UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

Paula Wernecke Padovani

A GESTÃO LOCAL NA REABILITAÇÃO
URBANA DE ÁREAS CENTRAIS:
OS CASOS DE LISBOA E SÃO PAULO

São Paulo

2005

Paula Wernecke Padovani

**A GESTÃO LOCAL NA REABILITAÇÃO
URBANA DE ÁREAS CENTRAIS
OS CASOS DE LISBOA E SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à FAU USP,
para obtenção do grau de mestre na
área de concentração Habitat.

ORIENTADORA: Prof. Dra. Yvonne
Mautner

São Paulo
2005

SUMÁRIO

Apresentação	iii
Agradecimentos	vi
Lista de Figuras	vii
Lista de Siglas	viii
Resumo / Abstract	ix
Introdução	01
Capítulo 1 Reabilitação Urbana	07
1.1 Natureza Multidimensional da Reabilitação Urbana	07
1.2 Procedimento Metodológico	22
Capítulo 2 Gabinete Técnico Local na Reabilitação Urbana dos Bairros Históricos Habitacionais de Lisboa	24
2.1 Contextualizando a Reabilitação Urbana	25
2.2 Programa de Reabilitação Urbana	27
2.2.1 Lisboa e seus Núcleos Históricos Habitacionais	30
2.2.1.1 Habitação no âmbito da Política Urbana	35
2.2.2 Constituição e Atuação dos Gabinetes Técnicos Locais (GTL's)	39
2.2.2.1 Instância Decisória e Controle de Recursos	41
2.2.2.2 Participação da População	52
2.2.2.3 Estrutura Institucional dos GTL	53
2.2.2.4 Mecanismos Operacionais, Instrumentos Urbanos e Legais	58
2.3 Reflexões sobre a experiência de Lisboa	60
Capítulo 3 Escritório Antena na Reabilitação Urbana Integrada de Perímetros da Área Central de São Paulo	71
3.1 Um Olhar sobre o Planejamento e a gestão Urbana na Cidade	72
3.1.1 A cidade de São Paulo	78
3.1.1.1 A Área Central de São Paulo	80
3.2 Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH) no âmbito do Programa Morar no Centro	84
3.2.1 Concepção e Formatação do PRIH	85
3.2.2 Estrutura Institucional e de Execução dos PRIH	95
3.2.3 Instrumentos Urbanísticos e Jurídicos passíveis de aplicação nos PRIH	100
3.3 PRIH Luz	105
3.4 PRIH Glicério	111
3.3 Reflexões sobre os PRIH e os Escritórios Antena	116
Capítulo 4 Considerações Finais	120
Anexos	
I. Carta de Reabilitação Urbana Integrada – Carta de Lisboa	132
II. Programas Habitacionais no âmbito da Reabilitação Urbana	135
Referência Bibliográfica	137

APRESENTAÇÃO

Este estudo faz uma abordagem descritiva e analítica dos arranjos institucionais criados pelo poder público municipal para instaurar modelos de gestão e planeamento urbano de áreas centrais degradadas, nas cidades de Lisboa e São Paulo. Tais arranjos têm a finalidade de viabilizar o processo de reabilitação urbana dessas áreas, como parte da política urbana, dando ênfase à habitação enquanto força motriz deste processo.

O foco da análise aqui desenvolvida é a **unidade de gestão local** no processo da reabilitação urbana criada em cada uma dessas experiências - Gabinetes Técnicos Locais em Lisboa e Escritórios Antena em São Paulo – enquanto estrutura de base geográfica constitutiva do arranjo institucional do poder público municipal.

Para esta finalidade, buscou-se aqui, a partir do contexto ambiental, social e económico das áreas territorialmente delimitadas em que operam estas estruturas de gestão local, caracterizar tanto o tecido social como o urbano, ambos objetos de intervenção das políticas públicas que se constituíram para atuar nestas áreas urbanas centrais estigmatizadas pela forte presença de um parque imobiliário degradado, precárias condições de habitabilidade, população residente com reduzidos recursos económicos, e presença de património arquitetónico e histórico a ser preservado.

O trabalho que se segue inicia-se com uma introdução ao tema abordado, apresentando critérios para a seleção dos estudos de caso e a relevância da reabilitação urbana na pauta do debate atual acerca de modelos de crescimento e de desenvolvimento urbano adotados na cidade de São Paulo.

Enfatiza o papel da gestão e do planeamento urbano enquanto meio de consolidação ou de transformação da realidade para o desenvolvimento local, com base no trato de questões sociais, ambiental e económica. Destaca o papel crucial do poder público - agente regulador e interveniente no ambiente urbano construído – na garantia da universalidade dos direitos humanos, dentre os quais a moradia, do acesso à cidade e da qualidade de vida.

No capítulo um é traçado um panorama geral sobre a prática da reabilitação urbana no contexto de sua origem na Europa, identificando nesta forma de gestão do ambiente construído, os objetos de intervenção e as possíveis dimensões a serem tratadas no seu escopo de atuação, conforme as especificidades de cada realidade abordada.

Entende-se que a reabilitação urbana, dentre outras formas de intervenção na cidade, é um fator de desenvolvimento local que visa o resgate da identidade coletiva, a recuperação do parque imobiliário degradado, a produção habitacional e melhoria das condições de habitabilidade das moradias, o estímulo a atividades econômicas, a atividades geradoras de emprego e renda, a recuperação da qualidade dos espaços públicos, a provisão de serviços e equipamentos urbanos, a manutenção e preservação do patrimônio histórico/cultural/arquitetônico, e acima de tudo, a garantia de acesso universal a esses bens, serviços e oportunidades, bem como a gestão participativa da cidade.

O trato destas múltiplas questões implica na adoção de uma forma compartilhada de gestão da reabilitação entre poder público e atores urbanos locais, e de um planejamento integrado, que visa superar a lógica setorial e fragmentada de entender e abordar os problemas abrangidos na reabilitação.

O segundo capítulo discorre sobre a experiência internacional selecionada, Lisboa/Portugal, em curso desde a década de 1980, no que diz respeito à estrutura institucional do governo municipal e à prática dos Gabinetes Técnicos Locais –GTL's - no âmbito da gestão e do planejamento, intrínsecos ao processo de reabilitação urbana de seus bairros históricos habitacionais degradados.

O capítulo três aborda a experiência dos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat –PRIH- realizada na cidade de São Paulo na gestão 2001-2004, contextualizando para isso a reabilitação urbana de áreas centrais degradadas no debate político acerca da gestão democrática da cidade, direito à reforma urbana e à cidade. Analisa a prática do Escritório Antena, concebido como extensão do poder público municipal a ser implantado na área de intervenção, com a finalidade de instituir um processo de gestão participativa e planejamento integrado da reabilitação proposta dessas áreas.

As considerações finais apontam para aspectos identificados nessas duas experiências analisadas que se apresentaram como limitantes ou potencializadores dos respectivos processos de reabilitação urbana em áreas centrais degradadas, concluindo com reflexões sobre aspectos da experiência de Lisboa que poderiam contribuir para o processo de reabilitação das áreas centrais degradadas de São Paulo, resguardadas as especificidades de cada uma dessas realidades.

Com isso, o presente estudo visa contribuir para o debate sobre uma possível forma de gestão do ambiente urbano construído a partir da implantação de 'escritórios de base geográfica local', instituindo, em micro escala, dinâmicas processuais inovadoras de planejamento urbano e instaurando a construção de um saber inaugural e potencialmente transformador da realidade, através da busca pela participação ativa dos atores urbanos locais envolvidos na reabilitação urbana.

AGRADECIMENTOS

Dedico esta dissertação às pessoas com as quais tenho compartilhando oportunidades de refletir sobre o tema aqui abordado e às que têm me dado todo tipo de apoio e incentivo à realização deste trabalho.

Às pessoas que se disponibilizaram para conversas e troca de conhecimento, possibilitando o acesso às informações necessárias e importantes para o desenvolvimento do trabalho.

Aos profissionais portugueses da Junta de Freguesia da Sé, dos Gabinetes Técnicos Locais da Alfama e da Mouraria, do Centro de Documentação da Direção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana, da Direção Geral de Ordenamento do Território e ex-membros da antiga Direção Municipal de Reabilitação Urbana e do GTL da Alfama.

À Helena Menna Barreto Silva, Letizia Vitale e Beatriz Kara pelas entrevistas.

Às equipes dos Escritórios Antena do PRIH Luz e PRIH Glicério.

Agradecimentos especiais à Letizia Vitale, Valéria Bomfim, Valéria Nagy, June Minomi, Roberta Paro e aos meus pais por todas as contribuições dadas ao longo deste estudo.

À minha orientadora, Yvonne.

À família e amigos.

FIGURAS

Capítulo 2

Figura 2. 1	Cidade de Lisboa	31
Figura 2. 2	<i>Freguesias</i> da Cidade de Lisboa	32
Figura 2. 3	Município de Lisboa e Gabinetes Técnicos Locais	39
Figura 2. 4	Gabinetes Técnicos Locais em Lisboa: Áreas de Intervenção	43
Figura 2. 5	Estado de Conservação dos Edifícios-Núcleo de Alfama	45
Figura 2. 6	Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Alfama	47
Figura 2. 7	Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Mouraria	48
Figura 2. 8	Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Madragoa	49
Figura 2. 9	Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Bairro Alto e Bica	50
Figura 2. 10	Tipo de Intervenção nos Edifícios – Núcleo Alfama	52
Figura 2. 11	Estrutura Orgânica da DMRU, em 1992	54
Figura 2. 12	Estrutura de um Gabinete Técnico Local, em 1992	56
Figura 2. 13	Estrutura Orgânica da Câmara de Lisboa	57
Figura 2. 14	Estrutura Orgânica da DMCRU	58
Figura 2. 15	GTL Alfama: Limites da Área Crítica	59

Capítulo 3

Figura 3.1	Município de São Paulo e limites das Subprefeituras	79
Figura 3.2	Delimitação do Morar no Centro e formas de intervenção urbana	81
Figura 3.3	Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat - PRIH	88
Figura 3.4	Estrutura Operacional dos PRIH	99
Figura 3.5	Foto Aérea – Delimitação do PRIH Luz	106
Figura 3.6	Levantamento Físico – PRIH Luz	108
Figura 3.7	Plano Integrado de Intervenção PRIH Luz	109
Figura 3.8	PRIH Glicério	111

SIGLAS

AR Sé	Administração Regional da Sé
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCR	<i>Comissão de Coordenação Regional</i>
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CTARU	<i>Comissão Técnica de Acompanhamento da Reabilitação Urbana</i>
DGOT	<i>Direção Geral de Ordenamento do Território</i>
DGPU	<i>Direção Geral de Planeamento Urbano</i>
DMRU	<i>Direção Municipal de Reabilitação Urbana</i>
DMCRU	<i>Direção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana</i>
EA	Escritório Antena
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
FFH	<i>Fundo de Fomento da Habitação</i>
FAIH	<i>Fundo de Apoio ao Investimento para Habitação</i>
GTL	<i>Gabinete Técnico Local</i>
IGAPHE	<i>Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado</i>
INH	<i>Instituto Nacional de Habitação</i>
PERU	<i>Plano de Emergência para Reabilitação Urbana</i>
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PRAUD	<i>Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas</i>
PRID	<i>Programa de Recuperação de Imóveis Degradados</i>
PRIH	Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat
PRSH	Programa de Revitalização de Sítios Históricos
PRU	<i>Programa de Reabilitação Urbana</i>
REALOJAR	<i>Regras Especiais para o Alojamento dos Agregados Familiares nas Áreas Críticas de Recuperação</i>
RECRIA	<i>Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados</i>
RECRIPH	<i>Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal</i>
REHABITA	<i>Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas</i>
RGEU	<i>Regime Geral de Edificações Urbanas</i>
SAAL	<i>Serviço de Apoio Ambulatório Local</i>
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano
SMSP	Secretaria Municipal das Subprefeituras
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

RESUMO

Esta dissertação apresenta e analisa as experiências realizadas em São Paulo e Lisboa com reabilitação urbana de suas áreas centrais, degradadas fisicamente e habitadas por população provida de escassos recursos econômicos, com o objetivo de apontar aspectos limitantes e outros bem sucedidos na gestão do processo de reabilitação, do ponto de vista institucional e operacional de sua implementação pelos governos municipais. Resguardadas as especificidades dessas duas realidades abordadas, a dissertação destaca as similaridades referentes ao papel desempenhado pela dimensão habitacional como força motriz alavancando o processo da reabilitação, suas premissas, e a concepção de 'escritórios de base geográfica' (GTL em Lisboa e EA em São Paulo), enquanto extensão do poder público municipal para coordenar a reabilitação. Assinala a importância do suporte político e social e a adoção de um modelo institucional alternativo, por meio desses escritórios, que viabilize a instauração de um processo participativo e integrado no planejamento e na gestão da reabilitação urbana, buscando na experiência portuguesa elementos para reflexão sobre a insipiente experiência brasileira.

ABSTRACT

This study consists of a presentation and analysis of the experiences undertaken in São Paulo and Lisboa, concerning inner city urban rehabilitation, of physically degraded areas inhabited by low income households. It aims at pointing out from an institutional and operational perspective, the weaknesses and strengths, opportunities and constraints within the management of the rehabilitation processes, for their implementation by the municipal governments. Despite the particularities of each reality, it highlights similarities regarding the role performed by the housing universe as propulsive factor triggering the rehabilitation processes, their premises, and the conception of local field offices (GTL in Lisbon and EA in Sao Paulo), operating as a branch of the municipal governments for the coordination of the urban rehabilitation process. It outlines, as well, the importance of political and societal supports, and the adoption of an alternative institutional arrangement in the municipality, expressed in the creation of these local field offices, in order to promote a participatory and integrated approach in the urban rehabilitation planning and management. For this purpose, it seeks for elements in the Portuguese experience that could contribute to the reflection of the recent and insipient Brazilian experience.

INTRODUÇÃO

O presente estudo fundamenta-se na prática do poder público em buscar formas de equacionar o processo de desenvolvimento urbano, através de mecanismos e ações apropriados para enfrentar os desafios de ordem social, econômica e ambiental que se apresentam em áreas centrais consolidadas, com especial atenção à população residente e usuária destas áreas.

Nesta perspectiva, o estudo tem por objetivo desenvolver um entendimento aprofundado, análise e revisão teórica acerca das experiências de Lisboa e de São Paulo –estudos de caso- de criação e implantação de escritórios locais em distritos centrais.

O foco da análise é a atuação desses escritórios locais para fins de reabilitação urbana, vinculados em ambas as experiências à estrutura institucional dos respectivos governos municipais. A partir de uma abordagem institucional e operacional, a análise assinala questões relativas à performance da gestão pública – por meio de escritórios locais -, tendo como premissa a busca pela integração de políticas setoriais (habitação, saúde, meio ambiente, cultura, educação, saneamento), planejamento participativo e gestão compartilhada do processo de reabilitação urbana.

Para melhor entender a concepção e a prática destes escritórios locais, selecionou-se para estudo de caso, além da recente experiência de São Paulo de reabilitação urbana com base em gestão integrada e participativa de áreas centrais degradadas, uma experiência de cunho internacional - Gabinetes Técnicos Locais em Lisboa - que dentre outras serviu como referência para o desenho da prática que em São Paulo se implementou.

A principal questão que conduz este estudo vincula-se às formas de arranjo institucional no sistema administrativo público municipal, concebidas para criar as condições de atuação do poder público em nível de bairro ou distrito. A partir desta proximidade com a população local, busca-se instaurar um processo participativo de planejamento envolvendo atores urbanos locais e administração para

implementação de projetos factíveis e coordenados, com base em apoio popular e legitimidade social.

Parte-se, assim, do entendimento de que a concepção de modelos de gestão local como os 'escritórios locais', definidos no âmbito do arranjo institucional público em ambos os casos estudados (Gabinetes Técnicos Locais em Lisboa e Escritórios Antena em São Paulo), busca atingir na prática maior autonomia e flexibilidade na definição da metodologia de ação, dadas suas competências (suporte técnico às intervenções, mediação e gestão de conflitos de interesses inerentes ao processo de reabilitação, planejamento e gestão da reabilitação), formas de organização interna, e de relacionamento com a sociedade para fins de reabilitação urbana.

Escritórios locais podem operar tanto em áreas urbanas consolidadas, porém degradadas, para fins de reabilitação, como em áreas de assentamentos precários com propósito de urbanização e integração social e urbana das mesmas ao tecido existente da cidade formal.

Os 'escritórios locais', objeto deste estudo, constituem-se em extensão do governo local para fins de desenvolvimento urbano e implementação de políticas públicas de intervenção em áreas urbanas centrais. Apesar da multiplicidade dos problemas enfrentados nessas áreas e distintos em cada um dos casos, a habitação constituiu elemento catalisador e propulsor para o desencadeamento do processo de reabilitação urbana.

Em Lisboa, essas áreas constituem núcleos históricos com predominância do uso habitacional, marcadas pelo valor histórico das edificações, da morfologia do tecido urbano e das vivências coletivas; pelo estado avançado de degradação e de risco das edificações dada a idade dos imóveis e falta de manutenção, e que em muitos casos não atendem aos padrões atuais de conforto; pela falta de infraestrutura básica, pelo perfil social da população residente (baixa escolaridade, menor taxa de população economicamente ativa, com significativo número de aposentados, envelhecida), em habitações alugadas em sua maioria, pela dificuldade de acesso em função da morfologia de declive acentuado, pela perda de população residente e pelo processo de transformação do uso habitacional em serviços e comércio.

Em São Paulo, estas áreas centrais correspondem a áreas urbanas degradadas ambientalmente, com presença de parque imobiliário degradado e de valor arquitetónico, precárias condições de habitabilidade das habitações, carência de áreas verdes, elevada presença de cortiços e de população moradora de rua, população residente provida de fracos recursos económicos, dentre outros aspectos. Ao mesmo tempo, tarta-se de áreas com oportunidades para que ações sejam implementadas com a finalidade de reverter este quadro, tais como, inúmeros imóveis para venda ou locação, terrenos e imóveis subutilizados.

A elevada taxa de vacância dos domicílios particulares traduz uma subutilização e desperdício de infra estrutura, equipamentos e serviços públicos já disponíveis nessas áreas. Contudo, também se apresenta como uma possibilidade para viabilização de produção habitacional.

Em Lisboa, a prática dos Gabinetes Técnicos Locais – GTL's – se inseriu no Programa de Reabilitação Urbana, de cunho nacional e lançado na década de 1980, dentro de uma política de ordenamento territorial, que se concretizou em nível municipal. Em São Paulo, os Escritórios Antena – EA – concebidos para atuarem em Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH - se inseriram no Programa Habitacional 'Morar no Centro', lançado pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo, na gestão municipal 2001-2004.

Reabilitação urbana designa, de acordo com Lopes (1995), uma '*forma específica de gestão urbana*', ou ainda, como se apresenta no Programa Morar no Centro da Prefeitura de São Paulo, como uma '*forma de intervenção urbana*'.

A reabilitação urbana de áreas centrais degradadas nos casos aqui estudados enfatiza a priorização do uso habitacional e têm como foco de ação território e sociedade, e visam respeitar os tecidos urbano e social existente, valorizando atividades e vivências que contribuam para o desenvolvimento local, por meio da identificação e potencialização de elementos inerentes à própria realidade local dada.

Em diferentes países europeus, após a Segunda Guerra Mundial, diversos programas de cunho nacional foram lançados para rápida reconstrução e

requalificação do ambiente construído existente porém danificado, com especial atenção à habitação e questões sociais, dados os problemas enfrentados pelas cidades com o crescimento demográfico, migrações, déficit qualitativo e quantitativo habitacional e qualidade das condições de vida em geral.

O estudo desta experiência internacional contribuiu para ampliar o conhecimento e entendimento de outras formas de arranjo institucional com vistas a conferir maior eficiência à performance do poder público pois, bem ou mal sucedidas, estas enriquecem a possibilidade de avaliar a experiência aqui empreendida.

O conhecimento desta prática internacional tornou-se um passo significativo para ampliar perspectivas relativas às possibilidades e limites da ação governamental local no trato dos desafios e problemas apresentados nas cidades, em particular nas áreas centrais marcadas por degradação do ambiente urbano (parque imobiliário, espaços públicos), e condições de vida e de habitabilidade precárias. O processo de assimilação destas experiências, no entanto, torna-se valioso somente se há clareza das especificidades de cada realidade em questão, fazendo com que a transposição direta e aplicação de modelos externos a outras realidades sejam inapropriadas.

Lisboa foi selecionada como estudo de caso devido à maturidade do processo lá desencadeado para reabilitação urbana, iniciado em 1995 e estruturado a partir de uma perspectiva integrada de ações até então setoriais e fragmentadas, e do arranjo institucional estabelecido com a criação dos Gabinetes Técnicos Locais – GTL's. Estes escritórios locais garantem apoio técnico às intervenções físicas e coordenam o planejamento e a gestão participativa das operações de reabilitação.

Após o regime autoritário de Salazar, movimentos populares constituídos predominantemente por habitantes dos bairros centrais mobilizaram-se para reivindicar melhores condições de vida e de habitabilidade das moradias, exercendo forte pressão na orientação da ação do poder público, tanto no nível nacional quanto local, com relação à política urbana, habitação e espaços públicos.

Visando atender a esta demanda, a municipalidade de Lisboa criou os GTL em caráter de experiência piloto, implementando-os nas áreas de intervenção com

propósito de reabilitar distritos centrais, mantendo a população residente e ao mesmo tempo, estimulando e atraindo outros perfis de moradores (jovens, população de renda média) e outros usos além da habitação.

A experiência do PRIH em São Paulo principiou também na premissa de fixação e manutenção da população residente no local após as melhorias introduzidas pelas operações da reabilitação, e de promover a diversidade social e usos mistos.

A experiência portuguesa pode fornecer subsídios, portanto, para a reflexão sobre a atuação do poder público municipal em micro escala, e para entender, resguardadas as diferenças entre os dois países, a estrutura institucional na qual os escritórios locais se inseriram, como se organizaram internamente e como se relacionaram com outros departamentos e níveis de governo, bem como com a população local.

Contudo, embora tenha sido referência para a experiência brasileira quanto à aos princípios norteadores de uma forma de abordar a problemática da área central, Lisboa guarda características bastante diferenciadas de São Paulo, em relação às condições urbanas e social. Haja vista, em São Paulo, a forte presença de população moradora de rua e de atividades econômicas informais, muitas vezes estritamente vinculadas à busca por formas de sobrevivência, como ocorre com catadores de papel.

Isto requereu a definição de estratégias e ações muito particulares para intervir no espaço e na sociedade, em virtude destas diferenças quanto à natureza, origem e dimensão dos problemas enfrentados. Em São Paulo, para além da melhoria e otimização da estrutura urbana existente, a experiência que se implementou na área central teve como objetivo maior criar condições para garantir a universalização do acesso desta população aos serviços públicos essenciais, conjugando ações voltadas à geração de renda e incremento no padrão de consumo da população, que quando não reduzido, era inexistente.

Dada sua inserção na Comunidade europeia, Lisboa conta também com aporte de investimentos provenientes desta, o que confere distinta visibilidade à Reabilitação Urbana. O arranjo institucional configurado na Câmara Municipal de Lisboa para atuação dos GTLs suscita questões de ordem política e operacional que

evidenciam a importância dada à intervenção nas áreas centrais habitacionais históricas.

As diferenças em natureza dos problemas, área e população abrangida implicaram em escalas distintas de atuação dos GTLs e EAs. Cada GTL compreendeu um conjunto de freguesias (unidade administrativa territorial) contendo elevada densidade habitacional. Já, em São Paulo, a abrangência de atuação do EA se deu numa escala mais pontual e reduzida em relação à cidade.

Embora o foco deste trabalho tenha sido a configuração institucional do governo municipal (Câmara Municipal de Lisboa e Prefeitura Municipal de São Paulo), há que se ressaltar que a viabilização de programas vinculados a políticas públicas, depende, além deste, de outros fatores como por exemplo, a disponibilidade de recursos orçamentários, implementação de instrumentos urbanísticos e legais, vontade política e apoio social.

CAPÍTULO 1

REABILITAÇÃO URBANA

'Reabilitação Urbana é uma estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade existente, por intervenções diversas destinadas a valorizar as potencialidades sócio-econômicas e funcionais para melhorar as condições de vida das populações residentes. Isto exige a melhoria das condições de habitabilidade do parque construído, mantendo a sua morfologia e valor patrimonial, a valorização da vida econômica, cultural e social pelo desenvolvimento das atividades econômicas, numa base de potenciação dos recursos endógenos, e para melhoria dos equipamentos, infra-estruturas e espaços públicos, mantendo, no entanto, a identidade e as características da área da cidade em causa e da sua população, que permanece no local. ' (Pinto, L; Ruivo, L, 1995)

1.1 NATUREZA MULTIDIMENSIONAL DA REABILITAÇÃO URBANA

A reabilitação diz respeito à prática de gestão local de uma política urbana voltada a operar no ambiente construído existente. Como em qualquer outra prática, a reabilitação implica em conhecimento aprofundado da realidade abordada, suas dinâmicas urbanas, estruturas e evolução funcionais para que a partir de um diagnóstico preciso seja possível definir em nível local, prioridades e objetivos, e implementar ações e estratégias voltadas a buscar soluções aos problemas identificados.

A articulação dos atores urbanos intervenientes nas esferas social, cultural, arquitetônica, ambiental e econômica, e a coordenação entre políticas setoriais colocam-se como indispensáveis diante da natureza multidimensional da reabilitação, baseada na identificação e valorização do tecido urbano existente através da otimização e potencialização do uso dos serviços públicos e equipamentos existentes.

As operações de reabilitação enquanto instrumento da política urbana tornam-se, geralmente, indissociáveis da política habitacional, e revelam-se ao mesmo tempo condicionantes para o ordenamento do território, conjugando ações destinadas à melhoria e recuperação dos espaços existentes, e a equacionar

questões sociais e de ordem econômica, contrapondo-se assim ao processo de periferização das cidades.

Nesta perspectiva, a habitação mostra-se como um dos elementos estruturadores do desenvolvimento de áreas centrais. A oferta de habitação acessível às famílias de mais baixa renda depende das relações entre os agentes que integram a estrutura de provisão habitacional¹. (Ball, 1986)

No âmbito da provisão habitacional, procedimentos administrativos, política fundiária, provisão de infra-estrutura, de equipamentos públicos e serviços comunitários, produtividade e desempenho da força de trabalho, racionalização da produção, materiais de construção e formas de financiamento constituem os principais aspectos da oferta habitacional.

A lógica de funcionamento da estrutura de provisão habitacional (dada em função da interdependência dos agentes e da forma como se articulam) se reproduz no processo de reabilitação e na interdependência entre as múltiplas dimensões que o compõem - social, ambiental, cultural e econômica.

Utilizando-se da abordagem feita por Zancheti (2002) sobre o conteúdo de tais dimensões, tem-se:

- a dimensão social diz respeito à qualidade de vida da população e está diretamente relacionada a processos econômicos e políticos.
- a dimensão ambiental refere-se aos padrões que orientam a ação antrópica sobre o ambiente natural e sobre o ambiente urbano construído, estando, portanto, diretamente ligada às dimensões econômica, política e cultural.
- a dimensão cultural refere-se ao conjunto de representações e sistemas de valores que conferem o senso de identidade entre indivíduos e destes com o espaço em que habitam. Está diretamente atrelada à noção de tempo, espaço e à existência de símbolos e de suas representações.
- a dimensão econômica envolve processos e relações de produção, de distribuição e de consumo dos bens gerados, definindo condições de

¹ De acordo com o conceito de 'Estrutura da Provisão Habitacional', empregado por Michael Ball (1986), é fundamental identificar os atores envolvidos na provisão habitacional, bem como os conflitos por esta gerados, relacionados à condição da propriedade da terra e consolidados nas esferas de produção, distribuição e uso desse bem gerado. A forma como os atores urbanos estão presentes e articulados entre si define a provisão da habitação e da cidade.

apropriação destes pela sociedade, e impactando diretamente em todas as outras dimensões.

A *'reorganização dos sistemas de gestão urbana'* se coloca como fator crucial para definição, implementação e operacionalização de políticas públicas voltadas a atuar tanto no espaço físico quanto em questões sociais, norteadas por um objetivo maior de busca pela qualidade de vida da população, assentadas na legitimidade política e social e fundamentadas na representação técnico-material, ou seja, respeitando a existência de sistemas construtivos específicos que requerem a aplicação de técnicas apropriadas (Zancheti, 2002).

Nesta perspectiva, a reabilitação urbana, enquanto instrumento de política pública, deve coordenar as relações jurídicas e legais existentes em relação ao seu objeto de intervenção, equilibrar conflitos de interesses gerados pelo envolvimento de distintos atores urbanos no seu processo, buscar um arranjo institucional apropriado que facilite sua implementação, mobilizar recursos financeiros disponíveis, criar formas de financiamento alternativas para sua execução, e acima de tudo, ter seu reconhecimento e legitimidade garantidos para que sua gestão possa ser efetivamente apropriada e compartilhada pelos agentes envolvidos.

Zancheti elenca alguns aspectos no Brasil que têm contribuído para a busca por um padrão de política pública e de gestão urbana que lide com o desenvolvimento local na sua complexidade e multidimensionalidade. Neste sentido, salienta aspectos como: a necessidade de redução na escala de intervenção de projetos com vistas à ação local de menor custo e menor impacto ambiental no âmbito de cada política setorial (habitação, abastecimento, saneamento, transportes, dentre outros) a integração e o planejamento de ações que criem sinergias e se somem em termos de impactos positivos gerados; a descentralização de ações administrativas e de recursos voltadas a especificidades e prioridades locais; a contabilização de custos sociais e ambientais em projetos e orçamento da reabilitação; e estímulos ao envolvimento e à participação da sociedade civil por meio de canais institucionalizados. (Zancheti, 2002)

Através de um planeamento urbano integrado deve-se buscar a regulação e o controle do uso da terra² além, de afinar a definição de prioridades para alocação de investimentos públicos e criação de estímulos para investimentos privados. Isso requer ações coordenadas entre diversos departamentos e níveis de governo, assim como entre os poderes públicos – legislativo, executivo e judiciário -, para que convissem para objetivos comuns.

A atuação em estruturas urbanas consolidadas e construídas sob outros quesitos legais e regulatórios passa pela necessidade de ajustes e flexibilização de legislação e do conjunto normativo para que as intervenções físicas sejam viabilizadas, uma vez que operam em diferentes níveis e naturezas tanto do ponto de vista do tecido urbano quanto da edificação em si – reforma, reciclagem, restauração, recuperação, conservação, construção nova -, com vistas à otimização e maximização dos equipamentos e infra-estrutura urbana existentes.

A melhoria de áreas centrais degradadas com respectiva adequação da infra-estrutura e equipamentos públicos conforme o adensamento previsto, acrescida à melhoria dos espaços públicos, visa também estimular e levar o setor privado e outras fontes de recursos a investirem no centro de maneira mais confiante.

A participação da população local no planeamento urbano integrado objetiva legitimar o processo de busca de transformação da realidade, partindo da identificação e definição de ações fundamentadas e priorizadas pela própria população com base em sua vivência dos problemas e propostas de possíveis soluções, enfatizando uma orientação democratizante das políticas públicas, balanceadas e equitativas perante questões sociais, económicas e ambientais. Essa busca pelo equilíbrio entre os objetivos e ações relativas a cada uma dessas esferas e o controle dos impactos e da extensão das operações implicadas, umas sobre as outras, é o princípio da sustentabilidade da reabilitação.

Do ponto de vista da técnica, a reabilitação de edifícios para fim habitacional requer a utilização de tecnologia e *know-how* específicos para operações de menor escala, na maioria das vezes realizadas numa base caso a caso; requer também

² O valor de troca atribuído à terra urbana, torna-a símbolo da concentração de poder económico e político, cujo preço é dado em função de uma série de fatores tais como, o monopólio ao seu acesso, à capacidade de compra da população, à

treinamento profissional e habilitação da estrutura operacional e institucional, buscando elevação e qualificação da capacidade do governo municipal para desempenhar de forma mais efetiva sua função pública.

Do ponto de vista sócio-econômico, o estímulo ao desenvolvimento de atividades relacionadas à geração de renda e emprego, através de programas voltados ao treinamento e à capacitação da população local envolvida, deve traduzir a busca de uma base econômica para essa população, uma vez que atividades econômicas em pequena escala podem contribuir para manter o dinamismo da área.

O fortalecimento da esfera local de governo, a articulação entre os setores envolvidos em projetos e programas urbanos e a institucionalização de um processo democrático e participativo para tomada de decisões, visa direcionar os investimentos públicos de acordo com prioridades apontadas pela população local e estimular parcerias com outros setores - privado e terceiro setor – para formas alternativas de gestão, produção e financiamento das operações de reabilitação.

Experiências de intervenção urbana na Europa mostraram que durante a década de 1960, programas de renovação urbana³ de grandes áreas foram lançados com a finalidade de equacionar o problema de áreas degradadas. Estas práticas pautadas em investimentos em larga escala priorizaram, de modo geral, intervenções de caráter físico (ações voltadas estritamente ao parque imobiliário, à melhoria dos espaços públicos e da infra-estrutura), em detrimento de uma atenção mais cuidadosa às dinâmicas sociais locais.

No período pós Segunda Guerra, vários países europeus optaram pela construção de grandes conjuntos habitacionais face à urgência em atender à

localização e características físicas inerentes e a formulação de existência de programas alternativos de financiamento voltados à diferentes extratos de renda.

