 6 s.m), segundo demanda indicada pela COHAB-SP. Em contrapartida a COHAB-SP solicitou a suspensão da ação de desapropriação até o cumprimento das obrigações estabelecidas no contrato. Caberia a COHAB-SP ainda, se necessário, auxiliar na aprovação técnica dos empreendimentos bem como auxiliar interessados em financiamento para a obtenção das unidades voltadas ao mercado. A técnica afirma ainda que “o convite para a participação deste convênio foi estendido a todos os edifícios, e somente estes dois é que firmaram convênio”. Percebemos, nesse sentido, que há prós e contras nessa opção.

Quanto aos pontos positivos, notamos que a parceria evita os longos e burocráticos prazos de desapropriação, além disso, onera o próprio proprietário mantenedor de imóveis sem o cumprimento da FSP. As desvantagens se referem à

porcentagem ínfima de unidades destinadas à HIS como contrapartida (de apenas 20%), o que implica em apenas 5 unidades no caso do Dom Miguel, as quais, além de tudo, não contemplaram, mais uma vez, a faixa inferior à três salários mínimos.

O fato de o convite ter sido estendido a todos os proprietários, mas apenas os dois terem aderido também se coloca interessante. Isso indica, por um lado, a flexibilização constante da orientação do programa na tentativa de concretizar os projetos habitacionais, dado que na parceria, menos de 25% das unidades seriam efetivamente voltados a HIS, contrariando os pressupostos discutidos quando da construção do Programa. Por outro lado, se apenas os dois proprietários aceitaram, isso pode indicar que não há interesse, ou capital a ser investido, por parte dos proprietários na recuperação dos edifícios, sendo para eles mais vantajoso arcar com os ônus do processo de desapropriação ou entrar com recursos para tentar barrá-la na justiça.

5.2.2.4. O estágio geral da produção recente

No gráfico 5.3 abaixo buscamos agrupar os empreendimentos de acordo com seu status de desenvolvimento, o que possibilita ter uma visão geral.

Fonte: Elaboração própria. *Onde consta “Obtidos” foram considerados aqueles obtidos via repasse.

Como podemos observar, a maior parte dos edifícios viabilizados encontram-se em fase de desapropriação, compondo 62% do total, ou 26 edifícios. Os processos de desapropriação são bastante longos e burocráticos, e de fato parecem um entrave significativo para o andamento dos projetos. Notamos ainda que 20%, ou 8 edifícios, encontram-se em fase de projeto. Esses edifícios, que constam registrados na plataforma do Habisp, se tratam de empreendimentos viabilizados pelo poder público, mas que, por diversos motivos de ordem técnica ou jurídica não dispõem de DIS ou de outro modo de aquisição (parceria, compra, repasse, etc.). Os edifícios em projeto podem a qualquer momento ser descartados do programa por conta das dificuldades mencionadas. Dentre os edifícios em projeto, apenas para citar um exemplo, temos o Di Cavalcanti, na Avenida São João, que consideramos significativo por seu tamanho, que comportaria 90 unidades habitacionais após a reabilitação, e também por localizar-se ao lado do único empreendimento já entregue, o Palacete dos Artistas (figura 5.8).

Figura 5.8. Edifício Di Cavalcanti

Fonte: Arquivo pessoal. Foto tirada pelo autor em abril de 2016.

Do total, apenas sete prédios tiveram sua aquisição concluída pelo poder público (12%), dentre os quais incluímos os dois empreendimentos da Casa Paulista e os cinco do Renova Centro. Destes, um foi concluído (Cineasta), dois encontram-se em fase de

viabilização pelo programa MCMV-Entidades, o Lord Hotel e o Hotel Cambridge, outro se encontra paralisado, o Graça Aranha (Figura 5.9), e três outros se encontram em obras, o Conselheiro Crispiniano, o Mário de Andrade e o Edifício Ipiranga.

Figura 5.9. Lord Hotel, Hotel Cambridge e Graça Aranha

Fonte: Arquivo pessoal. Fotos tiradas pelo autor em abril de 2016.

Temos ainda os já citados edifícios do convênio, dos quais um foi descontinuado (USP), um concluído (Dom Miguel), e outro encontra-se em obras (Militão Azevedo), ainda que o primeiro não tivesse como foco a habitação social, e os dois últimos, como vimos, tem apenas 20% de suas unidades voltadas a esse uso.

Referente à demarcação dos edifícios como ZEIS-3 e ZEIS-5, segundo disposto no PDE de 2016, o que observamos é que a grande maioria dos edifícios foi delimitada nesses perímetros, como podemos verificar no gráfico 5.4 abaixo.

Gráfico 5.4. Zona de uso dos edifícios segundo PDE/2016

■ ZEIS-3 ■ ZEIS-5 ■ M.E.M. Arco Tietê ■ M.E.M. Centro

Fonte: Elaboração própria.

Percebemos que do total de empreendimentos viabilizados, cerca de 67% foi demarcado em ZEIS, sendo 56% (25 edifícios) em ZEIS-3 e 11% (5 edifícios) em ZEIS-5. De acordo com a Entrevistada 2, quando da demarcação dos imóveis em ZEIS, na revisão do Plano Diretor, “a COHAB-SP encaminhou a lista dos prédios do Renova Centro para que a equipe responsável fizesse as devidas demarcações”. No entanto, não obtivemos detalhes sobre os critérios que levaram a demarcação de cada empreendimento, além disso, é possível que tais demarcações tenham sido alteradas pela lei de zoneamento, a qual, como explicitado anteriormente, não foi incluída na presente análise, o que se coloca como tema relevante para o aprofundamento em pesquisas futuras. O que nos interessa destacar é que, considerando as regras das ZEIS-3, em tese, a maioria dos empreendimentos deve ter como prioritária a faixa de renda até 3 s.m., já que nessa zona de uso, ao menos 60% da área construída deve ser voltada a HIS 1 (1 a 3 s.m.).

No entanto, o que observamos é que, na prática, são constantes as pressões para aumentar a faixa de renda atendida pelos empreendimentos, mesmo daqueles inseridos em ZEIS-3. Isso fica claro no caso do Hotel Cambridge. Segundo reportagem publicada no Estado de São Paulo em Setembro de 2010⁸⁹, o edifício se encontrava vazio desde 2003, tendo sido alvo de DIS em fevereiro de 2010, sendo que, na época, foi estabelecido o prazo de 30 de Outubro para a entrega do imóvel a prefeitura. Dentro do prazo previamente estabelecido, os proprietários poderiam vendê-lo à terceiros, desde

⁸⁹ A reportagem foi extraída do portal “PreservaSP”, mas publicada originalmente no Estado de São Paulo online em 01/09/2010: <http://www.preservasp.org.br/forum/index.php?topic=638.0%CD%BEwap2> (acesso em 25/03/2016).

que os novos proprietários se comprometessem junto à COHAB-SP a dar uso social ao imóvel em até três anos. Na época, alguns empresários mostravam-se interessados na compra, tanto do ramo hoteleiro quanto empresas de *Call Center* e *retrofit*. No entanto, as negociações de compra não foram adiante e no início de 2011 o edifício foi efetivamente desapropriado pelo poder público pela quantia de R\$ 6,5 milhões com recursos do FMH. Em 2012, tal qual o Lord Hotel, o prédio foi ocupado pela FLM (Frente de Luta por Moradia) como forma de pressionar o poder público a transformá-lo em habitação social. Em 2014, no âmbito de revisão do Plano Diretor Estratégico, o edifício foi então demarcado como ZEIS-3 (C269 – ver tabela 5.5).

Em texto escrito por quatro arquitetos e conselheiros do Conselho Municipal de Habitação – CMH (Caio Santo Amore, Celso Sampaio, Flávio Higuchi e Rafael Borges Pereira) e publicado pelo observatório “ObservaSP”⁹⁰, mantido por arquitetos da FAUUSP, é que se destacam as contradições relativas ao projeto. De acordo com os conselheiros, duas tentativas de repasse do edifício para a realização de uma PPP foram apresentadas ao CMH, uma em Abril e outra em Junho de 2015, ambas vetadas pelo conselho.

De acordo com Santo Amore et al (2015) a proposta era de que o edifício fosse repassado a uma empresa de construção por meio de licitação, a qual caberia viabilizar as 121 unidades previstas no projeto, das quais, 48 deveriam ser oferecidos como contrapartida à Prefeitura, e outras 73 poderiam ser comercializados pela empresa no mercado. Na operação, previa-se que “o empreendedor investiria cerca de 12 milhões de reais para arrecadar 26 milhões com a venda das unidades, contabilizando um lucro bruto de quase 14 milhões de reais e devolvendo ao FMH pelo menos 9 milhões, como valor de referência de avaliação do imóvel no estado atual” (SANTO AMORE et al, 2015). Cada unidade, pelos cálculos da COHAB-SP, seria viabilizada por R\$ 95 mil.

Para os autores, a retórica era a de que a operação geraria retornos financeiros a COHAB-SP que permitiriam produzir muito mais unidades na periferia. Como destacam os conselheiros, em primeiro lugar, o projeto inverte os pressupostos mínimos de HIS definidos para as ZEIS-3. Como afirmam, se considerarmos o número de unidades, ao invés da área construída, por tratar-se de um imóvel já edificado, teríamos

⁹⁰ Segundo disposto no *site* do grupo, o observaSP é um observatório ligado ao projeto de pesquisa “Estratégias e instrumentos de planejamento e regulação urbanística voltados à implementação do direito à moradia e à cidade no Brasil”, desenvolvido em São Paulo pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade ([LabCidade](#)), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, com apoio da Fundação Ford.

que a contrapartida mínima seria de 73 unidades para famílias até 3 salários mínimos e não 48. Além disso, observam, o poder público já havia disposto de recursos públicos para indenizar um proprietário que não cumpria a FSP, o que não justifica conceder parte significativa de um patrimônio público para ganhos privados.

Santo Amore et al (2015) destacam ainda que o custo por unidade seria viável dentro do programa MCMV-Entidades (de R\$ 76 mil por unidade, como visto anteriormente), complementado-se com recursos estaduais e municipais, que completariam os R\$ 20 mil por unidade restantes. Após discussões entre os conselheiros e técnicos e grande pressão e resistência da FLM, o edifício foi incluso no chamamento do PMCMV-Entidades no fim de 2015, sendo que a FLM passou a concorrer para a sua reabilitação e conversão em 100% de HIS.

O que observamos é que o programa Renova Centro, não conta em sua base com uma fonte estável de recursos, dadas as atuais limitações orçamentárias do FMH e dos recursos da própria COHAB-SP, sendo que para cada empreendimento acaba-se montando uma estrutura financeira específica na tentativa de viabilizá-lo. Assim, na prática, a demanda atendida em cada edifício depende essencialmente dos elementos mobilizados pelo poder público para viabilizar sua reabilitação, sendo que a efetiva garantia de que esses empreendimentos atendam faixas mais baixas de renda parece depender cada vez mais da força de pressão dos movimentos sociais, bem como da disponibilidade de linhas de financiamento específicas.

