

HABITAÇÃO SOCIAL: PROGRAMAS E PROJETOS NA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO

**Dra. Luiza Naomi Iwakami
Ma. Débora Sanches**

Professoras do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo

{RESUMO}

O artigo representa a síntese de três pesquisas desenvolvidas em 2012 no Centro Universitário Belas Artes de São Paulo. Apresenta a contextualização da política habitacional, o cenário da área central de São Paulo e os diferentes programas de atuação desenvolvidos pelo poder público nas três esferas de Governo (Municipal, Estadual e Federal) que cumpriram os objetivos do Estatuto da Cidade garantindo a função social da propriedade, através de diferentes empreendimentos de habitação social. Os temas trabalhados nas pesquisas são: os imóveis subutilizados na área central; os movimentos de moradia e os projetos de revitalização para a área central.

{PALAVRAS-CHAVE}

Habitação social. Área central. Movimentos de moradia.

{ABSTRACT}

The article is the synthesis of three research developed in 2012 at the University Center Belas Artes de São Paulo. Presents the context of housing policy, the setting of the central area of São Paulo and the different programs of action developed by the government in all three spheres of government (municipal, state and federal) that met the objectives of the City Statute ensuring the social function of property, through different social housing developments. The subjects worked in research is underutilized properties in the central area; movements of housing and revitalization projects to the central area.

{KEY WORDS}

Social housing. Downtown area. Housing movements



A metrópole de São Paulo com seus 11.253.503 de habitantes¹ é uma cidade fragmentada e segregada espacialmente. A habitação social compõe um dos mais graves problemas sociais, a população mais carente mora nas periferias e se deslocam diariamente no insuficiente sistema de transporte coletivo para estudar ou trabalhar nas áreas mais centrais, perdendo muito tempo no deslocamento. As periferias são carentes de equipamentos e serviços públicos, postos de trabalho, áreas de lazer, consumo, que resultam no cotidiano da população segregada e excluída, reforçando os padrões da estruturação do espaço urbano. (OTERO, 2011)

Os distritos centrais da cidade por sua vez, estão recebendo aumento populacional, conforme indica o Censo do IBGE 2010. Todavia as classes menos favorecidas contribuem com o processo de transformação, pois, historicamente, a área central constitui local de moradia e resiste ao processo de gentrificação, permanece nas várias formas precárias de morar como cortiços, ocupações, favelas e na rua. Porém, faz-se necessária a idealização de programas de reabilitação e renovação urbana, que tragam uma integração da moradia digna em regiões dotadas de infraestrutura e próxima, principalmente, do trabalho.

{CONTEXTUALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL EM SÃO PAULO}

O período compreendido entre o fim da década de 1940 e o ano de 1964, marcou o início do padrão de expansão urbana periférica dos centros e a formação de novas centralidades. Nesta ocasião foi bastante sentida a intervenção direta do Estado nas questões urbana e habitacional, com nova forma de estruturação da cidade, baseada no aumento de veículos particulares, a verticalização das edificações e a produção de unidades habitacionais. Nesta fase, os Institutos de Aposentadoria e Pensão atendiam uma parcela da população trabalhadora com a produção de projetos de habitação social que alcançaram qualidade inédita para os diversos institutos, com corpo técnico aberto a experimentação e à inovação, utilizando princípios da arquitetura moderna de berço europeu. (BONDUKI, 1998). A partir de 1964, com o regime militar, o Governo Federal cria a política habitacional nacional, por meio do Sistema Nacional de Habitação e tem o BNH (Banco Nacional de Habitação) como financiador dessa política. Segundo BONDUKI (1998), desde a Lei de Inquilinato no município de São Paulo, a locação deixa de ser alternativa de moradia para a população mais pobre. O acesso à casa própria ou aquisição da propriedade é encarada como a melhor solução pelo governo e essa cultura é incorporada pela população, não importando a localização dessa moradia. Essa ação foi realizada em terrenos localizados distantes das áreas centrais, em função do custo mais baixo da terra urbana, criando anéis periféricos e abrigando conjuntos habitacionais gigantescos, desvinculados da malha urbana e da vida urbana.