3 Algumas definições de renovação urbana: *'tipo de intervenção urbanística que traduz a demolição do antigo e a construção do novo sobre os escombros do primeiro'* (Vilaça, E; Guerra, I, 1994: 83); *'um conjunto de ações que eliminam um tecido urbano antigo e degradado para o substituir por uma ocupação nova e atual, dotando a área de uma nova estrutura urbana e funcional, com ou sem ligação com a pré-existente. Essas operações, que no passado foram aplicadas a qualquer tecido urbano, só se aplicam hoje a tecidos aos quais não é reconhecido nenhum valor como patrimônio urbano a preservar'* (Pinto, L; Ruivo, L, 1995: 142); *'a renovação elimina a memória da Cidade, mata o espírito dos lugares e cria espaços vazios, construções desenraizadas. Expulsa os antigos habitantes para as periferias, implantando no seu lugar o reino do terciário que dá a essas zonas o carácter de cidade-de-dia e de deserto à noite, onde, uma vez mais, se vão instalar novas formas de marginalidade'* (Lopes, 199: 73); ou ainda, ver Carta de Lisboa no anexo II.

demanda habitacional em áreas urbanas, acirrando problemas de ordem social. Em muitos casos, alimentaram uma dinâmica de segregação espacial e exclusão social de grupos de imigrantes, população com reduzidos recursos económicos, e onde problemas relacionados à manutenção e gestão de áreas comuns se tornaram recorrentes.

Vilaça e Guerra apontam para o fato de que essa 'política de renovação urbana' adotada em vários países europeus traduziu uma forte intervenção do Estado, mobilizando e canalizando recursos técnicos e financeiros para intervenções que conduziram a *'mudanças do uso do solo e a transformações do tecido social tendo como justificação a racionalidade e funcionalidade da organização urbana das cidades'*. (Vilaça, E; Guerra, I, 1994:83).

A década de 1980 marca uma mudança qualitativa nos conceitos e paradigmas da política de recuperação do parque imobiliário degradado em alguns países europeus, voltada não mais à renovação urbana (implicando mudança de uso do solo, na morfologia e no tecido social), mas sim à reabilitação integrada com vistas a equacionar questões relativas à funcionalidade, ao tecido social e à transformação urbana, com impacto notadamente positivo sobre o *'patrimônio histórico de zonas mais antigas da cidades'*. (Idem, 1994: 83)

Nesse cenário, estratégias de ações no âmbito do processo de reabilitação urbana vincularam-se diretamente às políticas habitacionais abrangendo a reabilitação de edificações - reversão no estado de obsolescência e de degradação física, a proteção de patrimônio histórico e cultural quando existente e o fortalecimento do uso público de espaços públicos qualificados, numa perspectiva articulada. (Tanghe et al, 1984).

O conceito de Reabilitação Integrada presente nas experiências europeias de atuação em tecidos antigos foi discutido no Seminário 'Renovação Urbana na Europa: novas tendências, novas iniciativas', realizado em abril de 1988 e organizado pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa. Em quase todas as experiências debatidas, destacou-se o forte envolvimento do Estado através da criação de instrumentos legais e financeiros, linhas de subsídios e,

principalmente, através de ações diretamente vinculadas à política habitacional destes países⁴.

O entendimento sobre as condições de decadência de uma dada localidade urbana coloca-se como elemento condicionante para as opções de atuação no território e sociedade. Se decadentes em decorrência de perda de população; mudança de usos e funções; estado de deterioração física dos espaços e edificações, diminuição de atividades econômicas, dentre outros motivos. A clareza sobre as dinâmicas econômica, urbana e social elucida o que está sendo designado por área decadente e fornece uma base sólida para definição de estratégias de ação no trato destas questões.

A noção de reabilitação urbana abordada no âmbito deste estudo decorre do entendimento e tratamento dado ao tema através da Carta de Lisboa, documento elaborado a partir da troca de experiências portuguesas e brasileiras sobre a atuação do poder público em centros históricos. A Carta de Lisboa (Ver Anexo I) resultou do Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana, realizado em 1995, com o objetivo de aprofundar questões relativas à identidade dos núcleos históricos, à prática e gestão da reabilitação urbana, e aos meios disponíveis e parceiros possíveis para sua viabilização.

Cada uma das dimensões abordadas na reabilitação de áreas urbanas centrais degradadas, e aqui levantadas, pode assumir papéis distintos para alavancar a instauração de um processo de reabilitação urbana.

Do ponto de vista *cultural*, os bens patrimoniais de valor histórico-cultural de uma cidade (natural e construído) integram o universo identitário –material e simbólico- testemunho de vivências passadas e testemunho em formação, à medida que a produção de valores simbólicos é dinâmica e expressão de manifestações múltiplas no âmbito da vida cotidiana dos habitantes de um dado

4 Na Holanda, assinalou-se o forte incentivo à promoção da habitação social, o controle das municipalidades sobre os preços do solo urbano, a forte participação da população na tomada de decisões, definição de incentivos legais e financeiros para 'criação de emprego e fixação de pequenas empresas'. Na França, as operações 'acompanharam a evolução das políticas de habitação e de ordenamento do território', voltadas não somente aos centros urbanos mas, às áreas urbanas degradadas. Foi dado também foco às cidades históricas e operações em suas áreas de preservação. Através de 'Operações Programadas para Melhoria do Habitat' em áreas delimitadas realizaram-se intervenções em infra estrutura e espaços públicos e, a partir da década de 1980, ênfase foi dada à reabilitação da habitação social, no tocante às condições de

território, através de relações vivenciadas no trabalho, nas atividades de lazer e de recreação, na vida privada e formas de morar, nas relações de vizinhança, nas formas de apropriação dos espaços públicos, dentre outras.

A garantia da pluralidade de identidades e manifestações próprias que formam uma dada sociedade, num território e temporalidade definidos, implica em um processo de reconhecimento e de legitimação de referenciais materiais ou não. A partir de tais referenciais, imbuídos de '*significância e de representatividade social*', se estrutura a construção de uma consciência coletiva, e de uma identificação com esse universo referenciado. (Toledo, 1984).

Nesse sentido, salvaguardar bens patrimoniais de interesse histórico-cultural de uma cidade significa a manutenção de um sistema de referências identitárias, muitas vezes de caráter único e insubstituível. Contudo, a necessidade de preservação do patrimônio urbano construído diz respeito a um universo alargado e mais amplo do que os bens formalmente classificados de valor para manutenção da identidade coletiva. Refere-se ao edificado não classificado e aos espaços públicos que, indiscutivelmente, devem ser mantidos com a finalidade de garantir condições de vida e de habitabilidade adequadas.

Dentre este patrimônio construído, classificado ou não como sendo de interesse histórico-cultural, há que se distinguir o de propriedade do poder público e os de propriedade particular, cuja manutenção e formas de gestão impactam na qualidade de vida urbana e no seu dinamismo funcional, posto que alguns desses bens, além do valor de troca - retêm valor e proporcionam retorno de capital neles investido – concentram valor de uso, sendo a habitação expressão disso.

Os bens patrimoniais públicos – imóveis, terras, servidões, espaços públicos, infra-estrutura, dentre outros - constituem meios de que dispõe o poder público para atingir seus objetivos -promoção de benefícios sociais a partir da provisão de serviços e equipamentos, e garantia do interesse coletivo da sociedade e de seu estar- e, portanto, não assumem a mesma conotação de bens comercializáveis no mercado com finalidade lucrativa, assumida por bens patrimoniais privados.

habitabilidade e gestão do parque habitacional, com ações alinhadas à criação de empregos e 'organização da população residente' (Mendes, 1988).

Ou seja, a utilização dos bens públicos visa à provisão de serviços e equipamentos urbanos com a finalidade de proporcionar benefícios sociais, promover o bem estar coletivo. A gestão dos bens patrimoniais públicos deve refletir os objetivos da sociedade em seu interesse coletivo e, portanto, o universo desses bens e seus usos devem ser estabelecidos de acordo com prioridades e objetivos coordenados entre políticas públicas setoriais.

No tocante à gestão dos bens patrimoniais públicos, algumas considerações podem ser traçadas, do ponto de vista de processos de reabilitação urbana: dificuldades de integração entre políticas setoriais; ausência de coordenação entre níveis de governo para o uso que cada um deles pretende para seus bens, conforme prioridades políticas; insuficiência de recursos financeiros para investir na manutenção de seus bens.

O conhecimento e o controle sobre os bens patrimoniais públicos é extremamente importante para racionalização do uso dos limitados recursos humanos e financeiros públicos ao longo de um processo de reabilitação urbana. Nesta perspectiva, a criação de um banco de dados acessível a todos os setores governamentais é essencial para qualquer opção de intervenção e de gestão do ambiente urbano construído.

A gestão do patrimônio imobiliário público e privado suscita várias questões de relevância para a Reabilitação Urbana. Embora o poder público seja o principal agente interveniente no processo da reabilitação – *'regulador e representante do conjunto de interesses da sociedade'* (Vilaça, E; Guerra, I, 1994)-, assume inúmeras vezes atitudes negligentes frente aos bens de sua propriedade, e investe em ações e operações cujos benefícios se restringem a determinadas porções do território e parcelas da sociedade.

No que se refere ao patrimônio imobiliário privado, várias são as questões levantadas quanto à sua gestão, porém, priorizadas de formas distintas pelos diferentes atores urbanos envolvidos: inquilinos, proprietários institucionais ou individuais, proprietários locatários, proprietários ocupantes, incorporadores, imobiliárias, entre outros. Nesse universo de relações sociais e contratuais, pressões sociais e econômicas entram em conflito, e diante disto, o entendimento e

a definição das responsabilidades, dos direitos e dos deveres para o uso e gestão do património urbano construído tem que ser explicitados.

Há ainda no processo de Reabilitação bens patrimoniais tombados, classificados por vínculo à memória, relevância cultural, artística e histórica. Mesmo nos casos em que essa propriedade é particular, seus atributos e valores pertencem à coletividade, e à luz desse princípio, o tombamento, do ponto de vista jurídico, não impõe restrições ao bem, mas explicita o interesse comum de preservação.

O processo de reabilitação urbana abrange distintas formas de intervenção no nível do espaço e do parque imobiliário: renovação de porção do território, revitalização urbana, requalificação urbana, reabilitação de edifícios, restauro de edifícios, reconstrução, renovação, conservação ou manutenção. (Ver Anexo I)

Do ponto de vista *social*, a reabilitação urbana busca o fortalecimento de um processo de qualificação do espaço construído, à medida que o valor atribuído às intervenções físicas se justifica, acima de tudo, pelo que se reverterá em termos de qualidade de vida, de universalização do acesso à cidade e de distribuição equitativa dos benefícios das operações. É na relação de forças exercidas por pressões de ordem econômica e social no ordenamento do espaço urbano que a reabilitação, enquanto forma de gestão territorial, se concretiza: buscando o desenvolvimento das potencialidades locais, encarando o desenvolvimento econômico não com um fim em si, mas um meio para atingir a organização social local, pois tenta criar condições materiais para manutenção de uma vida digna na cidade.

Segundo Costa e Ribeiro, a relação entre reabilitação urbana e desenvolvimento social local se estrutura a partir da conjugação das diferentes vertentes que fazem parte do próprio processo da reabilitação, quais sejam: *'especificidade da lógica das relações sociais entre atores presentes e da cultura própria ao objeto de intervenção; protagonismo activo das populações locais no processo de reabilitação por meio de distintas formas de participação – como legitimação, concessão, ou mobilização de recursos; manutenção da população enquanto tecido social vivo e que, portanto, se transforma; manutenção da cultura local enquanto instrumento de afirmação identitária e de capacidade inovadora, e inclusão da intervenção*

reabilitadora num processo de reabilitação alargado e participativo a partir do planeamento interativo'. (Costa, A; Ribeiro, F, 1989).

Em relação à importância do valor social da reabilitação, há que se enfatizar as dinâmicas sociais desencadeadas através do fortalecimento do fator social no processo da reabilitação. Em se tratando de uma gestão integrada entre ações setoriais de políticas públicas e participativas no tocante ao fortalecimento do envolvimento ativo dos atores intervenientes, a reabilitação *'estimula um processo de conscientização e de desenvolvimento do sentimento de pertencimento'* ao próprio processo. (Idem, 1989)

Além disso, ações voltadas à melhoria do patrimônio construído, se devidamente articuladas a outras ações de caráter social, poderão contribuir para a criação de oportunidades de emprego e geração de renda à população local, tais como capacitação de mão-de-obra para realização das obras a partir de técnicas específicas e treinamento profissional para estimular atividades econômicas já presentes nas áreas de intervenção.

Do ponto de vista *econômico*, um dos aspectos que justificam a reabilitação urbana no patrimônio urbano construído, tenha este valor histórico-cultural ou não, é que ele se constitui em bem econômico e que, portanto, *'deve ser capitalizado enquanto parte integrante de um plano de desenvolvimento econômico'*. Outro aspecto é o fato de que as operações de reabilitação geram empregos diretos e indiretos, particularmente relacionados ao setor da construção civil, resultam em áreas mais atrativas aos investidores e turistas, neste último caso, quando são os aspectos culturais que propulsionam a prática reabilitadora. (Dijkgraaf, 2004)

Neste sentido, a reabilitação urbana se constitui em componente importante do planeamento e de Políticas Urbanas, pois pode exercer impacto direto no mercado de habitação – demanda e oferta -, no universo de empregos, nas formas de participação e engajamento social nas decisões; intervém na reversão do processo de degradação física do ambiente construído e explicita em suas estratégias de ação o objetivo de redução de desigualdades sociais.

Na ordem do universo das relações custo/benefício que compõem a reabilitação, os custos devem passar a ser contabilizados em termos econômicos e sociais, ou

seja, o retorno dos investimentos nas operações de reabilitação urbana, do ponto de vista dos objetivos do poder público, deve se viabilizar em termos de operações de custo-benefício que atendem ao interesse e bem estar coletivo, garantindo melhores condições de habitabilidade e qualidade de vida à população, resguardando ao mesmo tempo, o patrimônio histórico-cultural, quando existente.

Já, do ponto de vista do setor privado, o interesse das operações de reabilitação urbana está vinculado à capacidade de obtenção de lucro, seja através da valorização direta do bem patrimonial, seja de forma indireta como valorização de seu entorno - valores agregados, em função dos resultados da reabilitação.

Nas intervenções físicas realizadas no parque imobiliário, os custos que compõem o processo de reabilitação abrangem materiais utilizados, técnicas construtivas empregadas, mão de obra especializada, *know-how* de tecnologia apropriada, disponibilidade de financiamentos, linhas de subsídios, incentivos legais e fiscais, com predominância de intervenções realizadas caso a caso. Parte, portanto, do princípio da especificidade do objeto no qual se quer intervir, em obras de pequena escala. Adiciona-se a isso, o valor dos terrenos e imóveis escolhidos dada a localização dos mesmos: a disponibilidade de infra-estrutura, acessibilidade e equipamentos sociais e urbanos existentes, tais como centros médicos, escolas, entre outros.

Ainda que a infra-estrutura deva ser readequada de acordo com o adensamento esperado da área objeto de intervenção nas operações de reabilitação, a otimização de seu uso e distribuição a um maior número de beneficiários resulta em significativos impactos positivos com vistas a reverter padrões horizontais e extensivos de crescimento e desenvolvimento da cidade que, além de onerarem os gastos públicos, refletem modelos urbanos e sociais extremamente desiguais.

Com vistas a atrair investimentos privados às áreas objeto da reabilitação urbana, procura-se, muitas vezes, rentabilizar operações que incrementem as atividades turística e cultural. A partir de atividades desta natureza, benefícios econômicos são revertidos a outras atividades a elas vinculadas indiretamente que, por sua vez, nem sempre beneficiam a população local.

A constante apropriação das potencialidades culturais como força propulsora para alavancar a mobilização de investimentos privados em áreas centrais, através da intervenção em edifícios de interesse histórico-cultural, convertidos em pólos culturais de usufruto restrito, produz ilhas melhoradas em meio a tecidos urbanos degradados e desagregados socialmente⁵. Esta forma de alinhamento da dimensão econômica com a cultural, se não acompanhada de medidas voltadas ao equacionamento de questões sociais, torna-se potencial estratégia de gentrificação⁶ das áreas de intervenção, alterando o perfil dos usuários e frequentadores e transferindo, sem resolver os problemas sociais para outras localidades.

Segundo Costa e Ribeiro (1989:95), referenciando-se em Alfama, um dos bairros históricos habitacionais objeto de intervenção, a reabilitação urbana combinou *'soluções arquitetônicas e modos de gestão estratégica do processo adequados às características sócio-culturais do bairro e à complexidade do jogo de atores'*, e se estruturou a partir de três importantes componentes cuja articulação tornou-se a base para a viabilidade do processo integrado de desenvolvimento social local:

- Componente sócio-cultural, apontada como *'pilare mobilizador do processo de reabilitação urbana'*;
- Componente econômico-profissional, em que o sucesso e a continuidade do processo da reabilitação dependerão de *'mecanismos auto-sustentados de dinamização no plano da formação, do emprego e das atividades econômicas'*;
- Componente habitacional, enquanto condição para *'reconstituição de um quadro de vida que permita a reprodução dinâmica do tecido social e da matriz cultural'*.

5 Utilizou-se, aqui, o termo desagregação social empregado por Lopes (1991:73), conotando *'manifestação nas condições altamente deficientes do quadro de vida e, muitas vezes, nas destruições sem objetivo, nos comportamentos hostis, nas manifestações de violência e de marginalidade'*.

6 Segundo Smith e Willians (1986), o termo *'conota um processo que opera nos mercados habitacional e fundiário e se refere ao desenvolvimento e à reestruturação dos espaços e do uso do solo urbano. Nesse processo, a reabilitação habitacional (deslocamento da população habitante de baixa renda e transformação de área com imóveis abandonados em bairros de classe média, acarretando em valorização da propriedade imobiliária) é uma das facetas de uma reestruturação mais profunda em termos econômico, social e espacial, em que a gentrificação apresenta-se como uma componente espacial visível dessa transformação social e que, enquanto um processo espacial urbano, contribui para determinação social e diferenciação de classes'*. De acordo com Marcuse, (In Smith e Willians, 1986: 8), *'abandono e gentrificação não são processos isolados e integram uma única transformação econômica no mercado da terra urbana, visão esta que confronta o*

Se tal importância se expressa na esfera conceitual e no escopo de atuação da reabilitação, na prática ela se torna relevante e factível somente a partir das condições específicas que configuram o objeto a ser reabilitado e das condições, também particulares, criadas para atuação e performance do poder público em todas suas instâncias e demais atores sociais envolvidos no processo.

A experiência de Lisboa com a reabilitação urbana de suas áreas históricas habitacionais degradadas e a experiência de São Paulo com a reabilitação integrada do habitat em perímetros da área central serão abordadas nos capítulos seguintes com o intuito de, através das mesmas, refletir sobre o papel das unidades de gestão local nas políticas de reforma e planejamento urbano.

O foco da reabilitação urbana de Lisboa foi bairros históricos habitacionais degradados, nos quais não havia *'elevado grau de desagregação social mas sim, tratavam-se de zonas que permaneceram ocupadas, maioritariamente por populações que trabalham, dispondo, no entanto, de fracos recursos'*. (Lopes, 1991:73)

Em Lisboa, o diagnóstico elaborado pelos Gabinetes Técnicos sobre as dinâmicas funcionais e econômicas, sociais e urbanas das áreas objeto de reabilitação mostrou que estes constituíam bairros com fortes dinâmicas vivenciais pautadas nas relações de vizinhança, nas práticas sociais de identificação coletiva com o território habitado, na particularidade do tecido urbano e sua morfologia e nas atividades econômicas de pequeno porte, sempre muito atreladas às formas de vivência desses bairros.

Apesar da degradação física e da desertificação nesses bairros, a *'estrutura do tecido social e da matriz cultural com características claramente identificáveis e diferenciadas (...) e a exuberância das práticas de sociabilidade quotidiana e festiva'* expressavam a manutenção de uma vitalidade e harmonia local. (Costa, F; Ribeiro, M, 1989: 87)

*entendimento de que a gentrificação seja um reversão em pequena escala e bem vinda de um processo de decadência que se manifesta através do abandono de determinadas áreas**. (tradução livre feita pela autora)

Em São Paulo, como veremos adiante, as áreas degradadas em distritos centrais da cidade apresentam, predominantemente, população residente provida de fracos recursos econômicos e habitando em sua maioria imóveis alugados, presença marcante de moradores de rua (habitando baixos de viadutos, ruas ou albergues), número elevado de cortiços como forma de habitação, e moradias precárias em condições de habitabilidade.

Trata-se de áreas estigmatizadas pela presença de parque imobiliário e espaços públicos degradados, com problemas relacionados à falta de segurança e escassez de áreas verdes, que vêm perdendo população, particularmente de classe média, e atividades que se deslocaram para outras áreas. Todavia, a boa acessibilidade, a disponibilidade de infra-estrutura existente, a alta oferta de empregos e a presença de muitos imóveis vazios ou subutilizados constituem fatores potenciais para reversão dessa realidade que se apresenta, desde que o poder público oriente suas ações para garantir a otimização e melhoria desse ambiente urbano construído. Para isto, como veremos adiante, dispõe de uma série de instrumentos urbanísticos e legais que, se aplicados e implementados de acordo com princípios redistributivos dos benefícios gerados na cidade, poderá assegurar melhorias a estas áreas degradadas, e melhores condições de vida à população que a habita.

A reabilitação urbana de áreas centrais degradadas pode ser entendida como meio potencial para a indução do desenvolvimento local, e cuja particularidade enquanto forma de gestão urbana se traduz no universo de ações norteadoras e metodologias de trabalho adotadas, no âmbito da gestão do processo, para a viabilização e concretização dos objetivos estabelecidos.

A reabilitação urbana integrada coloca-se como prática através da qual interesses conflitantes, porém legítimos, são evidenciados localmente, requerendo capacidade de gestão, de negociação, de articulação, de mobilização de recursos humanos, técnicos e financeiros, de coordenação, de mediação e consolidação de parcerias entre os setores público, privado, terceiro setor e sociedade civil, conduzidos pelo poder público, primando em garantir o interesse público e coletivo.

É à luz desta perspectiva que as experiências selecionadas neste estudo serão abordadas.

1.2 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Tendo em vista o carácter diferencial de maturidade das práticas de reabilitação urbana das áreas centrais abordadas neste trabalho, contou-se no caso de Lisboa com ampla documentação das práticas e dos processos implementados, enquanto em São Paulo, levando-se em conta a recente implementação do PRIH, a existência e disponibilidade de material mostrou-se relativamente reduzida⁷.

Portanto, às entrevistas⁸ e trabalhos de campo realizadas em ambos os casos acrescenta-se, em São Paulo, algumas observações participantes da autora e de outros partícipes na implementação do PRIH, em função de sua atuação profissional junto ao poder público municipal na gestão 2001-2004, no âmbito do PRIH / Morar no Centro

A discussão sobre a prática de uma gestão urbana integrada e participativa e da forma específica de organização institucional do poder local adotada com vistas a viabilizar essa prática, fundamenta-se em investigação empírica e teórica. Em Lisboa foram realizadas entrevistas, visitas in loco às áreas dos GTL's, pesquisa teórica e levantamento documental junto aos GTL's Alfama e Mouraria. Em São Paulo, os trabalhos de campo realizados na experiência profissional do autor no setor habitacional da gestão municipal de São Paulo contribuíram para a análise, ao que foram adicionadas entrevistas e pesquisa teórica.

A pesquisa teórica estruturou-se a partir de:

- i) Identificação das fontes de informação relevantes para a pesquisa;
- ii) Levantamento documental, bibliográfico e iconográfico (revistas, jornais, publicações oficiais, periódicos) em arquivos, bibliotecas, centros de documentação e órgãos públicos;

7 Em Lisboa, os dados obtidos neste estudo foram obtidos nos GTLs Alfama e Mouraria, centros de documentação, textos publicados entrevistas. Em São Paulo, foram obtidos a partir da experiência de trabalho da autora na Sehab, entrevistas, material produzido pelos EAs e pela coordenação do Morar no Centro, e texto elaborado e apresentado por ex-membros do EA PRIH Luz à AMPUR, em 2005. Complementam estas fontes de informação, os textos constantes da bibliografia compilada.

8 Em Lisboa, foram realizadas entrevistas com: Arquiteto ex diretor da DMRU Filipe Mario Lopes; Arquiteto Diretor do GTL Mouraria – Paulo Silva; Técnica de Comunicação Social do GTL Alfama – Susana Lourenço Marques; Presidente da Junta de Freguesia do Distrito da Sé – Álvaro Manol da Costa; Sociólogo do ISCTE e ex integrante do GTL Alfama – Firmino da Costa. Em São Paulo, as entrevistas foram feitas com: ex-coordenadora do Morar no Centro – Helena Menna Barreto Silva; ex coordenadora do EA PRIH Luz – Letizia Vitale; ex-coordenadora do EA PRIH Glicério – Beatriz Kara José.

- iii) Visitas *in loco* aos Gabinetes Técnicos Locais em Lisboa e aos Escritórios Antena em São Paulo e às suas respectivas áreas de intervenção;
- iv) Entrevistas realizadas com profissionais atuantes nestas experiências.

CAPÍTULO 2

GABINETE TÉCNICO LOCAL NA REABILITAÇÃO URBANA DOS BAIRROS HISTÓRICOS HABITACIONAIS DE LISBOA

'A criação do Gabinete Técnico Local pela Câmara Municipal de Lisboa, em 1985 vem institucionalizar o processo de reabilitação urbana em Alfama. A nova definição simbólica do bairro oficializa-se, ganha consagração jurídica. O GTL passa a constituir a materialização institucional dessa definição oficializada, e sua presença no bairro contribui para a sedimentação no local e fora dele da nova imagem de Alfama como objeto de reabilitação' (Costa, A; Ribeiro, M, 1989:90)

Vista do Núcleo Histórico de Alfama em Lisboa

Paula Padovani, 2004

O objetivo deste capítulo é discorrer sobre a estrutura e a prática dos Gabinetes Técnicos Locais –GTL's- na cidade de Lisboa, da gestão e do planeamento inerentes ao processo de reabilitação urbana de seus bairros históricos habitacionais, destacando os arranjos institucionais do governo municipal (a Câmara Municipal de Lisboa), posto que se constituem em extensão do poder público em nível local. Para tanto, apresenta a estruturação do Programa de Reabilitação Urbana implementado em nível nacional, onde se desenhou a concepção dos GTL's a serem operados em várias partes do país, e cujo suporte foi fundamental à experiência de Lisboa. Na sequência, é feita uma leitura da cidade de Lisboa para contextualizar em sua realidade específica o processo de reabilitação urbana para, e por fim, é apresentada a experiência dos GTL's.

2.1 CONTEXTUALIZANDO A REABILITAÇÃO URBANA

O contexto nacional político português em que o conceito e a prática dos Gabinetes Técnicos Locais foram lançados é o primeiro passo para entender melhor a razão de ser destas estruturas locais criadas pelo poder público, em pleno processo de democratização do país após anos vividos sob o regime salazarista. Decisões políticas e controle financeiro altamente centralizados na figura do governo central caracterizaram o longo período de dependência dos governos locais em relação ao Estado Salazarista

O processo de transição para o regime democrático no país deveu-se, em grande parte, ao crescente descontentamento da população, através de manifestações populares de natureza reivindicatória por melhores condições de vida e habitacionais. Juntamente a isso, o processo de independência das ex-colônias portuguesas levou, já nos últimos anos do regime salazarista, a um leque de reformas sociais no país.

O processo revolucionário culminando em 1974 com a 'Revolução dos Cravos', baseou-se no apoio dado pelos militares organizados no movimento das forças armadas aos movimentos populares, que eclodiram particularmente nas principais cidades do país.

Após 1974, o processo de institucionalização da democracia representativa nas cidades orientou-se por reformas no sistema institucional público e embasamento legal, implicando em progressivo fortalecimento de esferas locais de governo.

Durante o Governo Provisório, constituído entre 1974 e 1976, dentre as diretrizes estabelecidas no Programa Nacional das forças armadas, destacava-se o fortalecimento das instâncias locais de governo com ênfase na participação ativa dos cidadãos na esfera política, acrescido de reformas necessárias na administração pública.

A reformulação da estrutura orgânica governamental desencadeada pela Revolução assim, como o processo de democratização, constituíram a base para muitas das iniciativas que se consolidariam em termos de políticas públicas, visando aproximar a máquina pública das necessidades locais da população.

Nesta perspectiva, o Programa Nacional 'Serviço de Apoio Ambulatorial Local' (SAAL), lançado em 1974 e extinto em 1976, constituiu-se em importante antecedente, como 'forma embrionária' da concepção dos Gabinetes Técnicos Locais, que se tornariam nacionalmente implantados.

Equipes técnicas especializadas foram criadas para operar próximo e junto à população moradora de habitações precárias ou degradadas, com o propósito de equacionar e solucionar a questão habitacional nas áreas urbana, rural e sub-urbana, nas quais a natureza dos problemas e as possíveis soluções difeririam significativamente.

A filosofia norteadora desta experiência embasou-se numa intervenção de carácter técnico, fisicamente descentralizada e de apoio às iniciativas das populações locais através da valorização da identidade local, do respeito ao tecido urbano e social existentes, além de apoiar o processo de mobilização da população local, a participação da mulher e salientar a importância das Associações de Moradores. (Coelho, 1993)

No decorrer da Operação SAAL, princípios norteadores de uma política de reabilitação urbana, baseados em '*...Operações planeadas de iniciativa do Estado e das Municipalidades, executadas por entidades públicas e entidades privadas interessadas, com ações de promoção económica e social...*', foram sendo adotados com o compromisso de manter a população residente no local após as intervenções. (Santos, 1989: 12)

Em relação ao ordenamento territorial e à habitação, após a Revolução dos Cravos, aos poucos, os governos locais foram sendo dotados de instrumentos novos e apropriados e mecanismos para que operassem de maneira efetiva em termos legais, jurídicos e administrativos. No entanto, ainda assim, a descentralização de tarefas e responsabilidades foi acompanhada por uma constante luta dos governos locais para disponibilização de meios efetivos de atuação, como recursos humanos, técnicos e financeiros.

2.2 PROGRAMA DE REABILITAÇÃO URBANA

Entre os instrumentos instituídos, em 1985 foi lançado o Programa Nacional de Reabilitação Urbana – PRU –pela Secretaria do Estado de Habitação e Urbanismo com a finalidade de conferir apoio técnico e financeiro às municipalidades, passando a incorporar, além das intervenções físicas em edifícios existentes, intervenções em espaços públicos.

Este apoio seria possível “... *em casos em que as autarquias ultrapassassem suas capacidades e responsabilidades relativas à concessão de auxílio financeiro recebido do governo central, especificado na Lei de Finanças Locais...*” (Santos, 1989: 13).

Com relação à assistência técnica para fins de reabilitação urbana, 38 Gabinetes Técnicos Locais – GTL's – foram criados através de contratos assinados entre o Estado Nacional e diversas Câmaras Municipais para operarem nas dependências físicas das respectivas municipalidades e, implantados em áreas de intervenção espacialmente definidas. No entanto, a implantação se deu às custas do Estado, o qual durante um período de dois anos responsabilizava-se em pagar as equipes técnicas, através da Direção Geral de Planeamento Urbano – DGPU, com a possibilidade destes GTL's terem seu funcionamento estendido por um prazo máximo de um ano.

Ao longo desse ano adicional, o Estado reduziria sua contribuição para o pagamento das equipes, passando a conceder 75% dos gastos totais enquanto os outros 25% passariam a ser pagos pela municipalidade. Uma vez findada esta fase experimental, o município deveria tomar para si a responsabilidade de financiar os GTL's, incorporando-os ao orçamento próprio e equipe técnica de funcionários públicos.

À parte a dimensão técnica do GTL, seu universo de competências pode ser sintetizado em uma variedade de atividades consistindo de “... *elaboração de projetos, acompanhamento de obras, informação e apoio aos proprietários e habitantes para dinamizar a participação na reabilitação de edifícios e na obtenção de apoio financeiro, emissão de parecer relativo ao uso das áreas e dos edifícios reabilitados, emissão de licenciamento e proposição à municipalidade para*

disponibilização de habitação de carácter temporário necessária dadas as operações de reabilitação". (Oliveira, 1988: 11)

Acrescenta-se a esse universo, o papel de mediação dos atores urbanos intervenientes e a gestão dos recursos financeiros através da *"...apresentação, numa base anual, do programa trienal, do orçamento e de relatório das atividades para serem aprovados pela Autarquia."* (Oliveira, 1988:11)

Os contratos de auxílio financeiro, assinados da mesma forma pelo Estado e pela Autarquia, continham especificados: *"...o programa de atividades e respectivo orçamento, a quantia de 50% do custo total relativo à infra-estrutura assumido pelo governo central, a participação de outras entidades centrais na provisão de serviços e, a quantia do financiamento a ser concedido às municipalidades pelo Instituto Nacional de Habitação – INH – para a aquisição e execução de obras , no âmbito do Programa de Reabilitação Urbana". (Idem, 1988: 11)*

Além disso, Comissões Técnicas de Acompanhamento da Reabilitação Urbana – CTARU – foram criadas a fim de garantirem a coordenação entre distintos órgãos e departamentos do governo central, facilitar a articulação entre estes e os GTL's.

Em 1986, com a reestruturação na organização institucional nacional do governo, extingui-se a Direção Geral de Planeamento Urbano – DGPU, cujas competências legais foram transferidas para a Direção Geral de Ordenamento Territorial – DGOT e, foram constituídos os Comitês de Coordenação Regional - CCR no âmbito do Ministério de Planeamento e Ordenação Territorial.

Em 1988, o Programa de Reabilitação Urbana foi relançado sob a denominação 'Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas' - PRAUD, pela Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento Territorial.

O impacto dessas reformas sentiu-se substancialmente nas formas de organização institucional da esfera pública de poder e no apoio concedido pelo governo central às municipalidades para fins de reabilitação e renovação urbana, além de destinar-se à preparação de atividades para respectivas operações. Para cada operação definiu-se uma Comissão de Acompanhamento constituída por

representantes da Autarquia, da Direção Geral de Ordenamento Territorial e do Comitê de Coordenação Regional.