O argumento de que “com os mesmos recursos se produziria muito mais unidades na periferia” parece recorrente. Para a técnica da SEHAB por nós entrevistada, por exemplo:

É muito diferente quando a COHAB já tem o terreno, bem na periferia, onde o metro quadrado é bem barato. Ela faz uma obra barata. (...) Dependendo do terreno eles já tem o tipo de prédio pra fazer, aí não tem custo disso. Eles fazem uma obra barata e dá pra vender barato. A pessoa vai pagar uma prestação barata e com esse dinheiro eles vão construir outros, em anos, mas dá pra fazer. Agora, aqui no Centro, que tem toda a infraestrutura, etc, é caríssimo. Então eles têm de adquirir o terreno, ou o prédio, que inclui o valor do terreno, e ainda reformá-los, é caríssimo. (...) A gente já tem obras em andamento, espalhadas pela cidade (...) que também estão levando dinheiro e que estão sendo construídos prédios pra muita gente... Então... São Paulo precisa de tudo, não tem dinheiro pra tudo. Aí eles fazem opções. Daí quando termina um prédio, começa outro, daí vê o que se pode fazer (ENTREVISTADA 1).

Tal argumento é contraposto pelos conselheiros do CMH, os quais, discutindo o caso do Cambridge, afirmam que

É justamente quando o poder público tem a oportunidade de reverter esses processos [de periferação], utilizando-se de um patrimônio público, que o exemplo deve ser dado! Sem pretender operar como se fosse o próprio mercado, garantindo ganhos financeiros que não se convertem em ganhos sociais (nem para as famílias diretamente atendidas, nem para a cidade como um todo).

(...)

Reverter processos históricos de periferação, de deslocamentos da população mais pobre e vulnerável das regiões mais consolidadas, é o que se espera do poder público como promotor do direito à cidade e não um papel de facilitador e viabilizador de negócios imobiliários (SANTO AMORE et al, 2015).

Esse questionamento é particularmente importante quando notamos que no programa Renova Centro têm sido constantes as tentativas do estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada, seja no caso dos convênios com os proprietários, os quais tiveram como contrapartida apenas 20% de HIS, seja no caso da tentativa de reformar o Cambridge via PPP. Aprovado o instrumento do Consórcio Imobiliário, tratado no capítulo anterior, o que permanece é o questionamento sobre o papel do Estado enquanto promotor de habitação social, a qual tende a consolidar-se sob a plena revelia do mercado (como tratamos no capítulo 2).

Por fim, quanto à previsão dos edifícios no estudo da FUPAM/COHAB-SP, percebemos que apenas 66% (30 edifícios) atualmente viabilizados constavam nas listas sugeridas (gráfico 5.5), que totalizavam 90 prédios. Ou seja, trata-se de apenas 33% do total de edifícios sugeridos, o que indica que o potencial de produção de HIS e HMP seria muito maior do que o atualmente viabilizado o que, segundo os técnicos consultados, não foi realizado por questões técnicas, jurídicas e econômicas, sendo o custo do solo urbano o principal entrave.

Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar que dentre os edifícios atualmente inclusos no programa, temos aqueles que não entraram nas listas sugeridas pela FUPAM/COHAB-SP por já serem alvo de projeto ou desapropriação da COHAB-SP na época, como é o caso de todos os edifícios que tiveram sua desapropriação concluída. Temos também aqueles que não foram inclusos pelo fato de se encontrarem na época, ocupados por movimentos de moradia, como é o caso do Mauá e Prestes Maia, o que, como vimos, era um critério de exclusão preconizado pelo estudo, ou por estarem no perímetro da “Nova Luz”, como é o caso do Ipiranga. É possível ainda que haja edifícios que estejam com endereços diferentes entre o estudo e os documentos por nós analisados, dado que muitos prédios são de esquina, possuindo duas referências, e outros ocupam frentes em duas quadras, tendo números de logradouros diferentes.

Dentre os edifícios que foram sugeridos pelo estudo, mas que não constam atualmente no programa há, conforme pudemos constatar em pesquisa de campo, tanto aqueles que foram absorvidos pelo mercado, quanto àqueles que permanecem vazios.

No primeiro caso, temos, por exemplo, o edifício da Rua Conselheiro Nébias, (esquina com Rua dos Timbiras), que atualmente apresenta unidades à venda dos tipos *studio*, um e dois dormitórios, conforme podemos observar na figura 5.10 abaixo.

Figura 5.10. Edifício Conselheiro Nébias

Fonte: Arquivo pessoal. Fotos tiradas pelo autor em abril de 2016.

Tal qual o edifício Militão Azevedo, trata-se de um grande edifício residencial que possui térreo comercial e seis pavimentos de garagem, que se encontravam ocupados quando do levantamento da FUPAM/COHAB-SP. Sendo assim, é provável que o proprietário mantivesse os pavimentos de uso residencial fechados mantendo os custos de conservação do imóvel com a renda obtida pelo aluguel dos pavimentos inferiores. Com a crescente onda de lançamentos imobiliários, passou então a ser compensatório a reforma e o uso dos pavimentos superiores.

No segundo caso, o edifício que consideramos representativo é o do INSS na Avenida Nove de Júlio. Como vimos no início do capítulo, o edifício é de propriedade pública e foi um dos primeiros a ser ocupados por movimentos de moradia em 1997. De acordo com Silva (2007), desde o momento da primeira ocupação, muitas foram as tentativas do poder público de viabilizar a sua conversão em HIS.

A primeira opção foi desapropriá-lo via DIS, sendo descartada no início dos anos 2000, já que não fazia sentido a desapropriação de um edifício público. Na gestão Marta Suplicy, o edifício passou a ser alvo do PAR-Reforma, e deveria ser repassado da União para o município e, por sua vez, comprado pela Caixa para sua conversão em acordo com as regras do programa. No entanto, ainda que o projeto, após múltiplas discussões, tenha sido aprovado tanto pela CAIXA quanto pela SEHAB, houve inúmeros problemas técnicos e políticos no repasse do edifício, que incluíam desde a

invasão de parte da construção ao lote vizinho, de propriedade privada, o que requeria a regularização, até a discordância do INSS aos valores a serem pagos como indenização.

Fato é que, como já destacava Silva (2007), a reforma do edifício torna-se mais complexa e cara a cada dia, dado que problemas como o entupimento das tubulações de esgoto e um incêndio devido a ligações clandestinas quando de sua ocupação corroboram com a aceleração do processo de deterioração estrutural. Hoje o prédio permanece com sua entrada “emparedada” para evitar ocupações e em estado deplorável de conservação, fora dos programas públicos de reabilitação de edifícios para HIS, completando cerca de três décadas sem qualquer uso social (figura 5.11).

Figura 5.11. Edifício do INSS (Nove de Julho)

Fonte: Arquivo pessoal. Foto tirada pelo autor em abril de 2016.

Em 08 de abril de 2016⁹¹ foi anunciado pela PMSP o repasse por parte do INSS de 24 imóveis na região central de São Paulo em forma de Dação em Pagamento por dívidas ativas junto ao município. De acordo com o secretário municipal de habitação,

⁹¹ Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/porta1/noticia/10761#ad-image-4> (Acesso em 08/04/2016).

João Sette Ferreira, desses, cinco devem ser destinados para comportar Secretarias Públicas e os outros 19 deverão servir à HIS, sendo que parte deles deve entrar em próximos chamamentos para o PMCMV-Entidades, e parte deve ser incluso ao parque público de locação social do município. No entanto, a lista dos edifícios não foi divulgada, motivo pelo qual não obtivemos informações se o edifício da Nove de Julho está incluso.

5.3. Inclusão socioambiental, adensamento e economia de riquezas naturais

Findamos o capítulo discutindo o objeto a partir da lógica do adensamento e da economia de riquezas naturais. Consideramos tal ponto relevante em acordo com o que discutimos em capítulos anteriores, no que diz respeito à ênfase no adensamento em contraposição ao espraiamento das fronteiras da cidade, bem como do uso do patrimônio edificado em detrimento da construção de prédios novos.

Para isso, levantamos junto a COHAB-SP a área de terreno dos edifícios atualmente viabilizados pelos programas em vigor, ainda que, como vimos, nem todos tenham como destino a HIS. Esses dados, junto aqueles referentes às unidades previstas por empreendimento, possibilitam estimar o adensamento líquido passível de ser alcançado pela reabilitação de edifícios por meio do cálculo da cota de terreno por unidade. Levantamos ainda a área edificada dos empreendimentos, o que, por sua vez, permite ter a dimensão da distribuição do adensamento construtivo e do porte dos empreendimentos por meio do cálculo do Coeficiente de Aproveitamento, bem como ter noção da grandeza do ambiente construído, e da economia de recursos provenientes da sua reabilitação. Os dados foram então sumarizados na tabela 5.7 a seguir.

Tabela 5.7. Dados construtivos dos edifícios viabilizados pelo Renova Centro e PMCMV-Entidades

Nome do Empreendimento	Unidades Previstas	Área Edificada (m²)	Área do Terreno (m²)	CA (AE/AT)	Cota de terreno (m²)
Ed. Cons. Crispiniano	72	3.860	n/d	--	--
Ed. Ipiranga	120	7.100	n/d	--	--
Ed. Prestes Maia	278	14.322	1.116	12,8	4
Ed. São Manoel	96	5.800	530	10,9	5,5
Ed. Victor Brecheret (Lord Hotel)	176	8.010,46	771	10,4	4,4
Ed. Mauá	118	6.214	2.080	2,9	17,6
Ed. Tácito de Almeida	65	2.541,96	802,91	3,1	12,3
Ed. da Misericórdia	23	1.157	193	6	8,3
Ed. D. Miguel	25	5.657	645	8,7	25,8
Ed. Palacete Martins Costa	69	4.500	1.024	4,4	14,8
Ed. Virginio Pasini	31	1.420,97	342	4,15	11
Ed. Vilanova Artigas	43	2.395	419	5,7	9,7
Palacete dos Artistas - Cineasta	50	3.572,57	595,73	9	12
Ed. Mario de Andrade	34	2.047	2.047	1	60,2
Ed. República	29	2.482	408	6	14
Ed. Noite Ilustrada	50	2.233	620	3,6	12,4
Ed. Plínio Salgado	39	2.001	319	6,2	8,1
Ed. Paulo Autran	43	3.510,56	370	9,5	8,6
Ed. John Graz	101	4.500	520	8,6	5,1
Ed. Garcia	39	2.270	826	2,7	21,1
Ed. Herrerias	18	1.500	210	7,1	11,6
Ed. Oswald de Andrade	30	1.716	148	11,5	5
Ed. Gregori Warchavchik	29	1.640	170	9,6	5,9
Ed. Adoniran Barbosa	18	980	173	5,6	9,6
Ed. Salomone	47	3.631	276	13,1	5,8
Ed. Manoel Bandeira	34	3.571	313	11,4	9,2
Ed. Demônios da Garoa	60	14.897	1.431	10,4	23,85
Ed. Graça Aranha (Santo André)	30	1.996,28	690	2,9	23
Ed. Arcangelo Ianelli	25	1.635,00	287	5,7	11,5
Ed. Paes de Barros	20	9.083	699	12,9	35
Ed. Menotti Del Picchia	53	2.582	338	7,6	6,3
Ed. Ferrignac	51	3.100	250	12,4	4,9
Ed. Paulo Vanzolini	34	2.082	352	6	10,3
Ed. Grão Pará	41	2.128	266	8	6,5
Ed. Roberto Burle Marx	110	9.083	699	13	6,3
Ed. Lasar Segall	100	8.265	1.109	7,4	11
Ed. Santa Leonor	40	1.715,76	192	8,9	4,8
Ed. Sérgio Milliet	36	2.994	430	6,9	11,9
Ed. Anita Malfati	52	2.373,16	628,93	3,7	12
Hotel Cambridge	121	7.851	782	10	6,4
Ed. Luiz Aranha	94	2.992	800	3,7	8,5
Ed. Di Cavalcanti - Arte Palácio	90	9.000	1.475	6	16,3
Ed. Tarsila do Amaral	43	5.899	2.260	2,6	52,5
Ed. Tarsila do Amaral	52	3.842,41	n/d	--	--
Ed. Militão Azevedo	167	19.432	n/d	--	--
Ed. Almeida Júnior (Hotel P.A.)	84	2.975	326	9,1	3,8
Total	2.980	184.343	25.906		
Médio				6,9	9,3

Fonte: Elaboração própria com base em dados cedidos pela Entrevistada 2.

