

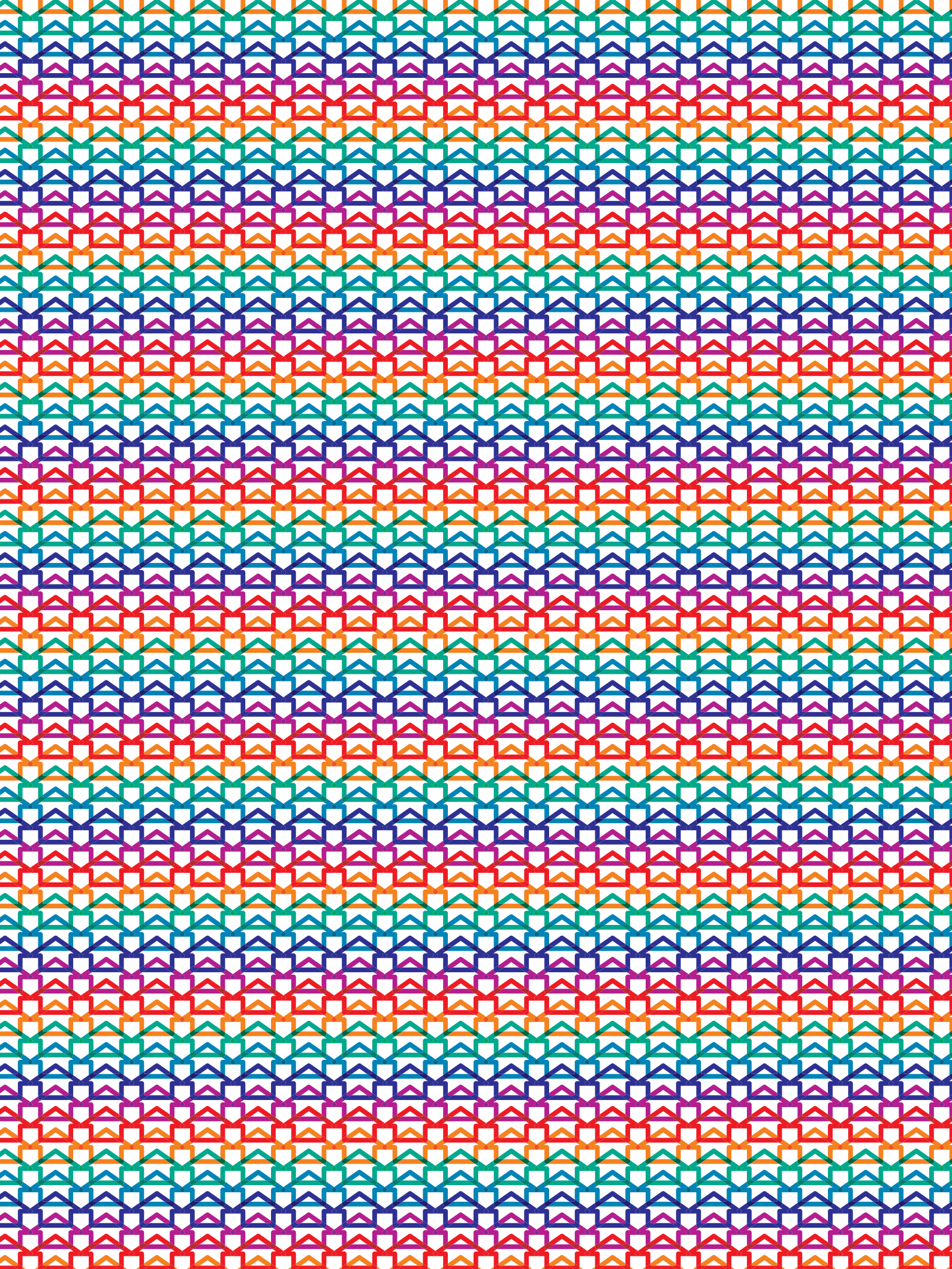


MORADIA É CENTRAL

INCLUSÃO, ACESSO E DIREITO À CIDADE

2009

SÃO PAULO



MORADIA É CENTRAL

INCLUSÃO, ACESSO E DIREITO À CIDADE

2009

SÃO PAULO

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas as grandes e médias cidades brasileiras e suas regiões metropolitanas passaram por dinâmicas socioespaciais muito semelhantes. Houve queda generalizada das taxas de crescimento populacional e o aumento de população nessas cidades deu-se de forma bastante desigual entre os bairros e municípios de suas regiões metropolitanas.

De um lado, houve perda de população nos bairros das áreas centrais, providas de infraestrutura, e, de outro, crescimento significativo nos bairros e municípios periféricos, áreas precárias e ambientalmente frágeis. Enquanto as áreas centrais perderam população, bairros afastados dos centros e municípios periféricos cresceram a taxas que superaram 10% ao ano. O poder público contribuiu para esse processo, principalmente através da construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas com carência de infraestrutura, de onde a população tem que se deslocar por quilômetros diariamente para chegar ao trabalho.

Hoje, os centros urbanos dessas cidades permanecem como regiões de grande concentração de postos de trabalho em escala metropolitana, mas apresentam número significativo de imóveis e domicílios vazios e subutilizados.

Por isso, movimentos sociais ligados à temática da reforma urbana e da moradia, técnicos e estudiosos que historicamente centraram-se na luta por demandas mais relacionadas aos problemas das periferias — urbanização e regularização de favelas e loteamentos, implantação de redes de serviços e equipamentos públicos, produção de habitação em mutirão com autogestão — hoje têm como bandeira a defesa da moradia em áreas centrais.

Reivindicam a implementação de uma política habitacional que reverta a lógica histórica de assentamento da população de baixa renda nas periferias e contribua para que as cidades caminhem rumo a uma configuração socioespacial mais justa e sustentável.

Partindo desse contexto, o projeto “Moradia é Central — inclusão, acesso e direito à cidade”, teve como objetivo sensibilizar a opinião pública acerca da importância da efetivação de políticas públicas de promoção de habitação social nos centros urbanos, tendo como princípios a utilização de imóveis vazios e ociosos para produção habitacional e a melhoria das

condições de moradia da população de baixa renda que já reside nessas áreas.

O projeto foi desenvolvido por organizações parceiras em cinco capitais: São Paulo (Instituto Pólis), Belém (FASE — Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional — Amazônia), Fortaleza (Cearah Periferia), Recife (FASE/ HABITAT) e Rio de Janeiro (FASE e Fórum Nacional de Reforma Urbana — FNRU).

Em cada uma dessas cidades foram estabelecidas parcerias com os Fóruns Regionais, movimentos organizados, universidades, pesquisadores e técnicos dos governos locais. A coordenação das atividades foi feita pelo Instituto Pólis com o apoio técnico e financeiro da OXFAM GB — agência internacional com sede no Reino Unido, que apoia projetos sociais nos países em desenvolvimento.

As cinco capitais envolvidas no projeto têm em comum a situação de perda de população nos bairros centrais, existência de número significativo de imóveis e domicílios vazios nessas áreas e crescimento das áreas periféricas. Seus centros apresentam ótimas condições de infraestrutura urbana e de serviços e concentram postos de emprego, mas caracterizam-se por situações urbanas específicas, que devem ser levadas em consideração na discussão acerca da promoção de habitação social nessas áreas.

Recife, Rio de Janeiro e Belém têm áreas centrais portuárias parcialmente desativadas, com significativo patrimônio histórico edificado e abandonado, e grandes áreas públicas subutilizadas.

As áreas centrais de Fortaleza e São Paulo destacam-se pela grande concentração de empregos ao mesmo tempo em que apresentam taxas acima de 20% de domicílios vazios.

Na última década essa problemática vem sendo cada vez mais debatida no Brasil e, embora todas as capitais parceiras do projeto, entre outras, tenham propostas em andamento pelos três entes federativos, ainda foram poucas as ações concretas no sentido de viabilizar uma política habitacional nas áreas centrais, com prioridade para as famílias de menor renda.

Houve experiências significativas de produção de habitação social nas áreas centrais em São Paulo e Rio de Janeiro, que envolveram movimentos sociais e técnicos comprometidos com a questão. Em São Paulo,

a luta pela moradia social no Centro já tem mais de dez anos e tem como marcas a ocupação de edifícios vazios pelo movimento organizado e a produção de moradia através de vários tipos de programas: reforma de edifícios antigos, construção nova, intervenção em cortiços. No entanto, a escala de produção ainda é muito pequena diante da demanda e dos problemas a serem enfrentados.

No Rio houve experiências de reforma de imóveis históricos para transformação em habitação. Os movimentos sociais têm se organizado, ocupando prédios e casarões abandonados, lutando para que a produção seja ampliada e atinja a população de menor renda, principalmente através da utilização de imóveis públicos vazios e subutilizados.

No Recife também há acúmulo de discussão, principalmente sobre a questão da garantia de manutenção das comunidades pobres que vivem em áreas centrais através de instrumentos urbanísticos, como ZEIS — Zonas Especiais de Interesse Social — e projetos de urbanização. Houve experiência de produção através de reforma de um edifício no Centro e o debate dos movimentos junto ao poder público tem se centrado na estruturação de uma política em larga escala que envolva também a recuperação do patrimônio histórico.

Em Fortaleza a discussão sobre a melhoria do Centro com promoção de habitação social está no início, envolvendo técnicos e movimentos sociais locais em torno da elaboração do “Plano Habitacional para a Reabilitação da Área Central de Fortaleza”.

Em Belém a discussão também está começando e envolve a questão da reabilitação de edifícios históricos para promoção de habitação social. Alguns projetos, realizados pelo governo estadual e pelo Programa Monumenta (do IPHAN, Ministério da Cultura), estão em andamento.

As experiências mostram que muitos são os desafios a serem enfrentados para a efetivação de uma política habitacional em áreas centrais. Para que os imóveis vazios e subutilizados localizados em áreas providas de infraestrutura sejam objeto de políticas habitacionais, garantindo o acesso da população de baixa renda à terra urbanizada, é necessária a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que de-

vem estar previstos nos planos diretores municipais.

