

PRECARIEDADE HABITACIONAL NO CENTRO DE SÃO PAULO

Débora Sanches

Marcos Virgílio da Silva

Resumo

Este artigo apresenta a situação da vulnerabilidade social e o problema das diferentes formas de precariedade de moradia, bem como, as formas de enfrentamento ao problema por parte do poder público no centro de São Paulo. O artigo examina as diversas expressões dessa precariedade habitacional (tais como os cortiços, favelas e ocupações), as respostas a ela dada pelos movimentos sociais de moradia, e como a política habitacional recente, tanto na esfera municipal quanto na estadual, está desvinculada da política urbana.

Palavras-Chave: habitação; precariedade; habitação de interesse social; áreas centrais; São Paulo.

Abstract

This article presents the situation of social vulnerability and the problem of the different forms of precarious housing, as well as ways of coping with the problem by the public power in São Paulo downtown. The article examines the diverse expressions of this housing precariousness (such as slums and favelas), the responses given to it by social housing movements, and how recent housing policy, both at the municipal and state levels, is unrelated to urban politics.

Keywords: housing; precariousness; social housing; central areas; São Paulo.

Resumen

Este artículo presenta la situación de la vulnerabilidad social y el problema de las diferentes formas de precariedad de vivienda, así como las formas de enfrentamiento al problema por parte del poder público, en el centro de São Paulo. El artículo examina las diversas expresiones de esa precariedad habitacional (tales como los cortijos y las favelas), las respuestas a ella dada por los movimientos sociales de vivienda, y cómo la política habitacional reciente, tanto en la esfera municipal y en la estatal, está desvinculada de la política urbana.

Palabras-Clave: vivienda; precariedade; vivienda de interés social; áreas centrales; São Paulo.

INTRODUÇÃO

Este artigo¹ apresenta a situação da vulnerabilidade social e o problema das diferentes formas de precariedade de moradia², bem como as formas de enfrentamento ao problema por parte do poder público, no centro de São Paulo, município mais populoso do Brasil, com 12,1 milhões de habitantes (IBGE, 2017) e a capital do Estado de São Paulo, principal polo da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)³.

Conforme dados do Plano Municipal de Habitação do município de São Paulo de 2016 (ainda em aprovação na Câmara Municipal), são identificados na cidade de São Paulo: 445.112 domicílios em favelas; 385.080 domicílios localizados em loteamentos irregulares; 80.399 domicílios em cortiços; 15.905 pessoas em situação de rua; coabitações são 103.664 domicílios (habitações com mais de uma família); outro sério problema identificado é o ônus excessivo com aluguel, são 187.612 domicílios. Identifica-se mais de 1 milhão de famílias morando de forma precária na cidade de São Paulo.

Diante deste cenário, nota-se que em função da localização e dos altos custos com transporte público, os distritos centrais do município de São Paulo receberam nos últimos anos um aumento populacional de 15,9% nas moradias precárias, segundo os dados do censo 2010 do IBGE, em relação ao mesmo censo de 2000. Uma parcela da população responde às necessidades habitacionais recorrendo a várias formas de moradia,

entre elas, ocupações ilegais em imóveis vazios, favelas, muitas vezes a própria rua e os cortiços (Sanches, 2015).

A proeminência da crise habitacional na região central de São Paulo foi marcada com a tragédia que aconteceu no dia 1º de maio de 2018, com o incêndio seguido do desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, localizado no largo do Paissandu. Dezenas de famílias perderam seus pertences, algumas perderam a vida. Esta lamentável tragédia, demonstra que muitas famílias vivem em transitoriedade permanente, o Observatório das Remoções encontrou histórias de vidas que marcam a forma sistêmica de famílias que passam pelas diferentes moradias precárias na região central. Por exemplo, a história da Deise que saiu há sete anos do incêndio da Favela do Moinho (localizada na Barra Funda), passou a morar em cortiço na avenida Rio Branco e no mês de abril deste ano, foi expulsa pelo governo do Estado em função da futura construção de um hospital no quarteirão inteiro. Agora está acampada no largo do Paissandu, pois perdeu todos os seus pertences no incêndio do edifício Wilton Paes de Almeida sua última moradia (VILLELA, 2018).