Enquanto parte integrante do orçamento da Direção Geral de Ordenamento Territorial, através do PRAUD poderia ser concedida às municipalidades uma '*comparticipação a fundo perdido*', até o limite de 20% do valor total gasto para a elaboração de *Planos de Pormenores*, tendo a mesma aplicação para os gastos com infra-estrutura. Quanto à preparação das ações de suporte às operações, a Direção concederia uma participação a fundo perdido, até o limite de 75% para a instalação do GTL e seus respectivos gastos com recursos humanos, no período de um ano, com possibilidade de renovação. (Santos, 1989)

A reabilitação urbana e habitacional em zonas históricas de Lisboa não pode ser desvinculada de seu *status* enquanto capital portuguesa, cidade portuária, e principal centro administrativo do país, parte de um conjunto urbano metropolitano, e de país membro da Comunidade Européia. Essa contextualização é importante para entender a magnitude das intervenções e opções de formas específicas de gestão urbana adotadas na cidade, dentre estas, a reabilitação.

Por esta razão, a reabilitação urbana de zonas históricas da cidade constitui parte de uma política nacional de ordenamento territorial e de uma política urbana extensiva a toda a cidade. Seu planejamento refletiu, por um lado, a necessidade de modernizar-se, dada sua condição de país membro da Comunidade Européia e, por outro, a necessidade de equacionar questões de ordem econômica, social, cultural e urbana locais.

No início da década de 1990 (com a reabilitação urbana em andamento) é elaborado o Plano Estratégico de Lisboa pela Câmara Municipal, orientado a partir do ideário '*Lisboa: Capital Atlântica da Europa*'. Nesse momento, a reabilitação urbana de zonas históricas ganhou nova força ao extrapolar a dimensão concreta da busca por melhorias de condições e qualidade de vida no âmbito local, para fortalecer a dimensão simbólica de afirmação de sua identidade cultural a ser projetada no cenário da Comunidade Européia.

O Plano Estratégico trabalhou com diferentes escalas de intervenção para estruturar um ordenamento territorial que considerasse tanto a identidade cultural

local como também a capacidade da cidade de competir no novo cenário mundial. Sua vocação oceânica norteou a definição de estratégias de intervenção urbana e de linhas de desenvolvimento para distintas zonas identificadas da cidade, com base no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades.

Da mesma forma que se atribuiu importância no Plano Estratégico à reabilitação urbana de zonas históricas, a renovação urbana de uma extensa área junto ao Tejo⁹ – área da EXPO 98 e EXPO URBE - marcou seu contraponto no conjunto das intervenções efetuadas em Lisboa.

Isto posto, convém salientar que a cidade de Lisboa combinou em diferentes áreas a prática da reabilitação urbana (atrelada à salvaguarda de seu patrimônio arquitetônico e histórico e à garantia da população residente ao final das intervenções) com a renovação urbana na política de intervenção do espaço urbano, sendo que ambas apontam para a reafirmação da identidade cultural portuguesa e de Lisboa.

Dado este panorama evolutivo da concepção dos GTL's e desta prática no âmbito nacional, o presente trabalho prossegue com uma introdução do contexto de Lisboa, com vistas à instalação e implementação de GTL's.

2.2.1 LISBOA E SEUS NÚCLEOS HISTÓRICOS HABITACIONAIS

De acordo com o Censo realizado em 2001 no país pelo Instituto Nacional de Estatística - INE, a população de Portugal totalizava 10 milhões de habitantes dos quais, em 2000, 64% viviam em áreas urbanas, sendo a região metropolitana de Lisboa (constituída por 17 municipalidades), habitada por cerca de 27% (2.662.949) da população.

⁹ Trata-se de uma *'antiga área industrial decadente e poluída, marcada pela presença acentuada de galpões industriais obsoletos, aterro de lixo, armazenagem de antigos armamentos e de habitação social, de localização central e estratégica do ponto de vista metropolitano'*. As estratégias de intervenção para essa área pautaram-se em dois eixos distintos: uma parte destinada à EXPO 98 (exposição mundial organizada para fins de promoção internacional) e outra destinada à EXPO URBE para fins de *'regeneração urbana'*, cujo projeto de urbanização voltou-se à criação de distritos de negócios, hotéis de primeira classe, infra estrutura de telecomunicações, ligação de diferentes regiões a partir do transporte nodal, parque urbano e área residencial destinada às classes sociais abastadas (Van Den Berg, L.; Braun, E.; Van Der Meer, J., 1997)

Figura 2.1 Cidade de Lisboa

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 1993: 38.

Em 2001, o município de Lisboa apresentava uma população de 564.657 habitantes, sendo os bairros centrais altamente adensados, habitados predominantemente por população idosa que dispõe de recursos financeiros reduzidos, com baixos índices de alfabetização, e vive em edifícios degradados.

A cidade divide-se em 53 unidades administrativas territorialmente organizadas - as Freguesias-, com diferenças significativas em termos de área e densidade. Cada Freguesia está sob a competência de um órgão autárquico local denominado 'Junta de Freguesia', eleito a cada 4 anos, simultaneamente às eleições para a municipalidade.

Este poder administrativo local, composto por corpo executivo e de representantes, desempenha funções de apoio social, mediação dos interesses da população e provisão de serviços locais.

Figura 2.2 *Freguesias da Cidade de Lisboa*

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 1992 a.

Através de protocolos assinados entre cada Junta e a Municipalidade, subsídios municipais são concedidos para a execução de pequenas obras locais relativas a melhorias das condições de habitabilidade, num tratamento dado caso a caso. Além disso, as Juntas provêm serviços gratuitos à população, como serviço odontológico, médico, creche e assistência jurídica, com base em pequeno orçamento advindo de taxas cobradas pela prestação de outros serviços locais (funerários,...).

Em termos de crescimento urbano e padrões de desenvolvimento, Vilaça aponta para uma lógica de ocupação extensiva da cidade de Lisboa, em que o processo de urbanização estimulado pelo forte êxodo rural em direção à cidade no início do século XX fundou-se na valorização da terra e da propriedade imobiliária, consolidando uma relação dicotômica entre centro e periferia, a partir de um 'movimento radio-cêntrico' em direção aos limites da cidade. (Vilaça, E; Guerra, I, 1994).

O processo de metropolização, baseado em rearranjos das atividades industriais, na terciarização da economia nos distritos centrais e na periferização da função residencial, tem sido determinante na remodelação e organização espacial e

nas dinâmicas sociais (redistribuição da população no espaço, mobilidade, migrações, viagens origem-destino e relações sociais).

Vilaça identifica, atualmente, uma mudança nesse processo marcada por significativa busca em *'qualificar-se intensivamente o ambiente construído'*, o que tem sido apreciado em políticas urbanas que visam priorizar a perspectiva de reabilitação urbana, para assegurar a melhoria do parque imobiliário degradado existente, em particular a habitação. (Idem, 1994)

Reabilitação de Edifício em Alfama

Paula Padovani, 2004

Fachada Imóvel Degradado

Paula Padovani, 2004

A região metropolitana de Lisboa apresentava crescimento populacional constante, porém com a desaceleração desse ritmo ao longo da década de 1980, a cidade apresentou uma perda de 17,9% de sua população num período de 10 anos, de 1981 a 1991. (Araújo, 1995)

As áreas centrais históricas, apesar da diminuição registrada de densidade populacional, permaneceram com densidade alta, apresentando variações em algumas Freguesias, de 300 a 500 habitantes por hectare. (Moita, 1995)

Desta forma, distritos centrais lisboetas têm perdido, de forma geral, população e função residencial. Desertificação humana – grupos jovens e de classe média abandonando áreas residenciais centrais -, envelhecimento da população, abandono e deterioração física dos edifícios e dos espaços públicos, constituem alguns dos fatores agravantes do declínio da qualidade das condições de vida nestas áreas.

Diante deste quadro, as práticas de reabilitação urbana têm buscado dinamizar as potencialidades locais em termos de oportunidades econômicas e de coesão do tecido social e urbano existentes.

Atividade Comercial Diversificada de Pequeno Porte

Paula Padovani, 2004

Paula Padovani, 2004

O grande desafio neste processo é atrair novos e diversificados grupos para viverem nas áreas centrais mantendo, ao mesmo tempo, habitantes atuais, ou seja, buscar um balanço social e uso misto em termos de funções, a fim de evitar como decorrência das operações de reabilitação um processo de gentrificação e de práticas especulativas.

A orientação para atuação nos tecidos urbano e social existentes, devidamente valorizando-os e considerando-os em suas diferentes dimensões e reconhecendo a importância de cada um, traduz uma atitude pública para o fortalecimento da identidade local.

Neste cenário, no início dos anos 80, forte movimento social de natureza reivindicatória, constituído predominantemente por habitantes do distrito histórico central de Alfama, teve ampla repercussão entre outros grupos, em particular intelectuais e artistas, contribuindo para desencadear uma série de ações do poder público visando solucionar questões relativas à habitação e condições de vida da população. Expressão desse movimento foi o manifesto publicado intitulado 'Alfama: Morte ou Recuperação'. (Lopes, 1995)

Com base nessas reivindicações populares, em 1985, a municipalidade de Lisboa criou dois Gabinetes Técnicos Locais - GTL's, em caráter piloto para atuarem na reabilitação urbana dos distritos históricos de Alfama e Mouraria.

Para esta finalidade, embasamentos jurídicos e legais já existentes passaram a dar suporte à intervenção nesses distritos, a partir de instrumentos disponíveis e de programas recentes lançados pelo governo central, para apoio às operações de recuperação de áreas urbanas degradadas a serem promovidas pelas autoridades locais.

Em termos de políticas públicas, os principais objetivos norteadores da criação dos GTL's referem-se à *"... consolidação de práticas locais de reabilitação e de um mecanismo de continuidade, enquanto componente da futura política urbana municipal"*. Consequentemente, o escopo de ação dos GTL's visava, em sua concepção, criar uma dinâmica de intervenção local e elaborar planos integrados, compatíveis com as diretrizes definidas no *Plano de Pormenor* ou de *Salvaguarda* (DGOT, 1989: 7), que serão detalhados adiante.

2.2.1.1 HABITAÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍTICA URBANA

A habitação apresentou-se como fator propulsor do processo de intervenções e estratégias de ação dos Gabinetes, criados enquanto instrumentos de política urbana para gestão territorial integrada.

Em termos de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, o Plano de Pormenor desenvolvido por cada GTL, *"...desenvolve e realiza propostas para organização espacial de qualquer área específica dentro do território municipal, definindo em detalhes a concepção de formas de ocupação e servindo de base para projetos executivos de infra-estrutura, arquitetura dos edifícios e áreas externas, em conformidade com as prioridades estabelecidas nos programas executivos que integram os Planos Diretor e de Urbanização."* (Idem, 2000)

Tendo em vista a grande extensão dos problemas atrelados à habitação nas áreas de intervenção – edifícios degradados, falta de manutenção e necessidade de modernização de acordo com mudanças nos padrões de vida – e os perfis social e económico dos habitantes - população idosa de baixa renda, vivendo predominantemente na forma aluguel, –, alguns programas foram formulados a fim

de promoverem alternativas de financiamento, que possibilitassem aos agentes envolvidos nestas operações desempenhar funções e assumir responsabilidades no processo de reabilitação.

Entre os instrumentos de política urbana utilizados, destacam-se os mecanismos regulatórios das relações sociais, particularmente entre proprietários e locatários, através da '*Lei de Arrendamento*'. Esta lei manteve congelados os valores dos aluguéis desde a década de 1920, sem que tivessem ocorrido reajustes que pudessem reverter ao proprietário algum rendimento razoável a ser utilizado para fins de manutenção dos edifícios. Quando os reajustes eram possíveis, ainda eram inferiores à evolução dos custos, significando que o valor do aluguel destoava dos preços praticados no mercado.

Habitação em Núcleos Históricos de Lisboa

Paula Padovani, 2004

Concomitantemente ao processo de descapitalização dos proprietários, locatários não possuem à disposição meios financeiros para realizarem as intervenções e, nos casos em que possuem, predomina a mentalidade de que estariam investindo numa propriedade que não lhes pertence, na qual em última instância, o beneficiado seria o proprietário.

Tal conjunção de fatores conduziu a uma importante opção política tomada pela Direção Municipal de Reabilitação Urbana na época, fundamentada na noção de que reabilitação, enquanto contraposição à construção de novas moradias, constitui-se em um importante instrumento para reverter o processo de periferização. Assim, o conceito de 'obra mínima' adotado visava conter o aumento dos custos das

intervenções e manter o valor patrimonial da maioria dos edifícios. (Arquiteto Filipe Lopes, em entrevista realizada em julho 2004).

A intervenção mínima, portanto, traduz uma atitude pública voltada a criar mecanismos de caráter social e econômico visando melhorias das condições de vida e de habitabilidade e mantendo os habitantes atuais, ou seja, busca conter práticas especulativas que poderiam levar a um futuro processo de gentrificação nas áreas sob operações. A unidade de intervenção é o edifício e as operações necessárias realizam-se caso a caso, priorizando os mais graves e aqueles cujo status jurídico da propriedade facilitavam o processo.

Visando apoiar esse tipo de operações, diferentes programas foram lançados principalmente pelo governo central, ficando sua gestão e implementação a cargo das autoridades locais, com a finalidade de subsidiar proprietários e locatários para a realização das operações necessárias.

Dentre estes, destacam-se os programas (Ver Anexo II):

- PRID – *Programa para Recuperação de Imóveis Degradados*
- RECRIA – *Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados*
- REALOJAR – *Regras Especiais para Alojamento dos Agregados Familiares nas Áreas Críticas de Recuperação*
- PERU – *Plano de Emergência para Reabilitação Urbana*
- REHABITA – *Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas*
- RECRIPH – *Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal*
- Programa de Incentivo ao Arrendamento Jovem

À parte destas iniciativas e programas, protocolos estabelecidos entre a Câmara de Lisboa e a Junta de Freguesia permitem a esta última intervir em obras urgentes e pequenas para melhoria de edifícios, mantendo a prática de investimentos públicos em imóveis privados sem retorno para o orçamento público.

Em termos gerais, a recuperação de edifícios e de unidades habitacionais abarca diferentes ações e envolve diferentes atores. A Câmara desempenha papel importante ao intervir diretamente nos edifícios de sua propriedade e em edifícios particulares – nos casos das *Obras Coercivas*¹⁰ – além, de prover apoio técnico aos proprietários para que realizem as obras.

Outras propostas de programas foram elaboradas pela Câmara com a finalidade de disponibilizar diferentes instrumentos para as ações diretamente relacionadas a outras esferas da reabilitação, como por exemplo:

- *Programa de Desterciarização* – estímulo para que certas atividades mudem-se para outras áreas seguindo-se a reconversão para função habitacional dos edifícios que passariam a estar vagos;
- *Programa de Estruturas* – apoio financeiro aos proprietários para reforço estrutural dos edifícios e melhorias na segurança;
- *Programa de Integração Social da População Urbana* – criado no âmbito da Comunidade Comum Européia para financiar formação profissional envolvendo técnicos para reconstrução urbana, agentes locais para atividades de turismo, requalificação profissional (Câmara Municipal de Lisboa, 1989).

Concomitante a este conjunto de ações e intervenções no parque imobiliário, também no âmbito da Reabilitação Urbana foram lançados os Projetos Integrados, concebidos pontualmente e implementados pela Câmara Municipal de Lisboa nas áreas de intervenção dos Gabinetes Técnicos Locais, com o objetivo de potencializar a atividade turística para o desenvolvimento econômico local a partir da valorização sócio cultural, e aproveitando-se da capacidade de atratividade dessas áreas.

Os Projetos Integrados implantados foram: Chafariz de Dentro em Alfama, Teatro Taborda na Mouraria, Convento das Bernardas em Madragoa, Palácio Marim Olhão no Bairro Alto, e Castelo de São Jorgena Alfama

A participação de diferentes atores sociais envolvidos no processo de reabilitação colocou-se como *'eixo estruturante do conjunto dos projetos*

¹⁰ Ato administrativo através do qual a autoridade local pode tomar posse administrativa da edificação cujo proprietário não esteja cumprindo as exigências de conservação por meio de melhorias, previstas no regimento geral de edificações urbanas. Nestes casos, o poder público substitui-se ao proprietário e executa as melhorias necessárias. (Cordeiro, 2000)

integrados, criando possibilidades para mobilização de recursos, adesão de outros atores ao processo, e importante também, porque implicou nos domínios de intervenção e decisão. ' (Costa e Alves, 1996: 70).

2.2.2 CONSTITUIÇÃO E ATUAÇÃO DOS GABINETES TÉCNICOS LOCAIS (GTL)

A implantação de GTL's e implementação desta prática de atuação em distritos históricos habitacionais de Lisboa vincularam-se diretamente ao Programa de Reabilitação Urbana, e se fundamentaram no conceito de uma estrutura de apoio para as intervenções necessárias, em termos técnicos e administrativos, enquanto um corpo operacional atuando como extensão do governo municipal.

Figura 2.3 Município de Lisboa e Gabinetes Técnicos Locais

Fonte: Lopes, 1995: 24

Tal concepção confere peculiaridades à prática de cada GTL, principalmente em termos de metodologia de ação, na medida em que lidam com questões específicas características do território e da população em questão, apresentando variações no que se refere às seguintes dimensões, conforme identificado no Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Alfama (Câmara Municipal de Lisboa et al, 1997 a) e nos Cadernos de Reabilitação Urbana sobre a caracterização sociológica da habitação e da população (Câmara Municipal de Lisboa, 1991 a e 1991b):

- social (perfil dos residentes, dos proprietários, dos inquilinos, usuários, organizações, entidades, instituições e comerciantes),
- econômica (atividades operando na área, dinâmicas e relação com áreas adjacentes),
- urbana (qualidade e manutenção dos espaços públicos e ambiente coletivo),
- ambiental (infra-estrutura, transportes e áreas verdes),
- habitacional (déficit e condições de deterioração e obsolescência do estoque existente)
- cultural (presença e condições de manutenção e preservação do patrimônio existente).

Devido a essa complexidade e diversidade da natureza dos problemas enfrentados nesses bairros centrais, a criação dos GTL's – estruturas de base territorial – apoiou-se na atuação de equipes multidisciplinares constituídas essencialmente por técnicos especializados nas áreas administrativa, de paisagismo, economia, engenharia civil, assistência social, sociologia, geografia, psicologia, topografia, história e outras formações segundo as necessidades locais, em geral sob a coordenação de um arquiteto.

Os critérios para seleção das áreas de intervenção de cada GTL foram estabelecidos conforme o estado de degradação do estoque habitacional – principal preocupação das reivindicações da população residente nesses bairros -, qualidade dos espaços públicos, presença de patrimônio cultural, arquitetônico e histórico manifesto em forte identidade social e cultural, predominância de população idosa, baixos índices de alfabetismo, baixa taxa de população economicamente ativa, déficit e inadequação de infra-estrutura e facilidades públicas existentes e, precárias condições de habitabilidade. (Lopes, 1995)

Foram demarcados quatro GTL's na área central (Mouraria, Alfama, Bairro Alto e Bica, e Madragoa), abrangendo 10% da população de Lisboa (Lopes, 1995: 15) e 12 % da área municipal (Vasco, 1995:19). Cada GTL compreende um conjunto de freguesias, tendo, portanto, sua atuação mais abrangente do que as próprias Juntas.

Para fins de exemplificação, o GTL do distrito histórico central de Alfama compreendia inicialmente, em 1990, uma população total de 7.473 habitantes nas Freguesias de Santo Estevão e de São Miguel, residentes de 721 edifícios e 3.102 unidades habitacionais. Já em 1992, a municipalidade propôs a ampliação da área de intervenção, passando a englobar as Freguesias de Santiago, Sé e Castelo, aumentando a população para 12.574 habitantes, 1.272 edifícios e 5.702 unidades habitacionais. (Câmara Municipal de Lisboa et al, 1997b).

Estes números caracterizam um universo que, no entanto, não pode ser generalizado e estendido para os casos de outros GTL's, uma vez que diferem em tamanho de área e de população.

2.2.2.1 INSTÂNCIA DECISÓRIA E CONTROLE DE RECURSOS

Tendo em vista tais especificidades sociais, econômicas e territoriais, as despesas correntes e custos relacionados ao funcionamento dos GTL's e às operações de reabilitação consequentemente também apresentam diferenças. Inicialmente, de acordo com o Programa de Reabilitação Urbana, a equipe deveria ser contratada às custas do Estado, ao passo que o apoio logístico seria assegurado pela respectiva Câmara Municipal, no que se incluía um local para instalação do gabinete, seu mobiliário, material e equipamentos necessários para seu funcionamento.

Inicialmente, a relação direta entre os GTL's pilotos e o presidente da Câmara de Lisboa conferiu a esta instância de atuação, o GTL, maior autonomia política para tomada de decisões relativas ao planejamento e práticas de gestão, fato este reforçado pela localização física na área de intervenção e pela demanda de rápidas decisões relativas aos casos emergenciais de degradação. Por outro lado, os GTL's ainda mantiveram-se dependentes de procedimentos burocratizados na medida em

que todas as questões administrativas concentravam-se nos Serviços Centrais da Câmara.

A centralização de competências de outras Direções na figura da Direção Municipal de Reabilitação Urbana influenciou de forma positiva a performance dos GTL's, especialmente nas intervenções físicas e procedimentos administrativos, dada a maior autonomia daquela Direção na tomada de decisões; mais expeditas e efetivas na busca de soluções para questões emergenciais.

A criação e fortalecimento da Direção significaram para os GTL's a coesão e consolidação de um fio condutor de suas ações em termos gerais, apesar das questões específicas e realidades próprias relativas a cada um.

A atual estrutura institucional, definida em 2002, redistribuiu as competências entre as várias Direções, acarretando na redução no poder de tomada de decisões da Direção de Reabilitação Urbana, uma vez que a integração intersetorial tornou-se mais difícil, assim como as decisões comuns que atendem finalidades específicas de cada setor. O mesmo se verifica nos procedimentos administrativos, na medida em que a Direção voltou a depender dos Serviços Gerais da Câmara.

Tal encolhimento das competências e consequentemente do poder decisório da Direção estendeu-se aos GTL's, que deixaram de ser responsáveis pela gestão e planeamento em suas respectivas áreas de ação.

Em termos financeiros, a Câmara aloca parte de seu orçamento para a Direção de Reabilitação Urbana para cobrir gastos com recursos humanos, estrutura física, material, equipamentos e atividades operacionais. Além desses, a Direção também opera recursos provenientes de distintos programas no âmbito da Reabilitação Urbana, através de seu departamento financeiro.

Os GTL's não possuem qualquer contabilidade e, portanto, dependem da gestão do orçamento feita pelo departamento financeiro da Direção.

Para todos os itens de despesa dos GTL, desde os mais simples relacionados à compra de material para atividades diárias, era necessário obter a aprovação do departamento financeiro da Direção. Dependendo da natureza das despesas, era

necessário o envio de requerimento a níveis hierárquicos superiores dentro da Direção, ou ainda, em alguns casos específicos, a aprovação pelo presidente da Câmara de Lisboa.

Até 2002, cada GTL mantinha um '*Fundo de Manejo*', ou seja, uma quantia da verba de cada GTL ficava disponível para ser gerido e usado pelo próprio gabinete e, assim que gasto e devidamente justificado ao departamento financeiro, este deveria repor o valor. No entanto, sem o *Fundo de Manejo*, qualquer despesa do GTL (hoje, Unidade de Projeto) tem que seguir um longo procedimento, desde o requerimento e, avaliação, até aprovação da natureza do gasto e do valor.

Figura 2.4 GTL's Lisboa - Áreas de Intervenção

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 1992 a.

O escopo de ação dos gabinetes pode ser sintetizado num leque de princípios e estratégias de intervenção baseados numa atitude assumida pelo poder público de articular as dinâmicas arquitetônica, urbana, social, cultural e econômica através do processo de reabilitação enquanto parte de um planeamento mais amplo e, de garantia de interação e debate com a população local.

Para além da natureza emergencial e imediatista das ações iniciais nos casos de edifícios em estado extremo de degradação na área de intervenção, levando em conta uma perspectiva a mais longo prazo, os levantamentos desenvolvidos por cada GTL conferiram uma base mais sólida à definição de diretrizes estratégicas gerais para o conjunto das intervenções:

'...Salvaguardar contratos de aluguel existentes, reverter o processo de degradação física, orientar proprietários a reassumirem suas responsabilidades na manutenção dos edifícios, estimular a compra de imóveis ao invés do aluguel, melhorar e modernizar padrões das habitações, reverter o processo de envelhecimento da população, reduzir a densidade populacional nos distritos históricos, conter práticas especulativas, assegurar a manutenção de postos de trabalho existentes e qualificar atividades econômicas tradicionais, proteger o patrimônio cultural, valores e referências sócio-culturais, valorizar o tecido social.' (Câmara Municipal de Lisboa et al, 1989).

As competências e metodologia geral de ação de um GTL são descritas a seguir:

1. Levantamentos

Os levantamentos efetuados pelos GTL's tiveram o propósito de ampliar o conhecimento da realidade com a qual estavam lidando, em termos sociais, econômicos, arquitetônico e cultural, além de fornecer uma base sólida para a gestão e o planejamento da reabilitação de forma coerente e realista.

O tratamento das informações coletadas foi fator essencial para os GTL's atingirem suas metas e assim, a sistematização, a organização de um banco de dados, a produção e publicação de documentos relativos ao trabalho desenvolvido e ao diagnóstico levantado, constituem procedimentos importantes e parte de uma estratégia de divulgação de informações relevantes para acesso de todas as partes envolvidas e atores urbanos intervenientes no processo de reabilitação.

Isto implicou na criação de condições para que as informações fossem sistematizadas para livre acesso pela população. A importância da informação precisa e sua constante atualização possibilita o dimensionamento real do problema e dá suporte a uma abordagem flexível de planejamento dada a natureza dinâmica das mudanças que ocorrem no espaço urbano.

O cruzamento de dados e informações coletadas através do contato direto com a população constitui uma das principais bases para que o GTL identifique potencialidades e oportunidades existentes em um dado espaço e sociedade, para sugestão de melhorias e de desenvolvimento local. A relação entre as áreas levantadas e seus entornos com a cidade em sua totalidade enfatiza uma abordagem holística ao invés de isolada das operações de reabilitação urbana, ainda que muitas delas sejam em áreas fisicamente delimitadas.

Figura 2.5 Estado de Conservação dos Edifícios - Núcleo de Alfama

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 1993: 66.

▪ *Levantamento Populacional*

Fornece a evolução de dados demográficos e econômicos da população em questão: estrutura etária e de gênero, índices de alfabetização, densidade demográfica, origens geográficas e movimento de migrações, emprego, atividades

profissionais, população economicamente ativa, arranjos de grupos domésticos, composição familiar, e renda.

- *Levantamento Habitacional*

Fornece um quadro do estoque habitacional existente – público e privado: condições físicas dos edifícios e unidades habitacionais, taxas de ocupação das unidades habitacionais, status e regime jurídico da propriedade, atores sociais intervenientes no processo de reabilitação urbana e, representações sociais relativas à habitação e ao bairro.

- *Levantamento do Uso do Solo*

Fornece dados da dinâmica e estrutura funcional referente à natureza e características das principais atividades presentes na área de intervenção e, portanto, o dinamismo econômico, imobiliário, urbano e social.

2. Planos de Pormenor e Planos de Salvaguarda

Cada GTL é responsável pela elaboração de um Plano de Pormenor e de Salvaguarda (este último, nos casos em que haja presença de patrimônio a ser preservado), compatível com as diretrizes gerais para a cidade, definidas no ordenamento espacial e planeamento mais amplos para a totalidade da cidade, previstas no Plano Diretor.

O Plano de Urbanização compreende: memorial descritivo e justificativa, plano financeiro, elementos cartográficos, mapa da situação existente e de sua inserção no Plano Diretor, caracterização urbana escrita e cartográfica (física, social-demográfica, urbana e arquitetônica, inventário de patrimônio arquitetônico e tipologias).

Ver a seguir exemplos de Planos de Urbanização dos Núcleos Históricos de Lisboa.

Figura 2.6 Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Alfama

Fonte: Lopes, 1995: 25

Números: 12.574 habitantes, 1.272 edifícios e 5.702 unidades habitacionais, em 1997 (Câmara Municipal de Lisboa et al, 1997b).

GTL: 32 funcionários (Câmara Municipal de Lisboa, 1993: 64)

Figura 2.7 Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Mouraria

Fonte: Lopes, 1995: 25

Números: 956 edifícios em 1992 (Câmara Municipal de Lisboa, 1993:78)

Figura 2.8 Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa

Fonte: Lopes, 1995: 26

Números: 3.705 unidades habitacionais e 10.000 habitantes (Câmara Municipal de Lisboa, 1993:114)

Figura 2.9 Plano de Urbanização do Núcleo Histórico do Bairro Alto e Bica

Fonte: Lopes, 1995: 27

Números: área de 50 ha, 1850 edifícios, 7981 unidades habitacionais e 21.393 habitantes (Câmara Municipal de Lisboa, 1993:96)

3. Gestão e Planeamento

O GTL é responsável em promover gestão urbana participativa e planeamento integrado em sua área, em articulação com outros serviços técnicos municipais de gestão urbana. Com respeito à habitação, é responsável pela gestão social do parque habitacional público e das realocações necessárias.

O GTL concentra uma variedade de procedimentos administrativos e competências relativas a serviços municipais aos quais a reabilitação urbana se vincula. Juridicamente, é responsável em assumir a *"...posse administrativa em casos de intervenção pública em edifícios de particulares na área de intervenção, deve emitir licença para uso e ocupação de vias públicas, pode adquirir propriedades ociosas e realizar expropriação de edifícios, emitir parecer e prover informação à população quanto ao diagnóstico da área e aos direitos respectivos aos diferentes atores urbanos, através de um Serviço de Atendimento"* (Câmara Municipal de Lisboa, 1989).

4. Intervenção Social

Através de contato direto (individualmente, através de residentes ou associações organizadas, entidades públicas e através das 'Juntas de Freguesia') com a população que habita e atua na área de intervenção, o GTL promove a participação, a mobilização para aumentar o nível de conscientização da população para os problemas e possibilidades de mudança.

Com a intervenção social, busca-se desenvolver projetos de geração de emprego, reinserção social e implementação de serviços públicos através da dinamização e potencialização dos recursos locais existentes.

5. Intervenção Física

Realizam-se basicamente nas áreas de infra-estrutura e espaços públicos, serviços públicos, e obras em edifícios públicos e privados. Engloba a elaboração de projetos, fiscalização e supervisão, adequando e compatibilizando infra-estrutura e serviços existentes com distintas operações relativas ao conceito de reabilitação urbana, tais como reconstrução, restauração, recuperação e requalificação.

Figura 2.10 Tipo de Intervenção nos Edifícios – Núcleo Alfama

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 1993:66.

2.2.2.2 PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO

Com base na democracia representativa, a população elege seus representantes locais de 4 em 4 anos para ambas a Câmara Municipal de Lisboa e as Juntas de Freguesias. De fato, as Juntas constituem canal legítimo e institucionalizado de participação, do bairro e do distrito, representando a população na Assembleia Municipal Geral que se reúne a cada três meses, contando com os vários partidos políticos.

As 'Juntas' promovem, mensalmente, um encontro público para que os habitantes debatam questões vinculadas às suas experiências de vida e ao convívio nos bairros.

À época da implantação dos GTL's em Lisboa, muitos bairros apresentavam-se organizados em Associações dos Moradores – corpos jurídicos desempenhando papel de relevância junto às Juntas de Freguesias, aos GTL's, aos proprietários, locatários e outros representantes da coletividade para o debate sobre o processo de reabilitação.

A participação da população vem sendo colocada como um dos pilares mais importantes para o conceito integrado de reabilitação, no qual a população é simultaneamente objeto e sujeito da intervenção, determinando o principal rumo do processo. A noção de participação alargada envolvendo ativamente todos agentes sociais apoiou-se inicialmente em uma forte vontade política de posicionar também a população como protagonista no processo de tomada de decisões. (Ribeiro, 1991)

Os princípios políticos adotados pelos GTL's em suas ações, têm se fundamentado na noção de reabilitação enquanto perspectiva de desenvolvimento social, econômico e ambiental local, no qual a participação traduz-se em conscientização e responsabilidade no papel que cada agente interveniente assume na gestão participativa e integrada, além de estimular a identificação da população com todo o processo.

2.2.2.3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DOS GTL

Em 1985, foram criados os GTL's de Alfama e Mouraria em Lisboa, em caráter de experiência piloto, no âmbito do Programa Nacional de Reabilitação Urbana. Com base em marco legal existente, as equipes dos GTL's foram mantidas com recursos provenientes do orçamento do governo central alocado para custos com recursos humanos, enquanto as Câmaras Municipais deveriam prover o suporte logístico para o funcionamento dos GTL's.

Em 1987, a manutenção e funcionamento dos GTL's foi transferida para a Câmara de Lisboa, através da incorporação dos gastos e custos com pessoal, equipamentos, instalação e material de escritório ao orçamento municipal.

Àquela altura, outros GTL's estavam sendo criados, todos diretamente vinculados ao Presidente da Câmara sem qualquer corpo mediador, mas os

procedimentos administrativos ainda apresentavam-se fragmentados tendo que passar pela Divisão Municipal de Serviços Centrais, instância onde todos os procedimentos administrativos e burocráticos da cidade se concentravam.

Na perspectiva de estender a filosofia e prática da experiência dos GTL's a outras áreas, em 1990, foi criada na estrutura institucional municipal, a Direção Municipal de Reabilitação Urbana – DMRU, uma estrutura interdisciplinar responsável pela coordenação de todos os GTL's, ao passo que as questões relativas a outras partes da cidade mantiveram-se sob outra Direção Municipal, ambas diretamente ligadas ao presidente da Câmara.

Figura 2.11 Estrutura Orgânica DMRU em 1992

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 1992 b.

Visando acelerar procedimentos administrativos relacionados à Reabilitação Urbana nas áreas de intervenção sob a responsabilidade de cada GTL, estes tiveram o escopo de ação progressivamente ampliado.

Competências de outros departamentos municipais vinculados às áreas históricas – por exemplo, Planeamento e Gestão Urbana, Construção e

Conservação de Edifícios, Gestão Social do Parque Habitacional e Patrimônio Cultural – passaram a concentrar-se na Direção Municipal de Reabilitação Urbana, marcando uma mudança da abordagem setorial até então adotada para uma abordagem integrada em relação à área de intervenção, centralizada na figura da Direção. Nas outras áreas urbanas manteve-se a abordagem setorial.