Como já destacava Devecchi (2010) em seu trabalho, uma das características dos edifícios do Centro são seus altos coeficientes de aproveitamento do terreno (CA), visto que grande parte dos mesmos fora construído anteriormente as legislações que passaram a restringir os parâmetros construtivos. Isso nos parece evidente quanto observamos que a média do CA entre os empreendimentos viabilizados é de 6,9. É importante salientar, no entanto, que esse cálculo considera toda a área edificada, diferente do que é considerado pelo Plano Diretor em vigor, que leva em consideração apenas o que se considera computável, sendo basicamente a área útil das unidades.

No entanto, o que nos interessa destacar aqui é como esse adensamento construtivo pode se desdobrar em adensamento demográfico nos distritos centrais, dado que podemos obter observando as cotas-parte de terreno por unidade nos empreendimentos atualmente viabilizados. A distribuição das cotas de terreno por unidade por empreendimento encontra-se sumarizada no gráfico 5.6 abaixo.

Fonte: Elaboração própria.

Como podemos notar, os projetos viabilizados pelo poder público para a reabilitação de edifícios pressupõem adensamentos médios bastante significativos. Além da média da cota-parte ser de apenas 9,3m², observamos no gráfico apresentado que 50% dos empreendimentos possuem cotas de terreno inferiores a 10m², o que pressupõe densidades habitacionais líquidas no terreno próximas a 1000 unidades/ha, e densidades demográficas líquidas médias de 2500 hab/ha. Para termos um parâmetro da ordem de grandeza desse adensamento buscamos compará-lo àqueles prospectados pelo Plano Municipal de Habitação, apresentados no capítulo 3, como disposto na tabela 5.8 abaixo.

Tabela 5.8. Estimativa de adensamento: comparação entre a reabilitação de edifícios e a prospecção do Plano Municipal de Habitação

Cota de Terreno (m ²)	Densidade habitacional líquida estimada (u.h./ha)	Densidade demográfica líquida estimada (hab/ha) em acordo com diferentes habitantes por unidade habitacional (hab/u.h.)				
		1 hab/ u.h.	2 hab/ u.h.	3 hab/ u.h.	4 hab/ u.h.	Média
10 m ²	1000	1000	2000	3000	4000	2500
25 m ²	400	400	800	1200	1600	1000
35 m ²	285	285	570	855	1140	712
50 m ²	200	200	400	600	800	500
100 m ²	100	100	200	300	400	250

Fonte: Elaboração própria.

Se, como vimos no Capítulo 3, o PMH se preocupava com as demandas fundiárias para atender as necessidades habitacionais do município, das quais aproximadamente 70% correspondem a HIS, frente ao imperativo do adensamento para evitar novas dinâmicas de expansão urbana, a promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios está em acordo com o adensamento mínimo previsto pelo Plano.

Percebemos na análise do gráfico 5.6 e da tabela 5.8 que 91% dos empreendimentos comportam densidades superiores ao mínimo previsto pela PMH, que pressupunha cotas de terreno de 25m² por unidade e adensamentos líquidos médios de 1000 hab/ha, chegando a dez vezes o valor de adensamento máximo previsto, com cotas de terreno de 100m² e adensamentos líquidos médios de 250 hab/ha.

No entanto, não se trata de adensamentos muito superiores a média alcançada em empreendimentos novos construídos em ZEIS-3 que, como vimos no capítulo anterior, também podem alcançar densidades líquidas médias próximas aos 2500 hab/ha. Tratam-se ainda de densidades próximas as que têm sido alcançadas por empreendimentos do mercado, sobretudo baseados em apartamentos tipo *Studio*, como observamos no caso dos lançamentos da TPA-Paulicéia.

É importante salientar que apesar dos altos índices de adensamento, se tratam em geral de empreendimentos de pequena escala, tanto em área construída dos edifícios quanto número de unidades por empreendimento (gráficos 5.7 e 5.8).

Gráfico 5.7. Distribuição das áreas construídas dos edifícios viabilizados

■ Até 5.000m² ■ Entre 5.001m² e 10.000m² ■ Maior que 10.001m²

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5.8. Distribuição do número de unidades por empreendimento

■ Até 50 ■ 51 a 100 ■ 101 a 150 ■ Superior a 151

Fonte: Elaboração própria.

Notamos que 74% dos edifícios viabilizados possuem áreas construídas inferiores a 5000m² e 60% resultarão em menos de 50 unidades por empreendimento, sendo que 86% têm menos de 100 unidades. É reconhecido pelo poder público que edifícios com áreas construídas muito grandes, sobretudo da tipologia de escritórios acabam requerendo reforços estruturais para comportar o uso habitacional que encarecem em demasia a obra, não sendo em geral viáveis para HIS.

Em termos de unidades, a prevalência de empreendimentos menores coloca-se como ideário contrário a lógica dos “grandes empreendimentos” historicamente prevalente em termos de habitação social. Em um sentido comparativo, o inciso III do artigo 19 do Decreto Municipal 56.759, de 7 de Janeiro de 2016, que estabelece os

parâmetros urbanísticos e edifícios para a promoção de HIS no município, define um máximo de 300 unidades por lote ou gleba para conjuntos habitacionais de interesse social, sendo que tal número pode chegar a 500 no caso de empreendimentos do PMCMV-Entidades. Dessa forma, em termos de número de unidades, os empreendimentos de reabilitação são significativamente inferiores ao máximo permitido por lote, o que evidencia o caráter específico desse modo de produção.

Com respeito à adequabilidade socioambiental de adensamentos tão significativos como os possibilitados por esses projetos, se trata de discussão bastante complexa, como tratamos no capítulo 3. Alguns autores consideram-na excessiva, podendo gerar, por exemplo, sobrecarga nos sistemas de abastecimento e transporte, já outros, como positiva, pressupondo máximo acesso ao transporte coletivo e economia de escala na provisão de infraestrutura urbana. Aqui, apesar dos contrassensos existentes, diante da crescente problemática colocada pelo modelo difuso e periférico de expansão urbana, defendemos as altas densidades como algo positivo.

Como vimos no tópico anterior, o distrito da República é aquele que concentra tanto maior número de empreendimentos (29 empreendimentos) quanto unidades (2200 unidades) viabilizadas, sendo o distrito com maior potencial de adensamento por meio da prática de produção habitacional que aqui discutimos. Sem dúvida trata-se de um distrito que comporta alta concentração de empregos, serviços, além de acesso ao transporte coletivo para toda a cidade (trem, metrô e ônibus). No entanto, adensamentos tão significativos requerem planejamento e estudos técnicos para garantir a qualidade do ambiente urbano.

O adensamento, na prática, depende essencialmente do tamanho das unidades e das famílias que comportam. Não obtivemos dados sobre o tamanho das unidades de todos os edifícios atualmente viabilizados, no entanto, levantamos junto a COHAB-SP, por meio da Entrevistada 2 alguns empreendimentos que se colocam como exemplos representativos da grande diversidade de projetos possíveis com respeito à reabilitação dos edifícios (tabela 5.9).

Tabela 5.9. Exemplos de tamanho e tipologia das unidades nos empreendimentos viabilizados

Nome do empreendimento	Conjugado Unidades/Tamanho	1 dormitório Unidades/Tamanho	2 dormitórios Unidades/Tamanho
Ed. Gregori Warchavchik	29	--	--
	36,90m ² a 42,00m ²	--	--
Ed. Oswald de Andrade	13	17	--
	26,76m ² a 38,05m ²	31,76m ² a 53,90m ²	--
Ed. John Graz	40	51	10
	26,40m ² a 49,27m ²	26,52m ² a 48,38m ²	45,45m ²
Ed. Santa Leonor	--	31	9
	--	26,64m ² a 48,20m ²	50,35m ²
Ed. Luiz Aranha (reabilitação)	4	33	14
	26,36m ² a 40,19m ²	35,55m ² a 46,48m ²	46,00m ² a 46,78m ²
Ed. Luiz Aranha (construção nova)	42	--	--
	30,92m ² a 34,18m ²	--	--

Fonte: Elaboração própria com base em dados pela entrevistada 2.

Por meio da análise da tabela 5.9, aventamos que dentre os empreendimentos contamos com edifícios que comportam desde apartamentos conjugados até aqueles de um e dois dormitórios, o que permite, em média, o atendimento tanto de pessoas solteiras, viúvas ou separadas, quanto famílias maiores, de até quatro componentes. Assim, em termos de acesso a diferentes perfis de tamanho de famílias e adensamento médio dos empreendimentos, é possível grande diversidade. Relevante ainda destacar o caso do empreendimento Luiz Aranha, que por possuir área livre no terreno dos fundos, comporta, além da reabilitação, uma nova edificação.

Para além do adensamento, se faz relevante destacar também o potencial da reabilitação como medida ambientalmente importante em termos de redução do uso de materiais para a construção de novas moradias, além da geração de RCDs e da diminuição das emissões de gases que contribuem para as mudanças climáticas, as quais, reafirmamos, podem ter consequências bastante negativas para os habitantes da metrópole, sobretudo os trabalhadores de baixa renda.

Para tomar um exemplo, considerando os dados da experiência espanhola discutida no Capítulo 3, a reabilitação dos quase 185.000m² viabilizados pelo poder público podem representar a prevenção na geração de cerca de 144 mil toneladas de RCDs no caso da opção pela demolição desse estoque, ou do requerimento de ao menos 360 mil toneladas de materiais para a construção do mesmo estoque construído, além da economia de água e recursos energéticos. Em termos de uso de riquezas naturais e emissão de GEEs, a construção do mesmo estoque médio já edificado acarretaria em

requerimentos da ordem de 370 mil a 555 mil toneladas de materiais extraídos e na emissão de 92.500 a 129.500 toneladas de CO2 equivalente.

Esse potencial é ainda maior considerando os 19 edifícios do INSS que devem ser inclusos aos programas em vigor, ou mesmo muito maior considerando a totalidade de edifícios vazios do Centro. No entanto, para tal, como já destacava Devecchi (2010), se faz necessário o uso de tecnologias de reforma compatíveis, evitando tratar os empreendimentos de reabilitação como se fossem obras de construções novas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação de mestrado teve por objetivo analisar em que medida a promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro de São Paulo contribui para práticas distintas de produção do espaço, até então promotoras de problemas socioambientais associados à lógica periférica de urbanização.

A hipótese da pesquisa é a de que a referida medida, apesar de suas limitações, é relevante do ponto de vista socioambiental, corroborando para mudanças na lógica de produção do espaço urbano.