Os imóveis públicos subutilizados devem ser destinados prioritariamente à produção de habitação social, especialmente nas cidades onde existem em grande quantidade.

Além disso, é imprescindível a concessão de subsídios nos financiamentos, garantindo que sejam acessíveis à população de menor renda, frequentemente excluída dos programas existentes.

Destacamos ainda, a importância de desenvolver programas de aluguel social e subsídio ao aluguel, que podem contribuir para a diminuição das unidades imobiliárias vagas em edifícios situados em áreas centrais.

Por fim, consideramos fundamental conhecer melhor as áreas centrais das cidades, levantando usos, tipologias construtivas, imóveis de valor histórico e cultural, espaços públicos e, principalmente, a situação de seus usuários e moradores, de forma a desvendar os problemas e as potencialidades dessas áreas, que apresentam especificidades em cada cidade.

A caracterização dessas áreas centrais, suas relações com a dinâmica de crescimento das metrópoles e com a questão da habitação social e das políticas públicas formuladas até hoje, foram pontuadas nesta publicação, que é composta de um caderno por cidade. Em cada caderno buscamos desenvolver os seguintes temas: a problemática habitacional e urbana; a dinâmica de crescimento nas últimas décadas; as características do Centro; os atuais moradores, trabalhadores e usuários das regiões centrais e as propostas e experiências de produção de habitação social no Centro.

O objetivo é que o presente material sirva como instrumento de disseminação e aprofundamento da discussão acerca da habitação em áreas centrais entre técnicos, lideranças, movimentos, gestores públicos e entidades. Todo o material aqui sistematizado é fruto de um ano de trabalho do projeto “Moradia é Central”, durante o qual foram promovidos seminários locais e uma exposição itinerante — atividades realizadas com os parceiros do projeto nas cinco capitais — que tiveram como objetivo gerar o comprometimento de políticos, gestores públicos, entidades e atores sociais com a questão.

A PROBLEMÁTICA EM SÃO PAULO

São Paulo é uma cidade segregada e pouco funcional. Grande parte de sua população mora nas periferias e se desloca cotidianamente para trabalhar na área central. São cerca de 10,4 milhões de habitantes no total, segundo dados do IBGE de 2000, sendo que 57% vive em bairros periféricos e precários.

A cidade sofre com o trânsito e problemas ambientais e habitacionais. Segundo dados da Fundação Piniheiro, em 2005 o seu déficit habitacional era de 188,7 mil domicílios. Pesquisas da FIPE em 1997 e 2003, respectivamente, revelaram que havia 600 mil moradores de cortiços e 10 mil pessoas em situação de rua, a maior parte no Centro da cidade.

As vantagens de produzir uma cidade menos segregada são muitas. Uma delas é diminuir a necessidade de deslocamentos diários, reduzindo custos, tempo e desgaste da população ao circular da casa para o trabalho. A promoção de moradia na área central é estratégica nesse sentido, por aproximar o morador da oferta de trabalho.

Além disso, uma cidade mais compacta é ambientalmente mais sustentável. O aproveitamento das áreas centrais e providas de infraestrutura urbana tende a minimizar os problemas ambientais existentes hoje na metrópole paulistana — enchentes e alagamentos, ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e emissão de poluentes devido ao excesso de veículos automotores.

Para que uma política habitacional na área central se efetive é preciso romper com a tradicional produção de habitação social na periferia da cidade, prática que contribuiu para o crescimento urbano periférico na Região Metropolitana. Segundo dados do Governo do estado e do município, até 1997 foram construídas 151 mil habitações populares pela COHAB e CDHU, 62% na Zona Leste e nenhuma no Centro.

A crítica à produção da habitação social pelas companhias públicas nas periferias é há muito tempo discutida pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana e pelos movimentos de moradia, resultando na reivindicação de produção em áreas com infraestrutura, em lotes urbanos, com novas tipologias arquitetônicas e em conjuntos habitacionais de menor porte.

Em São Paulo, há mais de dez anos, os movimentos de moradia reivindicam e lutam pela habitação na área central. Esta luta envolve moradores e trabalhadores da área, movimentos sociais, técnicos e universidades, gerou um acúmulo de experiências e conhecimento que deve ser disseminado e debatido para que a prática avance.



Figura 1. Bairro do Grajaú (Zona Sul de São Paulo): 61% dos domicílios apresentam alguma precariedade de acesso à infraestrutura básica (água, esgoto e coleta de lixo) segundo dados do IBGE de 2000. Para se locomoverem para o trabalho, os moradores do Grajaú levavam 54 minutos em média por dia, segundo dados da pesquisa Origem Destino do Metrô, de 1997. Foto: LABHAB FAUUSP, 2002.



Figura 2. Centro de São Paulo, distrito República: o tempo médio de viagem é de 30 minutos diários, segundo da pesquisa Origem-Destino do Metrô, 1997. Em contradição, 22,7% dos domicílios estão vazios — 7 mil domicílios (dados do IBGE, 2000). Foto: Isadora Tsukumo, 2008.



LEGENDA

- Área Central (Subprefeitura Sé e distritos Belém, Mooca e Barra Funda)
- - - Distritos Centrais
- ZEIS 3 — Zona Especial de Interesse Social
- 1997 - 2000 (31)
- 2001 - 2005 (13)

Figura 3. Ocupações dos movimentos de moradia nos distritos centrais (1997 - 2005). Fonte: LABHAB, 2006

Como forma de impulsionar a política habitacional no Centro de São Paulo, os movimentos de moradia passaram a ocupar edifícios vazios nesta área. Foram 44 prédios ocupados entre 1997 e 2004 segundo Observatório do Solo e da Gestão Fundiária no Centro de São Paulo, trabalho do LABHAB de 2006. As ocupações promoveram a intensificação do debate sobre o patrimônio edificado não ocupado — público e privado — em áreas providas de infraestrutura, sobre as

legislações edilícia e urbanística existentes e sobre a necessidade de demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas centrais.

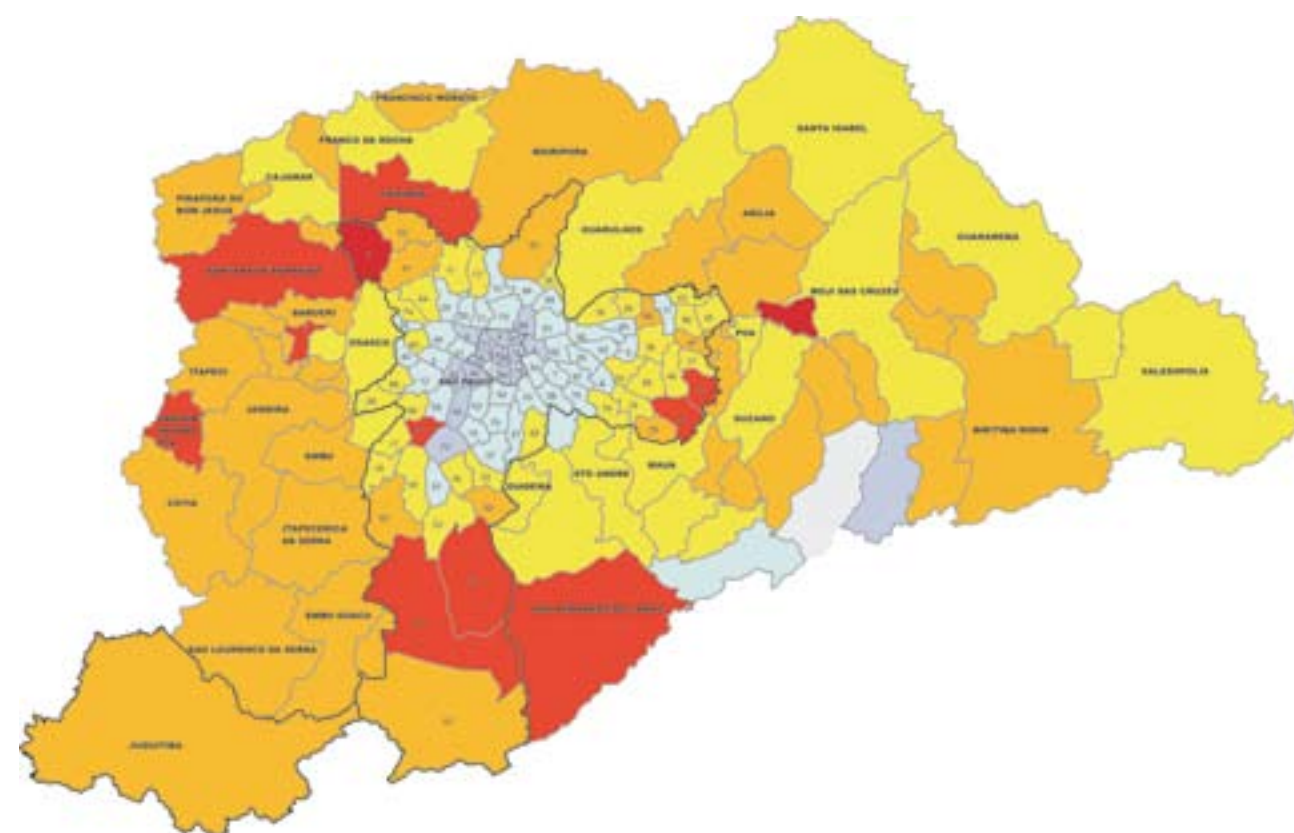
A pressão exercida pelos movimentos sociais resultou na elaboração de programas e projetos públicos de habitação no Centro através da reforma de edifícios, construção de novas moradias e aplicação de modalidades de atendimento alternativas à comercialização da unidade, como os Programas Locação Social e Bolsa Aluguel.

A DINÂMICA DE CRESCIMENTO DA METRÓPOLE

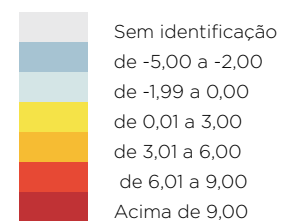
A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) tem 39 municípios, que vêm crescendo aceleradamente e de forma desigual desde a década de 1970, num processo acentuado de periferização.