A crise econômica da década de 1980 e o resultado da política aplicada neste período (1964 até 1986), não resolveram o problema do déficit habitacional, pois foi um período em que as empresas contratadas e os técnicos do poder público envolvidos nos projetos e obras utilizaram a influência do movimento moderno - preocupação pela

¹ Dados do Censo 2010 do IBGE.



padronização, reprodução em série e barateamento das obras - desenvolvendo milhares de conjuntos habitacionais com as características comuns que são: padronização dos blocos e dos apartamentos, gerando habitações isoladas; redução da área útil; homogeneização dos conjuntos; materiais construtivos de baixa qualidade; implantação dos edifícios sem preocupação com o espaço resultante, sem área de lazer e tratamento paisagístico gerando espaços vazios praticamente abandonados.

A expansão das áreas periféricas representa um grande crescimento populacional e, ao não receber investimentos em infra-estrutura adequada, esses tornaram-se bairros “dormitórios”, pois o trabalho, a educação, a saúde se localizam-se nas áreas mais centrais da cidade; o transporte público “leva e traz” todos os dias essa população, muitos perdem muitas horas neste trajeto, enfim, a segregação socio espacial é muito clara quando analisamos essas questões.

{A ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO}

Área central do município de São Paulo² caracteriza-se desde o final do século XIX, como área de convívio de moradias com atividades administrativas, econômicas, culturais e de circulação, tendo a característica de uso misto. As condições de moradias são desiguais, existem apartamentos de alto padrão e cortiços em quase todos os bairros centrais. A população menos favorecida, sem condições de assumir um contrato de aluguel por falta de trabalho formal ou mesmo sem ter um avalista, mora em cortiços, já que a proximidade do local de trabalho é a grande vantagem de se morar no centro. A estimativa do número de moradores de cortiços na cidade de São Paulo é conflitante, não existe um consenso.

O número de moradores de cortiço que vive na cidade São Paulo tem sido bastante polêmico, devido às divergências na conceituação de cortiço, às diferentes metodologias de pesquisas aplicadas e a falta de um recenseamento com identificação específica dos cortiços (CARICARI, 2006, p. 12).

A primeira pesquisa foi realizada pela SEMPLA em 1983, estimando o número de 2,58 milhões de moradores, representando 29,3% da população do município daquela época. A Fundação Instituto de Pesquisa Econômica (FIPE) realizou em 1993, uma pesquisa amostral e estimou uma população de, aproximadamente, 595.110 pessoas, morando em 23.688 cortiços nas 20 administrações regionais de São Paulo. A Fundação Seade realizou em 2001, outra pesquisa numa área menor da cidade, abrangendo setores da Barra Funda, Bom Retiro, Bela Vista, Belém, Brás, Cambuci, Liberdade, Mooca, Santa Cecília e Pari, correspondendo a uma estimativa de 38.512 habitantes. O Habis³ através do Plano Municipal de São Paulo informou em outubro de 2011, a previsão de domicílios encortiçados são de 80.389 domicílios (estimativa da Fundação Seade).

² Considera-se como área central os 14 (quatorze) distritos do município de São Paulo, divididos nas quatro subprefeituras: Sé (Sé, República, Santa Cecília, Liberdade, Bom Retiro, Cambuci, Consolação e Bela Vista), Mooca (Pari, Brás, Belém e Mooca), Lapa (Barra Funda) e Ipiranga