No primeiro capítulo, inicialmente compreendemos que a urbanização, mais especificamente o modelo de urbanização pautado na expansão horizontal e ilimitada das cidades, não se coloca como questão socioambiental por uma oposição entre sociedade e natureza, mas sim, em termos dialéticos, por conta das relações contraditórias que se colocam entre as mesmas. Vimos nesse sentido que a expansão infundável das áreas edificadas das cidades tendem a aprofundar tais contradições, impondo limites cada vez mais restritos à adaptação da sociedade às transformações a que impõe a natureza.

É a partir da CNUMAD em 1992 que se observa o reconhecimento da expansão urbana como questão ambiental em âmbito internacional. Tais discussões, no entanto, não implicaram em questionar o modelo socioeconômico vigente, restringindo-se a “soluções via mercado” para resolver os problemas de ordem ambiental. Como defendemos, consideramos tal visão limitada, dado que, pela perspectiva por nós adotada, as raízes da questão ambiental encontram-se no próprio modelo produtivo, o capitalismo, tendo a propriedade privada como fundamento, o que restringe as mudanças requeridas na lógica de produção do espaço para garantir intervenções racionais sobre os ambientes naturais, sendo o controle capitalista sobre a produção do espaço eminentemente “insustentável”.

Pudemos compreender ainda que o processo de urbanização paulistano se consolidou sobre as bases do modelo centro-periferia, tendo na expansão periférica da mancha urbana o sentido de concretização do urbano por meio de sucessivas extensões das fronteiras da cidade. Tal padrão de expansão urbana imprimiu a metrópole evidentes problemas socioambientais, caracterizados pela contínua perda de áreas vegetadas de relevância para o equilíbrio climático da mancha urbana, bem como por resguardarem

áreas de altas declividades – impondo riscos à sua ocupação – e ainda aos principais mananciais de abastecimento da RMSP, os quais concentram-se ao sul da metrópole.

Como vimos, as áreas periféricas conservam hoje os principais espaços de interesse ambiental da metrópole, nas quais parte encontra-se protegida por meio de unidades de conservação da natureza, e parte tem sua ocupação restringida por meio de normativas que colocam critérios específicos de ocupação, os quais, em tese, devem respeitar os limites naturais impostos nesses ambientes.

Os determinantes da problemática da expansão urbana frente às questões de ordem ambiental foram tratados de forma aprofundada no capítulo 2, no qual revisamos o tratamento dado pelo Estado a questão da habitação para as classes trabalhadoras. Vimos que desde o início da industrialização do país, o que remonta ao fim do século XIX, a moradia consolidou-se como ativo financeiro e como modo de potencializar os ganhos obtidos por meio dos excedentes de produção, aplicando-os na produção do espaço na busca pela obtenção de renda advinda do aluguel dos trabalhadores. Mediante essa lógica, a atuação estatal sobre a questão habitacional desde suas origens foi relegada ao incentivo ao desenvolvimento capitalista, sem respaldo na construção de ideais de moradia como direito do trabalhador, os quais se consolidaram na Europa quando do Estado de Bem Estar Social, mas que não encontraram reflexos no Brasil.

Expedientes como o congelamento dos aluguéis impulsionaram dinâmicas de autoprovisão informal da habitação, o que passava a ocorrer nas áreas mais periféricas da metrópole, justamente as quais ainda resguardavam importantes contingentes de riquezas naturais. Tais áreas eram ainda ausentes de infraestrutura e, por isso, pouco interessantes ao mercado, o que colocava baixo custo de aquisição por parte dos trabalhadores permitindo ilimitadamente a reprodução de assentamentos informais e loteamentos pouco preocupados com as questões de saneamento e acessibilidade.

As políticas públicas voltadas à promoção de habitação para as classes trabalhadoras vieram a aprofundar e consolidar de maneira decisiva o padrão de expansão urbana e segregação socioespacial da metrópole, com a massiva construção de conjuntos habitacionais, os quais tiveram seu auge no período do governo militar, por meio da criação das COHABs geridas pelo BNH (1965-1986).

Nesse período aprofundaram-se os problemas socioambientais relacionados à ênfase na urbanização periférica. Por um lado, havíamos a construção de conjuntos com baixa qualidade arquitetônica e urbanística, pautados em práticas predatórias de terraplanagem e na extensão horizontal dos conjuntos, os quais suprimiram importantes

áreas vegetadas. Por outro, a exclusão das classes de menor renda, sobretudo aquela detentora de rendimentos inferiores a três salários mínimos impulsionou sobremaneira o crescimento das favelas em um período de expressiva industrialização, o qual impunha o emprego de mão de obra barata e impulsionou a expansão sem limites da metrópole. As condições dos assentamentos então relegados a classe trabalhadora pautavam-se em importantes problemas socioambientais, com a massiva ocupação de APPs e unidades de conservação da natureza, as quais agiram como “reserva” ao mercado informal de solo urbano, sendo a ilegalidade e precariedade características recorrentes.

Estabeleceram-se assim, as bases do legado histórico das políticas de habitação social no Brasil, as quais se pautaram na sujeição a interesses privados e na ênfase na construção de extensos conjuntos habitacionais periféricos, os quais, por sua vez, não atenderam as camadas mais pobres, relegadas em geral a assentamentos informais e mais expressivamente as favelas.

Com o fim do período militar, a recessão econômica e ausência de uma política habitacional abrangente fizeram com que os municípios adotassem programas locais, os quais, em São Paulo, pautaram-se sobretudo no reconhecimento dos assentamentos informais consolidados e na urbanização dos mesmos. Nesse período destacam-se também as primeiras experiências voltadas à promoção de habitação social em áreas consolidadas, promovidos na gestão progressista de Luísa Erundina (1989-1991). Tais experiências, as quais foram pautadas sobretudo nos regimes de autogestão e mutirão foram importantes por mostrarem outras possibilidades à produção do espaço, as quais se concretizam apenas com enfrentamentos e na luta dos movimentos populares.

Com a eleição do ex-presidente Lula, sob a égide do Projeto Moradia, e com a aprovação do Estatuto da Cidade, múltiplas possibilidades se abriam em âmbito nacional para a garantia do direito à moradia, sendo que medidas como o subsídio localização associados ao cumprimento da Função Social da Propriedade, abriam o precedente para um modelo mais racional de urbanização e para práticas de produção do espaço urbano pautados nas áreas consolidadas da Cidade, minimizando o quadro de expansão periférica a partir do início de uma reforma urbana.

No entanto, diante da crise econômica internacional, a opção foi a de abandonar o que se vinha então construindo em nome do Programa Minha Casa, Minha Vida, o qual reafirma os interesses privados e o mercado como agente de produção da habitação social, relegando mais uma vez tal produção em geral às áreas periféricas onde o solo é barato e o retorno financeiro é máximo. Ainda que pela primeira vez na história se

inclua as populações com renda inferior a três salários mínimos, tal inclusão tem sido limitada de forma geral pelos interesses do mercado em maiores ganhos financeiros, os quais são propiciados apenas pela promoção para as classes mais altas de renda. Nesse sentido, como pudemos observar, permanece expressiva a reprodução de domicílios em favelas, sendo que as principais áreas de interesse ambiental da metrópole continuam servindo como “reserva” para esse tipo de assentamento.

A expansão ilimitada das cidades tem sido fortemente criticada do ponto de vista socioambiental no plano internacional, o que foi objeto do terceiro capítulo. Vimos que, frente a tais tendências tem sido crescente a defesa pelo adensamento das áreas já consolidadas das cidades, minimizando assim a reprodução dos expedientes de expansão urbana. Nesse sentido, desde a publicação do Livro Verde do Ambiente Urbano pela Comunidade Européia no início dos anos 1990, tem sido crescente a defesa nos planos teórico e político por medidas de adensamento com ênfase em formas urbanas compactas. No entanto, como procuramos salientar, consideramos a discussão sobre forma urbana limitada se desconexa da própria crítica a produção do espaço, a qual se dá evidentemente sobre bases capitalistas. Assim, tal discussão não pode ser dissociada do quadro geral das políticas urbanas atuais, as quais buscam novas frentes de expansão do capital, servindo a discussão sobre densidade e forma urbana ideologicamente para manter os interesses do mercado como base no controle da cidade.

Outro ponto discutido no capítulo é da busca por uma “densidade urbana ideal”, conformando-se como tema complexo e que deve considerar características específicas nos planos nacional e regional, dado que não se pode definir, a priori, uma densidade única e ideal para qualquer centro urbano do planeta, mesmo porque, a densidade tem um componente cultural intrínseco, já que depende da percepção da população.

No sentido de reorientar a produção do espaço urbano para as áreas consolidadas, vimos que a reabilitação de centros antigos, que em meio a transformação na lógica de acumulação, hoje pautada na chamada “acumulação flexível” passaram por processos de esvaziamento e perda de população, tem se consolidado nas últimas décadas como possibilidade na busca por cidades mais compactas. No entanto são contraditórias as propostas de intervenção sobre esses espaços, sendo recorrente a defesa por medidas de valorização do patrimônio construído em um sentido mercadológico e pautado no chamado “planejamento estratégico”, o que garantiria a competitividade das cidades, por meio de massivos processos de elitização e “gentrificação”, os quais tendem a estimular processos excludentes e predatórios. A

reabilitação, no entanto pode incorporar a habitação social como fundamento, o que se colocou em casos como o italiano e francês, quando do Estado de Bem-Estar social pautando o adensamento no respeito às classes populares e na inclusão social, ainda que evidentemente limitada pela própria dinâmica capitalista de controle na produção do espaço.

A recente experiência espanhola, consolidada em meio à crise econômica e a crise da bolha imobiliária mundial nos mostram a inclusão da dimensão ambiental em políticas de reabilitação. Vimos que a reabilitação do estoque edificado representa ganhos ambientais não apenas pelo adensamento urbano frente à produção periférica, como também pela diminuição nas necessidades de produção de novo estoque construído, o que requer massiva exploração de riquezas naturais, bem como gera impactos relativos à produção de resíduos e GEEs, consolidando-se como medida importante frente às mudanças climáticas globais.

Tais discussões têm sido incorporadas no sentido de repensar a lógica de promoção de habitação social em São Paulo. Como vimos, esses debates têm tido o respaldo da produção acadêmica recente, a qual argumenta sobre a possibilidade dos distritos centrais de acomodarem incremento em suas densidades e na necessidade de evitar a continuidade dos processos de expansão urbana pelas preocupantes consequências ambientais que podem advir das mudanças climáticas, expondo contingentes crescentes da população a riscos como deslizamentos e enchentes. Tem respaldo ainda pela quantidade de edifícios vazios havidos nos distritos centrais, os quais são passíveis de reabilitação para fins de habitação. Essa defesa se desdobra no reconhecimento público da problemática, a qual se encontra expressa, como vimos, tanto na política municipal de mudanças climáticas, quanto no plano municipal de habitação, bem como na realização do seminário “São Paulo, Cidade Compacta”.

Entretanto, vimos no capítulo quatro que a habitação social no Centro se insere em um quadro de disputa socioeconômica, política e ideológica. Vimos inicialmente que as dinâmicas imobiliárias recentes nos distritos centrais têm representado o “repovoamento” desse espaço da cidade frente às tendências anteriores de esvaziamento populacional. No entanto, é evidente que tal produção de moradias é incapaz de incluir a população mais pobre, a qual não representa mercado solvável.