Nas últimas décadas, apesar da queda geral na taxa de crescimento da metrópole, houve extensão da mancha urbana nos limites das áreas ambientalmente frágeis e adensamento populacional das áreas periféricas e precárias. De 1991 a 2000 os bairros precários e periféricos da RMSP ganharam moradores, ao passo que os bairros centrais e com boa infraestrutura na capital, perderam população.

O mapa e a tabela a seguir (figuras 4 e 5), elaborados a partir de dados dos Censos IBGE 1991 e 2000, mostram que o número de pessoas vivendo nas periferias da capital e em municípios da Região Metropolitana adjacentes às periferias aumentou significativamente. O distrito de Anhanguera, na periferia norte de São Paulo, teve a maior taxa de crescimento anual (13,3%), seguido dos distritos de Cidade Tiradentes (7,8%), na zona leste, e Parelheiros (7,0%), no extremo da zona sul. Os distritos periféricos dos municípios metropolitanos também apresentaram altas taxas de crescimento anual, como Boa Vista Paulista,



TGCA - TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL - 1991 A 2000



LEGENDA

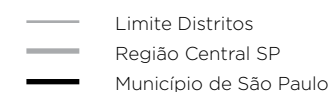


Figura 4. Mapa — Dinâmica populacional na Região Metropolitana de São Paulo de 1991 a 2000.

Fonte: IBGE Censos 1991 e 2000 (Elaboração própria)

Código	Distritos	1991 - 2000	% 1991 - 2000	TGCA
57	Pari	-6.475	-30,40%	-3,95
9	Bom Retiro	-9.538	-26,39%	-3,35
80	Sé	-7.071	-26,01%	-3,29
10	Brás	-8.378	-24,98%	-3,14
34	Itaim Bibi	-26.041	-24,22%	-3,04
14	Cambuci	-8.352	-22,53%	-2,80
63	Pinheiros	-15.647	-19,90%	-2,43
49	Liberdade	-14.370	-18,85%	-2,29
26	Consolação	-12.068	-18,12%	-2,20
67	República	-10.079	-17,44%	-2,11
71	Santa Cecília	-14.650	-17,07%	-2,06
54	Mooca	-8.719	-12,11%	-1,42
7	Bela Vista	-8.635	-12,02%	-1,41
2	Alto de Pinheiros	-5.897	-11,71%	-1,37
92	Vila Mariana	-9.139	-6,88%	-0,79
61	Perdizes	-6.395	-5,88%	-0,67
93	Vila Matilde	-6.088	-5,58%	-0,64
77	São Miguel	-5.591	-5,43%	-0,62
29	Freguesia do Ó	-7.749	-5,08%	-0,58
82	Tatuapé	-2.459	-3,00%	-0,34
37	Jabaquara	-255	-0,12%	-0,01
76	São Mateus	4.086	2,71%	0,30
64	Pirituba	9.491	6,23%	0,67
23	Cidade Dutra	22.568	13,37%	1,40
36	Itaquera	26.146	14,91%	1,56
24	Cidade Líder		20,00%	2,05
31	Guaianases	17.173	21,10%	2,15
11	Brasilândia	45.737	22,69%	2,30
19	Capão Redondo	47.296	24,44%	2,46
35	Itaim Paulista	49.464	30,30%	2,98
83	Tremembé	38.728	30,96%	3,04
42	Jardim Ângela	67.432	37,80%	3,63
52	Marsilac	2.412	40,25%	3,83
59	Pedreira	41.424	48,17%	4,47
62	Perus	24.388	52,67%	4,81
41	Jaraguá	52.715	56,57%	5,11
32	Iguatemi	41.960	70,14%	6,08
30	Grajau	139.682	72,09%	6,22
85	Vila Andrade	31.073	72,98%	6,28
56	Parelheiros	47.242	84,98%	7,07
25	Cidade Tiradentes	94.376	98,02%	7,89
3	Anhanguera	26.019	209,70%	13,38

Figura 5. Tabela — Dinâmica populacional nos bairros de São Paulo de 1991 a 2000 (destaque para alguns distritos).

Fonte: IBGE Censos 1991 e 2000 (Elaboração própria)

em Suzano (zona leste da RMSP), que cresceu 9,6%. Destacam-se ainda os municípios de Vargem Grande Paulista (zona oeste) e Caieiras (zona norte), que cresceram a taxas anuais de 8,4% e 6,9%, respectivamente. Esse crescimento foi bastante superior à média das taxas dos distritos que ganharam população no período, que foi de 3,5%.

No mesmo período, áreas providas de infraestrutura na capital perderam população. Dos 96 distritos da capital a maioria — 54 — perdeu população, todos localizados em áreas centrais e com ótima infraestrutura urbana, a maior parte dentro dos limites do chamado Centro Expandido (área envoltória ao Centro até os limites das Marginais Tietê e Pinheiros).

Os distritos do Centro foram aqueles que concentraram as maiores taxas anuais de perda de população, destacando-se Pari (-3,9%), Bom Retiro (-3,3%), Sé (-3,3%) e Brás (-3,1%). No entanto, distritos de regiões ricas da cidade, como Itaim Bibi (-3,0%), Pinheiros (-2,4%), Santo Amaro (-2,4%) e Jardim Paulista (-2,3%), também perderam população a taxas bastante significativas.

Essa dinâmica de crescimento desigual é acompanhada pelo aumento das taxas de vacância em áreas servidas de infraestrutura, que acabam concentrando imóveis e domicílios vazios, a maior parte objeto de especulação imobiliária.

Assim como em relação à perda de população, o Centro concentra as maiores taxas de vacância, mas o mesmo fenômeno ocorre nos bairros do Centro Expandido da cidade, como pode ser observado no mapa e na tabela a seguir (figuras 6 e 7). Segundo dados do Censo IBGE, em 2000 a região central (Subprefeitura Sé) possuía 38,6 mil domicílios vagos, domicílios que poderiam ser parcialmente utilizados para a solução dos problemas habitacionais, sem a necessidade de instalação de novas redes de infraestrutura, como água, esgoto e luz. À época, a média de vacância no Centro era de 18,3%, enquanto na cidade a média era de 11,9%. Os distritos com as maiores taxas de vacância no Centro eram Sé (26,8%), República (22,7%), Pari (21%) e Santa Cecília (17,5%). Mas destacamos que distritos com ótima infraestrutura e população de alta renda na cidade também apresentaram índices expressivos de vacância, como Tatuapé (19,1%), Jardim Paulista (16,9%), Santana (16,2%), Morumbi (16%) e Itaim Bibi (14,7%). Se considerarmos os 10 distritos com maior taxa de domicílios vagos em 2000, 4 estão localizados na área central (Subprefeitura Sé) e 6 estão localizados em áreas ricas da cidade. Esse dado indica que a vacância ocorre tanto em áreas com intensa atuação do setor imobiliário, quanto em áreas mais consolidadas, e antigos como o Centro.

É importante lembrar que a contagem do IBGE corresponde aos domicílios particulares permanentes — casas, apartamentos ou cômodos destinados à moradia — que estavam vagos no momento da pesquisa. Inclui, portanto, apartamentos vagos em prédios inteira ou parcialmente vazios, além de casas e cômodos residenciais desocupados. Por isso este número

não contempla unidades comerciais vazias, antigos hotéis ou galpões abandonados (tipos de imóveis que podem ser transformados em habitação social a partir de reforma).

Não há, portanto, uma relação direta entre o número de domicílios vagos constatado pelo IBGE e a quantidade de unidades habitacionais que pode ser produzida a partir da reforma de prédios ou da construção nova em terrenos vazios ou subutilizados no Centro. Por outro lado, esse dado indica a potencialidade de políticas de incentivo ao aluguel de imóveis privados, com subsídios e apoio do poder público às famílias de baixa renda.

Apesar de ter sido uma das regiões que mais perdeu população e de apresentar altas taxas de domicílios vazios, o Centro mantém-se com a maior concentração de empregos formais e informais da metrópole, além de ser uma importante referência cultural e local de consumo de grande parte da população.

O mapa e a tabela a seguir (figuras 8 e 9) mostram que a Subprefeitura Sé é a que mais concentra empregos formais do município, 19,6% do total, somando 765.972 postos de trabalho, segundo dados da RAIS de 2006. Este dado reforça a importância da promoção de habitação social no Centro como forma de aproximar trabalho e moradia na metrópole.

DOMICÍLIOS VAGOS

Município	Distrito	total domicílios	domicílios vagos	% de domicílios vagos
São Paulo	Sé	11.410	3.055	26,8%
São Paulo	República	30.849	7.007	22,7%
São Paulo	Pari	5.817	1.223	21,0%
São Paulo	Tatuapé	32.811	6.269	19,1%
São Paulo	Santa Cecília	36.171	6.343	17,5%
São Paulo	Jardim Paulista	47.323	8.012	16,9%
São Paulo	Santana	46.626	7.545	16,2%
São Paulo	Morumbi	14.780	2.372	16,0%
São Paulo	Itaim Bibi	41.960	6.157	14,7%
São Paulo	Mooca	25.331	3.675	14,5%
São Paulo	Santo Amaro	24.932	3.395	13,6%
São Paulo	Moema	35.722	4.802	13,4%
Santana de Parnaíba	Santana de Paraíba	24.338	3.270	13,4%
São Paulo	Vila Mariana	54.508	7.120	13,1%
São Paulo	Consolação	29.577	3.694	12,5%
Mogi das Cruzes	Mogi das Cruzes	48.386	6.025	12,5%
Suzano	Suzano	42.169	5.211	12,4%
Guarulhos	Guarulhos	218.580	26.817	12,3%
Taboão da Serra	Taboão da Serra	62.684	7.414	11,8%
São Paulo	Jardim São Luís	76.560	8.772	11,5%
São Paulo	Jabaquara	74.290	8.310	11,2%
São Paulo	Pinheiros	29.812	3.300	11,1%
São Paulo	Perdizes	42.630	4.661	10,9%
Diadema	Diadema	112.576	12.244	10,9%
São Paulo	Parelheiros	13.454	1.462	10,9%
São Paulo	Campo Belo	26.112	2.720	10,4%
São Paulo	Freguesia do Ó	48.885	5.015	10,3%
Santo André	Santo André	179.789	17.281	9,6%
Embu	Embu	61.917	5.843	9,4%
São Paulo	Brasilândia	73.155	6.832	9,3%
São Paulo	Alto de Pinheiros	16.056	1.446	9,0%
São Paulo	Cidade Dutra	58.711	5.267	9,0%
Itapevi	Itapevi	48.218	4.235	8,8%
Santo André	Capuava	30.002	2.454	8,2%
São Paulo	Pedreira	38.246	2.880	7,5%
Carapicuíba	Carapicuíba	68.468	5.090	7,4%