³ Departamento de informações da SEHAB



Além de moradores de cortiço, o município tem cerca de 1,2 milhões de pessoas que moram em favelas, aproximadamente, 13.000 moradores de rua, segundo dados do Plano Municipal de Habitação de 2011⁴, sem contar os loteamentos irregulares e de risco. São estas as “soluções de moradias” para a ausência de uma oferta habitacional mais adequada com preço acessível. O conselho municipal de habitação apresentou em 22/09/2011, dados para o novo Plano Municipal de Habitação (PMH), um trabalho sobre a situação habitacional do município apontando que 809.419 mil famílias vivem em situação inadequada (famílias que dependem de obras de infraestrutura e do processo de regularização fundiária para se integrar à cidade formal); e o déficit habitacional para famílias que saem de áreas de risco e que estão em processo de urbanização é de 130 mil unidades habitacionais.

Os dados do IBGE de 2010 indicam uma população de 11.253.503 no Município de São Paulo, com 3.935.645 domicílios, sendo 293.621 domicílios vagos. As áreas centrais são marcadas pelo esvaziamento populacional e ali se encontram 40.000 residências vagas. Políticas públicas destinadas à população de menor renda, historicamente, no Brasil, foram implementadas quando houve pressão por parte dos interessados. O centro de São Paulo recebe esta pressão a partir da segunda metade da década de 90, quando movimentos de moradia reivindicam e pressionam os órgãos governamentais por programas de habitação de interesse social no centro, através de manifestações e ocupações em imóveis subutilizados na área central⁵.

A partir destas reflexões, mostramos as diferentes políticas públicas com diferentes efeitos e resultados no caso de habitação social. Outra política foi adotada a partir da de 1990, na região central do município de São Paulo com iniciativas de reabilitação e renovação urbana, que trouxeram uma integração da moradia digna em regiões dotadas de infraestrutura. Podemos observar consideráveis investimentos públicos e formulação de instrumentos de investimentos privados para projetos imobiliários, tendo sido desenhados alguns projetos integrados para a área central.

As classes menos favorecidas contribuem com este processo de transformação, pois, historicamente, a área central constitui local de moradia, fazendo-se necessária a idealização de programas habitacionais viáveis. Neste sentido, iniciam-se algumas ações do poder público, como os seguintes programas: 1. Programa de Habitações Populares da Região Central de São Paulo, na gestão municipal de 1989 -1992, constituído de dois programas: o de Produção de Habitação de Interesse Social e o Programa de Recuperação de Cortiços; 2. Programa Morar no Centro, na gestão municipal de 2001-2004, compreende duas formas principais de intervenção urbana: projetos habitacionais em terrenos, edifícios vazios ou ocupados irregularmente e perímetros de reabilitação

⁴ Conforme Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) – “Censo da População em Situação de Rua”(Relatório de pesquisa encomendada pela Secretaria Municipal de Assistência Social). São Paulo, 2009.

⁵ Atualizar dados com censo do IBGE 2010.

⁶ Segundo BONDUKI(2008) até 2001 ocorreram mais de 30 ocupações em prédios ociosos na área central de São Paulo.



integrada do habitat, tendo como modalidades de atendimento habitacional a locação social, bolsa aluguel, moradia transitória e programa de intervenção em cortiços; 3. Programa de Atuação em Cortiços, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (PAC/CDHU), na gestão estadual, desde 1998 (ver figuras 1 e 2); 4. Programa de Arrendamento Residencial - PAR da Caixa Econômica Federal, na gestão federal, desde 1999.



FIG. 1. Rua Ana Cintra - PAC/CDHU
FONTE: Débora Sanches, 2008



FIG. 2. Rua Pirineus - PAC/CDHU
FONTE: Débora Sanches, 2013

Os programas mencionados acima pertencem às três esferas governamentais: Municipal, Estadual e Federal e apesar de haver recursos disponíveis em todos os âmbitos, houve pouca frequência de atuação integrada e em conjunto, o que só tende a aumentar os empecilhos para o desenvolvimento de um programa habitacional abrangente e mais eficiente. A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 23, estabeleceu a responsabilidade de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Outros dois artigos 182 e 183 tratam do princípio da função social da propriedade:

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

⁶ Constituição Federal de 1988, artigo 23.