A organização interna da DMRU apresentava uma divisão entre macro e micro estrutura, sendo a macro constituída de divisões distribuídas horizontalmente onde se concentravam coordenação e orientação dos GTL's, além de instâncias administrativas de apoio a toda organização da Direção.

A Divisão de Planeamento responsabilizava-se por toda informação, estudos gerais e definição de áreas relevantes para intervenção; a Divisão Normativa e de Relações Exteriores responsabilizava-se por questões legais e jurídicas, diálogo com experiências internacionais em reabilitação urbana e documentação especializada relativa a suporte jurídico e social e, a Divisão de Fiscalização de Obras e Estudos de Viabilidade responsabilizava-se por estudos de viabilidade para todas as operações e controle de orçamento. Juntas estas divisões chegaram a totalizar equipas de 70 pessoas.

Paralelamente, no mesmo nível hierárquico das divisões, outro corpo concentrava procedimentos administrativos, com controle sobre a movimentação dos processos judiciais, emissão de notificações e uma equipa de contabilidade delegada pela Direção de Finanças Públicas para atuar no âmbito da DMRU, totalizando cerca de 42 funcionários públicos, sendo que apenas com exceção dos advindos da Direção de Finanças, todos os outros integravam o pessoal da DMRU.

Diretamente vinculada à diretoria da DMRU, havia uma micro estrutura organizacional composta por dois departamentos onde os GTL's se agruparam. Cada GTL continha, em sua organização interna, instâncias de apoio administrativo e de planeamento aos setores social, jurídico e de obras, integradas e distribuídas horizontalmente.

A estrutura operacional horizontal do GTL, atrelada à coordenação, consistia de um Setor Social – levantamentos, contato e atendimento à população; Setor Jurídico – orienta, apóia e informa atores urbanos locais envolvidos na reabilitação;

Setor de Obras Privadas – controla o estado de conservação dos edifícios, faz apreciação de projetos submetidos à municipalidade, fiscaliza, notifica e apóia o Programa RECRIA (explicado a seguir) em processos de aprovação e de controle de execução; Setor de Obras Municipais – elaboração de projetos, orçamento e fiscalização de obras (Câmara Municipal de Lisboa, 1992b).

Figura 2.12 Estrutura de um GTL em 1992

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 1992 b.

Em termos de pessoal, cada GTL varia em tamanho (número de funcionários) e constituição, de acordo com as características da área de intervenção, mas em geral, eles se dividem em grandes (45 funcionários) e pequenos (13 funcionários).

Esta forma de organização da estrutura institucional fornece um componente interessante para análise futura do ponto de vista dimensional da Direção Municipal de Reabilitação Urbana. Esta Direção atingiu um total de cerca de 332 funcionários, reproduzindo em escala reduzida a estrutura da Câmara, enquanto corpo autônomo e independente em relação a outras direções, ligada diretamente ao presidente da Câmara.

A estrutura permaneceu funcionando até 2002, quando novo rearranjo institucional foi estabelecido na organização interna da Câmara como resultado da orientação decorrente das eleições. No âmbito de tal reestruturação, esta Direção passou a reunir responsabilidades relativas não só às áreas de atuação dos GTL's mas, também, responsabilidades na conservação de outras áreas urbanas, sendo renomeada Direção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana – DMCRU.

Figura 2.13 Estrutura Orgânica atual da Câmara de Lisboa - 2002

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 2002.

Da mesma forma, os Gabinetes Técnicos Locais assumiram nova designação, passando a ser chamados 'Unidades de Projeto', fato que trouxe à tona uma mudança na concepção e filosofia originais dos gabinetes.

Na estrutura atual, competências previamente centralizadas na DMRU relacionadas aos GTL's tornaram-se novamente dispersas entre outras direções. Os GTL's voltaram a depender da Direção Municipal dos Serviços Centrais.

Quanto à organização interna da DMCRU, as instâncias anteriores de apoio em termos financeiro, informativo e administrativo ganharam nova posição na estrutura relacional, colocando-se paralelos às Unidades de Projeto.

Figura 2.14 Estrutura Orgânica da DMCRU

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 2002.

2.2.2.4 MECANISMOS OPERACIONAIS, INSTRUMENTOS URBANOS E LEGAIS

Em adição aos programas urbanos e habitacionais criados no âmbito do Programa de Reabilitação Urbana, descritos a seguir neste trabalho, os enquadramentos mais relevantes legais e administrativos definidos majoritariamente a nível nacional, e provendo os GTL's de ferramentas operacionais para implementação de ações públicas, seguem listados abaixo:

- Lei das Autarquias Locais que no âmbito da reabilitação, confere atribuições às Câmaras em relação ao uso e manutenção dos edifícios.
- Lei de Finanças Locais pela qual o governo central concede auxílio financeiro às Câmaras e dá isenção de licença e de autorização com relação à edificação e conservação.
- Lei do Solo, revisada na década de 1970, que provê a administração de instrumentos para exercer controle sobre práticas especulativas e lidar com questões relativas à habitação, uso e ocupação do solo. Estabelece também o Direito de Transferência, através do qual a administração pública tem a preferência nas transações de compra de lotes e edifícios.

Outro, e talvez o instrumento jurídico mais importante criado, foi a definição de **'Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbana'**, na qual instrumentos urbanos específicos podem ser aplicados em áreas delimitadas, visando facilitar e acelerar procedimentos de intervenção. Muitas áreas de intervenção sob a responsabilidade dos gabinetes técnicos foram declaradas áreas críticas.

Este instrumento permite desapropriações em caráter mais urgente baseando-se na declaração de utilidade pública da propriedade imobiliária, além de conferir à autoridade pública a faculdade de assumir posse administrativa de imóvel em vista de ações e medidas requeridas para respectiva recuperação ou reconversão.

- Lei de Base do Ordenamento Territorial e Urbano: baseada no princípio da *subsidiariedade* (coordenação entre procedimentos relativos aos diferentes níveis da administração pública) com o objetivo de enfatizar o nível de decisão mais próximo dos cidadãos, a participação e a integração intersetorial, esta lei define instrumentos de gestão territorial e regula as relações entre diferentes níveis da administração pública com a população e representantes de distintos interesses econômicos e sociais. (Cordeiro, 2000)

Figura 2.15 GTL Alfama - Limites da Área Crítica

Fonte: Lopes, 1995: 2

Em relação à participação da população no sistema de gestão territorial, a Lei 48\98 em seu Capítulo I, Seção I, artigo sexto, enfatiza que “... *todos os cidadãos e associações de representantes dos interesses econômico, social, cultural e ambiental têm o direito a participar na elaboração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.*” (Idem, 2000).

Na sequência do conteúdo deste artigo, “... *o referido direito de participação consiste da possibilidade de formular sugestões e requerer explicações ao longo do processo de elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação, além, de consistir de intervenções a partir de espaços de debate público, precedendo obrigatoriamente a aprovação de qualquer plano, tomada enquanto instrumento de gestão*”. Subsequentemente, a entidade pública responsável deve colocar a público o plano através de comunicação social. (Cordeiro, 2000)

- Regimento Geral de Edificações Urbanas – RGEU: define códigos normativos e regula a aplicação dos instrumentos definidos em seu enquadramento legal.

No que se refere à conservação de edificações, o regimento especifica que a cada 8 anos, ações de melhorias devem ser realizadas pelo menos uma vez. Em caso de não cumprimento do que está previsto legalmente, a autoridade local pode tomar posse administrativa da edificação em questão e tomar o lugar do proprietário na execução das melhorias necessárias.

A realização da *Obra Coerciva* é precedida por notificação oficial ao proprietário. Os custos relacionados às obras em imóvel particular, assumidos pelo setor público para fins de execução em substituição ao proprietário, são de responsabilidade do proprietário e neste caso, devem ser pagos ao governo, dentro de prazo especificado. (Idem, 2000)

2.3 REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DE LISBOA

Os Gabinetes Técnicos Locais na experiência de Lisboa constituem-se em uma extensão da administração municipal (Câmara Municipal de Lisboa), atuante a nível

distrital e, portanto, parte integrante do modelo institucional e organizacional da esfera pública, no âmbito do processo da reabilitação urbana.

A implantação dos gabinetes técnicos locais pela municipalidade de Lisboa, resultou em uma redefinição da estrutura institucional, traduziu uma atitude alternativa à performance pública em relação à realidade e aos atores sociais, contrapondo-se à abordagem estritamente tecnocrática, centralizada e distante da realidade.

O caráter instrumental da gestão pública local, através da Câmara Municipal de Lisboa, que consiste basicamente em *'responder a demandas imediatas'*, no atendimento das necessidades e reivindicações da população local, é apontada como uma prática personalizada no âmbito do funcionamento do governo local, correndo o risco de assumir relações clientelistas em solucionar problemas básicos da população (Mozzicafreddo et al, 1988, p.56).

Quanto ao envolvimento social nas questões de nível local, aponta-se uma carência de mobilização e de *'dinâmicas conjuntas da sociedade local'* caracterizada por uma *'atitude passiva e reivindicatória, pulverização de associações e organizações centradas na defesa de interesses corporativos...'* .A definição dos termos de relacionamento nessa base entre o governo municipal e a sociedade explicita um *'relacionamento direto, imediato e individual com cidadãos em detrimento de uma relação de participação e de reciprocidade negocial, formalmente instituída e com objetivos a longo prazo'*.(Mozzicafreddo et al, 1988, p.58)

Frente a este quadro, a atuação dos GTL's inaugurou uma possibilidade de redefinição das bases sobre as quais o poder público passou a interagir no nível do distrito, aproximando-se não só dos problemas dessas áreas centrais degradadas, mas também, da população que as habita.

Pesquisa¹¹ realizada em alguns municípios portugueses aponta para o fato de que o poder local tende a manter-se distante da sociedade e vinculado a grupos partidários, a partir da prevalência de formas individualizadas de relacionamento, que há uma carência de mecanismos de consulta pública pela municipalidade, e que o papel das associações locais vem diminuindo e mesmo perdendo representatividade, resultando e fortalecendo a importância de mecanismos de legitimidade através de procedimentos eleitorais (Mozzicafreddo et al, 1989).

A ação do poder público municipal voltada ao território e à sociedade materializa-se em projeto político, no qual o território torna-se campo para aplicação de conceitos e práticas inovadoras. Neste sentido, Guerra salienta que *'...poder local torna-se sujeito na medida em que possui sua própria coerência constituída, que o autonomiza enquanto poder ativo através de ações políticas'* (Guerra, 1986, p.60).

A identificação da estrutura hierárquica na qual os gabinetes técnicos locais se inseriram para fins de operacionalização de programas elucida alguns aspectos limitantes e outros propícios ao exercício de sua função pública. Os GTL's tornaram-se expressão de uma busca pela autonomia de gestão e de planejamento, em nome das especificidades econômica, social e cultural do território em que atuam.

A Câmara Municipal de Lisboa é parte integrante de uma estrutura administrativa mais ampla que conecta a cidade às regiões e ao governo central. As Direções Municipais, divididas setorialmente, e todos os órgãos que integram a cadeia administrativa sob a presidência da Câmara, têm suas competências delegadas de acordo com a estrutura hierárquica interna da administração local e a estrutura política.

Desde sua criação pela Câmara Municipal, os Gabinetes Locais ocuparam diferentes posições na estrutura institucional municipal. Num primeiro momento,

11 A pesquisa " Poder Local, inovação urbana e austeridade fiscal", realizada no âmbito do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia/ISCTE, e referida no 1º Congresso Português de Sociologia, em 1988, discorre sobre formas de interação entre poder municipal e sociedade local através de modelos de gestão pública e de representatividade e legitimidade das ações municipais. A pesquisa agrupou as formas de reconhecimento da legitimidade das ações municipais em: legitimidade através de procedimentos, ou seja, mecanismos eleitorais; através de conteúdos – resultados das ações em termos de atendimento às necessidades e demandas; através de participação – baseada em formas de negociação e consulta e, através de poder carismático e personalizado (Mozzicafreddo, et al, 1989)

estiveram vinculados diretamente ao presidente da Câmara, num segundo, subordinaram-se a uma Direção Municipal criada para fins de coordenação dos gabinetes existentes e ampliação dessa experiência a outras áreas da cidade e, mais recentemente, a partir da reformulação da estrutura da Câmara em 2002, foi realizada nova redefinição de competências e de dinâmicas relacionais com os demais departamentos e direções municipais.

A descentralização da estrutura municipal através da implementação dos Gabinetes significou uma maior convivência do poder público com os problemas das áreas abrangidas, e maior receptividade e abertura da máquina pública na busca de soluções apropriadas.

A localização física na área de intervenção tem se mostrado positiva pela maior acessibilidade dos habitantes locais à gestão pública, ao seu quadro de funcionários e às informações sobre as operações almejadas além, de fortalecer iniciativas interativas entre os Gabinetes e atores locais, através de contato direto. Em última instância, tal proximidade vem traduzindo aumento das expectativas e demandas, tanto por parte dos habitantes quanto do quadro de funcionários dos gabinetes em atingir seus propósitos.

Do ponto de vista financeiro, a atual supressão do '*Fundo de Manuseio*' coloca-se como um elemento, dentre outros, que evidencia o processo de encolhimento das responsabilidades dos gabinetes e as limitações impostas quanto a iniciativas gerenciais.

Em termos gerais, a estrutura orgânica municipal decorrente do arranjo institucional de 1992, com a já criada Direção Municipal de Reabilitação Urbana, estabeleceu uma base horizontal interdepartamental e ao mesmo tempo centralizada, na estrutura daquela Direção, do ponto de vista das funções e do fortalecimento da efetividade na gestão e coordenação de ações.

Se por um lado tal estrutura buscou a integração e racionalização dos procedimentos administrativos, opondo-se ao caráter burocrático e vertical das dinâmicas internas da máquina pública municipal, por outro, a composição da Direção em macro e micro estrutura acabou por constituir uma 'mini Câmara', reproduzindo em escala reduzida as formas relacionais da estrutura municipal

global e requerendo, simultaneamente elevada capacidade de organização dado o grau de complexidade atingido: elevado número de funcionários e, portanto, necessidade de atenção especial à gestão de recursos humanos, critérios distributivos de alocação dos recursos entre os gabinetes com base em suas necessidades e demandas específicas, ou seja, gestão financeira, produção, controle e divulgação de informações.

A centralização de competências setoriais também conduziu, em algumas circunstâncias, a situações de rivalidade entre esta Direção e as demais que tiveram suas competências deslocadas. Essa situação expressa um fortalecimento político diferenciado desta Direção em relação às demais, explicitando o suporte e reconhecimento político para com essa instância da estrutura da Câmara. Também decorrente de uma forte opção política, o conceito de *'obras mínimas'* balizou a atuação dos Gabinetes para a formulação e solução de problemas urgentes e imediatos nas áreas objeto de intervenção, principalmente relacionados a condições habitacionais.

As dinâmicas relacionais estabelecidas entre Gabinete e outros atores intervenientes no processo da reabilitação, expressaram o reconhecimento pela esfera pública da importância dos cidadãos enquanto fonte de conhecimento e de informação específicos e agentes ativos na transformação da realidade, e fomentaram, a partir da participação conferir visibilidade, afirmação e legitimidade ao processo.

A forma de relacionamento entre técnicos dos gabinetes e os habitantes definiu-se a partir de uma abordagem pessoal e profissional, fato que estimulou a confiança mútua e uma maior desburocratização. A *'periferização'* (autonomia) dos gabinetes devido à sua estrutura organizacional inerente e aos mecanismos de funcionamento dentro da estrutura da Câmara Municipal conferiu-lhes uma *'abordagem sistêmica -observação de causas, condições e formas de balanço-capaz de conectar concepção, decisão e ação, face aos problemas identificados'*. (Ribeiro, 1991).

Portanto, o processo de intervenções tem se mostrado ajustável e específico a particularidades de cada área de intervenção, conferindo aos GTL's um viés prático

e flexível para a moldagem de ações de acordo com as dinâmicas existentes identificadas.

Relativamente às competências e distribuição de poder para tomada de decisões, a reforma de 2002 na estrutura da Câmara significou um retorno aos procedimentos burocráticos fragmentados e à setorialização das competências.

A partir de 2002, todos os procedimentos administrativos para aprovação ou emissão de documentos relativos à reabilitação urbana, que anteriormente estavam centralizados na Direção Municipal de Reabilitação Urbana para facilitar e acelerar os processos, foram novamente transferidos para a competência da Direção Municipal de Serviços Centrais, instância responsável por todo e qualquer procedimento para a cidade inteira, atendendo ao mesmo tempo as demais Direções Municipais.

Finalmente, essas mudanças significaram para os Gabinetes Locais redução de competências que, de instância de mediação responsável pelo planeamento e gestão do processo da reabilitação urbana, passaram a unidades de projeto. Embora não responsáveis pela provisão de serviços básicos, os Gabinetes buscavam facilitar os procedimentos para que os serviços fossem providos e acessados pelos habitantes locais.

A alteração na designação formal, passando de Gabinetes Técnicos Locais para 'Unidades de Projeto' restritas à execução de projetos técnicos, expressa uma fragmentação na estrutura da gestão pública até então praticada, em que tais unidades já não têm mais controle sobre o processo de reabilitação na sua totalidade e cujas orientações e valores atribuídos às escolhas políticas passam a ser estabelecidos por outros níveis hierárquicos e segmentados dentro da estrutura institucional da Câmara Municipal.

A reciprocidade no reconhecimento que se estrutura a partir da teia de relações entre os gabinetes e os habitantes está relacionada às formas como seu processo interno de trabalho se organizou, à estrutura hierárquica na qual se inseriram e, finalmente, às bases em que os vínculos e interfaces entre a organização interna dos gabinetes e o ambiente externo foram estabelecidos.

O gabinete local, enquanto corpo mediador e negociador, articulou interesses conflitantes dos atores intervenientes no processo da reabilitação, reconhecendo necessidades e capacidades mútuas e interdependentes. Com este propósito, a mobilização social contribuiu para a identificação dos atores sociais e das lideranças existentes ou mesmo potenciais para envolverem-se posteriormente no processo, passando a atuar como agentes multiplicadores para alcançarem outros atores.

Contudo, apesar dos esforços empreendidos pelos gabinetes locais para a coordenação dos interesses e atores e balanço entre necessidades e capacidades, o equilíbrio entre grupos exercendo pressão local sobre o poder público, na perspectiva da reabilitação – setor da construção civil, pequenas construtoras, proprietários (público e privado), inquilinos, comerciantes – enfrenta obstáculos decorrentes de fatores e condições que estão além das competências e capacidade de ação dos gabinetes locais.

Para exemplificar uma limitação externa à atuação dos GTL's, geradora de conflito de interesses, pode-se apontar a Lei de Arrendamento que apesar de todas as reformas por que vem passando, manteve-se como elemento de entrave às interações positivas entre atores urbanos, em especial, entre proprietários e inquilinos.

Vilaça aponta para a necessidade de reformulação da política habitacional por parte do governo central que equacione problemas como *'descapitalização dos proprietários que, portanto, não se sentem responsáveis por medidas de preservação; estímulo de práticas especulativas; caráter pontual de várias medidas de preservação adotadas'* (Vilaça, 1994).

O programa de reabilitação urbana buscou, portanto, *'corrigir tendências, balancear funções, harmonizar interesses e redistribuir o valor agregado gerado pela própria reabilitação'* (Idem, 1994).

Esta busca deve ser equacionada no âmbito de políticas públicas, com diretrizes e princípios explícitos e, a partir de ações coordenadas para que não se anulem ou resultem em desperdício de recursos aplicados.

Do ponto de vista das dinâmicas relacionais, a base para alcançar os objetivos da reabilitação é dada pelo relacionamento estabelecido entre a sociedade e a entidade pública - GTL, a partir de distintos mecanismos democráticos locais - representativo e direto- ainda que com intensidades diferenciadas. O GTL integrou a cadeia da estrutura administrativa pública e constituiu sua instância operacional mais próxima dos habitantes. Suas competências e organização derivaram de uma instância eleita, o presidente da Câmara.

Através das Juntas de Freguesias – poder administrativo localmente eleito - a democracia representativa estende-se em nível distrital, constituindo importante canal de interação entre gabinetes e sociedade.

Outras formas de relacionamento entre gabinetes e população baseiam-se no exercício da democracia direta, através de consultas e tomada de decisões. A existência de canais abertos ao diálogo e à interação, característica das dinâmicas de trabalho desenvolvidas pelos gabinetes, apontam para o fortalecimento da democracia participativa, embora a destituição de suas competências iniciais para tornarem-se unidades de projeto tenha alterado a natureza e enfraquecido a intensidade das relações, ao que acrescenta-se a perda de motivação da população para participação ativa – por exemplo, enfraquecimento das associações de moradores - e frequente individualização das questões levantadas relativas à falta de segurança e de degradação física das edificações.

Face à perspectiva de potencializar oportunidades existentes e conhecimento inerente ao território e sociedade abrangidos nas operações de reabilitação urbana, ressalta-se a importância de um processo de desenvolvimento endógeno para práticas de planejamento e de gestão democráticas e legítimas, condizente com o princípio de construção social, tanto do objeto de reabilitação urbana, como referido por Costa e Ribeiro (Costa; Ribeiro, 1989), quanto dos processos implicados.

Do ponto de vista da cultura organizacional interna e das dinâmicas de trabalho do GTL, há que se destacar a filosofia que embasa sua razão de ser: o constante processo de aprendizagem interno e com outros atores, fato que requer incorporação e troca de conhecimento entre os membros da própria equipe na organização interna e, acima de tudo, entre o gabinete e o ambiente externo, ou seja, atores urbanos locais intervenientes naquele dado território.

Um outro aspecto relacionado ao processo de aprendizagem diz respeito à identificação dos habitantes com o processo de reabilitação na sua integridade e o conseqüente fortalecimento do sentimento de pertencer ao processo.

Segundo Ribeiro, a forma interna de organização do GTL se reflete nas dinâmicas relacionais estabelecidas com a população, podendo vir a comprometer a participação ativa dos agentes envolvidos caso o GTL adote uma atitude impositiva ao processo da reabilitação urbana, anulando a legitimidade do conteúdo de suas manifestações e, ao final, entendendo as *'reivindicações da população como um problema adicional ao invés de incorporá-las enquanto aspecto intrínseco ao protagonismo participativo'* (Ribeiro, 1991).

Visto que o incentivo à participação eleva os níveis de expectativa, de demanda e explicita o conflito de interesses e de poder, foi necessário desenvolver um processo de acompanhamento constante, avaliação e monitoramento das atividades, de resultados parciais e seus impactos ao longo do processo de reabilitação face aos objetivos colocados, a fim de que a credibilidade e a confiança mútua entre GTL e população não seja comprometida.

Quanto à avaliação e monitoramento do processo de reabilitação urbana, o presente estudo não se estenderá, pois não dispõe de informações suficientes para sustentar uma análise consistente.

Inicialmente e de forma geral, as operações realizadas pelos Gabinetes voltaram-se prioritariamente a intervenções emergenciais e imediatas como respostas às necessidades urgentes e isoladas em edificações degradadas. Os recursos para estas operações originaram-se de programas específicos, tais como o RECRUA, voltado à reabilitação da habitação de aluguel.

Porém, sem um entendimento claro do programa de reabilitação urbana, de seus propósitos e inserção nas políticas urbanas mais abrangentes, é difícil evitar os riscos inerentes a ações pontuais e fragmentadas, voltadas somente a atender a curto prazo necessidades individualizadas.

A criação da Direção Municipal de Reabilitação Urbana, em 1990, teve o propósito de introduzir a estrutura comum e o fio condutor das diretrizes e princípios necessários para as operações de reabilitação urbana a longo prazo, permitindo as diferentes metodologias de ação adotadas e abordagens dos problemas por cada GTL.

Quanto à participação, duas considerações podem ser feitas. A primeira refere-se à sua natureza pautada em interesses individuais, mais do que coletivos e a segunda, diz respeito ao fato desta mostrar-se dependente, em grande parte, do contato pessoal e da boa vontade da equipe do gabinete.

Embora o senso de identidade da população com o bairro seja forte dado o elevado grau de enraizamento dos habitantes, isso não se reflete diretamente no senso de responsabilidade dos habitantes, os quais geralmente mostram uma atitude passiva face aos problemas sociais e urbanos, esperando que as iniciativas e mudanças sejam promovidas pelo governo.

A motivação dos membros da equipe do gabinete local no desempenho de suas funções pode ser apontada como fator diferencial para o alcance dos objetivos colocados. A própria organização interna de trabalho do gabinete, bem como as características e formas de organização do quadro institucional em que se insere, tornam-se fatores fundamentais para alavancar ou atravancar sua performance, e consequentemente, o processo de reabilitação urbana.

Descontinuidade política e administrativa implica, de forma geral, em mudanças nas equipes e nas prioridades, resultando em alterações no grau de comprometimento da equipe em atingir os objetivos originalmente estabelecidos.

O fortalecimento de diferentes canais de participação, institucionalizados e reconhecidos pelo poder público torna-se necessário para que cidadãos tenham participação efetiva sobre decisões. Estes canais independentes são vitais para garantir a continuidade de projetos, mesmo que enfrentando mudança política e administrativa.

Em uma primeira leitura, o GTL, uma vez criado, torna-se uma estrutura pública permanente, responsável em manter as dinâmicas de reabilitação. Em uma

segunda, pode considerar que uma vez que o GTL tenha atingido seus propósitos enquanto agente de operacionalização da reabilitação, as dinâmicas estabelecidas devem manter-se por si só, tornando-se autônomas e assim, o GTL pode ser extinto.

Por exemplo, a elaboração de um plano de urbanização integrado e participativo constitui um processo, e uma vez concluído e implementado, este objetivo foi alcançado. Avaliação e monitoramento, por sua vez, deveriam ser práticas gerais do poder público.

A experiência de Lisboa tem mostrado que, enquanto inerente ao processo de reabilitação, o GTL ajusta-se em suas funções após ter atingido os objetivos iniciais e se mantém operante, mas sem esvaziar-se de sua razão de ser, princípios e natureza. Posto que a reabilitação urbana combina perspectiva de ações e atividades de curto, médio e longo prazo para atingir seus objetivos, a experiência de Lisboa mostra-se em curso, apesar de seus 20 anos de existência, não tendo portanto, esgotado as capacidades de negociação e mediação entre atores e interesses, coordenação de atividades, intervenções necessárias na área habitacional e, principalmente, relativas à intervenção social.

A presença do GTL é, assim, relevante na área de intervenção e um investimento necessário e produtivo no processo da reabilitação urbana.

Ao combinar a esfera pragmática de ação – abordagem imediata para solução dos problemas – com uma base teórica sólida – conhecimento, informação e estudos desenvolvidos e sistematizados da área de intervenção -, '*auto sustentabilidade*' dos objetivos e das intervenções podem ser alcançadas (Silva, 1998).

Outra perspectiva de garantir a continuidade dos objetivos e das ações baseia-se no princípio de que elementos e mecanismos de desenvolvimento devem ser dados no âmbito das próprias dinâmicas social e urbana existentes, tirando-se vantagem e otimizando recursos humanos e financeiros e conhecimentos locais (Ribeiro, 1991).

CAPÍTULO 3

ESCRITÓRIO ANTENA NA REABILITAÇÃO URBANA INTEGRADA DE PERÍMETROS DA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO

Vista do Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH Luz

Fonte: PMSP – Escritório Antena do PRIH Luz, 2003

Este capítulo trata da atuação do Escritório Antena (EA), enquanto prolongamento da administração municipal com atuação ao nível do bairro, na gestão do Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat –PRIH- em São Paulo. O PRIH foi implementado recentemente pela gestão municipal 2001-2004 em porções da área central com diversidade social e usos mistos, marcadas, sobretudo, pela precariedade das condições de habitabilidade das moradias, parque imobiliário e espaço público degradados, dentre outros aspectos. Para tanto, traça um panorama geral das áreas delimitadas como PRIH e do contexto urbano e social em que este foi estruturado. Ademais, busca elencar as competências do EA (sua unidade de gestão), os mecanismos operacionais e instrumentos disponíveis para implementação do PRIH e as formas instauradas de relacionamento destes com demais departamentos e secretarias da própria prefeitura e com a população local, no âmbito do planejamento e da gestão urbana.

3.1 UM OLHAR SOBRE O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANA NA CIDADE

A acelerada urbanização no Brasil, ao longo do século XX, marcou um padrão de crescimento e de desenvolvimento urbano em que, grande parte da população com reduzidos recursos econômicos, se manteve '*excluída do mercado residencial privado legal e da produção formal da cidade*', fundamentado na expansão horizontal da cidade, expressão da lógica de privação vinculada à diferenciação espacial. (Maricato, 2001:39)

As formas de atuação, ou mesmo a ausência delas, por parte do poder público no controle do ordenamento territorial urbano, evidenciam que o processo de produção do ambiente urbano construído e sua apropriação pela sociedade, tem se orientado por discursos pautados na funcionalidade, no embelezamento e na racionalidade, em detrimento de questões sociais. Haja vista, por exemplo, ações voltadas ao combate aos cortiços na área central na primeira metade do século XX, sob o pretexto de controle da saúde pública.

A gestão pública, por meio da priorização de áreas na cidade para alocação dos recursos públicos, tem contribuído para perpetuação desta dinâmica à medida que concentra investimentos em área que revertem benefícios, principalmente de natureza econômica, a parcelas restritas da população. Criam-se assim, áreas extremamente valorizadas do ponto de vista imobiliário, providas de serviços, equipamentos públicos e infra-estrutura urbana, ao passo que outras se desenvolvem à revelia destas condições.

Em face deste quadro, o poder público, impulsionado pela sociedade, vem abrindo espaço na agenda das políticas públicas para debater e buscar padrões de planejamento e gestão urbana alternativos em termos de abordagem e de enfrentamento dos desafios e problemas urbanos e sociais. O debate atual sobre a política urbana e a gestão pública está vinculado à consolidação de um ideário de produção e apropriação do ambiente urbano construído, pautado no princípio da universalidade do acesso à cidade, à habitação (direito garantido na Constituição, porém, não na prática) e à ampliação dos canais de participação e de interlocução da sociedade na gestão urbana.

O capítulo sobre a Política Urbana da Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, trata do princípio da função social da propriedade, condicionando o direito de propriedade à ordem econômica e acrescentando a idéia de 'dever' de utilização do patrimônio imobiliário, de acordo com o interesse público. A função social da propriedade fundamenta-se no cumprimento de exigências previstas em lei, tal como a utilização do menor aproveitamento previsto do solo urbano, *'levando-se em conta a proporcionalidade entre infra-estrutura existente e aumento de densidade esperada em cada área'*. (Francisco, 2001)

O princípio da supremacia do 'bem estar da coletividade' só passou a ser tratado de forma explícita, como princípio da ordem econômica, a partir de 1988 no nível constitucional, ainda que nas constituições anteriores (1946 e 1967), o direito de propriedade já aparecesse condicionado ao interesse social, prevendo a desapropriação por interesse social mediante indenização com títulos da dívida pública. A utilização da propriedade passa a condicionar-se à promoção do bem comum, sobrepondo-se ao interesse individual.

A faculdade de utilização do bem imóvel urbano pelo proprietário passou a condicionar-se às diretrizes definidas pela política urbana, expressas no Plano Diretor, o qual visa *'ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes'*. Segundo Caramuru¹², *'a função social da propriedade nada mais é que o próprio limite do direito de propriedade frente ao interesse público e ao interesse social'*. (Idem, 2001)

Vale destacar, aqui, a mudança de tratamento dado à propriedade privada em prol do bem estar social, sua caracterização (direitos e obrigações) e inserção no âmbito de uma política de ordenamento e produção do espaço urbano, num momento em que se buscou, particularmente na década de 1980, *'a instauração de um sistema de proteção universalista e redistributivo a partir da reforma social'* (Ribeiro, 1998: 261).

O debate que vinha sendo travado desde a década de 1960 acerca de *'... um novo padrão de política pública com vistas à gestão democrática das cidades,*

¹² Distintas teorias discorrem sobre a natureza jurídica da função social da propriedade, seja através da defesa de que esta expressa uma limitação ao direito de propriedade, seja através do entendimento de que é inerente e constitutiva do direito de propriedade. Dentre outros autores que tratam desse tema, ver Carlos Ari Sunfeld, Eros Grau e Fábio Comparato.

ampliação de espaços para o exercício da cidadania, regulação do uso do solo urbano a partir da definição de instrumentos adequados e prioridade de investimentos voltados às necessidades coletivas' (Ribeiro, 1998: 262) ganha força no processo de redemocratização política do país, através da constituição do Fórum Nacional da Reforma Urbana.

A reforma urbana está intrinsecamente relacionada à produção social do espaço e, portanto, à função social da propriedade na medida em que busca redirecionar o processo de ocupação e uso do solo urbano, aproveitando-se de seus vazios, terras ociosas e, imóveis vazios. O poder público, agente produtor e regulador da cidade, passou a dispor de instrumentos indutores da reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade cuja implementação, contudo, depende de aprimoramento de sua capacidade financeira e institucional.

Segundo Smolka e Vainer (1992: 110), entender a natureza da crise por que vinha passando o planejamento urbano brasileiro no momento de redemocratização do país implica entender o *'...esgotamento do padrão planejador tecnocrático, racionalista, centralista e autoritário, cujas múltiplas manifestações –inviabilização fiscal das administrações de capacidade de gestão local, inaptidão para responder a nova demandas e relacionar-se com sujeitos políticos emergentes nas cidades - encontraram (e em certa medida contribuíram para) uma Assembléia Nacional Constituinte pouco receptiva à formulação consistente de diretrizes e instrumentos com potencial para reverter a inércia da própria crise'*.