Figura 6. Tabela — Concentração de vazios em São Paulo (destaque para alguns distritos).
Fonte: IBGE Censo 2000.
(Elaboração própria)

LEGENDA

- Limite distritos
- Região central SP
- Município de SP

% DE DOMICÍLIOS VAGOS

- 0,87 - 9%
- 9,1 - 11%
- 11,1 - 13%
- 13,1 - 15%
- 15,1 - 27%

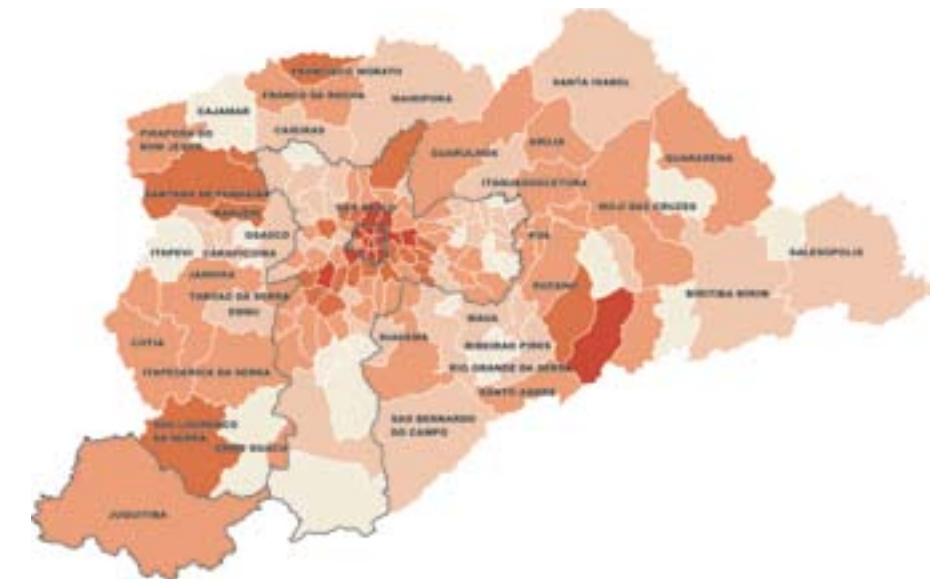


Figura 7. Mapa — Concentração de vazios na Região Metropolitana de São Paulo. Fonte: IBGE Censo 2000 (Elaboração própria)

LEGENDA

- Limite distritos
- Limite subprefeituras
- Município de SP

CONCENTRAÇÃO DE EMPREGOS

- até 40 mil
- de 40,1 mil a 120 mil
- de 120,1 mil a 260 mil
- de 260,1 mil a 3,9 milhões



Figura 8. Mapa — Concentração de empregos na Região Metropolitana de São Paulo. Fonte: IBGE Censo 2000 (Elaboração própria)

SUBPREFEITURAS COM MAIOR CONCENTRAÇÃO DE EMPREGOS

Código	Sub-prefeitura	Empregos	% em relação ao MSP
1	Sé	765.972	16,61%
2	Vila Mariana	688.890	17,64%
3	Pinheiros	347.805	8,91%
4	Lapa	269.716	6,91%
5	Santo Amaro	262.379	6,72%
6	Mooca	208.283	5,33%
	Município de São Paulo	3.905.101	100%

Figura 9. Tabela — Subprefeituras com maiores concentrações de empregos em São Paulo. Fonte: RAIS 2006 (Elaboração própria)

CARACTERÍSTICAS DO CENTRO DE SÃO PAULO



Figura 10. Foto aérea da área central de São Paulo. Fonte: PMSP (Elaboração própria)

A região central do município de São Paulo é formada pelos distritos Sé, República e de mais 8 distritos ao seu redor; Santa Cecília, Liberdade, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Bela Vista, Pari e Brás, estes dois últimos administrados pela Subprefeitura Moóca e os outros pela Subprefeitura Sé.

A configuração radioconcêntrica da cidade, resultante de planos e projetos desenvolvidos pelo poder público nas décadas passadas, gerou uma estrutura urbana em torno do Centro que ainda é marcante, apesar das intervenções urbanísticas mais recentes que buscaram criar novas centralidades empresariais ao longo da Avenida Faria Lima e da Avenida Berrini, ambas localizadas na zona sul da cidade de São Paulo.

Neste perímetro estão mais de 250 linhas de ônibus, sete estações de metrô e trens metropolitanos, o que mostra a importância da área para a cidade.

Alguns dados da pesquisa Origem Destino de 1997, realizada pelo Metrô, apresentam o Centro como o destino da maioria das viagens realizadas: 19,61 milhões por dia. Para se ter uma ideia do grau de polarização do Centro, a segunda região em destino de viagens, a região sudeste, alcança a cifra de 4,1 milhões de viagens diárias.

Além de local de passagem e trabalho, o Centro é também lugar de moradia de milhares de pessoas. São mais de 400 mil habitantes morando nesta região, predominantemente mulheres, adultos e idosos —

como é possível observar na tabela a seguir (figura 11). Seus bairros são bastante diferentes entre si: há os de classe média e alta (Consolação) e aqueles com mais população de baixa renda (Sé e Pari). Há os que ainda concentram algumas atividades industriais (Brás e Bom Retiro), aqueles com intensa atividade comercial e de prestação de serviços (Sé e República) e outros que são mais residenciais. Todos, entretanto, têm misturas de usos, o que facilita a vida de quem mora ou trabalha na região.

A região concentra ainda, cerca de 20% dos empregos formais do município, a maioria nos distritos Sé e República. O setor que mais emprega é o de serviços, responsável por 74% dos postos formais de trabalho. Considerando-se os setores que mais empregam, observa-se que a maioria dos trabalhadores (63%) é do sexo feminino: são 182,2 mil mulheres e 103,2 mil homens em empregos formais desses setores no Centro. Esta população que trabalha na área é uma potencial demanda para morar na região.

No entanto, a região apresenta altos índices de vacância imobiliária, concentrando domicílios vazios em todos os seus distritos, como mostra a tabela a seguir (figura 14).

O expressivo número de habitantes de diversas classes sociais somado à oferta de trabalho, à diversidade de usos e funções e às oportunidades imobiliárias da área, reforçam a necessidade de políticas de habitação

CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO MORADORA DO CENTRO DE SÃO PAULO

Distritos	população Total	gênero (%)		faixa etária (%)			renda (%)			
		Mulheres	Homens	Até 24 anos Jovens	de 25 a 59 adultos	60 ou mais idosos	Até 3 SM	de 3 a 5 SM	de 5 a 10 SM	+ de 10 SM
Bela Vista	63.190	55,1%	44,9%	31,3%	53,7%	15,0%	15,64%	12,57%	26,6%	45,2%
Bom Retiro	26.598	52,5%	47,5%	38,4%	47,1%	14,5%	31,5%	18,6%	25,8%	24,2%
Brás	25.158	51,0%	49,0%	39,7%	49,6%	10,7%	30,9%	18,7%	27,2%	23,1%
Cambuci	28.717	54,6%	45,4%	34,6%	47,2%	18,2%	25,2%	16,3%	27,5%	31,0%
Liberdade	61.875	55,0%	45,0%	34,0%	51,3%	14,7%	20,6%	12,4%	24,4%	42,6%
Pari	14.824	53,6%	46,4%	35,3%	46,8%	17,9%	29,9%	19,3%	27,2%	23,6%
República	47.718	51,1%	48,9%	35,3%	46,8%	17,9%	21,3%	19,0%	33,0%	26,8%
Santa Cecília	71.179	55,4%	44,6%	31,5%	51,8%	16,7%	17,3%	12,5%	27,2%	43,1%
Sé	20.115	52,5%	47,5%	38,3%	51,5%	10,2%	36,8%	23,0%	27,6%	12,6%
Consolação	54.522	56,7%	43,3%	28,5%	51,8%	19,7%	10,6%	8,0%	21,4%	60,0%
Total Centro	413.896	54,26%	45,74%	33,52%	50,49%	15,99%	20,79%	14,44%	26,54%	38,24%
Total SP	10.434.252	52,3%	47,7%	44,17%	46,52%	9,32%	40,06%	17,92%	20,95%	21,07%

Figura 11. Tabela — Características da população moradora do Centro de São Paulo. Fonte: IBGE, 2000 (Elaboração própria)

DISTRIBUIÇÃO DO EMPREGO E DOS ESTABELECIMENTOS

Distrito	INDÚSTRIA		COMÉRCIO		SERVIÇOS		TOTAL	
	Estabelecimento	Emprego	Estabelecimento	Emprego	Estabelecimento	Emprego	Estabelecimento	Emprego
Bela Vista	0,6%	0,7%	2,9%	1,1%	9,1%	9,4%	12,8%	11,6%
Bom Retiro	3,8%	2,8%	3,7%	1,2%	2,6%	3,5%	10,2%	7,6%
Cambuci	0,8%	1,2%	2,1%	0,9%	2,0%	2,8%	5,0%	5,3%
Consolação	0,3%	0,3%	1,6%	0,7%	6,0%	10,9%	8,1%	12,3%
Liberdade	0,4%	0,4%	1,3%	0,5%	3,4%	2,1%	5,2%	3,1%
República	0,5%	0,6%	6,1%	2,1%	9,7%	9,4%	16,9%	12,5%
Santa Cecília	0,9%	0,7%	3,0%	1,3%	5,4%	4,5%	9,5%	6,7%
Sé	0,6%	0,7%	7,7%	2,7%	7,4%	29,9%	16,0%	33,4%
Brás	4,8%	2,5%	5,9%	2,0%	2,0%	1,0%	12,8%	5,6%
Pari	1,3%	0,7%	1,5%	0,7%	0,7%	0,3%	3,5%	1,8%
Total Centro	14,0%	10,6%	35,9%	13,2%	48,2%	74,0%	100,0%	100,0%

Figura 12. Tabela - Distribuição do emprego e dos estabelecimentos por setor de atividade econômica nos distritos da Região Central do Município de São Paulo. Fonte: MTE RAIS (Elaboração DIEESE)

PERFIL DO TRABALHADOR NOS EMPREGOS MAIS NUMEROSOS DO CENTRO

Genero	Empregos	(%) Total	Remuneração média (R\$)
Homem	103.223	36,2%	1.545,99
Mulher	182.244	63,8%	1.230,34
Total	285.467	100,0%	1.344,48

Figura 13. Tabela — Perfil do trabalhador nos empregos mais numerosos do Centro. Fonte: MTE RAIS (Elaboração DIEESE)

social no Centro, como forma de evitar grandes deslocamentos e congestionamentos, e a importância de promover a ocupação e o uso de imóveis e domicílios vazios ou subutilizados, caso dos prédios abandonados, ocupados apenas no térreo por estabelecimentos comerciais, e dos estacionamentos, localizados em terrenos com alto potencial construtivo.