O Estatuto da Cidade, lei 10.257 de 2001, regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu diretrizes gerais da política urbana. Reforça a ideia que o uso da propriedade urbana deve ser em prol do bem coletivo. Na Prefeitura Municipal de São Paulo, observa-se em três grandes programas para intervenção na área central em diferentes períodos, sendo os objetivos, as diretrizes e os perímetros de atuação são completamente diferentes entre elas. Abaixo, um breve histórico:

{OPERAÇÃO URBANA CENTRO}

A operação urbana centro, Lei Municipal 12.346 de 6 de junho de 1997, no seu artigo 1º, compreende um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela prefeitura, através da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, visando à melhoria e valorização ambiental da área central da cidade. Tem como objetivos principais: obras de melhoria urbana; melhorar a qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores; iniciar um processo de melhoria das condições urbanas e da qualidade de vida da área central da cidade, especialmente dos moradores de habitações subnormais; reforçar a diversificação de usos na área central da cidade, incentivando o uso habitacional e atividades culturais e de lazer; as propostas que atingirem habitações subnormais (cortiços) deverão contemplar solução do problema habitacional de seus moradores, dentro da área da operação urbana centro ou numa faixa de 500m (quinhentos metros) envolvendo seu perímetro, sem ônus para a prefeitura e sem prejuízo do pagamento da contrapartida financeira.

O Programa de Arrendamento Residencial - PAR, reforma financiada pela Caixa Econômica Federal viabilizou alguns empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) em prédios subutilizados na área central a partir de reivindicações de movimentos de moradia.

{“PROGRAMA MORAR NO CENTRO”}

O programa morar no centro, idealizado a partir de 2001, pela SEHAB - Secretaria de Estado da Habitação - da Prefeitura Municipal de São Paulo, tinha como objetivos: melhorar as condições de vida dos moradores do centro; viabilizar moradia adequada para pessoas que moram ou trabalham na região; evitar a gentrificação. As diretrizes eram: priorizar a reforma de prédios vazios; combinar soluções habitacionais com iniciativas de geração de renda e buscar a diversidade social nos bairros centrais⁷ (figuras 3 e 4).

⁷ São 14 (quatorze) distritos centrais do município de São Paulo, divididos nas quatro subprefeituras: Sé (Sé, República, Santa Cecília, Liberdade, Bom Retiro, Cambuci, Consolação e Bela Vista), Mooca (Pari, Brás, Belém e Mooca), Lapa (Barra Funda) e Ipiranga.





Fig. 3. Rua Maria Paula - Sehab E Cef⁸
Fonte: Débora Sanches, 2008



Fig. 4. Rua Pedro Fachinni - Sehab
Fonte: Débora Sanches, 2004

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, LEI Nº 13.430, de 2002, determina 686 áreas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁹ com vistas à construção de habitações dignas a serem edificadas pela iniciativa privada ou pública. Para a área central o uso habitacional de interesse social e a intensificação da promoção imobiliária constitui-se em um estímulo à inovação por meio da instituição das Zonas Especiais de Interesse Social 3 (Zeis 3) que estão propostas nas áreas mais degradadas.

As ZEIS 3 situadas nas áreas centrais na orla ferroviária, áreas essas em processo de transformação por diversas razões possuem forte degradação e carência de imediata recuperação. Elas constituem uma tentativa de evitar a gentrificação (processo de elitização e expulsão da população local lá residente) - permanência dos atuais moradores de baixa renda - incentivando o adensamento da cidade.

{NOVA LUZ}

A partir de 2005, a área central recebe outro programa com o decreto nº 46.291 que define um perímetro como área de utilidade pública com 105 mil m², denominado Nova Luz. Os objetivos foram: atrair empresas privadas a investir na área com o intuito de recuperá-la, pois é uma das mais degradadas do centro da cidade, batizada de cracolândia devido à presença de usuários de drogas, moradores de rua e prostituição.