Observamos que é a partir de meados dos anos 1990 que se concretizam as primeiras experiências de habitação social no Centro de São Paulo, as quais, como dito, se consolidaram no governo de Luísa Erundina. Vimos, no entanto, que a defesa e a

concreta produção de unidades voltadas aos trabalhadores de baixa renda permanece sujeita a lógica geral de interesses elitistas e mercadológicos, sobretudo subjugada a políticas que tem por intenção a requalificação do Centro voltada ao mercado, como é o caso do Projeto Nova Luz. A recente PPP estadual representa a possibilidade de construção massiva de unidades, no entanto, apenas ¼ é prevista para a população mais carente, sendo que grande parte deve ter como beneficiárias famílias com rendas que chegam a mais de 10 mil reais, isso tudo em um momento no qual tais famílias encontram suas demandas atendidas pelos massivos lançamentos do mercado imobiliário.

A recente aplicação dos instrumentos de indução ao cumprimento da Função Social da Propriedade e a ampliação das ZEIS 3 e criação das ZEIS 5 pode vir a desencadear novas dinâmicas no Centro, sendo que, pela primeira vez, tais instrumentos encontram-se em plena aplicação na cidade, sendo que muitos imóveis já se encontram notificados. No entanto, as experiências já consolidadas com relação à ZEIS 3, bem como a regulamentação do instrumento do Consórcio Imobiliário colocam questionamentos sobre a efetividade desses instrumentos na produção de moradias de caráter social, sendo que sujeições ao mercado parecem prevalecer.

Por fim, analisamos a produção efetiva de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro. Vimos que as primeiras experiências nesse sentido estão diretamente relacionadas à pressão dos movimentos de moradia pelo direito ao Centro e pelo cumprimento da Função Social da Propriedade. Como pudemos apurar, ao longo da década de 2000 o programa mais representativo nesse sentido foi o PAR-Reforma, o qual reabilitou 7 edifícios totalizando 708 unidades habitacionais. O programa, no entanto, atendeu apenas a famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos, sendo que seus resultados foram limitados por fatores como o preço do solo urbano, a falta de técnicas adequadas e específicas de reforma e a exclusão de opções de menores custos, como a autogestão.

Baseados nas experiências do PAR-Reforma, vimos ainda que puderam ser concretizados um empreendimento pelo PAC-BID e três pela COHAB-SP, sendo dois deles voltados a locação social e um à comercialização das unidades. Tendo por princípio a experiência acumulada nesses primeiros empreendimentos foi concebido pela COHAB-SP o programa “Renova Centro”. Como destacamos no último capítulo, a construção do programa esteve ligada a necessidade de estabelecer uma política específica de reformas dada a desmontagem dos programas então vigentes, ao mesmo

tempo em que permaneceu subjugado ao Nova Luz, grande projeto político para o Centro da gestão Serra/Kassab. O programa passou por múltiplas reorientações ao longo de sua trajetória até o momento, sendo que consideramos a inclusão do Programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades no rol de alternativas para viabilizar a HIS por meio da reabilitação de edifícios uma medida relevante, dado que inclui as populações com renda inferior a três salários mínimos, bem como considera a autogestão como alternativa, o que não vinha acontecendo até então.

Como vimos, são constantes as pressões para beneficiar no programa as classes de mais alta renda, seja pelo custo dos empreendimentos de reabilitação, seja pela lógica consolidada de que com os ganhos dessas operações se constroem muito mais unidades na periferia. Verificamos que do total de empreendimentos ora viabilizados, a grande maioria permanece incerta em termos da demanda a ser atendida, o que vai depender essencialmente da capacidade da COHAB-SP em compor uma estrutura financeira adequada a cada um dos empreendimentos.

Em termos quantitativos, consideramos representativa tanto a quantidade de empreendimentos (46), como de unidades (2980) viabilizadas. Elas representam o aproveitamento do estoque construído e a garantia do cumprimento da função social da propriedade de imóveis que até então permaneciam vazios. No entanto, diante do total previsto no início do programa, percebemos que o potencial é bastante inferior a quantidade de empreendimentos viáveis segundo o estudo da FUPAM/COHAB-SP, o qual deu respaldo à construção do programa. Verificamos em campo que, dentre os edifícios inicialmente sugeridos e posteriormente excluídos do programa, temos tanto aqueles que foram absorvidos pelo mercado, quanto aqueles que permanecem vazios, onerando a cidade como um todo.

Por fim, vimos que os empreendimentos atualmente viabilizados possibilitam adensamentos bastante significativos (em média de 2500 hab/ha de densidade líquida), o que pressupõe a máxima utilização dos recursos fundiários, bem como o acesso ao Centro por uma gama diversa de tamanhos de famílias, já que os projetos comportam tamanhos e tipologias variadas de unidades. Tais densidades, argumentamos, requerem planejamento e atenção para não sobrecarregar a infraestrutura local.

Ainda que, diante de todas as discussões que permearam a presente dissertação, pareçam relevantes as vantagens na promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios que se encontram vazios e subutilizados no Centro da Cidade, pudemos perceber os grandes entraves que se colocam na realização dessa utopia de

urbano, compondo uma cidade tanto mais equilibrada com seus ambientes naturais que lhe são essenciais a manutenção da vida urbana, como socialmente mais justa.

Como podemos considerar, baseando-se nas discussões aqui promovidas, a prática de produção habitacional que aqui discutimos contraria lógicas consolidadas de produção de habitação para as classes trabalhadoras de baixa renda, baseadas na produção de unidades novas em conjuntos habitacionais periféricos e de baixa qualidade arquitetônica, ou na autoprovisão da moradia em favelas ou loteamentos informais.

Ainda que a própria COHAB-SP admita a necessidade de “reinventar-se” diante da iminência em não reproduzir a lógica histórica de produção de conjuntos periféricos, as possibilidades concretas para a mudança de paradigma são altamente restritas frente à primazia da lógica de mercado e elitista que domina a habitação social.

Se construir unidades voltadas às camadas mais pobres, e que necessitam de altos subsídios, já foi historicamente difícil de consolidar, fazê-lo em área privilegiada da cidade e por meio de projetos que pressupõe qualidade arquitetônica e altos investimentos parece ainda mais difícil.

A COHAB-SP e os órgãos públicos de produção de habitação, de maneira geral, estruturaram-se sobre o ideário do retorno financeiro dos empreendimentos e da produção do máximo de moradias possível em um mesmo empreendimento, tendo como fundamento o conjunto habitacional periférico construído em área com baixo custo do solo urbano.

Ao se depararem com a demanda por projetos de reforma, os quais pressupõem menor número de unidades e maior necessidade de investimento, além da geração de produtos arquitetônicos de alta qualidade em local privilegiado da cidade voltado para populações pobres, o ideário padrão difundido por essas políticas perde o sentido, e não encontra referência na qual se fundamentar.

Como vimos, permanecem tentativas constantes de atender a faixas maiores de renda, as quais não apenas pressupõem o tão almejado retorno financeiro como compõem um perfil populacional entendido como “mais adequado” ao Centro da Cidade.

Frente ao número de lançamentos imobiliários voltados a classe média e a expressiva valorização imobiliária que tem caracterizado os distritos centrais na última década, reiteramos que, para nós, não faz qualquer sentido investir dinheiro público, ou dispor do patrimônio já adquirido com recursos públicos para servir a interesses

privados e que apenas geram maior degradação socioambiental pela manutenção de dinâmicas excludentes e predatórias.

Além disso, como vimos quando revisamos a atual experiência espanhola com relação à dimensão ambiental da reabilitação, o setor da construção civil tem significativos custos ambientais. A reabilitação dos atuais 184.343m² viabilizados pelo poder público, bem como o potencial de inclusão de outros edifícios a esse estoque, representa a diminuição, ainda que mínima, da necessidade de produzir o mesmo estoque edificado em unidades novas, o que implica em intensivo uso de riquezas naturais, que pressupõem veemente degradação ambiental e uso de recursos hídricos, emissão de GEEs, além do próprio consumo de mais solo urbano.

Assim, se a promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro parece uma opção altamente limitada diante da grandeza dos desafios habitacionais a serem enfrentados pelo município, em termos de contribuição para práticas distintas de produção do espaço urbano, pautadas na manutenção do estoque edificado em detrimento da constante substituição ou construção de edifícios novos, e no adensamento dos distritos centrais em detrimento das práticas de produção periférica da moradia, essa medida nos parece representativa.

Reverter a lógica consolidada se faz premente. Percebemos que são significativos os números de empreendimentos e unidades viabilizadas pelo poder público no que se refere à reabilitação de edifícios, sendo que as unidades geradas são de alta qualidade, bem localizadas e possibilitam atender a diferentes perfis familiares. Entretanto, permanece o questionamento sobre a real faixa de renda das famílias que serão atendidas por esses projetos.

A inclusão do PMCMV-Entidades, nesse sentido, ainda que preliminar, se faz interessante e representativa, colocando-se como opção que pode vir a viabilizar outros empreendimentos de reabilitação no Centro, como, por exemplo, aqueles que advirão da reforma dos edifícios cedidos pelo INSS. Essa opção parece depender essencialmente das lutas e da pressão dos movimentos sociais, os quais buscam contrapor-se a lógica preconizada por políticas elitistas de habitação no Centro. Os entraves do programa incluem a limitação dos recursos, os limites rígidos na faixa de renda de atendimento e a propriedade privada do bem imóvel resultante da reforma, o que pode vir a estimular o repasse.

Sendo assim, consideramos que, de fato, a referida medida, apesar de suas limitações, é relevante do ponto de vista socioambiental, corroborando para mudanças na lógica de produção do espaço urbano, hipótese por nós trabalhada.

Por fim, gostaríamos de sugerir possíveis questões para trabalhos futuros que emergiram como subproduto das reflexões aqui realizadas e que tiveram espaço limitado para debate na presente dissertação.

Uma primeira questão colocada se refere aos edifícios previstos no estudo da FUPAM/COHAB-SP e não incluídos nos programas atuais. Um novo levantamento dos edifícios vazios no Centro pode corroborar para compreender o que aconteceu com tais edifícios, se foram ou não absorvidos pelo mercado e se passaram a cumprir a função social da propriedade.

Outra questão que se coloca se refere ao acompanhamento daqueles imóveis que foram recentemente notificados para a aplicação dos instrumentos da PEUC e do IPTU progressivo no tempo. A questão que permanece se refere a efetividade desses instrumentos, já que se encontram em aplicação pela primeira vez na história do país, bem como ao recente instrumento do Consórcio Imobiliário, o qual, acreditamos, pode vir a favorecer interesses privados em detrimento dos públicos.

Outra questão que julgamos relevante é o próprio acompanhamento dos desdobramentos futuros dos empreendimentos ora viabilizados, dado que, como vimos, a maior parte encontra-se em fase de desapropriação. Os próprios entraves nesse processo nos parecem tema relevante para aprofundamento, dado que não puderam ser apreendidos no âmbito do escopo da presente pesquisa. No mesmo sentido, encontra-se o acompanhamento do destino dos edifícios do INSS atualmente em processo de repasse ao poder público municipal.