Assim, percebe-se que inúmeras famílias percorrem as diferentes formas de moradia precária na região central, muitas vezes, removidas pelo próprio poder público com ações de reintegração de posse de imóveis ocupados (imóveis vazios que não cumprem a função social da propriedade) ou por desapropriações de áreas que são objetos de projetos como

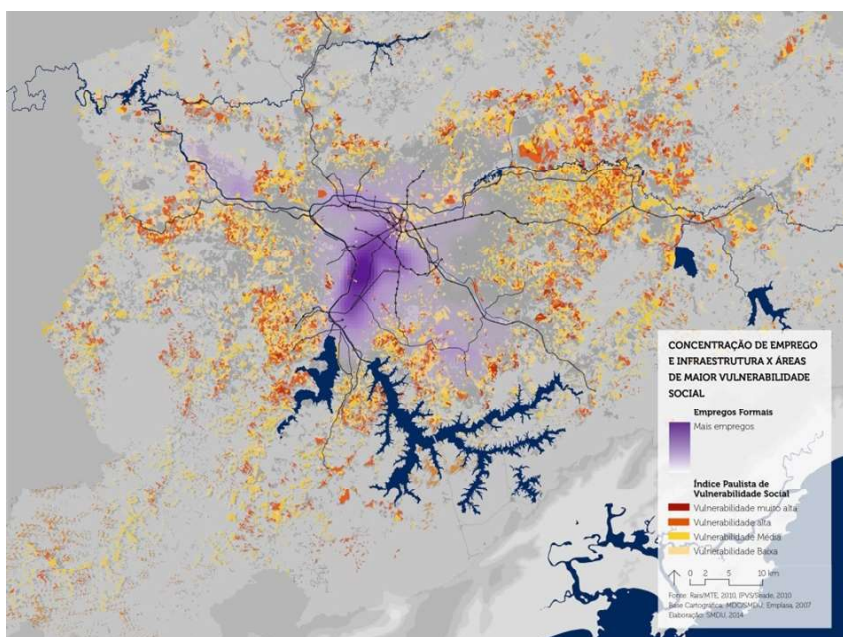
¹ Este artigo é fruto da interlocução entre os grupos de pesquisa Habitat e Apropriações na Cidade Contemporânea, e Documentação e Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo no Mestrado Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Design do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo.

² Habitação em área de risco ou em área de proteção ambiental e dos mananciais, coabitação (várias famílias partilhando um domicílio), alta densidade (mais de três pessoas por divisão) principalmente, nos cortiços (Fundação João Pinheiro a partir das bases do censo do IBGE de 2010).

³ Conforme dados do IBGE em 2017, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), composta por 39 municípios, possuía 21,4 milhões de habitantes.

⁴ Atualmente, são 30.000 famílias recebendo este valor. O auxílio-aluguel foi desenhado para ajudar famílias que perdem suas moradias em função de obras públicas, ação judicial de reintegração de posse ou desastres naturais até encontrarem a moradia definitiva.

Figura 1: Mapa do Município de São Paulo com a localização das oportunidades de empregos e a vulnerabilidade social. Fonte: SMDU, 2014



o Governo do Estado com a Parceria Público Privado (PPP) para a construção do hospital Pérola Byington na região de Campos Elíseos.

Conforme será exposto adiante, a política habitacional está desvinculada da política urbana: a prefeitura municipal cortou em 2018, em 1/3 do orçamento para habitação em relação ao ano anterior, tendo como ação mitigadora o auxílio-aluguel com valor de R\$ 400,00⁴. A Operação Urbana Centro até a presente data não realizou ações relacionadas à questão habitacional, desde o ano de sua criação em 1997. O Governo do Estado concentra suas ações nos projetos da PPP e o Governo Federal paralisou a produção de novas moradias.