A apresentação de uma Emenda Popular pela Reforma Urbana à Assembléia Nacional Constituinte durante a fase de transição da ditadura para o regime democrático conferiu destaque à questão urbana, pautada nas reivindicações dos movimentos organizados, com vistas à garantia dos direitos urbanos e democratização dos processos de decisão. (Smolka; Vainer, 1992)

Neste cenário, a Constituição Federal de 1988 consolidou princípios e diretrizes para o desenvolvimento e gestão da política urbana previstos nos artigos 182 e 183 do capítulo da Política Urbana, os quais só viriam a ser regulamentados em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade¹³, importante instrumento da Reforma

13 Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001

Urbana fundamentada nos princípios de acesso aos direitos urbanos (dentre os quais a habitação), na função social da propriedade¹⁴ e da cidade e na gestão democrática da cidade.

Em nível municipal, o Plano Diretor Estratégico¹⁵, recentemente aprovado, buscou o envolvimento da sociedade no processo de definição e de tomada de decisão quanto ao uso e ocupação do solo. Enquanto importante instrumento da Política Urbana, o Plano Diretor visa orientar a aplicação dos instrumentos instituídos por lei, norteando a gestão de investimentos públicos para que a infraestrutura urbana seja acessível a todos os habitantes.

Com base nesta abordagem, o planejamento urbano - dimensão normativa e propositiva na definição de diretrizes para o ordenamento do território – deveria buscar conexão entre planos setoriais (habitação, transporte, infra-estrutura, educação, saúde,...), e constituir uma visão mais ampla e integrada da cidade na sua gestão, muito embora, a experiência de São Paulo tenha mostrado que o conteúdo e a aplicação dos planos urbanísticos tenham se voltado a atender interesses e prioridades restritos, em porções específicas da cidade.

Ações e medidas políticas tomadas de forma isolada e pontual, numa perspectiva de curto prazo, sem que façam parte de um planejamento verdadeiramente integrado, acabam por comprometer o já reduzido orçamento disponível refletindo-se em lacunas ou ainda na falta de planejamento orçamentário que impedem ações em longo prazo.

Acrescenta-se a isso o fato de que apesar das medidas adotadas para atuação pública nas esferas social e urbana dependerem de investimento público e da mobilização de outras fontes de recursos, em muitos casos, as ações não se relacionam, manifestando a falta de uma perspectiva integrada e intersetorial na busca por soluções para questões urbanas e sociais.

14 De acordo com o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Estratégico, a propriedade não cumpre sua função social quando se trata de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. O tratamento previsto em lei para propriedades, identificadas e discriminadas no Plano Diretor, que não cumprem sua função social, deverá ser, a partir de uma notificação ao proprietário feita pela administração municipal, dar uma destinação ao bem, através do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. O Estatuto da Cidade fixa prazos e formas de aplicação dos atos administrativos seguintes a serem adotados, caso o proprietário não obedeça à notificação: IPTU progressivo no tempo e, por fim, a transferência da titularidade da propriedade para o poder público, através da desapropriação com título da dívida pública.

Além disso, a falta de suporte político para implementação de ações e sua conseqüente descontinuidade entre diferentes gestões administrativas, constituem obstáculos a sustentabilidade de programas públicos.

A coordenação entre políticas setoriais bem como a relação do planejamento com a prática através da gestão urbana e respaldada num marco legal, deveriam conferir a real dimensão das políticas urbanas e sociais: é quando a aplicação das diretrizes e normas estabelecidas para intervenção no ordenamento territorial e na sociedade toma consistência e se torna viável, com a definição de medidas a serem adotadas, proveniência dos recursos disponíveis para tais ações e prioridade de aplicação dos mesmos.

Diante da necessidade de se repensar a prática do planejamento e da gestão urbana e com base no marco legal que se consolidou a partir do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores, o zoneamento torna-se fundamental para a democratização do acesso à cidade, pois pode conter em seu conjunto de códigos e normas, *'a busca pela organização e potencialidades da cidade, tendo em vista o ambiente existente construído e a sociedade.* (Maricato, 2001)

Nesta perspectiva, a criação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, definidas no Plano Diretor, significou um importante passo no redirecionamento da aplicação do zoneamento, priorizando a finalidade de uso para habitação de interesse social¹⁵ em áreas específicas da cidade, desde aquelas inseridas na malha urbanas consolidada e providas de infra-estrutura, até áreas ocupadas irregularmente e, também, ilegalmente. Ou seja, o zoneamento atuando no sentido de *'expandir o mercado habitacional e baratear o custo da moradia'*. (Idem, 2001)

O fortalecimento da instância local de governo e a constituição de canais institucionalizados de participação e envolvimento da sociedade na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas e programas, na definição de objetivos e ações e na alocação de investimentos públicos, constituem fatores cruciais para a consolidação de condições favoráveis à transformação da realidade.

15 Lei Municipal n. 13.430, de 13 de setembro de 2002

A criação de comissões, fóruns e comitês constituídos a partir da busca pela representação social junto ao poder público no âmbito das políticas urbanas e sociais visa fortalecer o exercício ativo de cidadania, alargar mecanismos de democracia participativa e conferir mais poder à sociedade no controle do processo de tomada de decisões, alterando o caráter apenas consultivo da participação.

Ainda que devam ser concebidos dentro de uma perspectiva holística de ordenamento da cidade, a viabilidade do planejamento e da gestão urbana se faz concreta e realista a partir do profundo conhecimento da realidade em que se pretende atuar, dos recursos e instrumentos legais disponíveis.

Dentro dessa abordagem, a formulação de planos regionais encampados pelas Subprefeituras expressa já uma busca pelo planejamento urbano mais próximo às especificidades espaciais da cidade dada sua dimensão e diversidade de dinâmicas urbana, social e econômica.

O fortalecimento das esferas locais do poder público pode ser promovido a partir de um processo de descentralização – financeira, administrativa, política e de provisão de serviços – desde que a transferência de competências entre níveis de governo seja acompanhada e embasada pela criação e disponibilização para o poder local de recursos financeiros e de instrumentos legais e urbanos para que os municípios desempenhem efetivamente suas funções, fato que requer articulação e cooperação entre níveis de governo e entre os poderes jurídico, executivo e legislativo.

Outras formas de fortalecer o poder local estão vinculadas ao desenvolvimento da capacidade institucional, ou seja, à melhoria da capacidade pública municipal em exercer suas funções através de investimentos em recursos humanos, introdução de novos equipamentos e tecnologia na gestão pública.

Concomitantemente, repensar as formas atuais de organização institucional da estrutura municipal constitui fator de relevância para identificar situações de limitação ao exercício da função pública, dada à natureza muitas vezes fragmentada e burocrática do funcionamento da máquina pública além, das dificuldades que certas formas de organização institucional apresentam para um relacionamento interativo com a sociedade.

3.1.1 A CIDADE DE SÃO PAULO

A população da cidade de São Paulo cuja área é de 1.525 Km², totalizava, segundo o Censo 2000 realizado no país pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), 10,4 milhões de habitantes, o equivalente a 18,28% da população do Estado de São Paulo, e 61,18% da população da Região Metropolitana de São Paulo, a qual é composta por 39 municípios, 17,8 milhões de habitantes e área de 8.051 Km².

A cidade divide-se em distritos -unidades territoriais administrativas- nos quais ações prioritariamente de zeladoria (vinculadas a projetos, obras e atividades de fiscalização), até 2002 de competência das Administrações Regionais, passaram para a responsabilidade das 31 Subprefeituras¹⁶ organizadas em coordenadorias setoriais, recém criadas e em processo de implementação desde a administração municipal 2001-2004.

As Subprefeituras concentram responsabilidade de *'decisão, direção, gestão e o controle dos assuntos municipais em nível local'* a partir da transferência de órgãos e funções da administração direta municipal, *'nas áreas de saúde, educação, assistência social, abastecimento, desenvolvimento urbano, econômico e social, transporte, habitação, proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico'*. (Lei 13.399)

A criação desta instância de atuação do poder público traduziu, assim, a descentralização da estrutura administrativa, a partir da constituição de entidades administrativas autônomas *'para realização de despesas operacionais, administrativas e de investimento, e participação na elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura'*, dotadas de orçamento próprio, e cujos subprefeitos são nomeados pelo prefeito.

Figura 3.1 Município de São Paulo e limites das Subprefeituras

Fonte: ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/planejamento/mapas/0001/00_sub_grupos09_06-09-02-model.jpg, acessado em 30/08/2005

Dentre as atribuições previstas para as Subprefeituras estão:

- *'a constituição de uma instância administrativa com âmbito intersetorial e territorial;*
- *democratização da gestão pública e fortalecimento de formas participativas existentes;*
- *coordenação do Plano Regional e Plano de Bairro, Distrital ou equivalente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico da Cidade;*
- *estabelecimento de formas articuladas de ação, planejamento e gestão com as Subprefeituras e Municípios limítrofes a partir das diretrizes governamentais para a política municipal de relações metropolitanas,*

- *indução do desenvolvimento local, implementando políticas públicas a partir das vocações regionais e dos interesses manifestos pela população,*
- *ampliação da oferta, agilidade e melhoria da qualidade dos serviços locais.* (Lei 13.399)

Compõem as subprefeituras sete coordenadorias, subordinadas diretamente ao gabinete do Subprefeito:

- Ação Social e Desenvolvimento,
- Planejamento e Desenvolvimento Urbano,
- Manutenção da Infraestrutura Urbana,
- Projetos e Obras Novas,
- Educação,
- Saúde,
- Administração e Finanças.

Neste arranjo administrativo, o conjunto de ações vinculado à habitação passou a integrar a Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano.

3.1.1.1 A ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO

A área central da cidade, segundo a delimitação territorial sob jurisdição da Subprefeitura da Sé, abrange os distritos Sé, República, Bom Retiro, Cambuci, Liberdade, Bela Vista, Consolação e Santa Cecília, o equivalente a dois distritos a menos em relação à delimitação territorial sob jurisdição da antiga Administração Regional da Sé – AR Sé – que além destes, englobava os distritos Brás e Pari.

No âmbito deste trabalho, a área central abordada é composta pelos 13 distritos centrais abrangidos no Programa Morar no Centro, da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo e implementado na gestão municipal 2001-2004. Isto porque o Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat no qual se inseriu a atuação do Escritório Antena (parte do objeto deste estudo que será tratado adiante), obedeceu a delimitação da área central abrangida pelo Programa Morar no Centro.

Figura 3.2 Delimitação do Morar no Centro e formas de intervenção urbana

Fonte: PMSP/Sehab, 2004:10

Assim, além dos distritos que compõem a área de atuação da Subprefeitura da Sé foram incorporados os distritos Barra Funda (da Subprefeitura da Lapa), Brás, Belém, Mooca e Pari (da Subprefeitura da Mooca), totalizando uma área de 5.190 ha. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004)

O centro de São Paulo, uma área constituída por usos mistos (comercial, serviços especializados, residencial e industrial), desempenha importante papel na economia da cidade, oferecendo oportunidades de emprego que, *'de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho – RAIS-, concentra 28,85% dos empregos formais do município'*, e provida de equipamentos urbanos, infra-estrutura disponível e boa acessibilidade através de linhas de metrô, ônibus e trem. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004)

Pesquisa Origem/Destino, realizada em 1997 pela Companhia do Metropolitano de São Paulo, apontou a '*polarização do centro*' enquanto destino de viagens através de distintos meios de transporte, expressão da importância da área central no contexto municipal e metropolitano, segundo estudo desenvolvido pela Câmara Municipal de São Paulo. (Bonduki, 2001)

Embora a existência de edifícios de valor histórico e arquitetônico na área central guarde sua importância simbólica e de testemunho no tempo de outras formas de vivência coletiva e de apropriação daquele espaço, a falta de manutenção desse patrimônio somada ao estado de degradação em que se encontra parte do parque imobiliário, à reduzida qualidade dos espaços públicos e a quase inexistência de área verde contribuiu para caracterizar a baixa qualidade que caracteriza o ambiente urbano na área central.

A população total residente nos treze distritos da área central aqui referidos, segundo o Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2000, era de 526 mil habitantes, com forte presença de extratos da população de baixa renda destituída, portanto, de recursos financeiros para acessar habitação de boa qualidade.

Embora a cidade tenha mantido seu crescimento a taxas menos elevadas nos últimos 20 anos (da ordem de '*1.8%/aa no período 1996-2000, segundo a FIBGE e SEADE*'), o centro apresentou perda de população residente, em especial dos extratos de renda média, simultaneamente ao incremento populacional de áreas periféricas, traduzindo-se em queda substancial de densidade populacional no centro que chegou a atingir, em 2000, 110,27 hab/ha em relação aos 181,52 em 1980.(Bonduki, 2001)

Segundo pesquisa da FIPE (Fundação Instituto Econômico de Pesquisa Econômica) realizada em 1993, 6% da população total da cidade vivia em cortiços¹⁷, dos quais 20% localizavam-se nos distritos abrangidos pela então Administração Regional da Sé, totalizando uma população encortiçada de 119.255 pessoas, o correspondente a 25% da população total do centro -AR Sé (Silva, 2000). Em relação à população moradora de rua, o recenseamento realizado em 2000 registrou um total de 4.676 pessoas na área central.

17 A Lei Municipal 10.928, conhecida como Lei Moura, os define como unidades usadas como moradia coletiva multifamiliar e apresentam total ou parcialmente as seguintes características: uma ou mais edificações construídas em lote urbano, subdividida em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidas a qualquer título, várias funções exercidas no mesmo cômodo, acesso e uso comuns dos espaços não edificados e instalações sanitárias, circulação e infra-estrutura, no geral precárias, superlotação de pessoas (PMSP-PRIH Glicério, 2004: 14)

A forte presença na área central de cortiços e de moradias precárias¹⁸ em termos de condições da habitação (ventilação, insolação, instalações sanitárias e reduzida área habitada) vincula-se à carência de habitação acessível à população nos seus extratos de renda mais baixos, ao elevado preço da terra urbana e ao não atendimento a essa demanda pelo mercado imobiliário formal no conjunto da cidade.

Tal debilidade no funcionamento do mercado residencial formal estimula, por um lado, o padrão de crescimento periférico da cidade através do aumento de favelas, loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares, e, por outro, a presença de cortiços em áreas centrais, posto que o fator de proximidade do local de trabalho e aos serviços públicos leva parte da população a optar em morar no centro, ainda que sob relações informais de locação, precárias condições de moradia, e elevado comprometimento da renda familiar mensal com o aluguel. (Silva, 2000)

Dados do IBGE, a partir do Censo realizado em 2000, apontam que 17,5% dos domicílios particulares localizados nos treze distritos centrais aqui abordados, encontram-se vagos, totalizando 45.464 domicílios na então AR-Sé. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004)

Diante desta realidade, um conjunto de ações foi pensado pela administração municipal 2001-2004 como elementos indutores para a recuperação da área central. A atuação do poder público na área central, embora relativa às especificidades identificadas no seu território, deve ser entendida como parte integrante de uma proposta para equacionamento dos desafios urbanos e sociais que se apresentam na cidade, à medida que os problemas enfrentados no centro são expressão de dinâmicas urbana, econômica e social que caracterizam o padrão de crescimento e desenvolvimento urbano no conjunto da cidade.

Os dados acima mencionados assinalam a complexidade das dimensões a serem abrangidas em propostas de atuação da administração municipal na área central e é nesta perspectiva que o Programa Morar no Centro, como parte da Política Habitacional para a cidade, buscou equacionar tais especificidades com base no

18 A moradia precária diferencia-se do cortiço por não apresentar instalações sanitárias coletivas (PMSP-PRIH Glicério, 2004:

entendimento holístico das causas e abrangência de efeitos de cada problema identificado na área dos treze distritos centrais.

3.2 PERÍMETROS DE REABILITAÇÃO INTEGRADA DO HABITAT (PRIH) NO ÂMBITO DO PROGRAMA MORAR NO CENTRO

Os Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH – integraram a Política Habitacional para a Área Central na gestão 2001-2004, no âmbito do Programa Morar no Centro (inicialmente designado por Morar Perto), sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação e de Desenvolvimento Urbano (SEHAB) de São Paulo.

Compunham os objetivos do Programa Morar no Centro *‘melhorar as condições de vida dos moradores do Centro, viabilizar moradia adequada para pessoas que moram ou trabalham na região, evitar o processo de expulsão da população mais pobre, que muitas vezes ocorre em políticas de reabilitação de centros urbanos’*, e para tanto, o Programa abrangeu intervenções urbanas através dos PRIHs, através de projetos habitacionais em terrenos ou edifícios vazios, e de projetos especiais - recuperação do edifício São Vito e requalificação da Foz do Tamanduateí. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004)

O Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat –PRIH- surgiu, portanto, do entendimento de que a área central guarda especificidades a serem preservadas e melhor aproveitadas e apresenta, concomitantemente aos problemas identificados em áreas territorialmente demarcadas, elementos potencialmente indutores para a transformação da realidade habitacional, urbana e social, tais como potencial para a produção habitacional a partir de reforma ou reciclagem de edifícios, dada a elevada vacância, sub-utilização¹⁹ e desocupação de imóveis, e a presença de terrenos não edificadas. (Silva, 2000)

14)

19 Segundo o Plano Diretor Estratégico, *‘considera-se solo urbano não edificado, terreno com área superior a 250 m2, onde o CA utilizado seja zero; solo urbano subutilizado, terrenos com área superior a 250 m2 e onde o CA não atingir o mínimo definido para aquela zona, com exceção os postos de gasolina, áreas verdes do município e imóveis nos quais a atividade econômica não requeira edificação. No entanto, nos Planos Regionais poderão ser identificados e demarcados terrenos não utilizados ou subutilizados ocupados por estacionamento sujeitos às penalidades. Nos 10 distritos da antiga AR-Sé,*

3.2.1 CONCEPÇÃO E FORMATAÇÃO DO PRIH

A busca pela instauração de um processo participativo na tomada de decisões no planejamento de ações e na gestão das intervenções, e pela integração de ações intersetoriais, tem sua forma embrionária na proposta '*Morar Perto – Centro: Programa Participativo e Integrado de Reabilitação de Cortiços na Região Central*', documento formatado por entidades prestadoras de assessoria²⁰ nas áreas habitacional, jurídica e educativa e pelos movimentos de moradia²¹.

A proposta, elaborada no início de 2001 e entregue a Sehab em março daquele ano, continha como objetivo geral à promoção '*de condições para requalificação habitacional e inclusão econômica e sócio-ambiental dos moradores de cortiços de 13 distritos centrais*', (Assessorias Técnicas e Movimentos Organizados de Moradia, 2001) mostrando-se alinhada aos objetivos da Política Habitacional para a Área Central.

Dentre seus objetivos específicos, o programa proposto visava intervir tanto no patrimônio construído quanto no humano a fim de assegurar melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda residente nesses distritos e a diversidade de funções, por meio de ações voltadas à escolarização de jovens, adultos e crianças, à reabilitação do patrimônio histórico e arquitetônico, à produção habitacional e reabilitação de imóveis encortiçados, ao estímulo a atividades geradoras de renda e de oportunidades de trabalho, e a partir da adoção de metodologia de atuação participativa nos processos decisórios e integrada no que se refere à articulação das ações setoriais abrangidas - *habitacional, urbana, de promoção social, econômica e cultural*. (Assessorias Técnicas e Movimentos Organizados de Moradia, 2001)

A proposta definia como objeto de intervenção perímetros a serem constituídos por um conjunto de quadras com '*características potenciais para requalificação habitacional e urbana*', (Assessorias Técnicas e Movimentos Organizados de Moradia, 2001:11) e cuja delimitação requereria uma análise aprofundada dos

considera-se solo urbano não utilizado a edificação que tenha, no mínimo, 80% de sua área construída desocupada a mais de 5 anos. (PMSP, 2002)

20 AD, Ambiente, APROCOHAB, Fábrica Urbana, CAAP, Integra, Norte, Passo, Peabiru, Usina, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Projeto Metuia

21 Forum dos Cortiços e dos Sem Tetos de São Paulo, MMC – Movimento de Moradia no Centro, MSTC – Movimento Sem Teto do Centro, ULC – Unificação das Lutas de Cortiços.

distritos abrangidos afim de que se obtivesse um diagnóstico preciso da realidade a ser trabalhada.

Em vista disto, o documento propunha, num primeiro momento, a *'subdivisão e análise dos distritos para identificação dos perímetros'*, e uma vez identificados e delimitados, propunha a *'elaboração do Plano Integrado do Perímetro com previsão de criação de um Conselho Gestor do Perímetro'* e sua implementação a partir do *'desenvolvimento de Projetos Pontuais Integrados'*. (Assessorias Técnicas e Movimentos Organizados de Moradia, 2001:11)

Ainda, no âmbito da proposta, os principais eixos de intervenção (*'físico-ambiental, sócio-cultural-educativo, jurídico, mediação nos cortiços e organização social, e integração intersetorial, estudos estratégicos, monitoramento e avaliação das ações envolvendo parceiros internacionais – Politécnico di Torino/Itália e Pact Arim/França'*) foram identificados, bem como os principais atores urbanos intervenientes em cada um dos eixos, a legislação urbanística e de edificações incidente nesses perímetros, as possíveis fontes de financiamento e de recursos para viabilização das ações, e formas de dar andamento à própria proposta a partir da realização de estudos. (Assessorias Técnicas e Movimentos Organizados de Moradia, 2001:11)

Desta forma, a formatação do PRIH pela prefeitura, enquanto forma de intervenção urbana integrada e participativa (reabilitação urbana), foi definida mediante a complementaridade entre a proposta do *'Programa Participativo e Integrado de Reabilitação de Cortiços na Região Central'* a partir de debates envolvendo representantes dos movimentos de moradia na área central e entidades prestadoras de assessorias técnica e jurídica aos movimentos, e o Programa Morar no Centro da Sehab.

O PRIH foi concebido com a finalidade de garantir melhores condições e qualidade de vida à população residente, trabalhadora e usuária de suas áreas. Com este objetivo, e partindo-se da premissa inicial de manutenção dos moradores atuais, o programa pautou-se na busca pela *'inclusão social da população de baixa renda e melhoria das condições habitacionais, promoção e mobilização de grupos visando sua organização e o exercício de cidadania e valorização das potencialidades do bairro e da comunidade como protagonistas das transformações*

urbanas’, melhorando e otimizando a infra-estrutura e a oferta de equipamentos urbanos já disponível nessas áreas. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004: 35)

Face à necessidade de elaborar diagnóstico da área central, a SEHAB contratou escritórios técnicos para desenvolverem levantamentos por ela coordenados em setores compreendidos nos 13 distritos abrangidos no Programa Morar no Centro, que já haviam sido indicados para isso na proposta do *‘Programa Participativo e Integrado de Reabilitação de Cortiços na Região Central’* entregue a Sehab. Estes levantamentos tiveram apoio dos movimentos organizados por moradia na área central.

Tais levantamentos objetivaram a caracterização urbana, habitacional e social existente nesses setores, vindo a subsidiar, numa segunda etapa de trabalho, a delimitação de ‘pré-perímetros’ a partir da identificação de áreas com concentração de moradias precárias e de oportunidades imobiliárias (imóveis e terrenos à venda ou disponíveis para locação) para que destes, afinal, fossem selecionados os que seriam analisados de forma mais aprofundada para definição de estratégias e ações voltadas às intervenções nessas áreas. (PMSP-SEHAB-Morar no Centro, documento de circulação restrita, 2003)

Deste levantamento resultou a delimitação de 10 perímetros na área central, tendo sido três (Luz, Glicério e Brás) posteriormente incorporados ao financiamento obtido junto ao BID ao final daquela gestão (2004), para o Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo coordenado pela EMURB.

Outros quatro foram incorporados ao pedido de financiamento feito à União Européia, este *‘a fundo perdido para o Projeto de Requalificação de Bairros Centrais com Inclusão Social’* e cujos recursos visavam a implantação de seus escritórios além, de destinarem-se aos programas *‘de capacitação profissional e fomento ao desenvolvimento de cooperativas e microempresas e, de assistência social’*. (PMSP/SEHAB, 2004: 72)

Uma vez delimitados e diagnosticados os perímetros quanto a aspectos de uso e ocupação do solo, presença de oportunidades imobiliárias, oportunidades para reforma urbana (imóveis subutilizados) e aspectos habitacionais – presença de cortiços e moradias precárias-, foram apresentadas, numa segunda etapa do

levantamento, propostas para um plano geral de intervenção para cada perímetro, a ser analisado e debatido junto à coordenação do PRIH, no Morar no Centro.

Figura 3.3 Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat –PRIH

Fonte: PMSP/SEHAB, 2004: 35

Os critérios para inclusão desses perímetros no empréstimo do BID (Luz, Glicério e Brás), enquanto prioritários para implementação e instalação de seus respectivos EAs vincularam-se, à existência de problemas de ordem habitacional e ambiental, porém, com possibilidades e oportunidades de solução em curto prazo, além de apresentarem já algum início de mobilização da população local, e estarem próximos à área de investimentos do Programa Ação Centro, financiado pelo BID. (PMSP/SEHAB, 2004)

Após esta etapa de levantamento e de definição dos perímetros, a Sehab contratou, em 2002, profissionais para iniciarem o processo de implementação do PRIH Luz, o qual assumiu caráter piloto nessa experiência e, ao final de 2003, iniciou o processo de implementação do PRIH Glicério.

Foi a partir, portanto, da atuação dos profissionais contratados no âmbito do poder público que se propôs à constituição de uma equipe de trabalho - o Escritório Antena - e o desenvolvimento de uma metodologia e atuação nos PRIH, já que

durante os levantamentos contratados ainda não se tinha claro o papel do EA, nem tampouco a concepção de sua constituição pluridisciplinar.

A concepção dos Escritórios Antena fundamentou-se na constituição de equipes de trabalho formadas por profissionais contratados pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano para atuarem em instalações físicas localizadas nas áreas de intervenção -estruturas de base territorial- com a finalidade de instaurarem o processo de planejamento e de gestão da reabilitação integrada no perímetro.

A idéia de sua presença na área de intervenção e contato direto com a população vinculou-se à necessidade de aproximação da máquina pública da comunidade e dos problemas locais, estimulando a participação da população local na identificação dos problemas urbanos e sociais a partir de suas experiências vivenciais, na seleção de prioridades, na elaboração de propostas, na tomada de decisões acerca da definição das ações, e no monitoramento da implementação das mesmas.

A natureza das questões levantadas nas áreas dos PRIH mostrou-se diversificada, abrangendo as dimensões social (perfil dos residentes, usuários, organizações e entidades atuantes na área); econômica (atividades operando na área e suas relações com o entorno); urbana (qualidade e manutenção dos espaços públicos, meio ambiente); física (infra-estrutura, transporte público e áreas verdes); habitacional (carência e estado de degradação do estoque existente) e, cultural (presença e condições de preservação do patrimônio existente – edificações, monumentos, entre outros).

Em face da pluralidade das questões identificadas nos PRIHs, a constituição de Escritórios Antena (EA) visava, portanto, a busca por maior efetividade na implementação de políticas públicas e coordenação de ações intersetoriais, a partir da consolidação de um processo integrado de gestão e planejamento urbano e do aperfeiçoamento de práticas participativas, em nível do micro planejamento.

O universo das atribuições do EA (que em nenhum dos PRIHs em fase de implementação chegou a constituir-se juridicamente), enquanto unidade de gestão local e agente público municipal facilitador do processo de reabilitação urbana integrada, consistiu de: provisão de suporte técnico para as intervenções (análise e

orientação técnica no âmbito do planeamento); concentração de informações relativas à área objeto de intervenção; mobilização e articulação dos atores urbanos locais envolvidos (entidades, escolas, igreja, associações, comerciantes, empresas, moradores, moradores de cortiços, população de rua, movimentos sociais, trabalhadores na área e proprietários imobiliários); gestão e mediação de interesses conflitantes e de negociação para fins de reabilitação; integração e coordenação das ações decorrentes de políticas setoriais conforme as necessidades locais identificadas; e elaboração e implementação de um plano de intervenção para sua área de atuação. (Vitale, L.; Motisuke, D.; Silva, D.; Russo, E.; Nobre, T., 2005)

A forma integrada e participativa com que se buscou abordar a problemática de porções da área central de São Paulo (degradadas ambiental e urbanisticamente e com problemas de natureza social) e equacioná-la a partir do conhecimento aprofundado de suas especificidades e da incorporação de suas potencialidades inerentes, teve como importantes referências às experiências de cunho internacional implementadas na França²² e em Portugal, e contou com o esforço e dedicação dos profissionais atuantes no âmbito dos PRIHs ao longo da gestão 2001-2004.

Tal abordagem dos problemas e soluções e a construção de uma metodologia de atuação integrada e participativa decorreu da intersectorialidade das ações previstas no PRIH e da pluralidade de atores urbanos.

Tais ações, abrangendo intervenções de natureza territorial e social no ambiente urbano construído, demandaram alto nível de coordenação entre políticas setoriais e de articulação entre agentes intervenientes envolvidos no processo de reabilitação, seja no interior da própria estrutura institucional do poder público municipal em nível intersecretarial e interdepartamental, seja entre os governos municipal, estadual e federal, seja entre os poderes judiciário, legislativo e executivo, e seja entre o poder público e a sociedade através da construção, ampliação e fortalecimento de instâncias de participação e de diálogo direto com a população e os atores urbanos locais.

Considerando os dois PRIHs que avançaram nos seus processos de implementação (Luz e Glicério), as intervenções físicas propostas, e algumas já realizadas, englobaram o universo habitacional – ações voltadas à melhoria das condições de habitabilidade de cortiços e à produção habitacional nas áreas de intervenção -; o universo ambiental – ações destinadas à recuperação urbanística, tais como requalificação de espaços públicos, aumento de áreas verdes e manutenção da infra-estrutura existente; e o universo patrimonial – ações voltadas à recuperação e preservação de bens de valor cultural, histórico e arquitetônico.

Em relação às intervenções de cunho social, foram previstas ações voltadas a requalificação ou mesmo criação de equipamentos públicos quando necessário tais como posto de saúde, creche, escola, dentre outros, ações nas áreas de educação, cultura, saúde, capacitação profissional, e ações voltadas à criação de oportunidades de trabalho e geração de renda. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004)

Dados os princípios norteadores do processo de reabilitação urbana que se intentava integrada e participativa, no âmbito do programa Morar no Centro da administração 2001-2004, pode-se dizer que esta estabelece um contraponto ao modelo de desenvolvimento e de crescimento da cidade, marcado pela expansão urbana horizontal em direção às áreas periféricas desprovidas de equipamentos urbanos, serviços e infra-estrutura, ao visar à otimização e potencialização do uso da infraestrutura urbana, do parque imobiliário e de equipamentos urbanos existentes, bem como a valorização do tecido social presente nos perímetros centrais, definidos como objeto de intervenção do Programa.

A valorização dos tecidos urbano e social existentes vinculou-se à noção de *'valorização do potencial endógeno, ao resgate das identidades coletivas e à inclusão urbana da faixa de população de mais baixa renda'*, (Vitale, L.; Motisuke, D.; Silva, D.; Russo, E.; Nobre, T., 2005: 12) de modo a buscar nas peculiaridades do fator local -constituído social e territorialmente a partir da diversidade- elementos inerentes e transformadores da realidade, cujas forças propulsoras são geradas ou já estão dadas nas próprias condições locais, e nas quais potenciais

22 Sobre a experiência francesa de reabilitação urbana, ver DIOGO, Érica, Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004

oportunidades para solução dos desafios que se apresentam constituem uma faceta do próprio problema.

Um exemplo disso é a presença de edificações e terrenos vazios ou subutilizados que, se por um lado contribuem para o estado de degradação urbana e abandono de porções da área central, por outro, constituem elemento potencial para viabilizar a reforma urbana a partir do cumprimento da função social da propriedade com vistas à produção de Habitação de Interesse Social²³ (HIS) e de Habitação do Mercado Popular (HMP), sem o que opções para produção habitacional estariam mais limitadas.

Interfaces do PRIH com Programas de Reabilitação Urbana do Centro

Ao longo da gestão municipal 2001-2004, outros planos e programas foram formulados com o objetivo de recuperar a área central com vistas ao desenvolvimento econômico local a partir do estímulo à atuação da iniciativa privada, e cujas ações nem sempre mostraram prioridade para a abordagem integrada e participativa que se buscou na experiência dos PRIH.

Assim, ainda no início daquela administração em São Paulo, foi lançado pela prefeitura o Plano Reconstruir o Centro, elaborado pela então Administração Regional da Sé, numa ação conjunta com secretarias e empresas da administração municipal, e cuja área de atuação abrangia seus 10 distritos centrais. O plano visava a formulação e implementação de *'uma política urbana socialmente incluyente para a área central a partir da primazia do interesse coletivo e público'* (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2001).

Dentre os programas municipais incorporados ao Plano, destacou-se o Programa Morar no Centro, no âmbito do qual intervenções isoladas - reforma de edifícios ou construção nova para fins habitacionais- e em perímetros –conjuntos de quadras- foram previstas e definidas como meios de atingir os objetivos do plano: *'... contribuir para o repovoamento da área central, viabilizar moradia para população de baixa renda na área central, reabilitar edifícios desocupados para uso*

23 HIS destina-se à famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos, enquanto HMP, destina-se às famílias com renda mensal dentre 6 e 16 salários mínimos

habitacional, melhorar a qualidade de vida dos habitantes da área central.
(Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2001)

O monitoramento do Plano Reconstruir o Centro constituiu parte das atribuições do Procentro, órgão da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), no qual foi criada em 2001 a Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central²⁴.

Em 2003, o Procentro foi reestruturado a partir do mesmo decreto²⁵ que instituiu o Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro e a Coordenação Executiva Ação Centro, e criou a Agência de Desenvolvimento do Centro, *'agente facilitador e promotor tanto das atividades econômicas já existentes no centro quanto de novas atividades que venham dinamizar a economia local'*. (Silva, L.O, 2004:18)

A execução, administração e coordenação do Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade de São Paulo (Ação Centro), lançado em 2003 pela Emurb e no qual foram incorporados os objetivos do já extinto Reconstruir o Centro, e para o qual a prefeitura obteve empréstimo financeiro junto ao BID, ficou sob competência da Empresa Municipal de Urbanização²⁶ (Emurb), saindo, portanto do escopo de atribuições da SEHAB.