Percebemos na pesquisa que a troca de gestões colocou-se como entrave significativo ao andamento dos projetos de reabilitação, como ficou evidente no caso do São Vito. Tendo em vista que os edifícios do INSS se encontram em repasse no último ano da gestão Haddad, resta saber se a gestão seguinte dará enfoque à HIS e de fato incorporará os prédios aos chamamentos para o PMCMV-Entidades bem como para o parque público de locação social, a qual, aliás, nos parece medida relevante por evitar o repasse das unidades em uma área tão valorizada da cidade.

Suscitam novas pesquisas também as possibilidades de adensamento da cidade e de suas contribuições para a conservação das áreas ainda vegetadas nas periferias.

Esperamos no presente trabalho ter contribuído para uma visão integral do problema da habitação enquanto questão socioambiental em São Paulo, bem como para compreender como as lógicas consolidadas de produção do espaço tendem a reproduzir o modelo periférico, sendo árduo o caminho para a superação de tais lógicas, sobretudo pela prevalência do Capitalismo como sistema sociopolítico e econômico.

Acreditamos ainda que tenhamos contribuído, nesse sentido, para a compreensão das intrínsecas relações entre a questão habitacional e a questão ambiental em São Paulo, corroborando para a necessária reorientação das práticas de produção do espaço urbano, as quais requerem ser pautadas em princípios mais justos e ambientalmente mais adequados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro, Mauad, 1998.

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n5, p.49-60, jan/jun, Ed UFPR, 2002.

ACSELRAD, Henri. Prefácio à segunda edição. In ACSELRAD, H. (org.). **A duração das cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2ed. pp.19-36. Ed. Lamparina, 2009a.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2ed. pp.43-70. Ed. Lamparina, Rio de Janeiro, 2009b.

AGOPYAN, Vahan; JOHN, Vanderley M. **O desafio da sustentabilidade na construção civil**. Editora Blucher, São Paulo, 2011.

ALVARENGA, Augusta T.; PHILLIPI JR, A., SOMMERMAN, A. ALVAREZ, A.M.S., FERNANDES,V. Histórico, fundamentos filosóficos e teórico-metodológicos da interdisciplinaridade. In: PHILLIPI JR, A., SILVA NETO, A.J. **Interdisciplinaridade em Ciência, Tecnologia & Inovação**. Barueri –SP, Manole. p. 3-69, 2011.

ALVES, Glória da A. A requalificação do centro de São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 109-118, 2011.

ANTONUCCI, Denise; ACKEL, Luiz G. M.; SILVA, Taisa N. e SCHWEIGERT, Roberto. **Verticalização, habitação social e multifuncionalidade: Edifícios dos IAPs em São Paulo**. III Fórum de Pesquisa FAU-MACKENZIE. 2007.

ARANTES, Otilia Beatriz. Uma Estratégia Fatal. In ARANTES, Otilia B. F.; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Editora Vozes, pp. 11 a 74. 2000.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da cidadania**, v. 30, 2009.

AZEVEDO, Paulo Ormino de. A recuperação do patrimônio habitacional. **RUA - Revista de Arquitetura e Urbanismo**. Salvador: Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da FAUFBA, nº 1 ano 1 dezembro, p. 35-52, 1988.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107 a 119, 1988.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis A. G. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **Habitação social nas metrópoles brasileiras. Uma**

avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Coleção HABITARE/FINEP. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BLOCH, Janaína Aliano. **O direito à moradia: um estudo dos movimentos de luta pela moradia no Centro de São Paulo.** Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), São Paulo, 2007.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade).** São Paulo, Alfa-Omega, p. 37-70, 1982.

BONDUKI, Nabil G. **Os pioneiros da Habitação Social no Brasil.** Vol.1, 1 ed. São Paulo: Editora UNESP, Edições Sesc, 2014.

BONDUKI, Nabil G. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana.** Estação Liberdade, São Paulo, 2000.

BONDUKI, Nabil G. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. **Teoria e Debate**, v. 82, p. 8-14, 2009.

BONDUKI, Nabil G. **Origens da Habitação Social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade, 6ed. 2011.

BONDUKI, Nabil G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, p. 70-104, 2008.

BONDUKI, Nabil G. Urbanização pós-golpe de 1964. **Communicare**, São Paulo. V.4, nº2, pp. 67-80, 2004.

BONDUKI, Nabil G. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana.** Estação Liberdade, 2000.

BONDUKI, Nabil G.; LEITE, Maria J. B. Habitação Popular in MONTEZUMA, Roberto (org). **Arquitetura Brasil 500 anos.** Recife, Universidade Federal de Pernambuco, pp. 22-120, 2008.

BONDUKI, Nabil G.; ROSSETTO, Rossella. O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão. **Revista Trimestral de Debate da FASE**, Proposta nº116, pp.33-38, 2008.

BRACONI, Julio C. **Os processos de ocupação e moradia do Centro de São Paulo: a ausência/presença de políticas públicas.** Dissertação de Mestrado (versão em andamento). Programa de Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo – PROMUSPP-EACH-USP, 2016.

BURKETT, Paul. **Marxism and ecological economics: Toward a red and green political economy**. Brill Academic Pub, 2006.

CARDOSO, Adauto L. Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. **Observatório IPPUR-UFRJ-FASE**, (mimeo-cópia FEE-RS), 2001.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: IPPUR/Letra Capital, 2013.

CARLOS, Ana Fani A. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. Edição eletrônica/LABUR. São Paulo, 2007.

CARLOS, Ana Fani A. São Paulo: do capital industrial ao capital financeiro. In CARLOS, Ana Fani A. e OLIVEIRA, Ariovaldo U. (orgs) **Geografias de São Paulo**, vol. 1 e vol. 2. São Paulo: Contexto. pp.51 a 83. 2004.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Paz e terra, 1983.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. Versão online, 2004. Disponível em: <http://www.nhu.ufms.br/Bioetica/Textos/Livros/O%20QUE%20%C3%89%20IDEOLOGIA%20-Marilena%20Chaui.pdf> (acesso em janeiro de 2015).

COMPANS, Rose. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In COMIN, Alvaro A.; SOMEKH, Nadia. **Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. EMURB, Prefeitura de São Paulo, p.23-60, 2004.

CONSTANZA, Robert., WILSON, M., TROY, A., VAINOV, A., LIU, S., and D'AGOSTINO, J. **The Value of New Jersey's Ecosystem Services and Natural Capital**. New Jersey Department of Environmental Protection, 2006.

CORDERIO, Simone. **Cidade Tiradentes e COHAB: Moradia Popular na Periferia da Cidade de São Paulo – Projetos e Trajetórias (1960-1980)**. Tese de Doutorado em História apresentado a Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2009.

COSTA, Heloísa .S.M. Desenvolvimento urbano sustentável: Uma contradição de termos? **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, n.2, pp. 55-71, novembro de 1999.

CUNHA, Paulo Roberto. **O Código Florestal e os processos de formulação do mecanismo de compensação de reserva legal (1996-2012): ambiente político e política ambiental**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (PROCAM-IEE-USP). 2013.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. **Participação Popular nas Políticas Públicas**, p. 31-48, 2006.

CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora; MENEGON, Natasha; BROSE, Markus. **Políticas públicas para o Centro. Controle social do financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo.** Instituto Pólis, publicação online, 2008. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/politicas-publicas-para-o-centro-controle-social-do-financiamento-do-bid-a-prefeitura-municipal-de-sao-paulo/> (acesso em outubro de 2014).

DAVIS, Mike. **Cidade de Quartz: escavando o futuro de Los Angeles.** São Paulo: Ed. Pagina Aberta, 1ª Ed, 1993.

DEMATTEIS, Giuseppe. Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. In MONCLÚS, Francisco Javier. **La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias.** Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, 1998.

DEVECCHI, Alejandra M. **Reformar não é construir. A reabilitação de edifícios verticais: Novas formas de morar em São Paulo no século XXI.** Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), 2010.

DIELEMEN, Frans; WEGENER, Michael. Compact city and Urban Sprawl. **Built Environment**, vol.30, n.4, 2004.

DIOGO, Erica. **Habitação social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo.** Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), 2004.

ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação.** Aldeia Global, 1979.

FERREIRA, João Sette W. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 10-20, 2000.

FERREIRA, João Sette W. **São Paulo: O mito da cidade global.** Tese de Doutorado apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2003.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão.** São Paulo: Boitempo, v. 201, 2001.

FOSTER, John B. **A ecologia de Marx: materialismo e natureza.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FRÚGOLI JR. Heitor. A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial. **Revista de Sociologia Política.** Curitiba, 16, p.51-66, jun, 2001.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicolau. **The entropy Law and the economic process.** Harvard College, 1971.

GROSTEIN, Marta Dora. **Periferias metropolitanas: uma questão urbano-ambiental**. Tese de livre docência apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), São Paulo, 2004.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo, Ed. Loyola, 2004.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. 7ed. São Paulo: Edições Loyola, 2015.

HARVEY, David. The nature of the environment: The dialectics of social and environmental change. In: **The Socialist Register**, 1993.

JABAREEN, Yosef Rafeq. Sustainable urban forms: their typologies, models and concepts. **Journal of Planning Education and Research**, v. 26, n. 1, p. 38-52, 2011.

JENKS, Mike; BURTON, Elizabeth & WILLIAMS, Katie. **The compact city, a sustainable urban form?** London E. & f.n. Spom c2010.

KARA-JOSÉ, Beatriz. **A popularização do Centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos**. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), 2010.

KNAAP, Gerrit & TALEN, Emily. New urbanism and smart growth: a few words from the academy. **International Regional Science Review**, 28, 2: 107-118. April, 2005.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984.

KOWARICK, Lúcio. Áreas centrais de São Paulo: dinamismo econômico, pobreza e políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 171-211, 2007.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?** Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

LANGENBUCH, Juergen Richard. **A Estruturação da grande São Paulo: estudo de geografia urbana**. Tese apresentada ao departamento de geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), 1968.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito a Cidade**. 5ª Edição. Editora Centauro. São Paulo, 2010.

LEFEBVRE, Henri. Space and the state (1978). In BRENNER, Neil; ELDEN, Stuart (orgs). **State, Space, World: Henri Lefebvre Selected Essays** . University of Minnesota Press, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **The production of space**. Blackwell: Oxford, 1991.

LIMA, Bruno Avellar A. de. ZANIRATO, Silvia Helena. Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. In BARBOSA, Agnaldo de S.; SILVA, Hilda M.; GRACIOLI, Maria M.; MARTINO, Vânia de F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Social: Horizontes e Perspectivas**. 1 ed. Curitiba: Editora CRV, p.135-144, 2015.

LIMONAD, Ester. Urbanização dispersa, mais uma forma de expressão urbana? **Revista Formação**, n.14, v.1, p.31-45, 2011.

LITMAN, Todd. Analysis of public policies that unintentionally encourage and subsidize urban sprawl. **The New Climate Economy**, March, 2015.

LOWY, Michel. **O que é ecossocialismo?** São Paulo: Ed. Cortez. 1ª ed. 2014.

MALERONKA, Camila. **PAR-Reforma: Quem se habilita? A viabilização de empreendimentos habitacionais em São Paulo através do Programa de Arrendamento Residencial – Modalidade Reforma:1999-2003**. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT-USP), São Paulo, 2005.

MARICATO, Ermínia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Omega, 1982.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In ARANTES, Otilia B. F.; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Editora Vozes, Rio de Janeiro, pp.122 a 192. 2000.