⁸ Caixa Econômica Federal

⁹ As ZEIS são áreas delimitadas no Plano Diretor municipal destinadas à construção de habitação social, procurando garantir a permanência da população de baixa renda no lugar onde já habitam.



Em dezembro de 2005, a Lei Municipal nº 14.096 determina os incentivos fiscais às empresas cadastradas, tais como desconto de até 50% de IPTU e de até 80% de ISS (imposto sobre serviços) por 10 anos. A expansão do perímetro¹⁰ passa para 27 quadras passíveis de intervenção e desapropriação com 269 mil m² em março de 2006. A concessão urbanística é criada a partir da Lei 14918, em maio de 2009, entrando na agenda pública governamental para viabilizar o projeto de Lei do Instrumento Urbanístico. O concessionário (escolhido por licitação) assume os encargos da execução do plano com o direito de venda de parcelas ou de novas edificações da área urbanificada, cobrindo seus custos e se beneficiando dos lucros através de uma nova implantação de lotes ou de edificações.

Segundo SOUZA (2011), o modelo adotado de “revitalização” é do tipo - arrasa quarteirão - desapropria, demole e constrói tudo de novo, desconsiderando a vida que lá existe. A concepção e a forma dos empreendimentos seriam decididas pelas empresas para a maximização da produção e do lucro. Candido Malta também declara que é um projeto da gentrificação, pois não contempla a reorganização do sistema de trânsito ou de transporte público, nem melhorias ambientais para aqueles que moram e trabalham na região.

{CONSIDERAÇÕES FINAIS}

Os movimentos de moradia alavancaram a implementação dos projetos que foram construídos, através de uma luta incansável, desde a metade dos anos 90, a partir de políticas habitacionais para o centro da cidade. Estes empreendimentos de Habitação Social garantem melhor integração do edifício e dos seus moradores com a cidade.

As políticas habitacionais para a região central começaram de forma pontual a partir da gestão municipal de Luiza Erundina (1989-1992), passando pelo retrocesso nas duas gestões seguintes, de Paulo Maluf e Celso Pitta (1993-2000). Na gestão Marta Suplicy (2001-2004) muitos projetos, que estavam paralisados desde o início dos anos 90, foram retomados. A partir de 2005 a atual gestão (José Serra / Gilberto Kassab) mais uma vez interrompe o processo de inclusão social para a área central.

¹⁰

Perímetro: Av. Duque de Caxias, Rua General Osório, Rua Mauá, Av. Casper Libero, Av. Ipiranga e Av. Rio Branco.

{REFERÊNCIAS}

- BONDUKI, N. G. H. Origens da Habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 1998.
- CARICARI, Ana Maria e KOHARA, Luiz (orgs.). Cortiços em São Paulo: Soluções Viáveis para Habitação Social no Centro da Cidade e Legislação de Proteção à Moradia. São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2006.
- COHAB-SP. Relatório de Gestão 2001- 2004. São Paulo: COHAB-SP, 2004.
- MALERONKA, C. Par-Reforma: quem se Habilita? : A viabilização de empreendimentos habitacionais em São Paulo através do programa de arrendamento Residencial - modalidade reforma: 1999-2003. 2005. 121 p.
- OTERO, Estevam Vanale e MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. A reabilitação de conjuntos habitacionais na cidade de São Paulo. revista faac, Bauru, v. 1, n. 1, p. 97-107, abr./set. 2011.
- PMSP. Plano Municipal de Habitação. São Paulo, 2009.
- SANCHES, Débora. Gestão de habitação de interesse social: estudo na área central São Paulo. Dissertação de mestrado. São Paulo: IPT, 2008.
- SOUZA, Felipe Francisco. A batalha pelo centro de São Paulo: Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz. São Paulo: Paulo's Editora, 2011.