DOMICÍLIOS VAGOS NOS DISTRITOS CENTRAIS

Distritos	Total Domicílios	Domicílios Vagos	% de domicílios vagos
Bela Vista	33.848	5.479	16,19%
Bom Retiro	10.807	1.821	16,85%
Brás	11.622	2.789	24,00%
Cambuci	11.370	1.910	16,80%
Liberdade	29.392	5.283	17,97%
Pari	5.817	1.223	21,02%
República	30.849	7.007	22,71%
Santa Cecília	36.171	6.343	17,54%
Sé	11.410	3.055	26,77%
Consolação	29.577	3.694	12,49%
Total Centro	210.863	38.604	18,31%
Total São Paulo	3.372.166	402.807	11,95%

Figura 14. Tabela - Domicílios vagos nos distritos centrais. Fonte: IBGE, 2000

TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO TECIDO URBANO DO CENTRO E POSSIBILIDADES DE PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL: O CASO DO DISTRITO DO PARI

O Centro de São Paulo vem sofrendo transformações no tecido urbano e no uso do solo que devem ser consideradas para a formulação de uma política habitacional na área. A dinâmica econômica do país, notadamente o crescimento econômico pelo qual vem passando desde 2005, tem impacto nas atividades e no mercado imobiliário da cidade e de sua área central.

Com o objetivo de observar essas mudanças e tendências, realizamos pesquisa de campo e entrevistas no distrito do Pari. Nosso intuito foi verificar a situação da vacância imobiliária no bairro, com foco nas possibilidades de produção de habitação social a partir da utilização dos imóveis vazios e subutilizados. Buscou-se observar também tendências de modificações no uso do solo, na dinâmica imobiliária e residencial e possíveis impactos da legislação urbanística vigente desde 2004 na área, especialmente as ZEIS 3.



Figura 15. Foto aérea do Pari com demarcação das ZEIS 3. Fonte: PMSP (Elaboração própria)

O Pari foi escolhido como estudo de caso pelo fato de ter sido o bairro com o maior percentual de perda de população do Centro de 1980 a 2000. A redução do número de moradores neste período foi de 46%, segundo dados do IBGE. Se levarmos em consideração as taxas geométricas de crescimento anual vemos que foram acentuadamente negativas entre as duas décadas desse período: de 1980 a 1990 a taxa foi de -2,11; e de 1990 a 2000 foi para -4,17, e em ambos os períodos tais índices foram os mais expressivos em

relação aos demais 10 distritos do Centro e à Barra Funda e à Mooca.

O distrito teve também o menor número de lançamentos imobiliários de 1985 a 2000, representando apenas 0,4% das unidades imobiliárias residenciais produzidas no Centro neste período, segundo dados da EMBRAESP apresentados na pesquisa Oportunidades e Limites para a Produção de Habitação Social no Centro de São Paulo, desenvolvida pelo LABHAB em 2007 com apoio do Lincoln Institute.

Além disso, o Pari teve queda de 16% no número de postos de trabalho de 1991 a 2000, segundo dados do Cadastro de Estabelecimentos Empregadores apresentados pelo pesquisador Cláudio Roberto Armitrano em 2004.

A associação desses três fatores — diminuição de população, diminuição dos postos de trabalho e baixa dinâmica imobiliária — fez do distrito do Pari um território interessante para a realização de levantamento de campo com o objetivo de identificar imóveis e terrenos vazios com potencial de transformação em habitação social.

A partir do levantamento de campo, realizado em agosto e setembro de 2008, foram identificados 224 imóveis vazios ou subutilizados no distrito do Pari, incluindo edificações térreas ou terrenos utilizados como estacionamentos.

Do universo de 224 imóveis, 22% eram estacionamentos. Com relação à tipologia construtiva dos imóveis vazios, 39% eram edificações térreas, 26% sobrados ou edificações com 2 pavimentos, 15% galpões com antigo uso industrial, 14% edificações com mais de 2 pavimentos — podendo o térreo ter utilização e os demais andares estarem vazios ou o imóvel estar totalmente vazio — e 6% terrenos não edificadas vazios (figuras 16 a 23). Esses dados indicam que, numa política de produção de habitação social na área, o principal potencial seria de reaproveitamento de edificações já existentes, provavelmente em empreendimentos de pequeno porte. As fotos a seguir exemplificam os tipos de imóveis vazios e subutilizados no Pari.

A partir da pesquisa de campo, observou-se que o bairro — que tem como característica pouca verticalização, presença de galpões de antigas fábricas, casas térreas e pequenos sobrados — vem passando por uma expansão muito recente do comércio atacadista, que passou a ocupar imóveis que antes eram antigas casas e cortiços com novas construções, colocadas à venda e para aluguel, nem todas ainda ocupadas.



Figura 16. Imóvel Lacrado
Figura 17. Antigo galpão industrial utilizado como estacionamento
Figura 18. Imóveis transformados em estacionamento
Figura 19. Casa térrea abandonada
Figura 20. Casa térrea à venda
Figura 21. Sobrado vazio
Figura 22. Imóvel industrial abandonado
Figura 23. Terreno vazio
Fotos: Instituto Pólis

Construtoras de pequeno porte estão produzindo edifícios comerciais para colocar à venda ou para locação, cuja tipologia é composta por loja aberta para a rua no térreo e estoque de mercadorias em dois ou três pavimentos superiores. Casarões, terrenos vazios ou outros imóveis térreos estão sendo demolidos para a produção desse tipo de imóvel comercial.

O uso misto, que tanto favorece a qualidade de vida dos moradores do Centro e do Pari, está diminuindo, principalmente nas vias de maior movimento de veículos e pedestres, que estão se tornando predominantemente comerciais. A seguir, fotos de exemplos dessas novas tipologias construtivas (conjunto de figuras 24).

Evidentemente, o uso comercial gerou valorização imobiliária, uma vez que aumentou a demanda por imóveis cuja tipologia possa se adequar às necessidades do comércio atacadista que vem sendo instalado no Pari. Tal demanda pressiona a saída do uso habitacional, não apenas através da compra de imóveis, como da locação, uma vez que o valor do metro quadrado da venda e do aluguel comercial frequentemente é mais alto que o do residencial.

Nesse contexto, percebe-se que a legislação ZEIS 3 tem tido o papel de impedir o avanço do uso comercial sobre o residencial, devido à priorização ao uso habitacional social que impõe, acabando por “congelar” o uso do solo, incluindo a permanência dos imóveis vazios

e subutilizados: o levantamento de campo evidenciou uma concentração maior de imóveis vazios na área delimitada como ZEIS 3 em relação ao restante do distrito.

Neste caso, a ZEIS 3 parece estar protegendo uma parcela residencial do território frente à dinâmica imobiliária comercial, funcionando como instrumento importante de manutenção de habitação popular nessa área do Centro.

Concluimos que a potencialidade do bairro do Pari para o uso de habitação social é grande, seja pela alta taxa de vacância imobiliária, seja pela existência de número significativo de habitações populares e pela nova oferta de postos de trabalho que está se delineando com a instalação do comércio atacadista no local. A ocupação dos estacionamentos e terrenos vazios, seria uma ótima possibilidade de promoção de habitação, em empreendimentos com uso comercial no térreo e nos primeiros pavimentos, e habitação nos pavimentos superiores. A reforma das casas, sobrados e galpões, adequando-os ao uso habitacional, também teria alto potencial para melhor aproveitamento da infraestrutura do bairro.

Também poderiam ser pensados projetos de substituição de conjuntos de edificações, promovendo o adensamento construtivo e populacional, desde que respeitados o conjunto arquitetônico e o patrimônio histórico do bairro.



Conjunto de Figuras 24. Novas tipologias construtivas do Pari.
Fotos: Instituto Pólis

Nesse sentido, acreditamos que as ZEIS 3 podem ser importante instrumento para a priorização do uso habitacional, facilitando a viabilização dos empreendimentos através do potencial construtivo elevado, com isenção de pagamento de outorga onerosa. Para que isso ocorra, no entanto, é fundamental a atuação do poder público, incentivando os projetos que promovam o uso misto e controlando a produção habitacional em todas as suas etapas, de modo a garantir que seja direcionada à demanda emergencial — famílias que já vivem na área e famílias que desejam morar no Centro, com prioridade para aquelas com renda familiar de até três salários mínimos.

GENTE QUE MORA E TRABALHA NO CENTRO

As pessoas que moram e trabalham no Centro são beneficiadas pelo acesso à infraestrutura, comércio e serviços, equipamentos e transporte públicos. Mas nem sempre as suas condições de trabalho e moradia são dignas. O Centro abrigava cerca de 6.400 pessoas em situação de rua, segundo pesquisa realizada pela FIPE em 2003.