MARICATO, Erminia. **Meio ambiente e reforma urbana**. Laboratório de Habitação e Urbanismo - LABHAB/FAU-USP, São Paulo, 1993. Disponível em: http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_meioambiente.pdf (Acesso em janeiro de 2015).

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. vn, v. 12, p. 211-220, 2006.

MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. A produção pública de Habitação. In: MARQUES, Eduardo (org). **A metrópole de São Paulo no século XXI: Espaços, heterogeneidades e desigualdades**. 1ª edição, Ed. UNESP, p.337-365, 2015.

MARTINS, Ana Carolina. **Uma análise das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Centro Histórico de São Paulo: Desafios e Perspectivas**. Relatório Final de Iniciação Científica PIBIC/USP. Bacharelado em Gestão Ambiental. Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), 2015.

MARTINS, José de Souza. Periferia revisitada (depoimento). **Espaço & Debates**, n. 42. 2012.

MARTINS, Maria L. R. R.; RODRIGUES, Roberta M. Centro e periferia: a questão ambiental urbana e a provisão de habitação de interesse social. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro, 2011.

MARTINS, Maria L. R. R. **Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP/Fapesp, v. 1, 2006.

MASCARÓ, Juan Luís. **Desenho urbano e custos de urbanização**. 2 ed. D. C. Luzzato Ed., 1989.

MIANA, Anna Christina. **Adensamento e forma urbana: Inserção de parâmetros ambientais no processo de projeto**. Tese de doutorado apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), 2010.

MORIN, Edgar. **O método I: a natureza da natureza**. Porto Alegre: Sulina, 1977.

MOTISUKE, Daniela. **Reabilitação de áreas centrais: antagonismos e ambigüidades do programa paulistano Ação Centro**. Dissertação de mestrado apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), 2008.

NAKANO, Anderson Kazuo. **Elementos demográficos sobre a densidade urbana da produção imobiliária: São Paulo, uma cidade oca?** Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP). Campinas, 2015.

NAKANO, Kazuo; CAMPOS NETO, Cândido Malta; ROLNIK, Raquel. Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo. In COMIN, Alvaro A.; SOMEKH, Nadia. **Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. EMURB, Prefeitura de São Paulo, p.123-158, 2004.

NEUMAN, Michael. The compact city fallacy. **Journal of Planning and Research** 25: 11-26, Association of Collegiate Schools of Planning, 2005.

NOBRE, Eduardo C. **Políticas urbanas para o centro de São Paulo: renovação ou reabilitação? Avaliação das propostas da prefeitura do município de São Paulo de 1970 a 2004**. Revista do programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo FAU-USP v.16, n.25, São Paulo, 2009.

OJIMA, Ricardo. Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos de População, São Paulo: ABEP**, v. 24, n. 2, p. 277-300, 2007.

OTERO, Estevam V. **As possibilidades e os limites na reabilitação de conjuntos habitacionais em São Paulo**. Dissertação de mestrado apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), São Paulo, 2009.

PASTERNAK, Suzana. Espaço e população nas favelas de São Paulo. **XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002.

RAMALHOSO, Wellington. **Destino Itaquera: O metrô rumo aos conjuntos habitacionais da COHAB-SP**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAUUSP), São Carlos, 2013.

REINA, Michelly Lima. **Apropriação do espaço na metrópole: a atuação do mercado imobiliário e as transformações no perfil populacional no centro de São Paulo**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UNIFABC). Santo André, 2013.

RIBEIRO, Wagner. C. **A ordem Ambiental Internacional**. 2ª edição. Editora Contexto. São Paulo, 2005.

RIGOL, Sergi M. *A gentrification: Conceito e Método*. In: CARLOS, Ana Fani A (org). Urbanização e Mundialização: **Estudos sobre a Metrópole**. pp.98-121. Editora Contexto. 2012.

RODRIGUES, Arlete M. A matriz discursiva sobre o “meio ambiente”: Produção do espaço urbano – agentes, escalas, conflitos. In SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação B; CARLOS, Ana Fani A. **A produção do Espaço Urbano**. Ed. Contexto, São Paulo, p.207-230, 2014.

RODRIGUES, Arlete M. Problematização ambiental = Agenda política: Espaço, Território, Classes sociais. **Boletim Paulista de Geografia: “Perspectiva Crítica”** nº 83. p.91 a 110. dezembro de 2005.

RODRIGUES, Arlete M. **Produção e Consumo do e no Espaço Urbano. Problemática Ambiental Urbana**. Publicação online. 1998. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&coobra=34623 (acesso em maio de 2014).

ROGERS, Richard. **Cidades para um pequeno planeta**. Richard Rogers, Phillip Gumuchdjian; [introdução by Sir Crispin Tickell]. [Barcelona] Gustavo Gil, 2001.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1 ed. São Paulo: Boitempo editorial, 2015.

ROLNIK, Raquel. **São Paulo**, São Paulo, Publifolha, 2012.

SAMORA, Patricia Rodrigues; HIRATA, Marcia Sacko. Habitação social e requalificação de áreas centrais após dez anos das ZEIS 3 de São Paulo. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 15, 2013.

SARAIVA, Camila. Revisitando a dinâmica social das favelas. In: MARQUES, Eduardo (org.). **A metrópole de São Paulo no século XXI: Espaços, heterogeneidades e desigualdades**. 1 ed. São Paulo: Editora UNESP, p.309-336, 2015.

SARAIVA, Camila; MARQUES, Eduardo. Favelas e periferias nos anos 2000. In: KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo. **São Paulo: Novos percursos e atores – Sociedade, cultura e política**. São Paulo: Editora 34, Centro de Estudos da Metrópole, p.105-130, 2011.

SEPE, Patrícia; GOMES, Sandra. **Indicadores ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo**. São Paulo: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; Centro de Estudos da Metrópole, 2008.

SHIMBO, Lucia Z. Projeto urbano e habitação na área central da cidade de São Paulo. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, Helena M.B.; BIAVA, Adriano H.R.; SIGOLO, Letícia M. **Tributos imobiliários e imóveis vazios no Centro de São Paulo**. LILP/LABHAB/FAU-USP. Relatório de Pesquisa. São Paulo, 2009.

SILVA, Helena M.B.; SIGOLO, Letícia M. **Oportunidades e Limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo**. LILP/LABHAB/FAU-USP. Relatório de Pesquisa. São Paulo, 2007.

SILVA, Helena M.B. **Caderno Estudos de Caso**. LILP/LABHAB/FAU-USP. Relatório de Pesquisa. São Paulo, 2007.

SILVA, Lucia Souza e. **A Cidade e a Floresta: O impacto da expansão urbana sobre áreas vegetadas na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (PROCAM-IEE-USP). 2013.

SILVA, Lucia Souza e. **Proteção ambiental e expansão urbana: a ocupação ao sul do Parque Estadual da Cantareira**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (PROCAM-IEE-USP). 2004.

SILVA, Roberto T. S. **Preservação e sustentabilidade: Restaurações e retrofits**. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), 2013.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In BIDOU-ZACHARIASEN (coord). **De volta à cidade**. São Paulo, Annablume, pp. 59 a 88. 2006.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1988.

SOUZA, Marcelo L. **O desafio Metropolitano. Um estudo sobre a Problemática Sócio-espacial nas Metrópoles Brasileiras**. 3ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2010.

SOUZA, Marcelo L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Editora Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, 2011.

SWYNGEDOUW, Erik. A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e “urbanização-ciborgue”. In ACSELRAD, Henri (org). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2ed. pp.99-120. Ed. Lamparina, 2009.

TORRES, Haroldo da G. **Desigualdade ambiental na cidade de São Paulo**. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP), Campinas, 1997.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. Estratégias de desenvolvimento e discurso do “declínio” em políticas de requalificação urbana no Brasil e na Europa. **CIDADES: Grupo de Estudos Urbanos – CEU**. Vol.7, nº11, pp.193-218. Janeiro a Junho de 2010.

TSUKUMO, Isadora. **Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso**. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), 2007.

VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e Mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In ARANTES, Otfília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do Pensamento único**. Editora Vozes, 2000.

VERÁS, Maura P. B. e BONDUKI, Nabil. Política Habitacional e Luta pelo direito a Habitação In: COVRE, Maria L. **A cidadania que não temos**. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1986.

VILLAÇA, Flávio. A produção e o Uso da Imagem do Centro da Cidade. O Caso de São Paulo. **Estratégias de Intervenção em Áreas Históricas**. UFPE–Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 1995.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. Estudio Nobel, São Paulo, 1998.

DOCUMENTOS OFICIAIS E NORMATIVOS CITADOS

1º ENCONTRO Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana. Carta de Lisboa sobre a reabilitação integrada urbana. Outubro de 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências

BRASIL. Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Estatuto da Cidade. 2001.

BRASIL. Lei Federal nº 4.771 de 15 de Setembro de 1965. Institui o Código Florestal Brasileiro (revogada).

BRASIL. Lei Federal nº 4.132 de 10 de Setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação, 1962.

BRASIL. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

BRASIL. Lei Federal nº 11.428, DE 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Institui o Novo Código Florestal Brasileiro.

BRASIL. Lei Federal nº 13.550, DE 2 de junho de 2009. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Cerrado no Estado, e dá providências correlatas

BRASIL/MCIDADES. Instrução Normativa 39 de 19 de dezembro de 2014. Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E e altera a Instrução Normativa nº 14/2008, que regulamenta o Programa Crédito Solidário-PCS.

CAIXA. Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Fundo de Desenvolvimento Social. Manual interno, 2014.

CCE. Cidades Europeias Sustentáveis – Relatório, 1996.

CCE. Livro Verde do Ambiente Urbano. 1991.

CCEIM/CBCE/ASA. Cambio Global España 2020/2050: Sector edificación. 2010.

CHDU. Relatório do Programa de Atuação em Cortiços 2012.

COHAB-SP. Desapropriações – Renova Centro – Dezembro de 2015. Diretoria Técnica (DITEC/SUPPR/GPLAN). Documento Interno. 2015.

COHAB-SP. **Programa Renova Centro: São Paulo e o Centro**. Documento Interno. 2012.

ESPAÑA. **Ley 8 de 26 de junio de 2013**. Ley de rehabilitación, regeneración e renovación urbanas. 2013.

COHAB-SP/FMH. **Balanço orçamentário Janeiro a Novembro de 2016**. Disponível em: http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/cmh/Apresentacao_COHAB_SP_FMH_17122015.pdf (Acesso em 3 de março de 2016).

FIPE/ZAP. Disponível em: <http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap-b/> (Acesso em 10/02/2016).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, Novembro de 2013.

FUPAM/COHAB-SP. **Estudo para implantação de unidades habitacionais no Centro de São Paulo**. Vol.1, Fundação para a Pesquisa Ambiental: São Paulo 2009.

GESP. **Decreto Estadual 335 de 10 de fevereiro de 1896**. Cria o Parque Estadual Alberto Lofgren.

GESP. **Decreto Estadual nº 41.626, de 30 de janeiro de 1963**. Regulamenta a execução da Lei n. 6884, de 29 de agosto de 1962 que dispõe sobre os parques, florestas e monumentos naturais e dá outras providências.

GESP. **Lei Estadual nº 1.172, de 17 de novembro de 1976**. Delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais, cursos e reservatórios de água, a que se refere ao artigo 2º da Lei Estadual nº 898, 18 de dezembro de 1975, estabelece normas de restrição do uso do solo em tais áreas e dá providências correlatas (revogado).