O Programa Ação Centro compreende cinco componentes, dentro dos quais foi previsto um conjunto de ações: Reversão da Desvalorização Imobiliária e Recuperação da Função Residencial; Transformação do Perfil Econômico e Social; Recuperação do Ambiente Urbano; Transporte e Circulação; e Fortalecimento Institucional do Município.

Embora o PRIH estabelecesse interface e se articulasse com o Programa Ação Centro, é importante enfatizar que neste estudo, a reabilitação urbana abordada refere-se particularmente à experiência dos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat, com ênfase na questão habitacional em porções da área central.

24 O decreto 40.753/01, de 20 de junho de 2001, cria a Coordenadoria e revoga o decreto 33.390, de 14 de julho de 1993 através do qual havia sido criada a Comissão Procentro. Estas informações foram obtidas a partir de consultas à Biblioteca da SEHAB.

25 Decreto municipal 44.089 de 11 de novembro de 2003.

Na esfera nacional, a Caixa Econômica Federal implantou recentemente o Programa de Revitalização de Sítios Históricos – PRSH- voltado a atuar em áreas protegidas como patrimônio cultural, cuja metodologia de atuação pública adotada referencia-se na experiência francesa em reabilitação urbana, a partir de um conjunto de ações integradas (infraestrutura, equipamentos e serviços públicos) em perímetros delimitados, nos quais imóveis com potencial para reabilitação são identificados, os custos de recuperação quantificados e os interessados mobilizados. (Rolnik, R.Botler, M., 2004)

Além da recuperação de imóveis históricos, o PRSH envolve a reabilitação de imóveis vazios para finalidade de uso habitacional. Segundo Rolnik e Botler (2004), a implantação da metodologia acima tem se limitado a nove centros urbanos sem, contudo, articular-se a outros programas e iniciativas de intervenção em sítios históricos no âmbito nacional, como por exemplo, o Programa Monumenta, do Ministério das Cultura, voltado a restauração de imóveis, fortalecimento institucional, capacitação de mão-de-obra e incentivo a atividades econômicas.

Diante da *'ausência de uma política nacional de reabilitação urbana e da fragmentação das articulações em torno do tema'*, o governo federal através do Ministério das Cidades tem buscado estabelecer diretrizes para formatação de uma política nacional de reabilitação de áreas urbanas centrais. (Rolnik, R.Botler, M, 2004)

Tendo como referência experiências de reabilitação urbana implementadas em alguns municípios brasileiros, dentre as quais se destaca a atuação da prefeitura de São Paulo nos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat em virtude da articulação da política habitacional com ações sociais e de recuperação urbanística, tais diretrizes visam: *'promover a melhoria da qualidade de vida da população das áreas centrais, contribuir para redução do déficit habitacional, articulando a promoção de habitação a outras funções urbanas, apoiar a permanência e inclusão social da população de baixa renda que reside ou trabalhe na região, contribuir para o exercício da função social da propriedade com a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, promover e apoiar a integração de ações públicas,*

estimular a atuação integrada do setor público e da iniciativa privada, para alavancar investimentos necessários à reabilitação’. (Idem, 2004:148)

3.2.2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E DE EXECUÇÃO DO PRIH

No início da gestão 2001-2004, a coordenação do Programa Morar no Centro e dos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat –PRIH- constituía atribuição da Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central, criada pelo decreto 40.753/01 e vinculada ao Procentro, órgão da Sehab.

Em se tratando de um programa habitacional, o PRIH previa a articulação com outros programas habitacionais, tais como o Programa de Locação Social da Prefeitura, o Programa de Arrendamento Residencial da Caixa Econômica Federal e o Programa de Atuação em Cortiços (PAC) da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado, através dos quais mobilizou recursos para viabilização da produção habitacional nas áreas delimitadas como PRIH, fosse por meio de reforma de imóveis, fosse através da construção nova.

No entanto, embora concebido para operar dentro da estrutura da SEHAB, a natureza multidimensional de atuação do PRIH requereu, paulatinamente, o esforço por parte dos técnicos e profissionais atuantes na sua implementação em estabelecer vínculos e formas coordenadas de atuação com outros departamentos e secretarias municipais, à medida que o conjunto de intervenções abrangia produção e melhoria de unidades habitacionais, ações de zeladoria, ações sociais, provisão de equipamentos urbanos, dentre outras.

A Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central, à qual o PRIH se vinculou, manteve-se ligada diretamente ao Gabinete do Secretário da Habitação e, na sua composição englobou os profissionais contratados pela SEHAB para atuarem na implementação do PRIH Luz.

A contratação de técnicos externos ao quadro de funcionários da Sehab para compor uma equipe de trabalho de atuação nos PRIH justificou-se pela necessidade de incorporar técnicos que tivessem participado da etapa de levantamento e de

proposição dos perímetros, com uma bagagem de experiência e conhecimento mais aprofundado da realidade que viria a ser tratada e trabalhada.

Embora a prática cotidiana da equipe de trabalho PRIH Luz tenha mostrado a necessidade de ampliação da equipe por meio da incorporação de técnicos de distintas áreas do conhecimento, a falta de multidisciplinaridade que acabou se estabelecendo na equipe foi, em várias situações, suprida pela terceirização de serviços, e contratação com recursos da Sehab de entidades especializadas em desenvolver atividades para as quais a reduzida equipe de trabalho não estava capacitada ou não tinha fôlego para realizar. A contratação de consultores tornou-se também, no PRIH Glicério, uma maneira de suprir o tamanho reduzido da equipe.

Para definição e execução das ações do Plano Integrado de Intervenção do PRIH (identificado por PII adiante) desenvolvido junto à população local, a equipe de trabalho montada para coordenar e gerir o processo de reabilitação que se pretendia no perímetro não chegou a constituir-se juridicamente em Escritório Antena embora, na prática, tenha desempenhado as funções a este atribuídas.

Esta equipe buscou articular-se com as secretarias e coordenadorias setoriais da Subprefeitura, conforme as necessidades apontadas em processo de diagnóstico participativo da área do Perímetro, junto à população. (PMSP/Sehab – Morar no Centro, Documento de circulação Restrita, 2003, e informação obtida em entrevista realizada em 2005 com ex-coordenadora do EA do PRIH Luz, Letizia Vitale)

Dentre as secretarias, cada qual responsável pela definição das diretrizes políticas e programas setoriais de intervenção de suas respectivas áreas, e com as quais as ações previstas no PRIH deveriam se alinhar de acordo com o diagnóstico realizado no PRIH Luz, tem-se:

- Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS)
- Secretaria Municipal de desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS)
- Secretaria Municipal de Infra Estrutura Urbana (SIURB)
- Secretaria Municipal de Serviços e Obras (SSO)
- Secretaria Municipal de Educação (SME)
- Secretaria Municipal do verde e Meio Ambiente (SVMA)

- Departamento de Iluminação Pública (ILUME)
- Departamento do Patrimônio Histórico (DPH)
- Departamento de Limpeza Urbana (Limpurb)

No campo habitacional, as ações demandaram o relacionamento estreito com:

- Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), órgão gestor e operacionalizador dos recursos do Fundo Municipal de Habitação utilizado para fins de produção de Habitação de Interesse Social (HIS), destinado a famílias com renda mensal até seis salários mínimos e a da produção habitacional no âmbito do Programa de Locação Social (a ser tratado adiante), seja através da provisão de unidades em parque habitacional público, seja através do aluguel de unidades no mercado habitacional privado, viabilizada através dos recursos do FMH operado pela Cohab.
- Superintendência de Habitação Popular (HABI-Centro), com atribuição de definir as diretrizes para atuação em cortiços com supervisão e acompanhamento social ao longo das intervenções propostas, de definir também a demanda para a produção habitacional do Programa Locação Social e promover acompanhamento sócio educativo em relação à gestão condominial do parque habitacional público.
- Na esfera estadual, com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), através do Programa de Atuação em Cortiços (PAC), em parte financiado pelo BID.

Em relação ao Governo Federal, o PRIH articulou-se com a Caixa Econômica Federal, gestora dos recursos destinados ao Programa de Arrendamento Residencial (a ser tratado adiante), voltado a famílias com renda mensal entre três e seis salários mínimos.

O PRIH articulou-se também com a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), que como já assinalado, foi a responsável pela administração, execução e coordenação *'das ações de reabilitação do centro inseridas no Programa Ação Centro financiado pelo BID'*. Dentre as ações para as quais os recursos provenientes do BID estavam sendo alocados, incorporou-se a implementação de

parte das ações do PII dos PRIH Luz e Glicério (plano de melhoria ambiental e projeto de construção social), com exceção do plano habitacional dos PII.

Para implementação do Plano Habitacional do PII foram mobilizados recursos da Caixa Econômica Federal através do Programa de Arrendamento Residencial e do Fundo Municipal de Habitação, através do Programa de Locação Social. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004)

Somente por ocasião do pedido de financiamento feito ao BID para o Programa Ação Centro, que se deu início a um processo de sistematização da estrutura institucional prevista para atuação dos Escritórios Antena e implementação dos PRIH, que até então, estavam desenvolvendo seu trabalho de maneira informal dentro da estrutura da Sehab. A necessidade de elaboração de documentos sobre o PRIH para aprovação do financiamento foi fator de incentivo para levar a Sehab a formatar um organograma operacional e de execução do PRIH.

A Estrutura Operacional dos PRIH foi elaborado pelos próprios técnicos da equipe atuante no PRIH Luz em conjunto com a Coordenação do Morar no Centro, e seu conteúdo refletiu o que, no entendimento dessa equipe, deveria explicitar uma estrutura organizacional e operacional para viabilização do PRIH.

Importante destacar que a referência utilizada para montagem da Estrutura Operacional foi justamente à experiência do PRIH Luz que estava em curso e na qual já se podia apontar, àquela altura, a teia de relações entre secretarias, departamentos e subprefeitura, que se mostravam necessárias e cruciais para a implementação do perímetro.

Resguardadas as especificidades do PRIH Luz, essa estrutura institucional proposta viria a se tornar parâmetro para implementação de outros PRIH e seus respectivos EAs, com os devidos ajustes em função da necessidade de cada um.

Figura 3.4: Estrutura operacional dos PRIH

Fonte: PMSP/Sehab – Morar no Centro, Documento de circulação Restrita, 2003, e informação obtida em entrevista realizada em 2005 com ex-coordenadora do Morar no Centro, Helena Menna B. Silva

O processo de elaboração da Estrutura Operacional constituiu-se em um exercício importante para que a atuação do EA fosse mais claramente definida, assim como o papel e atribuições de cada parte envolvida no PRIH, e em última instância, criou uma oportunidade de maior projeção do programa dentro da própria Sehab.

Embora o financiamento tenha sido aprovado pelo BID e tenha incorporado parte da implementação dos PRIH Luz e Glicério, o arranjo institucional desenhado na Estrutura Operacional não foi formalmente implementado, e o modelo concebido não encontrou correspondência na experiência cotidiana. Foi uma experiência que se propunha inovadora em termos de integração intersectorial, mas que não contou, na prática, com reconhecimento e apoio político da própria Sehab para viabilizá-la

Em face, portanto, à não institucionalização do PRIH enquanto programa de governo, à não constituição jurídica do EA, enquanto unidade de gestão local, e menos ainda de sua instalação no território sob intervenção, a experiência que se desenvolveu assumiu caráter de informalidade e fragilidade, do ponto de vista institucional, dentro da própria Sehab.

3.2.3 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E JURÍDICOS PASSÍVEIS DE APLICAÇÃO NOS PRIH

O Estatuto da Cidade - Lei Federal aprovada em 2001, regula as diretrizes para o desenvolvimento e gestão da cidade definidos no capítulo que rege a Política Urbana da Constituição Federal, atuando como importante instrumento para a Reforma Urbana fundada nos princípios do acesso aos direitos urbanos, da função social da propriedade urbana e da cidade e da gestão democrática da cidade.

O Estatuto discorre sobre um conjunto de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana que visam *'oferecer ao poder público uma maior capacidade de intervir - e não apenas normatizar e fiscalizar - o uso, a ocupação e a rentabilidade das terras urbanas, realizando a função social da cidade e da propriedade'*. (Câmara dos Deputados et al, 2001: 62)

Isto significa para o poder público a possibilidade de induzir o adensamento na área central através do incentivo do uso habitacional e exercer controle sobre práticas especulativas numa área em que a taxa de vacância dos domicílios particulares nos 13 distritos centrais abrangidos no Programa Morar no Centro é elevada: em torno de 17,5% (PMSP/Sehab, 2004).

Além disto, os instrumentos colocados à disposição do governo municipal para fins de Reforma Urbana e viabilização da Política Habitacional fornecem embasamento legal e urbano para a implementação de políticas públicas de forma coordenada e integrada, apesar das dificuldades dos municípios em implementá-los. Seus principais instrumentos são:

- Direito de Preempção: a prefeitura tem preferência de compra nas transações de venda de imóveis particulares (apesar de normalmente não dispor de recursos financeiros).
- Outorga Onerosa: pagamento feito ao poder público municipal pelo proprietário imobiliário, pelo direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, até o coeficiente máximo definido pelo zoneamento
- Transferência de Potencial Construtivo: edificações que não atingem o limite máximo de construção dado pelo coeficiente de aproveitamento²⁷ da zona urbana em que se localizam, como é o caso de imóveis tombados, podem transferir esse potencial para outros imóveis
- Contribuição de melhorias: instrumento tributário através do qual os ganhos imobiliários do setor privado (valor agregado a imóveis urbanos – valorização) em função de investimentos do poder público podem ser recuperados pelo mesmo
- IPTU Progressivo no tempo: aplicado à propriedade urbana que não cumpre sua função social, ou seja, quando esta não obedece às exigências previstas em lei, como o menor aproveitamento possível do solo urbano, *'levando-se em conta a proporcionalidade entre infraestrutura existente e aumento de densidade esperada em cada área'*. (Francisco, 2001)
- Parcelamento de lotes, edificação e utilização compulsórias: forma de pressionar proprietários notificados pela administração municipal pelo fato de um bem não cumprir a função social da propriedade, de conferir destinação a este bem.

A aplicação destes instrumentos no PRIH esbarrou na questão de atribuição de competências na estrutura administrativa para colocar em prática tais instrumentos. Ao EA não foi atribuída a função de notificar proprietários em casos de não cumprimento da função social da propriedade, mesmo porque ele não contava com um grupo de apoio jurídico dentro da sua composição para o desempenho dessa função.

²⁷ O Coeficiente de Aproveitamento (CA) corresponde à metragem da área construída em relação à metragem da área total do lote (Câmara Municipal de São Paulo, 2002: 33)

No tocante à legislação incidente nas áreas definidas como PRIH, pode-se destacar:

- Plano Diretor Estratégico da Cidade 2002-2012 (Lei Municipal 13.430 de 13/09/02)
- Lei 13.259/02 *'permite que o município receba imóveis como pagamento de dívidas de IPTU, estes imóveis são repassados ao FMH para fins de locação social'* (PMS-SP-Sehab, 2004: 70)
- Lei de Fachadas (12.350/97) versa sobre a recuperação de fachadas de imóveis tombados que integram o perímetro de aplicação da lei (distritos Sé e República), a partir de isenção do pagamento de IPTU.
- Lei Moura (10.928/91) versa sobre condições mínimas de habitabilidade e salubridade das habitações
- Lei de Incentivos fiscais no ITBI (13.402/02) *'isenta do pagamento de ITBI as transações imobiliárias relacionadas à habitação de interesse social, incentivando o mercado na produção deste tipo de moradia'* (Idem, 2004: 70)
- Lei de Isenção de ISS para Habitação de Interesse Social (13.476/02) *'confere isenção aos serviços prestados para construção de habitação popular'* (Idem, 2004: 70)
- Lei de Remissão de IPTU na compra de prédios (13.736/04) *'incentiva a remissão de IPTU para a compra de prédios pela Prefeitura e outros agentes promotores para implementar programas de Habitação Popular'* (Idem, 2004: 70)

No tocante aos canais de participação no âmbito dos PRIH, pode-se apontá-los como espaços de debate, de articulação entre agentes intervenientes no processo da reabilitação integrada, de controle social sobre a agenda orçamentária municipal, de acompanhamento e monitoramento da implementação de ações públicas.

O *Comitê de Reabilitação do Perímetro*, constituído por representantes do poder público e sociedade civil, foi instituído no PRIH Luz por decreto municipal com a finalidade de *'detalhar, monitorar e fiscalizar a implementação do Plano Integrado de Intervenção do PRIH Luz'*. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004: 41)

A *Comissão de Cortiços*, criada por iniciativa dos moradores de cortiços a partir do trabalho desenvolvido pelo EA do PRIH Luz para mobilização dessa parcela da população residente no perímetro, *'colabora com a Prefeitura na elaboração de uma política de intervenção em cortiços'*. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004: 41)

O *Fórum das Entidades* de cada PRIH reúne as entidades atuantes na área delimitada do perímetro, a Subprefeitura e o EA, com a finalidade de potencializar e fortalecer a atuação das mesmas de forma articulada.

O *Orçamento Participativo* permite a instauração de controle social sobre a alocação de verbas do orçamento municipal, baseado na participação da população no processo de tomada de decisões relativo às prioridades nas políticas públicas e conferindo maior transparência e legitimidade às ações públicas futuras.

Dentre os Programas e linhas de financiamento habitacional disponíveis e abrangidos no âmbito da reabilitação integrada, tem-se:

- Programa de Arrendamento Residencial –PAR – da Caixa Econômica Federal, de abrangência federal, criado em 1999 no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento, através de MP1823. Este programa consiste em produzir unidades habitacionais por meio da reforma de edifícios ou construção nova, destinadas a famílias com renda mensal entre 3 e 6 salários mínimos, num sistema de leasing por um período de 15 anos, após o qual as famílias poderão adquirir o imóvel.
- Carta de crédito associativo e individual, com recursos do Fundo Municipal de Habitação, para famílias com renda mensal entre três de dez salários mínimos.
- Programa de Atuação em Cortiços –PAC –, instituído pelo decreto estadual 43.158/98, no âmbito da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) com recursos provenientes do governo do Estado e de financiamento obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID. É um Programa de abrangência estadual, visa promover melhorias nas condições de habitabilidade dos cortiços, vinculadas a um processo de revitalização urbana (CDHU-SEADE, 2002)
- Programa de Locação Social da Prefeitura da Cidade de São Paulo, regulamentado em 2003. Por meio de recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH) geridos pela Companhia Metropolitana de Habitação de

São Paulo, o programa visa ampliar o estoque de unidades habitacionais em parque público, bem como subsidiar o aluguel em unidades habitacionais do parque privado, através da concessão de um valor complementar ao valor do aluguel mensal.

No âmbito da administração municipal, o Plano Diretor da Cidade – lei municipal 13.430 de 13/09/02 -recentemente aprovado, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo buscou alargar o processo participativo da sociedade no debate e no processo de tomada de decisão sobre o uso e ocupação do solo urbano. Enquanto importante instrumento da Política Urbana, o Plano Diretor orienta a aplicação dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, como também a gestão, priorizando a alocação de investimentos públicos.

A definição no Plano Diretor de Zonas Especiais de Interesse Social²⁸ – ZEIS – enfatiza no zoneamento urbano o uso de certas áreas para fins de habitação de interesse social, localizadas tanto em tecido urbano consolidado como em áreas de ocupação informal. Nesta perspectiva, o zoneamento, importante instrumento de planejamento, pode mostrar sua dimensão social com base no interesse público e coletivo.

As áreas de alguns PRIHs foram demarcadas como ZEIS 3 no Plano Diretor Estratégico da Cidade (2002-2012), o que contribui para garantir nessas áreas, do ponto de vista jurídico, intervenções voltadas à produção de habitação de interesse social. Nas áreas delimitadas como ZEIS 3, cada construção nova ou reforma para fins de alteração funcional do imóvel deve destinar 50% de sua área para produção de habitação social e, portanto, a ZEIS constitui fator de limitação a determinados empreendimentos imobiliários em prol do acesso democrático à habitação.

²⁸ As ZEIS foram regulamentadas pelo decreto municipal n. 44.667/2004. De acordo com o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, Subseção IV, artigo 171, *'As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitação de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP definidos nos incisos XIII e XIV do artigo 146 da Lei, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local (...). As ZEIS 3 são áreas com predominância de terrenos e edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infra estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que esteja recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, expresso por meio da lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora'* (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2002)

Outras formas de intervenção do poder público na propriedade privada, nas áreas dos PRIHs, apresentam-se como meios fundamentais para que este, no exercício de sua função pública, viabilize habitação para população de mais baixa renda e recupere o patrimônio arquitetônico existente. Desta forma, além do princípio da *função social da propriedade*, norteador de sua utilização, outros meios podem ser apontados:

- Tombamento: ato administrativo que limita a intervenção do particular nas características físicas do imóvel, justificado pelo interesse público de sua preservação e proteção em função de valor patrimonial e ele atribuído.
- Desapropriação: ato administrativo que destitui do particular o direito à propriedade através da transferência de titularidade da mesma para o poder público. Aplica-se para fins de interesse social e de indução da Reforma Urbana.

Através do uso destes tipos de instrumentos, em combinação com mecanismos alternativos de financiamento e diferentes modalidades de programas nas áreas de saúde, educação, habitação, transporte, dentre outras, o PRIH, enquanto um programa habitacional, buscou estimular a diversidade social e mistura de usos como contraponto ao potencial processo de gentrificação decorrente de operações de reabilitação, dado o aumento nos valores dos imóveis dela decorrente.

No entanto, há que se ressaltar que a implementação destes instrumentos ainda requer preparo institucional e disponibilidade de recursos pela prefeitura.

3.3 PRIH LUZ

O PRIH Luz, adjacente a áreas de grandes investimentos do poder público voltados, localiza-se no distrito do Bom Retiro e, portanto, está sob jurisdição da Subprefeitura da Sé. Trata-se de uma área delimitada por importantes vias (Av. do Estado, Av. Tiradentes, Rua Mauá e Rua João Teodoro), compreendendo 22 ha e uma população de 3.270 habitantes, classificada posteriormente como ZEIS 3 no Plano Diretor Estratégico da Cidade.

Figura 3.5 Foto Aérea – Delimitação do PRIH Luz

Fonte: PMSP – Escritório Antena PRIH Luz, 2003

Neste conjunto de quadras, identificou-se em levantamentos realizados elevada concentração de cortiços e de moradias precárias, presença de imóveis vazios e subutilizados, e oportunidades imobiliárias, tais como imóveis à venda ou disponíveis para locação.

O EA do PRIH da Luz, criado em 2002 a partir da contratação pela prefeitura de profissionais que vinham atuando nos escritórios técnicos, compôs-se de uma equipe reduzida de técnicos e constituiu-se em uma experiência piloto no que se refere à implementação do perímetro e à forma e metodologia de atuação do EA.

A metodologia de ação do EA caracterizou-se pela estruturação de três fases de trabalho definidas concomitantemente ao processo de intervenção, conferindo-lhe flexibilidade para adequar-se à demanda que surgia. (Vitale, L.; Moitsuke, D.; Silva, D.; Russo, E.; Nobre, T., 2005)

Na primeira etapa, foi feito *diagnóstico participativo* com o objetivo de aprofundar o conhecimento da realidade local e '*captar as necessidades e demandas existentes*', tanto do ponto de vista físico e ambiental quanto social. (Idem, 2005)

No entanto, em função do caráter reduzido e não multidisciplinar da equipe do EA para esta finalidade, algumas atividades foram desenvolvidas por instituições

contratadas pela SEHAB. Assim, o Centro de Direitos Humanos Gaspar Garcia desenvolveu o trabalho de mobilização social - levantamento de lideranças e mapeamento das entidades atuantes no perímetro, *'por meio de oficinas e reuniões com a população'* na primeira fase-, e o LabParc, (Laboratório de Paisagem Arte e Cultura da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP) o *'levantamento ambiental e projetos básicos de melhoria do espaço público'*. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004: 37)

Dinâmicas interativas com a população local – Elaboração de maquetes

Fonte: PMSP – Escritório Antena do PRIH Luz, 2003

Ao EA coube o levantamento físico detalhado a partir do detalhamento das *'oportunidades imobiliárias, cortiços, moradias precárias, imóveis ociosos e imóveis de interesse de preservação'*. (Idem, 2004:38)

Ao longo desta fase, a busca por formas de relacionamento do EA com outras secretarias, departamentos e a Subprefeitura da Sé, além de sua aproximação da população local, foi essencial para a definição das fases seguintes ancoradas na constituição de canais para participação ativa dos atores urbanos locais.

A criação do Fórum das Entidades do PRIH Luz consolidou a instância de integração entre poder público e entidades locais, visando articular e coordenar a atuação dessas entidades no perímetro. (Vitale, L.; Motisuke, D.; Silva, D.; Russo, E.; Nobre, T., 2005)

Figura 3.6 Levantamento Físico PRIH Luz

Fonte: PMSP/SEHAB, 2004: 37

Num segundo momento, e em decorrência da apresentação e discussão do resultado do diagnóstico participativo com a população, deu-se início ao processo de mobilização social envolvendo setores organizados e não organizados da população (em particular, os moradores de cortiços) e estudos de viabilidade habitacional e ambiental no perímetro, ao que se designou '*Projeto de Construção Social*'.

O processo do planejamento participativo fundamentou os resultados do diagnóstico e visou, em última instância, a elaboração do Plano Integrado de Intervenção (PII), para o que contribuíram: a identificação das questões prioritárias a se tornarem objeto de intervenção (lixo, saúde, habitação, educação, lazer/cultura e segurança, em ordem de prioridade apontada), a definição de ações de curto, médio e longo prazo, segundo o tempo que necessitam para serem realizadas, a identificação de atores envolvidos e respectivas responsabilidades, a definição da temporalidade das ações previstas (se simultâneas, seqüenciais, dependentes ou independentes), e a definição dos recursos necessários para realização das ações com identificação das fontes disponíveis para sua viabilização, através de um '*Plano de Ação*'. (Vitale, L.; Motisuke, D.; Silva, D.; Russo, E.; Nobre, T., 2005:17)

O Plano Integrado de Intervenção (PII) derivou, desta forma, do Plano de Ação e distribuiu as ações em três grupos de intervenção: Plano Habitacional, Plano de Melhoria Ambiental e Projeto de Construção Social.

Figura 3.7 Plano Integrado de Intervenção –PRIH Luz

Fonte: PMSP – Escritório Antena PRIH Luz, 2003

O Plano Habitacional do PII envolveu ações vinculadas à implementação dos programas habitacionais de Locação Social, de Arrendamento Residencial e de produção de unidades habitacionais para famílias de renda média de acordo com os objetivos e diretrizes definidos no Programa Morar no Centro mencionado em item anterior deste estudo.

Vila Economizadora e João Teodoro

Fonte: PMSP/Escritório Antena PRIH Luz, 2003

No âmbito do Projeto de Construção Social do PII, as ações visaram a '*formação, capacitação e qualificação profissional*' de setores da população, destinadas à área ambiental, de geração de renda e criação de oportunidade de trabalho, além da consolidação de '*práticas de gestão participativa*' no decorrer do processo da reabilitação integrada, a partir do *Programa de Vivência e Gestão Participativa* que integra o projeto de construção social.

Com a finalidade de implementação dessas ações sociais, foi prevista a criação da *Escola Experimental de Cidadania, Gestão e Planejamento Urbano*, e a melhoria ou implantação de equipamentos públicos sociais de acordo com a demanda do perímetro. (Vitale, L.; Motisuke, D.; Silva, D.; Russo, E.; Nobre, T., 2005:19)

A institucionalização de canais de participação da população e entidades, no processo da Reabilitação Urbana do perímetro da Luz, tais como o Comitê de Reabilitação do Perímetro, a Comissão de Cortiços e o Fórum das Entidades, visou garantir a participação da sociedade no processo de tomada de decisões para além de um mero caráter consultivo, a envolvendo desde a formulação e implementação até o monitoramento das ações realizadas. Essas instância convergiram, assim, para que os atores urbanos locais fossem reconhecidos pelo poder público como protagonistas no processo da reabilitação.

Embora inicialmente previsto para atuar num prazo de 2 anos, a equipe do EA se mantém e vem, até o momento, trabalhando nas dependências físicas da SEHAB/Coordenação do Programa Morar no Centro sem, portanto, ter sido implantado localmente dentro dos limites de sua área de intervenção.

O PII ainda em fase de implementação, e dada à mudança da gestão municipal com as eleições ocorridas em 2004, teve seu ritmo reduzido e perdeu força (que já era insuficiente na gestão passada) dentre as atuais prioridades da SEHAB. Muitas de suas ações, incorporadas ao pacote de financiamento obtido junto ao BID para o Programa Ação Centro estão paralisadas em decorrência da descontinuidade política e conseqüente mudança geral de prioridades da atual administração.

A implementação desse segundo PRIH iniciou-se no final de 2003, a partir da iniciativa da Coordenação dos PRIH dentro do Programa Morar no Centro, contando com uma equipe reduzida (1 arquiteto e dois estagiários) e, portanto sem uma equipe de EA constituída. A opção pela implementação de mais um PRIH resultou da pressão exercida pelos técnicos atuantes no Programa Morar no Centro, e não, primeiramente pelas instâncias decisórias da SEHAB.

[illegible]

A área do PRIH foi alargada em relação à primeira proposta de perímetro, resultou dos levantamentos realizados pelos escritórios técnicos e compreende, atualmente, o território inscrito pelos limites das ruas Dr. Tomás de Lima, Conde de Sarzedas, Helena Zerrener, São Paulo, Leopoldo Miquez, Praça Nina Rodrigues,

Silveira da Mota, Luis Gama, Justo Azambuja, Lavapés e Sinimbú. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004)

Embora a implantação do PRIH Glicério viesse seguindo três etapas com base na metodologia de ação adotada no PRIH Luz, houve variações no enfoque e na forma de condução do processo de trabalho em função de especificidades do perímetro e dos problemas identificados.

Isto porque, além do PRIH Glicério contar com o dobro da área do PRIH Luz, a pluralidade característica de seu tecido social (presença de catadores, concentração de moradores de rua, presença de albergues, forte presença de entidades atuantes), marcada por grandes diferenças sociais cristalizadas no território, requereu por parte dos técnicos um ajuste de metodologia de atuação, de abordagem daquela realidade e de técnicas de aproximação entre poder público e população.

A presença e o nível de articulação de entidades atuantes no perímetro, a possibilidade de mobilização dos moradores e demais agentes intervenientes e a possibilidade de participação da população local foram fatores essenciais para estabelecimento da metodologia de atuação da equipe de trabalho.

Ao iniciar-se a fase do diagnóstico participativo, a equipe de trabalho do PRIH não só começou o processo de aproximação entre poder público e população, como também instaurou dentro da SEHAB um processo de conquista de espaço e de reconhecimento, dado que as atenções da SEHAB estavam voltadas para a experiência piloto do PRIH Luz²⁹. Mas isto não quer dizer que o PRIH Luz já contasse com amplo reconhecimento dentro da SEHAB, pelo contrário, passou todo seu processo de implementação buscando esse apoio dentro da Secretaria.

Ao longo do diagnóstico participativo foram desenvolvidas oficinas e realizados eventos a fim de promover a sensibilização da população com o objetivo de identificar os principais problemas e potencialidades do perímetro. As reuniões seguiram a lógica de localização e de distribuição da população no território. Esta etapa contou também com o mapeamento de lideranças, reuniões com entidades

29 Segundo ex coordenadora do EA do PRIH Glicério, entrevistada em 30 de agosto de 2005

atuantes no perímetro e a subprefeitura, e apresentação do PRIH para outras secretarias.

Dentre o problemas detectados estão a *'grande presença de famílias vivendo em imóveis encortiçados, em condições precárias; deterioração dos espaços públicos; falta de áreas de lazer; carência de ações do poder público; ausência de equipamentos sociais; risco de inundações e acúmulo de lixo'*. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004:43)

Renque de casas

PMSP – Escritório Antena PRIH Glicério, 2004

Aspectos como a presença atuante de diferentes instituições podendo vir a tornar-se agentes intervenientes no processo de reabilitação, interesse da população local em participar ativamente da melhoria do bairro, presença marcante de edificações de valor histórico ocupadas por famílias desprovidas de recursos financeiros para recuperação destes imóveis, e presença de terrenos com potencial para produção habitacional, constituem potencialidades identificadas no perímetro. (Idem, 2004)

A estratégia de aproximação entre governo e sociedade se deu a partir de metodologia estruturada pela equipe de profissionais da Sehab envolvidos com os PRIH no âmbito da Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central, com apoio do LabParc³⁰. Voltou-se, num primeiro momento, para o fortalecimento da relação com as entidades atuantes no perímetro, nas áreas de moradia, educação e cultura, comércio e serviços, geração de renda, e promoção e assistência social (igrejas, pastorais, jornais, clubes, escola de samba, escolas, albergue, indústria de celulose, reciclagem do lixo, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, dentre outros) na expectativa de que estas contribuíssem para o trabalho de mobilização das demandas com as quais já trabalhavam no perímetro.

30 Laboratório d Paisagem Arte e Cultura da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

A equipe de trabalho buscou, portanto, articular e potencializar o trabalho que já vinha sendo desenvolvido de forma desarticulada por estas entidades, com a finalidade de complementar suas ações e fortalecer, deste modo, o processo de reabilitação integrada do perímetro.

No entanto, aspectos como o tamanho do PRIH, as diferenças sociais grandes e a presença do tráfico de drogas nos cortiços, dificultaram o processo de mobilização da população, diferentemente do PRIH da Luz.

Os levantamentos físico e territorial identificaram as *'oportunidades imobiliárias (imóveis à venda ou disponíveis para locação), os imóveis vazios ou subutilizados para fins de reforma urbana, as condições de moradia, tipologias arquitetônicas, entre outros aspectos'*, e o levantamento dos espaços públicos realizado pelo Labparc apontaram questões relativas ao uso e ocupação dos espaços públicos. (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2004:42)

Findado o diagnóstico participativo, a equipe de profissionais da Sehab que vinha trabalhando com os PRIH na Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central passou a atuar de forma centrada no PRIH Glicério, procedendo, assim, a apresentação dos resultados do diagnóstico para a população, tendo nesta ocasião obtido o apoio das entidades e aumento de expectativas da população da área.