Pesquisa do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (2006) com catadores, moradores de rua e cortiços (total de 216 famílias), deu indicadores do perfil dos moradores pobres do Centro: 84% tinham renda familiar de até três salários mínimos; 59% eram mulheres e 62% eram afrodescendentes. As vantagens de morar no Centro foram evidenciadas: 69% iam a pé ao trabalho e 81% iam a pé ao posto de saúde. “Bairro bom/sossego” e “localização central” foram os aspectos positivos da moradia mais citados pelos entrevistados.

No entanto, a situação de precariedade habitacional dessa população é muito grave. Nos cortiços, há ainda a exploração do aluguel cujo valor chega a superar uma prestação de financiamento habitacional de programas públicos no Centro. Essas famílias não têm acesso aos programas habitacionais por não conseguirem comprovar a renda ou por ter dívidas anteriores.

Programas habitacionais implantados pela Prefeitura de São Paulo têm mostrado que a reforma dos imóveis encortiçados pode ser uma boa alternativa para melhoria das condições de vida dessas famílias, assim como a construção de novos empreendimentos em imóveis encortiçados. As imagens a seguir ilustram quem é o morador e o trabalhador de baixa renda do Centro, para os quais devem ser direcionadas as políticas públicas.



Figura 25. Catador de material reciclável. Foto: Rede Rua



Figura 26. Crianças moradoras de cortiço
Foto: Centro Gaspar Garcia

tos em imóveis encortiçados. As imagens a seguir ilustram quem é o morador e o trabalhador de baixa renda do Centro, para os quais devem ser direcionadas as políticas públicas.



Figura 27. Movimentos de moradia do Centro. Foto: UNMP



Figura 28. Vendedores ambulantes. Foto: Luciana Itikawa



Figura 29. Cortiço Pedro Facchini antes de passar por intervenção



Figura 30. Empreendimento Pedro Facchini depois da construção de pequeno conjunto habitacional no terreno original do cortiço.
Fotos: Marcelo Barbosa

GENTE QUE MORA E TRABALHA NO PARI

Para observar mais de perto a realidade dos moradores e trabalhadores do Centro, conversamos com moradores e trabalhadores do Pari. O bairro vem passando por muitas transformações recentemente, principalmente o crescimento do comércio atacadista no lugar de antigas casas e cortiços. Essas e outras mudanças no tecido urbano em curso no Centro devem ser discutidas pela população e pelo poder público, de forma a preservar e conciliar a mistura de usos dos bairros, que tanto favorece a qualidade de vida de seus moradores e trabalhadores, evidenciada nos depoimentos abaixo.



Figura 31. D. Ruth, 80 anos, ex-moradora de cortiço no Glicério, passou pela Favela do Gato e atualmente mora na Vila dos Idosos, no Pari. **Depoimento:** “Eu gosto de ficar aqui fora, gosto do vento... eu estava num lugar que não tinha paz, não podia nem usar o banheiro, eu não tinha como viver bem ali. Este lugar é o descanso da minha alma e do meu espírito”.



Figura 32. Empregado — Daniel, trabalhador de comércio na Rua Voltier. **Depoimento:** “É bom trabalhar aqui porque é fácil de chegar da Penha, onde moro. Só quando chove que temos problemas. Depois do trabalho também vou fácil para o cursinho, na Consolação, e aproveito o comércio do Centro pra comprar livros”.



Figura 33. Empregador — Alexandre, dono de comércio na Rua Voltier. **Depoimento:** “Há cinco anos atrás tinha menos da metade de lojas que tem hoje... Com o bairro nós não temos problemas. A localização é boa, o acesso é fácil, as ruas são largas...”

PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO NO CENTRO

Como podemos constatar existe um enorme parque imobiliário subutilizado que merece uma intervenção tanto do poder público como do setor privado para produção de habitação no Centro. Mas para que isso ocorra é fundamental que o Plano Diretor seja cumprido, que os instrumentos da reforma urbana nele instituídos sejam aplicados, que a legislação para reformas de imóveis com mudança de uso seja revista e os recursos federais não onerosos sejam ampliados e destinados aos subsídios para as famílias de baixa renda da área central. Os recursos do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), recolhidos pelo Estado de São Paulo e os do Orçamento Geral da União (OGU) do Governo Federal têm sido pouco utilizados nesta região se comparados aos investimentos no restante da cidade.

Desde o início dos anos 1990 um conjunto de linhas de financiamento para viabilizar a provisão de moradias sociais na área central vem sendo estudado e debatido por entidades, técnicos, movimentos sociais e pelas três esferas de governo.

O governo municipal de São Paulo tomou as primeiras iniciativas de produção. Na gestão de Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo, de 1989 a 1992, houve a implementação do Programa de Cortiços pela Superintendência de Habitação Popular (HABI), subordinada à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município.

Por este Programa, o antigo Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS) financiava a compra de terrenos ou edificações pelas associações de moradores de cortiços, para que estas assumissem a construção ou reforma das unidades habitacionais. Uma parte podia ser realizada em mutirão e outra por empreiteiras. Duas experiências foram executadas: Madre de Deus (45 unidades) e Celso Garcia (182 unidades). A construção em outros terrenos comprados nessa época só foi retomada oito anos depois, na gestão de Marta Suplicy (2001–2004).

Na segunda metade dos anos 1990, quando os movimentos sociais do Centro iniciaram um processo de ocupação de prédios vazios, a discussão sobre as modalidades de financiamento para a compra dos imóveis e sua reforma ressurgiu com muita intensidade.

A experiência do “Laboratório de Projeto Integrado e Participativo para Regularização de Cortiço” realizada por Universidade e Movimentos sociais no prédio ocupado da Rua do Ouvidor, 63, em 1991, indicou duas possibilidades de utilização de recursos: uma do governo estadual e outra da Caixa Econômica Federal

para a reforma do edifício. Neste momento, o diálogo com a Prefeitura, principalmente durante as gestões de Paulo Maluf (1993–1996) e Celso Pitta (1997–2000) estava difícil. Logo nos primeiros anos do governo Maluf o FUNAPS foi substituído pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH) e o impasse em relação à solução para o edifício durou mais alguns anos, até que em 2005, o Estado conseguiu fazer a reintegração da posse, quando o prédio foi desocupado. Ele continua vazio até hoje, além de estar bastante deteriorado. Este é só um exemplo dos inúmeros casos de edifícios ocupados, reintegrados e vazios que podem ser encontrados na área central de São Paulo — um retrato da exclusão da sua população que ocorre, em muitos casos, com a participação do poder público, por ação e omissão.

Na esfera estadual, no final da década de 1990 começou a ser desenhada uma política para a moradia na área central. Em 1998, a CDHU — Cia de Desenvolvimento Habitacional do Estado — passou a desenvolver o Programa de Atuação em Cortiços (PAC-BID), que atende à demanda de cortiços a partir de construção nova, reforma ou compra de imóvel por Carta de Crédito. O programa conta com empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para os subsídios. Embora, cerca de 858 unidades habitacionais tenham sido construídas, em terrenos públicos ou desapropriados, apenas um prédio foi reformado até 2009.

A partir de 2002 foram distribuídas 811 cartas de crédito pela CDHU para a demanda de moradores de cortiços. Destas, 233 cartas foram realmente utilizadas para aquisição de imóveis, sendo 113 na Sé e República (48%) e 102 nos outros distritos vizinhos (Brás, Pari, Barra Funda, Bom Retiro, Santa Cecília, Cambuci, Belém e Mooca. Somente 8% (18 cartas) foram utilizadas em outra região da cidade. Cinco foram utilizadas nos bairros de Belém e Mooca, bairros que embora estejam fora do limite definido como Centro, são contíguos ao mesmo.

Recentemente renovado nos mesmos moldes, o Programa PAC continuará contando com recursos externos do BID, ao mesmo tempo em que há 700 milhões de reais de recursos anuais previstos para serem gastos/utilizados com moradia no Estado. O empréstimo externo para a sua realização e a timidez nos resultados numéricos do Programa demonstram as contradições internas na sua aplicação pelo governo estadual.

Na esfera federal, as linhas para a intervenção habitacional no Centro são também muito recentes. Quando surgiu, em 1999, o PAR — Programa de

Arrendamento Residencial —, promovido pela Caixa Econômica Federal para atender às famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos, houve uma grande esperança de que muitos prédios fossem reformados e que as famílias pertencentes aos movimentos pudessem ser atendidas. Pois foi a primeira e única linha de crédito que permitia reformar prédios em áreas centrais. Alguns projetos, como Fernão Sales, Olga Benário, Riskallah Jorge, Maria Paula, funcionaram como uma espécie de balão de ensaio e foram finalizados a duras penas. Muitas discussões foram realizadas com a presença de movimentos, assessorias técnicas e não demorou muito para que fossem percebidos os limites do programa devido à burocracia de aprovação dos projetos e aos critérios de seleção dos beneficiários.

O controle dos custos das obras, a fixação de um valor máximo por unidade habitacional produzida — importante para garantir o valor da unidade habitacional — foram sendo flexibilizados ao longo dos anos, permitindo que houvesse aumentos no teto de financiamento, induzindo um aumento no preço da terra e dos imóveis potenciais. As compras dos edifícios ficaram mais difíceis, as construtoras se desinteressaram, e os valores ficaram muito altos, inviabilizando a entrada das famílias com menos de 4 salários de renda familiar. Somando-se a este fator o tempo de análise do empreendimento pela Caixa Econômica Federal, as dificuldades iniciais agravam-se bastante. No total, até o final de 2008, foram concluídos e reformados sete prédios, atendendo a 709 famílias.

Em 2003, o seminário organizado com a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades “PAR-Reforma: como avançar?”, discutiu um documento elaborado pelos movimentos, assessorias e técnicos da Secretaria de Habitação (SEHAB), que apontava as principais críticas e sugestões para melhorar o desempenho do PAR: os entraves para obter imóveis com custos mais reduzidos; os critérios para seleção das empresas; os problemas na definição dos projetos e acompanhamentos das obras; as análises de risco dos beneficiários e a necessidade de subsídios. Posteriormente, surgiram outras versões do Programa (PAR 1 e PAR 2), mas os procedimentos que já haviam sido criticados praticamente não mudaram.