GESP. **Lei Estadual nº 10.228 de 24 de Setembro de 1968**. Dispõe sobre a criação do Parque Estadual Turístico da Cantareira.

GESP. **Lei Estadual nº 12.233, de 16 de janeiro de 2006**. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga, e dá outras providências correlatas.

GESP. **Lei Estadual nº 13.579, de 13 de julho de 2009**. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B.

GESP. **Lei Estadual nº 898 , de 1º de novembro de 1975**. Disciplina o uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo (revogado).

GESP. **Lei Estadual nº 9.866, de 28 de novembro de 1997**. Dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo e dá outras providências.

GESP/AGÊNCIA PAULISTA DE HABITAÇÃO SOCIAL **Edital de chamamento público número 004/2012.**

GESP/PMSP/AGÊNCIA PAULISTA DE HABITAÇÃO SOCIAL. **Apresentação da PPP Casa Paulista – Centro, 2013.** http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/arco-tiete/casapaulista_seminario_arcotiete_20130409.pdf (Acesso em 10 de Janeiro de 2016).

IBGE. **CENSO Demográfico**, 2010.

ICLEI-LACS/SVMA. **Relatório Final: Seminário Internacional São Paulo Cidade Compacta**. 20 de outubro de 2010.

INPE. **Vulnerabilidade das megacidades às mudanças climáticas: Região Metropolitana de São Paulo – Relatório Final**, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2011.

METRÔ. **Pesquisa Origem-Destino**, 2007.

ONU/CNUMAD. **Agenda 21**, 1992.

ONU/HABITAT. **Declaração de Istambul**, 1996.

PMSP. **Começam as obras no primeiro condomínio da PPP de Habitação no Centro**. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/5974> (Acesso de 09/09/2015).

PMSP. **Decreto Municipal 56.759, de 7 de Janeiro de 2016**. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, 2016.

PMSP. **Decreto Municipal nº 52.942 de 24 de Janeiro de 2012**. Institui o Programa Habitacional Renova Centro e os procedimentos para sua implantação, 2012.

PMSP. **Decreto Municipal nº 55.638 de 30 de Outubro de 2014**. Regulamenta os instrumentos do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório previstos na Lei Municipal 16.050 de 31 de Julho de 2014.

PMSP. **Decreto municipal nº 56.589, de 10 de novembro de 2015**. Regulamenta a aplicação do IPTU progressivo no tempo previsto na Lei Municipal 16.050 de 31 de Julho de 2014.

PMSP. Gestão Urbana: **Arquivos do Plano Diretor Estratégico**. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos-da-lei/> (acesso em 23/02/2016).

PMSP. **Infocidade**. <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/>. (Acesso em 11 de março de 2016)

PMSP. **Lei Municipal 13.430 , de 13 de Setembro de 2002**. Estabelece o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002 (revogado).

PMSP. **Lei Municipal 14.918 de 7 de maio de 2009**. Autorizava o executivo a aplicar a concessão urbanística na área da Nova Luz. 2009.

PMSP. **Lei Municipal 16.050 de 31 de Julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.

PMSP. **Lei Municipal 16.050 de 31 de Julho de 2014**. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. 2014.

PMSP. **Lei Municipal nº 12.349 de 6 de Junho de 1997**. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. 1997.

PMSP. **Lei Municipal nº 12.350 de 6 de Junho de 1997**. Concede incentivo fiscal aos proprietários de imóveis ou aos patrocinadores das obras de recuperação externa e conservação de imóveis localizados na Área Especial de Intervenção, objeto do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo – PROCENTRO, ou outro equivalente que venha a ser implantado, e dá outras providências. 1997.

PMSP. **Lei Municipal nº 13.885 de 25 de Agosto de 2004**. Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo, 2004 (revogado).

PMSP. **Lei Municipal nº 14.933 de 5 de Junho de 2009**. Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo, 2009.

PMSP. **Lei Municipal nº 16.377 de 1 de fevereiro de 2016**. Regulamenta o instrumento do Consórcio Imobiliário previsto na Lei Municipal 16.050 de 31 de Julho de 2014.

PMSP. **Lei Municipal nº 15.234 de 1 de Julho de 2010**. Regulamenta os instrumentos do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório previstos na Lei Municipal 13.430, de 13 de Setembro de 2002 (revogada).

PMSP. **Lei Municipal nº 16.402 de 26 de março de 2016**. Institui a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de São Paulo.

PMSP. **Nova Luz: Projeto executivo**, 2011.

PMSP/SVMA. Unidades de Conservação Municipais Disponível em:
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/unid_de_conservacao/index.php?p=3339 (acesso em Outubro de 2015).

PMSP/INFOCIDADE.http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/9_estimativas_de_do_micilios_em_favelas_2008_10624.html (Acesso em Outubro de 2015)

PMSP/SEHAB. **Plano Municipal de Habitação Social - 2009 a 2024**. 2011.

SMDU/PMSP. **Operação urbana Mooca-Vila Carioca**. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/novas_operacoes_urbanas/termos_de_referencia/index.php?p=17818 (acesso em Novembro de 2015).

VIVA O CENTRO. **Propostas e compromissos**. 1996.

WCDE. **Our Common Future**, 1987.

REPORTAGENS E OUTROS DOCUMENTOS

BOL Notícias. **Kassab anuncia moradia para artistas; projeto cria 2500 residências no Centro.** 04/2/2010 Disponível em: <http://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2010/02/04/kassab-anuncia-moradia-para-artistas-projeto-cria-2500-residencias-no-centro.jhtm> (Acesso em 01 de março de 2016).

CAIXA (Imprensa oficial). **Prédio em São Paulo abrigará 120 famílias do Minha Casa Minha Vida Entidades.** 05/02/2015. Disponível em: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=1973> (Acesso em 12 de abril de 2016).

CARTA CAPITAL (*online*). **Prefeitura desapropria nove prédios no Centro para moradia.** Publicado em 20 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/prefeituradesapropriaranoveprediosnocentroparamoradia> (Acesso em 10/04/2016).

COHAB-SP/FMH. **Balanco orçamentário Janeiro a Novembro de 2016.** Disponível em: http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/cmh/Apresentacao_COHAB_SP_FMH_17122015.pdf (Acesso em 3 de março de 2016).

EL PERIÓDICO. **Barcelona anuncia un paquete de 2.000 nuevas viviendas de alquiler social.** Publicación online 8 del Diciembre del 2015. Disponível em: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/barcelonaofrecera2000viviendasalquilerocial4733338> (Acesso em 10 de fevereiro de 2016).

ENTREVISTADA 1. Habi-Centro/SEHAB. Setembro de 2014.

ENTREVISTADA 2. Ditec/COHAB-SP. Janeiro/Março de 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (*online*). **Desapropriação na Nova Luz cabe à prefeitura, diz Haddad.** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/84163-desapropriacao-na-nova-luz-cabe-a-prefeitura-diz-haddad.shtml> (Acesso em 17/11/2014).

FOLHA DE SÃO PAULO (*online*). **Justiça impede demolição dos edifícios Mercúrio e São Vito,** 17 de Julho de 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/768436-justica-impede-demolicao-dos-edificios-mercurio-e-sao-vito-no-centro-de-sao-paulo.shtml> (acesso em 09/03/2016).

G1. **Prefeitura cede área dos edifícios São Vito e Mercúrio para unidade do SESC.** Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/07/prefeitura-cede-terreno-do-edificio-sao-vito-para-unidade-do-sesc.html> (Acesso em 15/02/2016).

GESP (Imprensa oficial). **Governo Estadual fecha primeira parceria retrofit para viabilizar a reabilitação urbana de 72 moradias em edifício no Centro de São Paulo.** 8/10/2013 Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/noticias/viewer.aspx?Id=2557> (Acesso em 12 de abril de 2016).

GESP /AGÊNCIA PAULISTA DE HABITAÇÃO SOCIAL (Imprensa oficial). **Adeus, cracolândia.** Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/artigos/viewer.aspx?ZWL/IBQ+qQ8=> (Acesso em 22/03/2016).

MANIFESTO público sobre a PPP Casa Paulista. Disponível em: http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/06/manifestac3a7c3a3o_ppp.pdf (Acesso em 23 de fevereiro de 2015).

O ESTADO DE SÃO PAULO (online). **A vida na Cidade dentro da Cidade.** 29 de Agosto de 2011. Disponível em <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,a-vida-na-cidade-dentro-da-cidade-imp-,765352>> (Acesso em 12 de Julho de 2014).

ODEBRECHT. Lançamentos “Parque da Cidade”; “Praça São Paulo” e “Cidade Viva Residencial”. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=e1_L1alMuJ4;
<https://www.youtube.com/watch?v=cZLfkcdJMK4;>
https://www.youtube.com/watch?v=bO_NxMq-Tk (Acesso em 20/02/2015).

PMSP (Imprensa oficial). **Edifício abandonado é transformado em habitação popular no Centro.** 12/6/2016. Disponível em: <http://capital.sp.gov.br/portal/noticia/12001#ad-image-7> (Acesso em 14 de Junho de 2016).

PMSP (Imprensa oficial). **Prefeitura recebe imóveis do INSS em troca de dívida.** 08/4/2016. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/10761#ad-image-4> (Acesso em 08/04/2016).

PRESERVASP. **Quem vai ficar com o Cambridge?** (publicada originalmente no ESTADO DE SÃO PAULO em 01/09/2010). Disponível em: <http://www.preservasp.org.br/forum/index.php?topic=638.0%CD%BEwap2> (acesso em 25/03/2016).

RBA-REDE BRASIL ATUAL. **Haddad desapropria edifício Prestes Maia e vai destiná-lo à moradia popular.** 05/02/2015. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/10/haddad-desapropria-edificio-prestes-maia-e-vai-destina-lo-a-moradia-popular-5496.html> (Acesso em 12/03/2016).

ROLNIK, Raquel. **Não será fácil demolir o São Vito e o Mercúrio.** Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2009/07/21/sao-vito-e-mercúrio/> (Acesso em 09/03/2016).

SANTO AMORE, Caio; SAMPAIO, Celso; HIGUSHI, Flávio; PEREIRA, Rafael B. Hotel Cambridge: Por que não é possível construir habitação social no Centro de São Paulo? In **Observa São Paulo.** 24/6/2015. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/06/24/hotel-cambridge-por-que-nao-e-possivel-construir-habitacao-de-interesse-social-no-centro-de-sao-paulo/> (Acesso em 29 de Janeiro de 2016).

SEHAB/COHAB-SP (Imprensa oficial). **Edifício Riachuelo, no Centro de São Paulo, é recuperado e regularizado pela COHAB-SP.** Disponível em:

https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1589610758022888&id=1563122897338341 (acesso em 11 de abril de 2016).

TPA-Paulicéia. Site da construtora. Disponível em <http://tpapauliceia.com.br/index.php> (Acesso em 15/02/2016).

TPA-Paulicéia. Propaganda dos lançamentos no *youtube*. TPA-Paulicéia. Disponível em: <https://youtu.be/CsqCKTtK9Qk> (Acesso em 16/02/2016).

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (Imprensa oficial). 12/7/2011. **USP assina convênio com a prefeitura para a construção de moradia para estrangeiros.** Disponível em <http://www.usp.br/imprensa/?p=11728> (Acesso em 01 de março de 2016).