Em 2004, esta equipe passou a ser identificada como EA do PRIH Glicério, dando início à elaboração do Plano de Ação do PRIH Glicério sem que para isso houvesse disponibilização de recursos do orçamento da SEHAB, o que reduziu a possibilidade de produção habitacional no perímetro.

O Plano de Ação estruturou-se, em função da articulação entre entidades e poder público no Fórum de Entidades, em quatro frentes/grupos de trabalho - Espaços Públicos; Reciclagem/Resíduos Sólidos; Saúde/Programa Saúde da Família, e Cidadania/Conscientização Popular- sendo que ações de curto prazo foram propostas a partir de um Plano de Ação Imediato. Para este fim, a equipe de trabalho foi ampliada (dois técnicos, dois arquitetos e dois estagiários).

Quanto aos Espaço Públicos, foram projetadas duas intervenções em praças em conjunto com a população, tendo as reformas ficado a cargo da Sub-Sé. Dada a escassez de recursos para contratação de projetos pela equipe de trabalho do PRIH, esta estabeleceu parceria com a Superintendência de Paisagismo da Emurb para que fossem desenvolvidos os projetos de paisagismo para o perímetro. Buscou-se com este GT o fortalecimento do senso de identidade da população moradora do bairro, por meio da qualificação dos espaços públicos e do estímulo ao seu uso. (PMSP/PRIH Glicério, 2004)

A relevância da formação do grupo de trabalho Resíduos Sólidos decorreu da existência de depósitos de lixo irregulares no perímetro. Contou com a definição e desenvolvimento de ações de conscientização da população para a degradação ambiental decorrente desses depósitos, além da busca de *'capacitação de catadores não organizados para geração de trabalho e renda'*. (PMSP/PRIH Glicério, 2004: 17)

O grupo de trabalho Saúde, a partir de levantamentos sobre a demanda por equipamentos de saúde no perímetro, definiu ações voltadas à implantação do Programa Saúde da Família e de uma Unidade Básica de Saúde na região, e o grupo Cidadania desenvolveu *'atividades de educação e de conscientização da população do bairro, trabalhando o conceito de cidadania (...) e promoveu, juntamente com o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, com a Caritas Arquidiocesana da Sé, com o Programa de Cortiços da Sehab, e com o PRIH Luz, um curso de Capacitação para Moradores de Cortiços e Perímetros'*. (Idem, 2004: 16)

Em relação às instâncias de participação no PRIH Glicério, foi constituído o Fórum das Entidades e a Comissão de Moradia (com representantes dos moradores locais, incluindo os moradores de cortiços, dos movimentos de moradia e das entidades), porém, o Comitê de Reabilitação do Perímetro não se instituiu, dadas dificuldades enfrentadas de articular os comerciantes.

Ao longo dos trabalhos desenvolvidos por esses grupos, houve uma maior aproximação da equipe responsável pelo PRIH Glicério com técnicos da Subprefeitura Sé, com vistas a buscar maior participação desta no processo de discussão e definição das ações. O Plano de Implementação não foi concluído.

3.5 REFLEXÕES SOBRE OS PRIH E OS EA

O PRIH foi uma experiência no âmbito municipal. Ao contrário da experiência portuguesa, não fez parte de uma política nacional de reabilitação de áreas centrais com diretrizes definidas para orientar atuação do poder público. No Brasil, o processo foi inverso: a busca pela formatação de uma política nacional tem se mostrado justamente uma decorrência de experiências e iniciativas em nível municipal, por vezes de caráter pontual, com o objetivo de ampliar formas de atuação e metodologias adotadas nessas experiências.

O fato de o PRIH ter integrado a estrutura da Sehab, apesar de sua natureza plural e multidimensional, resultou em problemas de implementação, tanto no campo operacional como na execução. O primeiro deles refere-se à dificuldade de envolvimento e comprometimento de outras secretarias com ações do PRIH e também ao estímulo do jogo de forças entre secretarias, em função de relações hierárquicas e de subordinação à coordenação do PRIH na Sehab.

A Sehab não tinha gerência do programa para articular questões sociais e, além disso, nos casos em que as ações previstas saiam de sua competência, encontrava dificuldades para licitar e contratar serviços, por outro lado era difícil no PRIH coordenar ações setoriais que estavam fora do escopo de atuação da Sehab e, além disso, havia dificuldade em mobilizar e integrar recursos de outras secretarias para implementação do PRIH.

Segundo profissionais das equipes dos EAs e do Morar no Centro, a rápida implantação das Subprefeituras criou limitações à implementação do PRIH, posto que não estavam ainda capacitadas operacionalmente para responder com agilidade e coordenação no nível do Morar no Centro.

Diferentemente dos técnicos da equipe de trabalho do PRIH (a qual não chegou a constituir-se juridicamente em EA), os técnicos da subprefeitura tinham dinâmicas interativas com a população local distintas do que estava sendo proposto pelo EA, entendendo, em muitas situações, a participação da população como um problema adicional a ser equacionado, e não, como outro protagonista no processo de transformação urbana.

Na prática, a articulação intersetorial ocorreu através das relações profissionais entre técnicos do EA e de outros departamentos e Secretarias, sem que, no entanto, houvesse na execução do programa, a coordenação e articulação intersecretarial desejada, nas suas instâncias decisórias.

O fato da implementação dos PRIHs Luz e Glicério atrelar-se parcialmente aos recursos provenientes do BID trouxe alguns desdobramentos a essa experiência.

Técnicos da equipe do PRIH Luz, bem como da Coordenação do Programa Morar no Centro, atentam para o fato de que certas exigências do Banco interferiram nos procedimentos administrativos, requerendo esforços por parte da prefeitura em compatibilizá-los às regras do Banco, e recaindo em práticas burocráticas. No âmbito do Programa Ação Centro, o BID exigiu a contratação, a partir de licitação internacional, de uma gerenciadora para toda a estrutura do EA que administrasse de recursos humanos a aluguel da instalações físicas do escritório, e inclusive administrasse a Unidade de Coordenação Geral dos PRIHs.

A necessidade de preparação de material e documentos pela equipe do PRIH Luz para que fossem enviados ao Banco para pedido de financiamento demandou dedicação e consumiu grande parte do tempo de trabalho da equipe do PRIH Luz, atropelando seu próprio processo de trabalho. Segundo técnicos dos PRIH, as exigências do Banco limitaram e engessaram os procedimentos administrativos para a operacionalização de ações, como a exigência em realizar licitação para contratação de serviços quando se poderia fazê-lo de forma mais ágil. No entanto, o reconhecimento do programa pelo Banco significou, de certa forma, uma oportunidade de maior projeção do PRIH dentro da própria prefeitura.

Por outro lado, a garantia de que um certo montante de recursos seria destinado diretamente para implementação de algumas ações dos PII dos PRIH Luz e Glicério contribuiu para minimizar a disputa com outros programas por recursos dentro da Sehab.

O processo paralelo à implementação dos PRIH, de descentralização administrativa e de competências dentro das várias secretarias com a criação das subprefeituras, gerou discrepâncias nos tempos processuais entre secretarias, departamentos e subprefeitura, desde a formulação até a execução das ações a

serem implementadas, fator este que limitou a integração das ações e atuação dos EA; ainda mais, se consideradas atividades e ações sequenciais, com forte relação de dependência entre si, o que requereria maior articulação e coordenação entre secretarias e/ou subprefeitura envolvida com o respectivo EA.

A falta de apoio político das instâncias decisórias do poder público ao PRIH gerou, por vezes, desgaste nas equipes de atuação dos PRIHs, em virtude do excessivo esforço com que buscavam, no dia a dia, conquistar espaço na agenda da própria Sehab e nas demais secretarias. Por vezes, o trabalho do EA interrompia-se pela falta de verba para contratação de serviços, gerando descontinuidades e impactando negativamente na sua atuação.

A população local passou a reconhecer paulatinamente os esforços das equipes de trabalho dos EAs em estabelecer uma dinâmica relacional interativa com os atores urbanos locais, sem contar, no entanto, com o apoio dos Movimentos de Moradia que buscaram pilotar este processo.

Diante desta realidade, composta por fatores limitantes à própria implementação dos PRIH, torna-se evidente a importância do modelo de estrutura operativa e executiva do poder público para desempenhar sua função pública, no caso, viabilizar a implementação do programa.

As dificuldades enfrentadas pelo EAs para implementação do PRIHs não tira ou reduz o mérito desta experiência piloto e inovadora que adotou uma metodologia de atuação integrada e participativa, pautada no aprendizado do dia a dia segundo necessidades e demandas, e na qual buscou-se constantemente a incorporação da população local enquanto protagonista do processo da reabilitação integrada.

A constituição e o fortalecimento de espaços de debate e a busca de reconhecimento recíproco entre essa instância do poder público (EA) e a sociedade, por meio da articulação de seus setores organizados (entidades, comerciantes, movimentos de moradia) e principalmente da mobilização da parcela não organizada da população local, é talvez um dos aspectos mais importantes dessa prática urbana, ainda que se considere necessário um prazo de tempo mais alongado para aconsolidação e maturação dos canais institucionalizados de participação.

Embora os movimentos de moradia tenham participado do processo inicial de construção de uma proposta de reabilitação urbana da área central com enfoque na intervenção em cortiços, ambos EA dos PRIH Luz e Glicério não estabeleceram canais de interlocução preferenciais para os movimentos, mas sim, buscaram estruturar formas de participação mais alargada ao conjunto dos atores desses perímetros que não tinham a prática da participação ou ainda que atuavam de forma desarticulada

CAPÍTULO 4

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas experiências estudadas no neste trabalho, é possível tecer consideração sobre o processo de intervenção no ambiente urbano construído, especificamente através da reabilitação urbana, para recuperar a qualidade do espaço e a de vida da população residente em áreas urbanas consolidadas, porém degradadas. A implementação de programas de reabilitação urbana, a nível municipal, requer a superação de dificuldades, de natureza e graus distintos, a serem enfrentadas pela administração no campo das relações políticas e de poder, dos procedimentos administrativos, dos recursos financeiros e humanos disponíveis e da legislação aplicável.

Desafios como falta de suporte político dentro da própria estrutura administrativa para implementação da reabilitação urbana, isto é, o reconhecimento do programa pelas instâncias decisórias; excesso de burocracia e falta de agilidade na tomada de decisões e nos procedimentos necessários; carência de recursos orçamentários e falta de racionalização na utilização dos mesmos dada a dificuldade de coordenação e cooperação intersecretarial e interdepartamental, somados constituem aspectos que revelam as forças conflitantes de interesses setoriais e políticos, na estrutura hierárquica de poder do governo.

Tais desafios levam a busca de propostas de modelos alternativos aos arranjos institucionais vigentes, que promovam a integração de ações e políticas setoriais, mobilizem e redirecionem recursos de variadas fontes (provenientes dos orçamentos municipal, estadual e federal, bem como do setor privado) e estabeleçam formas interativas e de reconhecimento mútuo entre o poder público e a sociedade, para a viabilização de programas públicos.

No entanto, o redesenho institucional por si só não garante a consolidação de um marco adequado para implementação do processo de reabilitação, devendo, assim, ser acompanhado pela criação e disponibilização de instrumentos urbanísticos, de legislação e de formas de financiamento que a viabilizem, com

base na garantia da manutenção do parque imobiliário, da qualidade dos espaços públicos e da fixação da população residente nas áreas objeto da reabilitação com melhores condições de vida.

Dado o caráter plural dos processos de reabilitação urbana tratados neste estudo há que se destacar, como primeiro aspecto de aproximação dessas experiências, o fato da reabilitação urbana nas áreas centrais de Lisboa e de São Paulo terem sido alavancadas em tecidos urbano e social consolidados, em zonas marcadas pela degradação do parque imobiliário, com presença de população residente provida de reduzidos recursos econômicos, com espaços públicos deteriorados, onde a habitação despontou como força motriz para desencadear o processo de intervenções.

Em ambas as experiências, a gestão proposta para implementação dos processos de intervenção urbana em áreas habitadas por uma população de perfil específico, fundamentou-se na implantação de estruturas de base geográfica local - tanto os GTLs quanto os EAs- concebidas para atuarem como extensão do poder público em áreas centrais delimitadas, e inseridas nos respectivos aparatos administrativo-burocrático existentes. As variações nos arranjos institucionais do poder público local criados para operacionalização da reabilitação urbana nos contextos abordados, e analisados neste estudo, apontam tanto para aspectos de entrave e limitação à própria performance deste no exercício de sua função, quanto para seus aspectos positivos para concretização destas experiências.

As experiências analisadas têm outro ponto comum em suas premissas: a manutenção da população residente após as melhorias realizadas e a otimização da utilização do entorno urbano como forma de buscar soluções a problemas identificados nas áreas objeto de reabilitação.

Em Lisboa, porém, existe forte presença de patrimônio de valor histórico-cultural, cujo potencial de dinamização de atividades turísticas a partir de um processo de reabilitação conjugou-se à necessidade urgente de melhoria das condições de vida da população residente e da habitabilidade das edificações, fortemente marcadas pela obsolescência em termos de conforto e exigências atuais (rede de esgoto, água, eletricidade, telefone, instalação de cozinhas e de banheiros).

A reabilitação urbana em Lisboa não se consolidou enquanto um processo isolado, mas sim, como uma instância específica de gestão de áreas urbanas com características sociais, morfológicas e ambientais específicas, inseridas no planeamento e ordenamento espacial mais abrangente da cidade, e parte de uma política urbana estruturada nacionalmente expressa nos Planos Diretor e Estratégico da Cidade, bem como, a nível local, nos Planos de Urbanização das áreas de intervenção.

Isto posto e resguardada sua especificidade, a reabilitação urbana em Lisboa não pode ser vista de forma desprendida do conjunto de ações e de outras formas de intervenção e de gestão urbana praticadas na cidade, como as que ocorreram na grande área junto ao Tejo, objeto de redesenvolvimento e de renovação urbana, com significativo aporte de recursos advindos da União Européia e do setor privado para infra-estrutura, ou ainda, como o que se verificou em outras áreas históricas centrais em que as intervenções ocorridas voltaram-se prioritariamente ao desenvolvimento de atividades comerciais e de serviços especializados e sofisticados destinados a atender uma população de renda mais elevada.

A política urbana estruturada a nível nacional vinculou-se a então Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo, através da Direção Geral de Ordenamento do Território –DGOT, antiga DGPU. Embora inicialmente tenha sido prevista a provisão de assistência técnica e financeira do Estado à Câmara Municipal para viabilizar os Gabinetes Técnicos Locais por um período de tempo determinado, ao final do qual a Câmaras deveria incorporá-los à estrutura e orçamento próprio, os GTLs mantiveram-se funcionando ativamente nas áreas de intervenção até o presente momento, ou seja, ao longo de vinte anos.

Isto aponta para o fato de que a maturação do processo de reabilitação urbana, embora conte com ações de curto e médio prazos, requer uma perspectiva de longo prazo para que todos os agentes urbanos locais, bem como os níveis do poder público, assumam seus respectivos papéis e responsabilidades e consolidem formas de se articularem e de mobilizarem recursos para que a manutenção do ambiente urbano se perpetue, porém, com autonomia em relação a esta instância de gestão, os GTLs.

Os GTLs ficaram, num primeiro momento, diretamente dependentes da presidência da Câmara Municipal de Lisboa, para serem posteriormente coordenados pela Direção Municipal de Reabilitação Urbana (DMRU), criada a partir de uma estrutura horizontal e não hierárquica em relação às outras direções municipais.

No entanto, ainda que posicionada num mesmo patamar das outras direções, a DMRU foi conferida importância e papel de destaque, uma vez que passou a assumir parte de competências de outras direções no tocante à realização de estudos, elaboração de projetos, coordenação do processo de negociações entre atores intervenientes na reabilitação e implementação das ações, gerando conflitos internos à estrutura da Câmara.

A importância conferida a DMRU traduziu, naquele momento, o suporte político necessário à viabilização do Programa de Reabilitação Urbana, ao propiciar melhores condições para efetiva articulação e coordenação entre ações setoriais, reunidas sob uma instância de poder decisório, a DMRU. No entanto, a autonomia para tomada de decisão no âmbito da DMRU, posterior DMCRU, acarretou em conflitos com as demais direções que entenderam essa força da DMCRU como uma redução de suas respectivas competências e, portanto, feita às custas de transferência de suas competências.

No tocante ao suporte social obtido ao longo da implementação do processo de reabilitação urbana em Lisboa, deve-se ressaltar sua origem nas manifestações de natureza reivindicatória da população residente dos bairros habitacionais históricos degradados, por melhores condições de habitabilidade. Esta causa foi abraçada por outros atores sociais, em particular intelectuais e artistas, o que segundo Costa e Ribeiro (1989), configurou o processo de *'construção social de um objeto de reabilitação'* (referindo-se ao bairro histórico de Alfama).

Portanto, o arranjo institucional que se configurou dentro da Câmara Municipal de Lisboa para fins de reabilitação urbana permitiu, a partir da coordenação da DMRU e dos GTLs instalados nas próprias áreas objeto de intervenção, maior agilidade nos procedimentos administrativos, maior integração entre as ações previstas e maior articulação entre os atores envolvidos.

A reabilitação em Lisboa constituiu uma opção política fortemente estruturada tanto a nível nacional quanto municipal, manifesta na forma institucional desenhada para dar suporte e viabilizar o desenvolvimento das atividades e implementação de suas ações necessárias.

Conforme assinalado por Costa e Alves (1996: 73), ao longo da década de 1990, observou-se uma *'orientação política da Câmara Municipal de Lisboa com prioridade à reabilitação urbana dos bairros populares do núcleo histórico da cidade'*. A realização de 'intervenções mínimas' nas edificações e habitações em condições precárias também foi fruto de uma clara opção política tomada pela DMRU.

Embora as primeiras iniciativas de reabilitação urbana em Lisboa tenham assumido caráter piloto, através dos GTL's Alfama e Mouraria, o embasamento e disponibilização de instrumentos jurídicos e financeiros pré-existentes foram fundamentais para a viabilização do programa, o qual além da assistência financeira inicial fornecida pelo Estado, contou com recursos provenientes de diferentes programas habitacionais que subsidiaram as intervenções de melhoria nas edificações, como por exemplo, o RECRUA do Estado.

Além das melhorias na qualidade dos espaços públicos, de infra-estrutura e das condições de habitabilidade das edificações, a reabilitação urbana conferiu benefícios de natureza econômica a esses bairros populares, históricos e habitacionais, vinculados a atividades comerciais e de serviços de pequeno porte já fortemente presentes, não só fortalecendo sua identidade como mantendo as dinâmicas ali vivenciais, como elementos dinamizadores do desenvolvimento econômico local, estimulando conseqüentemente a atividade turística.

Já, a insipiente experiência que se desenvolveu na cidade de São Paulo através de intervenções em Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH), no âmbito da política habitacional para a área central, não decorreu de diretrizes de políticas estruturadas a nível nacional, mas sim, de uma iniciativa do governo municipal, como forma de equacionar os desafios habitacionais presentes na área central da cidade, articulando-os a outros problemas urbanos.

O PRIH buscou traduzir uma forma específica de planejar e gerir áreas do centro de São Paulo, abordando os problemas e guiando-se por princípios de intervenção presentes nas experiências francesa e lisboeta de reabilitação urbana.

Isto explica porque este trabalho buscou um paralelo entre o programa de reabilitação urbana de bairros históricos habitacionais e populares de Lisboa com o PRIH em São Paulo.

Convém fazer, neste ponto, um aparte sobre as terminologias utilizadas no Brasil para se referir às formas de intervenção e de gestão urbana. Se em Portugal houve um esforço em buscar um denominador comum para designar esta prática específica que é a reabilitação urbana, e a partir da nomenclatura adotada distingui-la de outras formas de gerir e intervir no espaço urbano, em São Paulo (e isso se estende para o Brasil), o uso do termo 'reabilitação urbana' encampado por distintas propostas de atuação no ambiente urbano parece não ter uma conotação única. Haja vista que o PRIH difere em escala, abrangência e em premissa do Programa de Reabilitação da Área Central da cidade de São Paulo (Ação Centro), embora ambos sejam identificados por reabilitação urbana.

Isto posto, vale retomar o fato de que embora o PRIH tenha sido concebido como parte do programa habitacional para o Centro e se articulasse com o Ação Centro, a reabilitação abordada no âmbito deste trabalho é a que se buscou implementar de forma integrada e participativa em micro escala, em áreas centrais degradadas e com forte presença de habitações precárias ou cortiços. Neste sentido, o PRIH se aproxima e dialoga com o conceito de reabilitação urbana desenvolvido em Portugal manifesto na Carta de Lisboa.

Há que se enfatizar a importância do envolvimento dos Movimentos organizados de moradia na área central e das assessorias técnicas atuantes junto aos mesmos num primeiro momento de estruturação do PRIH. Sua concepção está vinculada à busca de um padrão de política pública fortemente pautada nos princípios defendidos pelo Movimento da Reforma Urbana, quais sejam, a gestão democrática da cidade e o cumprimento da função social da propriedade.

Embora o Estatuto da Cidade, aprovado a nível federal, tenha constituído importante arcabouço jurídico e urbanístico para que os objetivos da Reforma

Urbana fossem atingidos, a regulamentação de seus instrumentos (indutores do desenvolvimento urbano, de financiamento da política urbana, de regularização fundiária democratização da gestão urbana) pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo em 2002, não assegurou que estes fossem efetivamente implementados pelo município.

Ainda que muitos dos PRIHs tenham sido demarcados no Plano Diretor como ZEIS 3, a aplicação na prática dos instrumentos previstos para esse tipo de Zona ainda demanda preparo do governo municipal, do ponto de vista da capacitação de seus funcionários, da atribuição clara de competências dentre as secretarias e departamentos, da disponibilidade de recursos e da coordenação entre as etapas dos procedimentos requeridos para implementá-los.

De sua forma embrionária, proposta como Programa sob o nome 'Morar Perto' por meio do documento formulado pelas assessorias técnicas e movimentos de moradia e entregue a Sehab, o PRIH (Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat, como passou a ser designado pela Sehab) integrou o Programa Morar no Centro como uma modalidade de intervenção urbana complementar às intervenções isoladas em terrenos ou edifícios vazios para fins habitacionais.

Ao longo de sua implementação, assumiu a estrutura e complexidade de um programa de Secretaria, em virtude das articulações exigidas por ações integradas e, assim, passou a ser identificado pelos técnicos nele atuantes como o programa PRIH, sem que tivesse sido institucionalizado como tal.

Decorrem deste fato, os inúmeros esforços da coordenação do Programa Morar no Centro e das equipes envolvidas com os PRIH de obter maior reconhecimento por parte das instâncias decisórias dentro da própria Sehab e de se fortalecer na agenda de prioridades da secretaria.

A falta de apoio político ao PRIH, por parte da própria Sehab, se manifestou no contínuo esforço da equipe de trabalho do PRIH para alocar recursos humanos e financeiros, e para instaurar o processo de coordenação e articulação intersecretarial nas instâncias decisórias para viabilização do Programa.

A elaboração da estrutura operacional dos PRIH, com a finalidade de inserí-los no pacote de itens a serem financiados com recursos do BID, tornou-se um importante exercício nesta busca de reconhecimento político. Contudo, a não institucionalização do PRIH enquanto programa e a não constituição jurídica da figura do EA, resultou em vários desdobramentos para implementação do PRIH e para atuação do EA.

A dificuldade de integrar e articular ações intersetoriais e intersecretarias nas instâncias decisórias colocou-se como um dos grandes impasses enfrentados pelas equipes de trabalho dos PRIHs.

A reduzida disponibilidade de recursos financeiros no orçamento da Sehab para o PRIH traduziu a falta de apoio político dentro da Secretaria, como consequência de uma provável falta de entendimento do conteúdo e da complexidade do PRIH nas instâncias decisórias.

Assim, do ponto de vista financeiro, a experiência dos PRIH, em especial do PRIH Luz que tinha caráter piloto pois seria posteriormente utilizada em outros PRIH, iniciou-se com insistência da equipe de trabalho para que lhe fossem alocados recursos da secretaria. Os custos relativos à manutenção das equipes dos PRIH Luz e Glicério, material de escritório e instalação física dos EA nas respectivas áreas de intervenção acabaram sendo incluídos no financiamento obtido do BID, e aprovado somente no final da gestão municipal.

Além destes, custos previstos em sua maioria para execução de obras relativas a 'melhoria ambiental e construção social', também seriam financiados pelo BID. Para outros quatro PRIHs, foram previstos recursos da União Europeia, ficando a produção habitacional (novas unidades e reformas) por conta, basicamente, dos recursos do FMH e da CEF.

No âmbito da coordenação do PRIH, os EA mantiveram-se com equipes reduzidas e não multidisciplinares, como se pretendia, articularam-se pouco para definição de diretrizes de atuação, sem ter estabelecido uma dinâmica de trabalho em conjunto.

A autonomia do EA para gestão do processo da reabilitação do perímetro e para definição dos procedimentos e modalidade de atuação, que se buscou integrada, traduziu-se na busca pela construção de uma forma alternativa de relacionamento do EA com a sociedade, baseada no contato direto e numa maior aproximação da população local e de seus problemas, e a flexibilidade para definir uma metodologia de ação e ajustá-la conforme as especificidades e necessidades decorrentes do processo de implementação do PRIH.

Apesar da fragilidade institucional existente na estrutura da administração municipal para operacionalização dos PRIH e da falta de apoio político mencionado, foram realizados avanços pelos EA dos PRIH Luz e Glicério, em relação à mobilização da população local, tanto de setores organizados quanto, principalmente, da parcela que em geral não participava, para que se envolvessem e participassem do processo de reabilitação. Foram estimulados também, a articulação entre entidades que vinham atuando de forma isolada nessas áreas, e o esforço pela construção de um reconhecimento recíproco entre EA e população.

Essas conquistas deram-se particularmente em função do empenho e do compromisso assumido pelas equipes de trabalho nesses PRIHs, nos quais os técnicos entenderam a participação dos atores urbanos locais como fator indispensável à consolidação do processo da reabilitação integrada. No entanto, o fato de nenhum dos EA ter sido instalado localmente nos respectivos PRIHs limitou o processo de aproximação entre poder público e população local.

A busca pelo fortalecimento de canais de participação da população nas diversas etapas do processo da reabilitação urbana dos PRIH, desde a identificação dos problemas, planejamento, implementação e monitoramento das ações, visaram consolidar a legitimidade e o reconhecimento social do PRIH, ainda que não institucionalizado e cuja implementação tenha se dado de modo informal dentro da estrutura da Sehab.

Em vista da complexidade e abrangência das ações envolvidas no processo da reabilitação urbana integrada dos perímetros, apresentadas neste estudo, pode-se dizer que os dois anos previstos para existência do EA na sua estrutura operacional concebida mostram-se insuficientes para maturação da experiência, ainda mais se

considerado que não havia uma forma pré-estabelecida para atuação do EA, tendo sido contruída no decorrer do próprio processo de reabilitação do PRIH.

Acrescente-se a isto, que a criação de condições e estímulos para participação da população local constitui-se em um processo que requer tempo de amadurecimento, pois relaciona-se diretamente ao fortalecimento de canais institucionalizados de participação, existentes ou a serem criados. O incentivo ao desenvolvimento da democracia participativa, complementar à democracia representativa, envolve transformação na cultura de participação tanto dos setores organizados da sociedade quanto da parcela não organizada.

A quebra do ritmo das atividades e prioridades do PRIH, em virtude da mudança de gestão municipal de 2005, traz à tona a questão da continuidade das políticas públicas, entre as quais as de reabilitação urbana. manutenção do processo de reabilitação iniciado. Neste sentido, a constituição do Comitê de Reabilitação do Perímetro da Luz buscou garantir o acompanhamento e monitoramento da implementação das ações do PII por representantes tanto do poder público como da população local, e que pudesse atuar independente à mudança de administração e consequente ruptura de políticas públicas.

Estas considerações remetem a uma outra: a clareza do papel e do tempo de permanência do EA em sua área de intervenção, visto que sua atuação está vinculada ao desenvolvimento de um conjunto de atividades que têm início, meio e fim, tal como mobilizar a população e os atores urbanos locais envolvidos na reabilitação, elaborar diagnóstico participativo e o plano integrado de intervenção do perímetro, articular e integrar ações para implementá-lo.

A pluralidade de atores envolvidos e o caráter multidimensional da reabilitação urbana implementada em áreas centrais da cidade (habitação, espaços públicos, patrimônio arquitetônico, áreas verdes, questões sociais, equipamentos coletivos, serviços públicos, infra-estrutura) conduzem a uma consideração importante acerca da posição que o PRIH assumiu na estrutura institucional da prefeitura.

Em se tratando de um programa habitacional que demanda articulações com outras secretarias, e embora a habitação tenha sido a força motriz para alavancar o processo da reabilitação, as dificuldades enfrentadas para integração de ações

intersectoriais e viabilização do PRIH poderiam ter sido minimizadas ou mesmo evitadas caso este estivesse alocado de forma mais independente de Secretaria específica.

Uma possibilidade teria sido concebê-lo como um programa de governo, diretamente ligado ao gabinete do prefeito e, portanto, situado na agenda política de prioridades para alocação de recursos e implementação.

Outra possibilidade teria sido concebê-lo enquanto programa da Subprefeitura, já que esta passou a ser a instância mais descentralizada da administração pública municipal, congregando competências que anteriormente estavam no âmbito das Secretarias. Neste caso, os recursos para gerir o PRIH viriam do orçamento da Subprefeitura e a integração de suas ações se daria no âmbito das relações das sete coordenadorias criadas, posto que o PRIH é um programa de intervenção tanto no espaço quanto nas relações sociais.

Embora esta possibilidade pareça ser mais adequada, por propiciar a racionalização de procedimentos administrativos e a otimização de uma estrutura criada já com a finalidade de melhorar a performance do poder público na implementação de ações intersectoriais, há que se assinalar o fato de que a Subprefeitura, ainda no final da gestão 2001-2004, não havia tido condições de se estruturar, instrumentalizar e alcançar a capacidade operacional para assumir os diversos programas e responder com agilidade às demandas deles provenientes.

Por fim, resguardadas as diferenças e especificidades da realidade urbana, social, política e econômica de Lisboa, sua principal contribuição para a insipiente experiência realizada na cidade de São Paulo (além dos pontos de reflexão, acima levantados), foi chamar a atenção para a importância da estrutura institucional do poder público, sua instrumentalização para operacionalização de programas e à necessidade de apoio político e social para a legitimar e implementar políticas públicas.

Cada arranjo institucional expressa diferentes relações de poder dentro da administração municipal, e a clareza dos procedimentos e das responsabilidades dos agentes envolvidos na reabilitação são indicadores da efetiva operacionalização das ações.

No mais, o estabelecimento de *'mecanismos participativos de planeamento e de tomada de decisão, de uma perspectiva integrada para mobilizar e otimizar recursos disponíveis, de um marco regulatório, fortalecimento institucional e plano de ações complementar ao Plano Diretor em uma escala mais detalhada'*, constituem práticas de um planeamento integrado (Davidson, 1996) que deveria primar pela consolidação de um padrão de produção, gestão e apropriação do espaço urbano capaz de atender ao conjunto de interesses diferenciados neste processo, de maneira mais eqüitativa.

Por fim, de forma complementar às considerações aqui feitas sobre as dificuldades enfrentadas pelo poder público para implementar e viabilizar seus próprios programas e ações, vale ressaltar a importância de se implantar uma unidade de gestão da reabilitação urbana na área objeto de intervenção.

A experiência de Lisboa mostrou que a instalação dos GTLs nas áreas de intervenção conferiu uma identidade à gestão, e fortaleceu a interlocução entre administração e população por meio da aproximação de seus técnicos dos problemas da área e do contato direto com os atores urbanos locais. Além disto, a pluridisciplinaridade da equipe dos GTLs permitiu, dentro do arranjo institucional criado especialmente para fins da reabilitação urbana, a integração de ações intersetoriais e maior agilidade nos procedimentos administrativos

Em São Paulo, a instalação dos EA nas áreas de intervenção (que não se concretizou em nenhum dos PRIH) poderia ter contribuído de forma mais efetiva para garantir a identidade da gestão local do processo de reabilitação dos respectivos perímetros, aproximar-se da população, e fortalecer a construção de um reconhecimento recíproco em relação à importância de cada agente na reabilitação.

ANEXOS

I. CARTA DE REABILITAÇÃO URBANA INTEGRADA 'CARTA DE LISBOA'

"A Reabilitação Integrada constitui um contributo inovador para a preservação e vivificação do património cultural das cidades, na vertente do edificado como do tecido social que o habita e lhe assegura a identidade.

O interesse pelo processo, em Lisboa, manifestado por algumas cidades brasileiras. Levou ao início de uma reflexão conjunta que, iniciada no I Encontro de reabilitação Urbana em Lisboa, em março de 1993, foi continuada no Rio de Janeiro em abril de 1994, tendo o I Encontro Luso Brasileiro de Reabilitação Urbana, realizado em Lisboa em 1995, constituído uma etapa decisiva que permitiu chegar a conclusões úteis para os dois países.

No Plenário de encerramento deste Encontro foi aprovada, por aclamação, uma proposta segundo a qual deveriam as respectivas conclusões ser consagradas na Carta de Reabilitação Urbana Integrada – Carta de Lisboa.