Nenhum empreendimento de reforma foi iniciado depois de 2004. O Fundo do PAR, criado em 2001 tem hoje 9,8 bilhões e 70% deste recurso já foi aplicado no Brasil, mas menos de 1% utilizado nas áreas centrais.



Figura 34. Programa PAC-BID do Governo do Estado de São Paulo. Empreendimento: Pari F, 2008 — 17 unidades. Autor projeto: VD Arquitetura. Foto: CDHU

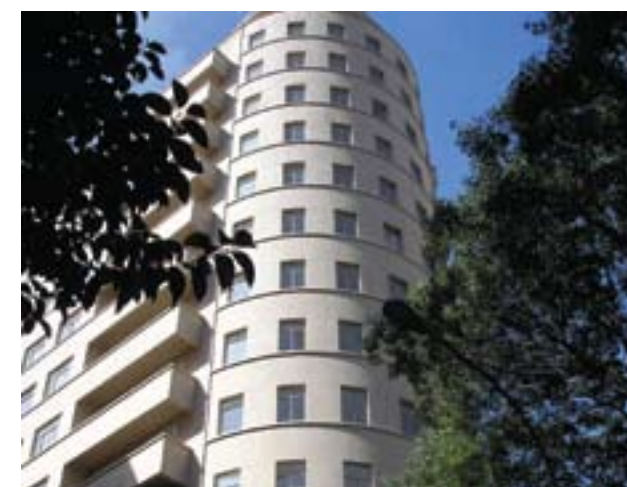


Figura 35. PAR – Programa de Arrendamento Residencial Empreendimento: Riachuelo, 2008 — 122 unidades. Autor projeto: Paulo Bruna Arquitetos Associados Foto: Margareth Uemura



Figura 36. Programa Provisão Habitacional Empreendimento: Imoroty, 2004 — 8 unidades. Autor Projeto: Peabiru. Foto: Peabiru

Diante da ineficácia e timidez nas intervenções estaduais e federais de promoção à habitação social na área central de São Paulo, cabe destacar o conjunto de programas realizados no período 2001-2004 (gestão da prefeita Marta Suplicy). No âmbito do programa “Morar no Centro”, foram aprovadas várias resoluções que permitiram aplicar recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH) em programas na área central: Provisão Habitacional, Locação Social, Bolsa Aluguel e Carta de Crédito. No primeiro programa, concebido no início da década de 1990, quatro empreendimentos foram concluídos em 2004, totalizando 68 unidades edificadas em terrenos originalmente ocupados por cortiços.

O Programa Municipal de Locação Social, criado em 2003 com o objetivo de destinar unidades habitacionais produzidas pela prefeitura para o aluguel de famílias com renda de até três salários mínimos, produziu três empreendimentos. No total estavam previstas 1679 unidades, distribuídas em 11 empreendimentos, mas somente três foram entregues: Vila dos Idosos, Olarias e o Parque do Gato, totalizando 768 unidades habitacionais. A Vila dos Idosos tem como diferencial o atendimento à demanda acima de 60 anos, ainda negligenciada pelos programas e financiamentos habitacionais.

Diversos projetos não foram realizados, outros ficaram paralisados e alguns estão sendo entregues este ano, como a reforma na Rua Senador Feijó (45 unidades habitacionais – UH) e Asdrubal do Nascimento (40 UH). Nada de novo foi iniciado até o final de 2008.

Ainda naquela gestão municipal, foram criados vários instrumentos legais para apoiar esses programas. O Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 criou as ZEIS 3, cujo objetivo é garantir que sejam produzidas moradias populares (para famílias com renda de até seis salários mínimos) em perímetros delimitados no PDE. Para que imóveis vagos, com dívidas de IPTU, possam ser repassados aos agentes promotores de moradias populares, foram aprovadas duas leis: Dação em Pagamento e Remissão da Dívida. Mas para que qualquer desses instrumentos tenha efeito é preciso que haja vontade política da Prefeitura e articulação entre os diversos agentes promotores da habitação de interesse social.

De 2001 a 2008 foram produzidas 2833 unidades habitacionais na área central, sendo 709 financiadas pela Caixa Econômica Federal; 858 pela CDHU e 1266 pela prefeitura. Grande parte dos empreendimentos tem boa qualidade de projeto e está bem inserida na cidade, mas a quantidade produzida ainda é muito pequena. Os desafios para transformar essas experiências em política pública são inúmeros: problemas fundiários, dificuldades nos processos de aprovação e nas linhas de financiamento.



Figura 37. Programa Locação Social. Vila dos Idosos Empreendimento Vila dos Idosos, 2007 – 145 unidades
Autor projeto: Hector Vigliecca & Associados
Foto: Margareth Uemura



Figura 38. Programa Locação Social. Parque do Gato Empreendimento Parque do Gato, 2004 – 486 unidades
Autor Projeto: COHAB. Foto: Eduardo Ewbank

No início de 2009, existem novas linhas de financiamento e produção definidas para fazer moradia popular e que podem ser usadas nas áreas centrais. No entanto, essas linhas precisam de várias adequações, pois não respondem às características urbanísticas específicas do Centro e ao perfil das pessoas que precisam de moradia na região. Além disso, é fundamental aproveitar as possibilidades de redução de custos que poderiam ser obtidas se os financiamentos fossem combinados com os instrumentos legais disponíveis.

Os quadros a seguir mostram, resumidamente, as linhas que existem e foram utilizadas em São Paulo, bem como as alternativas para melhorar seu desempenho, e os programas e tipos de financiamento aplicados em outros países, mas não existentes no Brasil.

PROGRAMAS E TIPOS DE FINANCIAMENTO PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA UTILIZADOS NA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO

Objetivos	Agentes Financeiros	Linhas disponíveis	Agentes promotores	Itens não previstos ou limites do Programa e/ou linha de financiamento	Empreendimentos executados por modalidade (nome, número de unidades)	Formas de Acesso/Aquisição do imóvel	Ações complementares necessárias para reduzir custos e ampliar a produção
Construção de novas moradias populares (HIS) no centro (em terrenos vazios ou demolidos)	FGTS	Carta de Crédito Individual	Pessoa física	Limites de acesso para quem tem idade acima de 50 anos e/ou renda (1-2 SM) sem poupança.	25 de Janeiro (290 UH). 77UH de HIS e 213 de HMP-Habitação Popular.	ZEIS-3 (obrigação de utilizar 40% para HIS). Obs. projeto executado em área de ZEIS, no entanto, faltou controle da Prefeitura e do agente financeiro sobre o preço final das unidades, de modo a garantir o acesso de famílias até 6 SM.	<p><u>Aplicar instrumentos para reduzir preço dos terrenos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Parcelamento e edificação compulsória (PD) Preempção (PD) Leis de Dação e Remissão da Dívida
	CAIXA-FDS	Crédito Solidário	Cooperativas Associações	Não paga projeto antecipadamente. Critérios para seleção da demanda também apresentam restrição cadastral (corte por renda) excluindo muitas famílias da seleção.	Conquista - R. Vitória, 100/104 e 106/108 (17 UH). Novo Horizonte - Brigadeiro Tobias, 258 (43 UH).	Cessão de terreno da União.	<p><u>Implementar procedimentos para facilitar a transferência de imóveis públicos</u></p>
	FMH/PMSF	Provisão	SEHAB/SP	Falta resolver problemas relativos à transferência de propriedade ou de regularização fundiária de alguns terrenos.	Fase 1 - Madre de Deus (45 UH), Celso Garcia (182 UH). Fase 2 - Vilinha 25 de janeiro (33 UH), Eiras Garcia (15 UH), Pedro Fachini (12), Imoroti (8UH).	Todos os terrenos foram desapropriados pelo FUNAPS. Na Fase 1, as unidades foram executadas por mutirão. Na Fase 2, houve contratação de empreiteiras.	
	PAC BID	Provisão	CDHU		Pirineus (28 UH), Pari A1 (160 UH), Brás G1/G2 (200 UH), Brás M, (66 UH) Mooca B e C (268UH), Cambuci A - Melhor Idade (66 UH).	Todos os terrenos foram desapropriados pela CDHU.	

(continua)

Objetivos	Agentes Financeiros	Linhas disponíveis	Agentes promotores	Itens não previstos ou limites do Programa e/ou linha de financiamento	Empreendimentos executados por modalidade (nome, número de unidades)	Formas de Acesso/Aquisição do imóvel	Ações complementares necessárias para reduzir custos e ampliar a produção
Aquisição de Habitação Nova (construída por qualquer agente) e Usada	CDHU	Carta de Crédito	Pessoa física e Associações	Há limites ligados à renda. Quanto menor a renda, menor o valor financiado.	Cartas de crédito utilizadas nos 12 distritos Centrais, com exceção da Consolação.	Busca no mercado. Subsídio de até 20mil reais. Financiamento em até 25 anos. Famílias com renda de 1 a 10 salários mínimos.	<p><u>Aplicar instrumentos para reduzir preço dos edifícios vazios:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Preempção • Leis de Dação e Remissão da Dívida <p><u>Implementar procedimentos para facilitar a transferência de imóveis públicos. Facilitar aprovação das reformas (lei municipal).</u></p>
Reforma de edifícios existentes para gerar unidades HIS	PAC BID	Provisão	CDHU		Ana Cintra (70 UH)	Todos os terrenos foram desapropriados pela CDHU	
	CAIXA	PAR-Reforma	Setor privado	Não paga projeto antecipadamente. Problemas na aprovação de projetos, principalmente nos que alteram o uso e no acompanhamento das obras. Sistema de gestão condominial não prevê a possibilidade de gestão pelos moradores, somente por empresas. Critérios para avaliação da demanda e do imóvel excluem famílias definidas no programa. Somente as famílias com rendimento acima de 4,5 SM foram atendidas no programas. Critérios para a seleção de empresas pela CAIXA não permitem que pequenas empresas possam executar obras de menor porte. Entraves para obter imóveis com custos mais reduzidos.	Labor - Brigadeiro Tobias (84 UH), Fernão Sales (54 UH), Riskalah Jorge (167 UH), Olga Benário (84 UH), Maria Paula (75 UH), Hotel São Paulo (152 UH), Joaquim Carlos (93 UH)	O Labor foi adquirido da RFFSA. O Hotel São Paulo foi desapropriado pela PMSP e repassado sem custo à Caixa. Andares inferiores foram desmembrados para serem usados como equipamentos sociais da Prefeitura. Todos os outros edifícios foram indicados pelos movimentos e negociados pela Caixa conforme normas do PAR.	