Com estes objetivos foi estabelecido o texto da Carta que segue:

Definição de conceitos

Artigo 1º

A Reabilitação Urbana utiliza técnicas variadas, cuja definição, objeto de análise e aceite pelos dois países, segue

a) Renovação Urbana

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

b) Reabilitação Urbana

É 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, infraestruturas, espaços públicos e as características da área da cidade a que dizem respeito.

c) Revitalização Urbana

Engloba operações destinadas a relançar a vida económica e social de uma parte da cidade em decadência. Esta noção, próxima da reabilitação urbana, aplica-se a todas as zonas da cidade sem ou com identidade e características marcadas.

d) Requalificação Urbana

Aplica-se sobretudo a locais funcionais diferentes da 'habitação'; trata-se de operações destinadas a tornar a dar uma atividade adaptada a esse local e no contexto atual.

e) Reabilitação de um edifício

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 atuais níveis de exigência.

f) Restauro de um edifício

Obras especializadas, que têm por fim a conservação e consolidação de uma construção, assim como a preservação ou reposição da totalidade ou de parte de sua concepção original ou correspondente aos momentos mais significativos de sua história.

g) Reconstrução de um edifício

Qualquer obra que consista em realizar de novo, total ou parcialmente, uma instalação já existente, no local de implantação ocupado por esta e mantendo, nos aspectos essenciais a traça original.

h) Renovação de um edifício

Qualquer obra que consista em realizar de novo e totalmente um edifício num local anteriormente construído.

i) Conservação de um edifício

Conjunto de medidas destinadas a salvaguardar e a prevenir a degradação de um edifício, que incluem a realização das obras de manutenção necessárias ao correto funcionamento de todas as partes e elementos de um edifício.

j) Manutenção de um edifício

Série de operações que visam minimizar os ritmos de deterioração da vida de um edifício e ações desenvolvidas sobre as diversas partes e elementos da sua construção assim como sobre as suas instalações e equipamentos, sendo geralmente obras programadas e efetuadas em ciclos regulares.” (Câmara Municipal de Lisboa, 1995)

Identidade dos Núcleos Históricos

Artigo 2º

Sendo a preservação da identidade dos Núcleos Históricos, expressa pelo seu património edificado, cultural e social, é indispensável que as operações de reabilitação urbana sejam apoiadas pelas pesquisas históricas e sociológica, perspectivadas numa dialética de integração.

Tipologia de Intervenções

Artigo 3º

A Reabilitação deverá colocar o Homem no centro das suas preocupações procurando melhorar as condições de vida nos Centros Históricos, utilizando a conservação e preservação do edificado como instrumento desse objetivo. Este conceito de Reabilitação Urbana dirige-se a bairros históricos residenciais degradados. Porque procura manter as populações residenciais enraizadas nos seus bairros, não se adapta, obviamente, a áreas históricas abandonadas pela população ou recentemente ocupadas por populações marginalizadas. No entanto, é possível agrupar as diferentes situações de Centros Históricos em alguns grandes tipos:

a) áreas residenciais com populações enraizadas;

b) áreas residenciais com ocupação recente por populações de fracos recursos e grupos marginalizados – em que a opção poderá ser pôr em prática uma reabilitação progressiva utilizando os meios disponíveis para melhorar o quadro de vida das populações e dar-lhes acesso a formas de participação e reinserção social;

c) áreas não residenciais com atividades em declínio em que a reabilitação deverá orientar-se para a revitalização;

d) as mesmas áreas, não residenciais mas já abandonadas, em que a reabilitação visará a requalificação urbana.

Economia e Desenvolvimento Sustentado

Artigo 4º

A Reabilitação, procurando manter o máximo do existente construído, filia-se nas novas atitudes da sociedade, abandonando a atitude consumista em relação ao edificado que atribuía aos edifícios uma vida útil curta. O menor custo da reabilitação tem a sua origem

nesta economia de materiais e energia. Por esta razão, na reabilitação há uma maior incorporação de mão-de-obra do que na construção nova, o que tem efeitos positivos no emprego.

Artigo 5º

A reabilitação custa cerca de metade da construção social nova, pelo que deve ser praticada. Além disso, ela realiza economias em infraestruturas e deslocações, além de assegurar a manutenção das estruturas sociais de vizinhança e a identidade cultural da cidade, expressa nas formas sociais e patrimoniais. Ela permite a historicidade activa do património pela continuidade da função residencial exercida pela população enraizada.

Artigo 6º

A melhoria das condições de vida exige uma actuação que não se limita à função habitacional, mas, antes, deverá abranger igualmente o reforço das atividades culturais e sociais, bem como a dinamização das actividades económicas, com relevo especial para o comércio e o artesanato de proximidade.

Artigo 7º

O conhecimento da realidade é fundamental para basear as opções, o que exige uma abordagem pluridisciplinar. No entanto, é essencial ter em conta que a complexidade das intervenções da reabilitação exige uma grande flexibilidade e que as soluções se vão encontrando no contacto com a realidade. A acção não pode esperar que todos os estudos estejam feitos, até porque é por ela que se vai tendo um conhecimento mais eficaz e profundo.

Artigo 8º

A formulação de todo um enquadramento legal que assegure os instrumentos viabilizadores da reabilitação Urbana constitui uma condição indispensável.

Formação e Informação

Artigo 9º

Se a Reabilitação Urbana aparece como uma evidência, é igualmente óbvia a necessidade de formação de mão-de-obra especializada nas formas tradicionais de construir e de técnicos com a preparação necessária aos desafios que ela oferece.

Artigo 10º

As novas soluções arquitectónicas, para que sejam compatíveis com as Áreas Históricas, deverão rejeitar tanto o pastiche como o objecto dissonante, sendo actuais e mantendo uma linguagem contextual.

Artigo 11º

A reabilitação urbana deve ser um processo integrado envolvendo todos os agentes interessados que, para intervirem, deverão estar informados, o que conduz à necessidade da informação e avaliação.

Artigo 12º

Dada a importância de que se reveste a questão da identidade cultural no âmbito do projecto da União Européia, é indispensável criar, com o seu apoio, um programa que permita continuar o processo de reflexão e de troca de experiências sobre Reabilitação Urbana." (In Anais I Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana: Centros Históricos. Câmara Municipal de Lisboa, Direção Municipal de Reabilitação Urbana, Lisboa, 1995)

II. PROGRAMAS HABITACIONAIS NO ÂMBITO DA REABILITAÇÃO URBANA DE LISBOA

- PRID – *Programa para Recuperação de Imóveis Degradados*

Lançado em 1976 pelo Fundo de Fomento Habitacional – FFH, o programa objetiva conceder subsídios e empréstimos às Câmaras e aos proprietários para fins de reparação, conservação e melhorias em habitações públicas e privadas. Em 1983, o FFH foi extinto e substituído pelo Fundo de Apoio aos Investimentos Habitacionais – FAIH – e o programa relançado com base em linhas de crédito especiais direcionadas prioritariamente às autarquias para realizarem as intervenções, sendo o período do financiamento estendido para 10 anos e a quantia aumentada.

- RECRIA – *Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados*

Lançado em 1985, o programa consiste em disponibilização de instrumentos financeiros voltados à execução de conservação e iniciativas de melhoramento da habitação de aluguel, definindo os valores dos subsídios a serem concedidos, o valor do aluguel e as prestações. Para alcançar seu objetivo, o Estado assume o peso de um alto custo social devido a longos anos de aluguel congelado concedendo subsídios a fundo perdido aos proprietários, locatários e Câmaras, sendo a quantia concedida definida de acordo com o custo total da intervenção e o valor do aluguel recebido pelo proprietário além, de estabelecer que após as intervenções, os aluguéis não serão ajustados. (Massapina, 1988)

A quantidade de subsídios concedida corresponde a 65% do total dos custos da obra, dos quais 39% é proveniente do governo central através de recursos do IGAPHE – Instituto de Gestão e Venda do Património Habitacional Público (Gestão do Programa), atualmente extinto e substituído pelo INH – Instituto Nacional de Habitação (Atribuições e apoio aos programas habitacionais, elaboração de estudos, planeamento e assistência técnica às intervenções, elaboração do Plano Nacional de Habitação e respectivos planos para intervenção no setor habitacional) – e, 26% proveniente das Câmaras (Lopes, 1995).

- REALOJAR – *Regras Especiais para Alojamento dos Agregados Familiares nas Áreas Críticas de Recuperação*

Aprovado em 1988 trata-se de uma iniciativa da Câmara de Lisboa e constitui importante instrumento que estabelece base contratual entre a Câmara e residentes para definição de estratégia de ação para recuperação de edifícios da Câmara e unidades habitacionais, cujos procedimentos são especificados em relação à mudança das famílias para habitações provisórias nos casos em que o local onde vivem deva submeter-se a intervenções.

Anteriormente à mudança para as habitações provisórias, as condições e possibilidades para futuras habitações permanentes são já estabelecidas no contrato.

- PERU – *Plano de Emergência para Reabilitação Urbana*

Elaborado em 1994 pelo município visava um reforço ao RECRIA, em particular o que diz respeito às obras municipais ou coercivas.

- REHABITA – *Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas*

Criado em 1996, esse apoio é aplicado exclusivamente nos núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbana.

- RECRIPH – *Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal*

Criado em 1996 consiste em "...incentivo à realização de obras nas partes comuns de prédios ou em frações autônomas por parte dos condôminos. Teve, porém, pouca incidência nas áreas críticas de recuperação e reconversão urbana..." (Costa; Alves, 1996: 73)

- *Programa de Incentivo ao Arrendamento Jovem*

Referência Bibliográfica

- ABREU, Antonio, **Política Camarária de Intervenção**. In Architecti. Trifório, ano XII, n.52, Estoril, 2000, p. 14
- AGUIAR, José, **Habitação: diagnosticar os males, descobrir remédios e sugerir terapêuticas**. In Jornal Arquitectos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano XII, n. 121, Lisboa, 1993, p.38-43
- ANDERSEN, Hans Skifter, **What is the Special Purpose of Area Based Initiatives? How to understand deprived urban neighbourhoods**. Paper for EURA Conference May, 2001
- APPLETON, João, **Reabilitação Urbana em Lisboa: Intervenção Constructiva**. In Architecti. Trifório, ano XII, n.52, Estoril, p. 20-21, 2000
- ARANTES, Otilia, **Urbanismo em fim de linha**. In Folha de São Paulo, São Paulo, outubro 1993
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia, **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Vozes, Rio de Janeiro, 2000
- ARAÚJO, Luisa, **Reabilitação urbana contra a terciarização/periferização: Mouraria**. In Câmara Municipal de Lisboa, ANAIS I Encontro Luso- Brasileiro de Reabilitação Urbana Centros Históricos, Lisboa, 1995
- ASSESSORIAS TÉCNICAS E MOVIMENTOS ORGANIZADOS DE MORADIA, **Morar Perto – Centro: Programa Participativo e Integrado de Reabilitação de Cortiços na Região Central**, São Paulo, Março 2001
- BALDEZ, M., **Solo Urbano, Reforma Urbana, propostas para a Constituinte**. Fase. Rio de Janeiro, 1986
- BALL, Michael, **Housing Analysis: time for a theoretical refocus**. In Housing Studies. Londres, v.1, n.3, 1986
- BAPTISTA, Luis V., **A propósito de Lisboa: o local e o global. Reflexão Preliminar**. In Sociedade e Território, Afrontamento, ano 4, n.10-11, Porto, 1989, p.144-149
- BAROSS, Pal, **Action Planning**. IHS, n. 2, Rotterdam, 1991.
- BONDUKI, N.G (org), **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. Studio Nobel. São Paulo, 1996
- BONDUKI, N., *Habitação na área central de São Paulo*. In **Relatório Final da Comissão de Estudos sobre a Habitação na Área Central**. Câmara Municipal de São Paulo. Gabinete Vereador Nabil Bonduki. São Paulo, 2001
- BONETTI, Michel, **Revalorisation des Quartiers en Crise: de la Réhabilitation à la Gestion Urbaine Intégrée**. In Sociedade e Território, Afrontamento, n.20, Porto, 1994, p.17-25
- CABEÇAS, José, **Desenvolvimento e poder local**. In A Rede para o Desenvolvimento Local, Edição especial, novembro, 1998 (Disponível em 03/11/04 www.in-loco.pt/inloco/Public/red_ed_16.htm)
- CÂMARA DOS DEPUTADOS - Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior; Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República; Caixa econômica Federal; Instituto Pólis, **Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Câmara dos Deputados: coordenação de publicações, 2001

- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, **Alfama e Mouraria. As operações de reabilitação urbana**. Orientações estratégicas e principais medidas. CML, Lisboa, 1989
- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, **Alfama: caracterização sociológica da população**. In Cadernos de Reabilitação Urbana. CML, Lisboa, 1991a
- _____, **Alfama: caracterização sociológica da habitação**. In Cadernos de Reabilitação Urbana. CML, Lisboa, 1991b
- _____, **Habitação Lisboa 92**. Sociedade Tipográfica Lisboa, DCDOD, Lisboa, 1992a
- _____, **Proposta de microestrutura**. Direção Municipal de Reabilitação Urbana, Lisboa, 1992b
- _____, **Reabilitação Urbana Núcleos Históricos**. Pelouro da Reabilitação Urbana dos Núcleos Históricos, 1993
- _____, **Carta de Reabilitação Urbana Integrada – Carta de Lisboa**. In Iº Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana Centros Históricos. Câmara Municipal de Lisboa. Pelouro da Reabilitação Urbana dos Núcleos Históricos, Lisboa, 1995
- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, DMRU, GLACC, **Caracterização Urbana**. In Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Alfama e Colina do Castelo, Volume 4, Lisboa, 1997a
- _____, **Relatório**. In Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Alfama e Colina do Castelo, Volume 1, Lisboa, 1997b
- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, **Reabilitação Urbana Lisboa**. Pelouro da Reabilitação Urbana dos Bairros Históricos. CML, Lisboa, 2000
- _____, **Reorganização dos Serviços Municipais**. In Apêndice, n. 148-A_II Série_n. 271, 23 novembro 2002
- _____, **História e orgânica**. In Dossiê, Departamento Municipal de Reabilitação Urbana, Lisboa, (ne)
- CAMPOS, Vitor, *Modelos de Gestão*. In **Gestão urbana: passado, presente e futuro**. Publicações Parque Expo 98. Lisboa, p.368-378, 2002
- CARDOSO, Abilio, **Sobre o conceito de crise de habitação**. In Sociedade e Território, Afrontamentos, ano I, n. 2, Porto, 1985, p. 102-108
- CARDOSO, Abilio, **Os novos desafios dos municípios na promoção do desenvolvimento**. In Revista Desenvolvimento, IED, ano III, n. 5/6, Lisboa, 1990, p. 251-273
- CARLEY, Michael, *Top-down and botton up: the challenge of cities in the new century*. In Carley, M; Jenkins, P; Smiyh, H (ed) **Urban Development and Civil Society: the Role of Communities in Sustainable Cities**. Earthscan, United Kingdom, 2001, p. 3-15
- CARVALHO, E. K, **Renovação Urbana: um fenômeno**. In Jornal Arquitetos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano I, n. 2, Lisboa, 1982, p. 8-9
- CDHU-SEADE, **Diagnóstico das condições habitacionais no Estado de São Paulo**. São Paulo, 2001
- COELHO, Margarida Santos, **SAAL 1974-1976: algumas notas de uma experiência de gestão urbanística integrada e participativa**. In Jornal Arquitetos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano XII, n. 121, Lisboa, 1993, p.32-37
- COELHO, Teresa de Campos, **Intervir no Centro Histórico**. In Architecti. Trifório, ano XII, n.52, Estoril, 2000, p. 26-29
- COMIN, Alvaro A., *Diagnóstico, oportunidades e diretrizes de ação*. In Empresa Municipal de Urbanização – EMURB **Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. PMSP, CEBRAP e CEM, São Paulo, 2004, p. xvii- xlv

- CONYERS, Diana, **Decentralization and development: a framework for analysis**. In Community Development Journal, 21 (2), England, 1986, p. 88-100
- CORDEIRO, Antonio, **RGEU**. In Direito da Arquitetura. SBP, 2000
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO NORTE, **Reabilitação Urbana – Gabinetes Técnicos Locais**. In 5º Encontro Nacional de GTLs. Divisão de Reabilitação e Áreas Críticas, Porto, 1992
- COMPANS, R, **O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local**. In Revista de Estudos Urbanos e Regionais. São Paulo, 1999, p.91-114
- COSTA, Antonio Firmino; ALVES, João Emilio, **Avaliação processual em reabilitação urbana: conceitos e instrumentos**. In Revista Sociologia: Problemas e Práticas, Publicação Europa-América, n. 22, Portugal, 1996, p. 61-79
- COSTA, Antonio Firmino da, **Sociedade de Bairro: dinâmicas sociais da identidade cultural**. Celta. Oeiras, 1999, p.417-480
- COSTA, Antonio Firmino da; RIBEIRO, Manuel João, **Construção Social de um objeto de reabilitação. Notas sobre o caso de Alfama**. In Sociedade e Território, Afrontamento, ano 4, n.10-11, Porto, 1989, p.85-96
- DAVIDSON, Forbes, **Planning for performance**. Habitat International, v.20, n.3, Elsevier UK, 1996, p 445-462
- DGOT, **Intervenção dos gabinetes técnicos locais em áreas urbanas degradadas**. Direção Geral do Ordenamento do Território, Lisboa, 1989
- _____, **Gabinetes Técnicos Locais: um guião de apoio**. Comissão de Coordenação da Região Norte, Porto, 1992
- DIAS, Joaquim Mendonça, **Bairros históricos: identidades colectivas, enquanto património, cuja reabilitação urbana é uma necessidade social e cultural**. In Architecti. Trifório, ano XII, n.52, Estoril, 2000, p. 30-33
- DIJKGRAAF, Cor, **Inner City Revitalization Best Practices and Urban Heritage**, Palestra proferida no IHS – Rotterdã, Fevereiro 2004
- DIOGO, Érica, **Habitação Social no contexto da reabilitação urbana da área central de São Paulo**, Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo, 2004
- ENTRUST, **Regenerating neighborhoods in partnership: learning from emergent practices**. Norhaven Book, Denmark, 2004
- EUROPEAN COMMISSION, **Towards Sustainable Urban development – A strategic Approach**. Consultative Guidelines for Sustainable Urban Development Co-Operation. European Commission, 1999
- FELDMAN, Sarah, *São Paulo: qual centro?*. In Schicchi, Maria Cristina; Benfatti, Denio (orgs), **Urbansimo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. In Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo. PUCCAMP- PROURB, Campinas, 2004, p.37-49
- FERNANDES, José Manuel, **Arquitetura, paisagem e espaço urbano**. In Architecti. Trifório, ano XII, n.52, Estoril, 2000, p. 16-19
- FERREIRA, Vitos Martins, **O território urbano metropolitano de Lisboa: tese para uma intervenção político-urbanística**. In Revista Sociedade e Território. Afrontamentos, ano I, n. 3, Porto, 1985
- FINATEC, **Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no Município de São Paulo**. Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos, HUCITEC, São Paulo, 2004
- FRANCISCO, Caramuru Afonso, **Estatuto da Cidade Comentado**. Juarez de Oliveira. São Paulo, 2001

- FREY, K. e OLIVEIRA, J, **A mobilização do conhecimento local para a gestão urbana: o potencial das novas tecnologias da informação e da comunicação**. 1996 (Disponível em 03/11/04, www.anppas.org/encontro/segundo/Papers/GT/GT08/klaus_josiane.pdf)
- GASTER, Lucy, **Quality, choice and efficiency: the case of Harlow's neighborhood offices**. In Local Government Policy Making, vol. 20, n. 4, UK, 1994
- GASTER, Lucy, Decentralization, empowerment and citizenship. In Local Government Policy Making, vol. 22, n. 4, UK, 1996
- GRAU, Eros, *A propriedade na nova constituição*. In Cadernos Fundap: **O patrimônio imobiliário do poder público**, n.17, São Paulo, 1989, p. 108-112
- GUERRA, Isabel, **Poder Local – reprodução ou inovação**. In Revista Sociologia: Problemas e Práticas. Publicação Europa-América, Portugal, 1986, p. 55-65
- HAINE, Gillian; Keen, Alan, **Improving quality services – decentralization in Birmingham**. In Local Government Policy Making, vol.20, n. 4, UK, 1994
- HAMBLETON, Robin, **Consumerism, decentralization and local democracy**. In Public Administration, vol. 66, 1988, p.125-147
- HAMBLETON, Robin; HOGGET, Paul; TOLAN, Frank, **The decentralization of public services: a research agenda**. In Local Government Studies, vol.15, n.1, 1989, p. 39-56
- HAMBLETON, Robin; HOGGET, Paul and BURNS, Danny, **A framework for understanding area-based decentralization**. In Local Government Policy Making, vol.20, n. 4, UK, 1994
- HARVEY, David, **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. In Revista Espaço e Debate, n.6, São Paulo, 1982, p. 6-35
- JENKINS, Paul; SMITH, Harry, *The State, the market and the community: an analytical framework for community self-development*. In Carley, M; Jenkins, P; Smiyh, H (ed). Earthscan, Unite Kingdom, 2001, p. 16-30 **Urban Development and Civil Society: the Role of Communities in Sustainable Cities**
- JENKINS, Paul, *Relationships between the state and civil society and their importance for sustainable development*. In Carley, M; Jenkins, P; Smiyh, H (ed) **Urban Development and Civil Society: the Role of Communities in Sustainable Cities**. Earthscan, Unite Kingdom, 2001, p. 175-191
- JORNAL ARQUITETOS, **Encontro Nacional de Gabinetes Técnicos Locais**. In Jornal Arquitetos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano XI, n. 112-113, Lisboa, 1992, p.19
- LACERDA, Norma; ZANCHETI, Sílvia Mendes; DINIZ, Fernando, **O Planejamento metropolitano no Brasil: uma proposta de conservação urbana e territorial**. n/c (Disponível em 03/05/05, www.ufpb.br/ufpb/home/ouvidoria/artigos/demodireta.htm)
- LEACH, Steve; STWART, John and WALSH, Kieron, **The changing organization and management of local government**. Macmillan Press, 1994
- LIMA, M., **Espaço/Debate sobre centros históricos**. In Jornal Arquitetos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano XII, n. 130, Lisboa, 1993, p.50-52
- LOPES, Barbara, **Homens e pedras: a identidade a reencontrar**. In Reabilitação Urbana: núcleos históricos. Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa, 1993, p. 43-72
- LOPES, Filipe Mario, **Reabilitação Urbana em Lisboa**. In Sociedade e Território, Afrontamentos, n. 14-15, Porto, 19991, p.73-78
- _____, **Reabilitação Urbana em Lisboa**. In Jornal Arquitectos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano XIII, n. 151, Lisboa, 1995, p.24-29

- LOWNDES, Vivien, **Decentralization: the continuing debate**. In Local Government Policy Making, vol.20, n. 4, UK, 1994
- LYRA, Rubens Pinto, **Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira**. 1999 (Disponível em 03/11/04, www.ufpb.br/ufpb/home/ouvidoria/artigos/demodireta.htm)
- MACHADO, Aquilino, *Gestão integrada*. In **Gestão urbana: passado, presente e futuro**. Publicação Parque Expo 98. Lisboa, 2002, p.274-282
- MARCUSE, Peter, *Cities in Quarters*. In Bridge, G.; Watson, S. **A companion to the city**. Blackwell, Oxford, 2003, p. 270-281
- MARICATO, Erminia, **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Vozes Petrópolis, 2001
- MASSAPINA, Vasco, **Recuso a recusar Lisboa**. In Jornal Arquitetos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano XVII, n. 69, Lisboa, 1988, p.6-10
- MASSAPINA, Vasco, **Gabinetes Técnicos Locais. Usar de Novo?**. In Sociedade e Território, Afrontamentos, n.14-15, Porto, 1991, p.51-55
- MEIRELES, M; Rocha, C; TEIXEIRA, J and SOUSA, V., **Ribeira Barredo, operação de renovação urbana**. In Sociedade e Território, Afrontamentos, ano 1, n. 2, Porto, 1985, p.55-67
- MENDES, Maria Clara, **Renovação Urbana na Europa: novas tendências**. In Jornal Architectos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, n.67, Lisboa, 1988, p. 9-10, 12
- MINISTÉRIO DAS CIDADES, **Política Urbana com Participação Popular**. Brasília, 2003
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Redução das Desigualdades Sociais-Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira**. Edições IBAMA, Brasília, 2000
- MOITA, J., **Evolução e característica das áreas dos gabinetes locais**. In Jornal Architectos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano XIII, n. 151, Lisboa, 1995, p.30-32
- MOZZICAFREDDO, Juan; GUERRA, Isabel; FERNANDES, Margarida; QUINTELA, João, **Modelos de gestão e de legitimidade no sistema político local português**. In Revista Sociologia – Problemas e Práticas. Publicação Europa-América, n. 6, Lisboa, 1989, p. 51-80
- MOZZICAFREDDO, Juan; GUERRA, Isabel; FERNANDES, Margarida; QUINTELA, João, **O grau zero do poder local**. In Revista Sociologia – Problemas e Práticas. Publicação Europa-América, n. 4, Lisboa, 1989, p. 45-59
- MOZZICAFREDDO, Juan, **A responsabilidade e a cidadania na administração pública**. In Revista Sociologia-Problemas e Práticas. Publicação Europa-América, n. 40, Lisboa, 2002, p. 9-22
- NAKANO, Kazuo, **Desenvolvimento territorial e regulação urbanística nas áreas centrais de São Paulo**. In Empresa Municipal de Urbanização – EMURB Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. PMSP, CEBRAP e CEM, São Paulo, 2004, p. 381-420
- OLIVEIRA, Luis Perestrelo, **O enquadramento jurídico administrativo da reabilitação urbana**. In Jornal Arquitetos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano XVII, n. 71, Lisboa, 1988, p.10-12
- OLLERO, Rodrigo, *O planeamento como componente indispensável na eficácia da reabilitação urbana*. In **Anais I Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana: Centros Históricos**. Câmara Municipal de Lisboa, Direção Municipal de Reabilitação Urbana, Lisboa, 1995, p. 135-137

- PENNIK, C; R. DAUSKAT, Davidson , F., **Urban policies and strategies in a global context: key issues, elements and lessons**. National Seminar on Urban\Municipal Capacity Building. Addis Ababa, Ethiopia. IHS\GTZ\UDSSS, 2001
- PIETRO, M.S.Z di, *A Gestão Jurídica do Patrimônio Imobiliário Público*. In Cadernos Fundap **O Patrimônio Imobiliário do Poder Público**. Ano 9, n. 17, São Paulo, 1989, p.55-66
- PINTO, Luis Oliveira; RUIVO, Luis Miguel, *Alfama e Colina do Castelo – Tipos de Intervenção*. In **Anais I Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana: Centros Históricos**. Câmara Municipal de Lisboa, Direção Municipal de Reabilitação Urbana, Lisboa, 1995, p. 142 -147
- PMSP, PRIH GLICÉRIO, **Cartilha Venha Melhorar o Bairro e a Cidade**, São Paulo, 2004
- PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO, **Reconstruir o Centro: reconstruir a cidade e a cidadania**. Procentro e Administração Regional da Sé. São Paulo, 2001
- PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO, **Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo**. SEMPLA. PMSP. São Paulo, 2002
- PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO –SEHAB-Morar no Centro, Documento de circulação restrita, São Paulo, 2003
- PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO – SEHAB, **Programa Morar no Centro**. PMSP-SEHAB-COHAB. São Paulo, 2004
- RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz, *Reforma Urbana na Cidade da Crise: o balanço teórico e desafios*. In Ribeiro, Queiroz e Santos Junior, A . **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1998, p. 261-289
- RIBEIRO, Manuel João, **Reabilitação Urbana: Estratégia e Organização**. In Sociedade e Território, Afrontamentos, n. 14-15, Porto, 1991, p.56-61
- ROCHA, J., **Governo local e cultura política: o caso da Póvoa de Lanhoso**. In Sociedade e Território. Afrontamento, ano 3, n.9, Porto, 1989, p.108-112
- ROLNIK, Raquel; BOTLER, Milton. *Por uma Política de Reabilitação de Centros Urbanos* . In Schicchi, Maria Cristina; Benfatti, Denio (orgs), **Urbansimo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. In Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo. PUCCAMP-PROURB, Campinas, 2004, p.141-149
- RUFINO, Silvana, *'Gentrification' – Notas sobre um conceito incômodo* . In Schicchi, Maria Cristina; Benfatti, Denio (orgs), **Urbansimo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. In Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo. PUCCAMP- PROURB, Campinas, 2004, p.287-296
- RUAS, Fernando de Carvalho, **Patrimônio e Reabilitação Urbana**. In Anais I Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana: Centros Históricos. Câmara Municipal de Lisboa, Direção Municipal de Reabilitação Urbana, Lisboa, 1995, p.32-37
- SANTOS, Lusitano; SANTOS, Eurico, **Reabilitação urbana na região centro**. In Sociedade e Território. Afrontamento, ano 3, n. 9, Porto, 1989, p.10-21
- SCHOONBRODT, Rene, **É hora de agir**. In Jornal Arquitectos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano XIII, n. 151, Lisboa, 1995, p.33-34
- SILVA, Carlos Nunes, **Poder local e gestão do território numa sociedade pós-fordista**. In Revista Sociedade e Território, Afrontamento, n. 21, Porto, 1995, p. 104-111
- SILVA, Cristina Santos, **Reabilitação Urbana Contra a Terciarização/Periferização: Alfama**. In Anais I Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana: Centros Históricos. Câmara Municipal de Lisboa, Direção Municipal de Reabilitação Urbana, Lisboa, 1995, p.50-53
- SILVA, Eduardo Carvalho, **A Evolução da Legislação de Arrendamento**. In Jornal Arquitectos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano XVII, n. 71, Lisboa, 1988, p.7-9

- SILVA, Fernando Nunes; MAGALHAES, Fernanda; CARTER, Norma; CASTELO, Susana; SILVESTRE, Sofia, **A Agenda local 21 e os municípios portugueses: um casamento difícil**. In Revista Sociedade e Território. Afrontament, n. 29, Porto, 1999, p. 117-127
- SILVA, Helena Menna Barreto, **Habitação no Centro de São Paulo: como viabilizar essa idéia**. Labhab FAUUSP / Caixa Econômica Federal, São Paulo, 2000
- SILVA, Luís Octávio da, *As tendências da gestão urbana contemporânea e a promoção do desenvolvimento local*. In Empresa Municipal de Urbanização – EMURB **Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. PMSP, CEBRAP e CEM, São Paulo, 2004, p. 1-22
- SILVA, Paulo Ricardo dos Santos, **A Prática dos Gabinetes**. Gabinete Técnico Local da Mouraria, Lisboa, 1998
- _____, **A História da Mouraria**. Gabinete Técnico Local da Mouraria, Lisboa, 2000
- SMITH, N; WILLIAMS, P., *Alternatives to orthodoxy: invitation to a debate*. In Smith, N; Williams, P. (ed), **Gentrification of the city**, Nwin Hyman, Boston, 1986, p. 1-12
- SOMEKH, Nadia, **A cidade vertical e o urbanismo modernizador**. Studio Nobel: EDUSP, São Paulo, 1997
- SUNFELD, C.A., **Formação e Alterações no Patrimônio Imobiliário do Poder Público**. In Cadernos Fundap. Ano 9, n. 17, São Paulo, 1989, p.39-54
- TANGHE, Jan; VLAEMINCK, Sieg; BERGHOEF, Jo, *From Outward Sprawl to Inner Growth*. In **Living Cities**. Pergamon Press. Oxford, 1984, p. 145-206
- _____, *Examples of Inner Growth*. In **Living Cities**. Pergamon Press. Oxford, 1984, p. 207-365
- TOLEDO, Benedito Lima de, **Bem cultural e identidade cultural**. In Revista do Patrimônio Histórico e Artístico nacional, n. 20, Rio de Janeiro, 1984
- TOUSSAINT, Michel. **Actuar em bairros históricos de Lisboa**. In Jornal Arquitectos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano XIII, n. 151, Lisboa, 1995, p.14-16
- VAINER, Carlos; SMOLKA, M, **Brasil – Planeamento urbano em tempos de cólera**. In Sociedade e Território, Afrontamentos, n.16, Porto, 1992, p. 106-114
- VAN DEN BERG, Leo; BRAUN, Erik; VAN DER MEER, Jan, *Lisbon*. In **Metropolitan Organising Capacity: Experiences with Organising with Major Projects in European Cities**, Chapter 6, Euricur. Ashgate, England, 1997, p. 141-167
- VASCO, Rute, **Entrevista ao Vereador Victor Costa**. In Jornal Arquitectos, Publicação da Associação dos Arquitectos Portugueses, ano XIII, n. 151, Lisboa, 1995, p.17-23
- VIEIRA, Clara, **Bairros Históricos de Lisboa**. In Architecti. Trifório, ano XII, n.52, Estoril, 2000, p. 22-25
- VILAÇA, Eduardo; GUERRA, Isabel, **Os actores sociais e a degradação do parque habitacional em Lisboa**. In Revista Sociologia-Problemas e Práticas, Publicação Europa-América, n. 15, Portugal, 1994, p. 79-98
- VILLAÇA, Flavio, *Reflexões sobre o Centro de São Paulo*. In Schicchi, Maria Cristina; Benfatti, Denio (orgs), **Urbansimo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. In Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo. PUCCAMP- PROURB, Campinas, 2004, p.21-35
- VITALE, Letizia; MOTISUKE, Daniela; SILVA, Dimitri Pinheiro da; RUSSO, Endyra; NOBRE, Tatiana Morita, **Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH: uma experiência de intervenção nas áreas centrais**. In XI Encontro Nacional da Associação de Pós Graduação Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), Salvador, maio 2005

WRATTEN, W, **Conceptualizing urban poverty**. In Environment and Urbanisation, vol. 7, n.1, 1995, p. 11-36

ZANCHETI, Sílvia Mendes, **Novas Estratégias de Conservação e Gestão urbana**. n/c (Disponível em 03/05/05, www.ufpb.br/ufpb/home/ouvidoria/artigos/demodireta.htm)

_____. *O desenvolvimento sustentável urbano*. In **Gestão do patrimônio cultural integrado - Gestión del patrimonio cultural integrado**, CECI - Editora da Universidade de Pernambuco, Recife, 2002, p. 79-83

Textos de falas feitas no SEMINÁRIO HABITAÇÃO EM ÁREAS CENTRAIS DE METRÓPOLES LATINO-AMERICANAS, São Paulo, 01 a 03 de Setembro de 2004.

Sites utilizados

www.portugal.gov.pt

www.cm-lisboa.pt

www.ine.pt/census2001/census.asp

www.urbanconservation.org/textos/scarlos.htm

www.prefeitura.sp.gov.br