(continua)

Objetivos	Agentes Financeiros	Linhas disponíveis	Agentes promotores	Itens não previstos ou limites do Programa e/ou linha de financiamento	Empreendimentos executados por modalidade (nome, número de unidades)	Formas de Acesso/Aquisição do imóvel	Ações complementares necessárias para reduzir custos e ampliar a produção
Aluguel oferecido por agente público, (Locação Social)	FMH/PMSP	Locação Social	COHAB/SP	Falta de acompanhamento social da demanda atendida	Parque do Gato (486 UH), Olarias (137UH) Vila dos Idosos (145 UH)	Os empreendimentos foram executados em terrenos municipais e em edifícios desapropriados.	Necessita Lei federal específica para os contratos de locação (não no município)
Ampliação do acesso às unidades públicas e privadas para aluguel	FMH/PMSP	FMH tem "bolsa-aluguel"	COHAB/SP	Falta de acompanhamento social da demanda atendida e gestão das áreas condominiais	Pode ser utilizada nos dez distritos da área central		

PROGRAMAS E TIPOS DE FINANCIAMENTO APLICADOS EM OUTROS PAÍSES E NÃO DISPONÍVEIS NO BRASIL

Objetivos	Possíveis Agentes Financeiros	Possíveis Agentes promotores	Itens de financiamento e custos a prever	Instrumentos urbanísticos e legais aplicáveis
Melhorias em áreas coletivas de edifícios	CAIXA (FGTS), CDHU ou FMH ou municípios	Condomínios Proprietários de edifícios	Financiamento para obras e serviços em áreas coletivas ou condominiais. Instalações elétricas, hidráulicas, telhados e equipamentos.	
Desmembramento de pavimentos destinados a usos não-residenciais	CAIXA (FGTS), CDHU ou FMH ou municípios	Agentes públicos Condomínios e Proprietários	Financiamento para obras e serviços relativos a desmembramento. Projetos Regularização, registro Separação dos acessos	Redução de custos cartoriais
Aumento da oferta privada e associativa para aluguel (pensando nos domicílios vazios)	CAIXA	Proprietários privados Associações e ONGs	Financiamento para reforma e colocação no mercado, atendendo à população de baixa renda. Obras de reforma ou melhoria das unidades ou das áreas coletivas.	Aplicação da "função social" Incentivos fiscais Direito de superfície

DESAFIOS EM SÃO PAULO

A principal oportunidade para produzir HIS na área central são os prédios vazios e subutilizados existentes (antigas residências, hotéis, escritórios). Nesses prédios, muitas vezes o andar térreo é ocupado por estabelecimentos comerciais, cujo preço de venda, nas ruas mais comerciais, pode ser até sete vezes maior que o dos demais andares, segundo avaliadores do mercado imobiliário. A melhor opção para diminuir o custo da habitação é comprar apenas os demais andares vagos.

Em alguns casos a reforma pode ser simples e não necessita de uma grande construtora, como determinam os critérios de credenciamento de empresas da Caixa Econômica Federal. A possibilidade de credenciar empresas menores — que se interessam por obras em menor escala — viabilizaria reformas com custos mais baixos e evitaria a figura do intermediário que verdadeiramente executa a obra.

Tanto no PAR como em outras linhas financiadas pelo FGTS, os procedimentos são complicados. Tudo concorre para subir os preços: a demora na aquisição do prédio, exigências excessivas em relação ao projeto, contratação de empresas sob critérios específicos da Caixa etc. Sem falar no custo da gestão condominial do edifício, que onera ainda mais os arrendatários do imóvel e que por normas do PAR, só pode ser administrada pelas empresas contratadas pela Caixa. No caso dos financiamentos com recursos do FGTS para a população de menor renda e mais idade, um empecilho considerável é o valor do seguro que se torna bastante oneroso ao incluir o “valor de avaliação” do prédio no seu cálculo, sendo tanto maior quanto melhor for a sua localização. O valor sendo maior, interfere diretamente nos limites de renda e no valor do subsídio ligado ao financiamento.

Entre as linhas com recursos do FGTS, a Carta de Crédito Associativo parece ser a que melhor se prestaria para fazer projetos mais econômicos e adequados à demanda de baixa renda. Ainda assim, precisa de adaptações. Uma delas é criar a possibilidade de parcerias com o poder público nas quais o custo do

imóvel não seja contabilizado no empreendimento. No caso, os imóveis públicos (patrimônio da União ou INSS), poderiam ser doados ou repassados pelo governo federal ao estado ou município para uma política de locação social. Outra alternativa é utilizar as leis de Dação ou Remissão nos casos dos projetos realizados pelo município com parceria do setor privado.

A adoção da autogestão, incorporando o conhecimento acumulado pelos movimentos populares de moradia, pode ser também uma forma de melhorar a qualidade e baixar os custos das operações.

Além destas alternativas, o uso dos recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União, combinados a outras linhas estaduais, municipais ou linhas de financiamento federais também podem viabilizar o ingresso da população mais vulnerável nos financiamentos a custos menos onerosos.

Para atuação direta das associações e movimentos, o programa Produção Social da Moradia, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado com recursos do Orçamento Geral da União parece especialmente indicado. É importante reivindicar a regulamentação da Carta de Crédito do Fundo Municipal de Habitação (FMH), que permitiria uma ação das associações nas ZEIS 3, tanto para reforma como para construção nova.

Também seria interessante estabelecer um direcionamento explícito de recursos para o desenvolvimento de projetos habitacionais em áreas centrais, como por exemplo, valores de subsídios maiores e taxas de juros menores quando o empreendimento for localizado em área central e/ou em locais demarcados nos planos diretores como área de revitalização ou ZEIS.

Os programas municipais de Locação Social e Bolsa Aluguel foram experimentados em São Paulo e se mostraram eficientes enquanto desenhos de política habitacional para a população de baixa renda, embora apresentem problemas na gestão condominial pela falta de acompanhamento do governo municipal da gestão atual (Gestão Serra/Kassab — 2005-atual),

que não tem estas políticas como prioritárias.

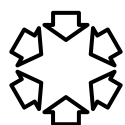
O Programa de Locação Social foi desenhado nos moldes dos existentes em países como França e Itália, que hoje possuem parques públicos nacionais de locação para as famílias de baixa renda. O Bolsa Aluguel, modalidade que permite a locação de imóveis no mercado a partir da complementação de aluguel pelo poder público, que se coloca como avalista do imóvel, é uma das formas de locação subsidiada alternativa até que se estabeleça um parque público através da construção de novos empreendimentos.

No caso de São Paulo, os programas estavam previstos para as faixas de renda de até três salários mínimos, mas nada impediria que esta modalidade pudesse ser criada para as faixas até dez salários, desde que o subsídio escalonado fosse concedido às famílias de até cinco salários mínimos — demanda prioritária do déficit.

De qualquer maneira, todos os agentes poderiam avaliar em detalhe as possibilidades de construir nas ZEIS 3 e utilizar os outros instrumentos para reduzir o custo dos edifícios e controlar o valor da terra, como por exemplo o Direto de Preempção ou a notificação dos terrenos subutilizados. Estes instrumentos, embora previstos no plano diretor de São Paulo, não estão sendo aplicados.

Outra questão importante para reduzir os custos da produção de habitação social é resolver o repasse de imóveis públicos aos agentes promotores, para que não se repita o caso da desmobilização do edifício do INSS na Avenida Nove de Julho, que se arrasta há mais de 11 anos. Aplicar algumas modalidades de concessão como forma de utilizar estes imóveis regularmente, pode ser uma saída.

Conforme apresentado no quadro das linhas de financiamento, se o município desejar realizar empreendimentos para atender à população de baixa renda a partir da redução do valor da terra, deve priorizar as áreas vinculadas à aplicação de instrumentos urbanísticos que garantam o atendimento e a permanência das famílias no Centro.



**Projeto “Moradia é Central –
inclusão, acesso e direito à cidade”**

Coordenação
Instituto Pólis

Apoio
OXFAM GB

Parceiros Nacionais
FASE
CEARAH Periferia
HABITAT para a Humanidade
Fórum Nacional da Reforma Urbana

Parceiros em São Paulo
Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos
União Nacional por Moradia Popular – UNMP

Apoio em São Paulo
DIEESE

Publicação “Moradia é Central – São Paulo”

Coordenação e Organização
Margareth Matiko Uemura, Isadora Tami Lemos Tsukumo,
Natasha Mincoff Menegon e Sidney Piochi

Consultoria
Helena Menna Barreto Silva

Elaboração do texto base
Margareth Matiko Uemura

Co-autoras
Evaniza Rodrigues (UNMP) e Helena Menna Barreto Silva

Colaboração
Dinalva Roldan (POLIS), Francisco de Assis Comaru (Prof. UFABC),
Denise Shinohara (UFABC), Rafael Borges Pereira (FAUUSP),
Luciana de Oliveira Royer (CAIXA), Maria Cláudia Brandão (CDHU),
Ricardo Tomaz (Subprefeitura Mooca), Evaniza Rodrigues (UNMP),
Luiz Tokuzi Kohara, Rene Ivo Gonçalves e Debora Sanches (Centro
Gaspar Garcia de Direitos Humanos), Ana Claudia Rossbach
(Ministério das Cidades) e Sidinei Pita (ULC)

Revisão
Marília Akamine Risi

Identidade e programação visual
Imageria Estúdio

Produção de mapas
Renato Augusto Dias Machado

Fotos
Margareth Matiko Uemura, Rede Rua de Comunicação,
Eduardo Galli Ewbank, CDHU,
Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos,
Marcelo Barbosa, Isadora Tsukumo., Peabiru, LABHAB, PMSP,
Instituto Pólis, Luciana Itikawa e UNMP