A QUESTÃO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL

A precariedade habitacional da Região Metropolitana de São Paulo atinge proporções gigantescas por inúmeras razões: insuficiência de infraestrutura urbana adequada, que podem causar doenças em função da falta de saneamento básico causando a insalubridade no ambiente de moradia; questões relacionadas às moradias inadequadas em áreas informais, como riscos de incêndio, desmoronamento, inundação, entre outros. Soma-se ainda a localização, a maior parte dos moradores de baixa renda mora nas áreas periféricas da cidade, enfrentam o problema das desigualdades sociais e territoriais, muitas vezes em conjuntos habitacionais massificados produzidos pelo Estado, ou em habitações precárias autoconstruídas, em loteamentos irregulares ou em favelas. Dependem do transporte coletivo que é insuficiente e com alto valor da passagem, mesmo assim, a população se desloca diariamente para utilizar os serviços e trabalhar na região central e sudoeste do município de São Paulo, local que concentram as principais oportunidades de empregos formais. Para ilustrar este cenário, o mapa da figura 1 representa a localização da alta vulnerabilidade social (vermelho até amarelo) e as oportunidades de emprego formal (roxo escuro para o lilás).

O cenário acima destaca a ausência de políticas públicas que propiciem o direito à cidade (LEFEBVRE, 2011 [1968]) entendida pela ausência de equipamentos

de saúde, de educação, de cultura e de lazer, fundamentais à qualidade de vida da população. Em contrapartida, nos distritos centrais do município de São Paulo nos últimos anos houve um aumento populacional de 15,9% nas moradias precárias, conforme os dados do Censo 2010, em relação a 2000. Sendo o principal fator, a moradia próxima do trabalho, conseqüentemente, esta parcela da população responde às necessidades habitacionais recorrendo a várias formas de moradia precária, entre elas, ocupações em imóveis vazios, favelas, muitas vezes a própria rua e nos cortiços.

Os cortiços estão presentes na história da cidade de São Paulo, desde o final do século XIX, abrigavam: imigrantes, trabalhadores da indústria e dos serviços com baixa qualificação, negros alforçados, em geral, a população que recebia baixos rendimentos. As moradias eram subdividas em cômodos ou construídos em série para este fim, refletiram períodos em que não havia moradia suficiente para acolher os trabalhadores da cidade (VÉRAS, 2016). Condenado pelo poder público, pela elite e pela imprensa como local de promiscuidade, o cortiço ao longo da história é sinônimo de disseminação de doenças e desqualificação social, foi considerado ameaça à saúde pública. Para resolver o problema foram desenvolvidas várias políticas higienistas no fim do século XIX e início do século XX Segundo Bonduki (1998), o Higienismo apenas escondia a pobreza. O discurso em fornecer a habitação digna esbarrava na questão do preço da terra e no problema

de distanciar o operário da indústria, uma vez que o transporte coletivo, na época o bonde, era viável em áreas de grande adensamento populacional, ou seja, a concessionária do serviço público (Light and Power) não se interessou em aumentar as linhas de transporte coletivo em áreas com pouca rentabilidade. Desta forma, a estruturação da cidade até os anos 1940 se deu de forma mais concentrada (BONDUKI, 1998; KOWARICK e ANT, 1994). No decorrer das décadas seguintes com a formação da periferia na cidade de São Paulo, o “cortiço de periferia” também se constituiu com os cômodos enfileirados, cada família aluga e mora em cômodo único, realizando as diversas funções do habitar. Banheiros, pias e tanques são compartilhados com outras famílias com condições precárias de habitabilidade e a relação exploratória na cobrança do aluguel.

A realidade velada da situação dos cortiços no município reflete na falta de informação e dados, em 1983, a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA) estimou o número em 2,58 milhões de habitantes morando em cortiços, representando 29,3% da população do município daquela época. Na sequência em 1993, a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica (FIPE) realizou pesquisa amostral, que apontou uma população de aproximadamente 595.110 pessoas, moravam em 23.688 cortiços nas 20 administrações regionais de São Paulo. Já em 2001, a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) efetivou

outra pesquisa em área menor da cidade, abrangendo setores da Barra Funda, Bom Retiro, Bela Vista, Belém, Brás, Cambuçí, Liberdade, Mooca, Santa Cecília e Pari, correspondendo a uma estimativa de 38.512 habitantes, (CARICARI; KOHARA, 2006).

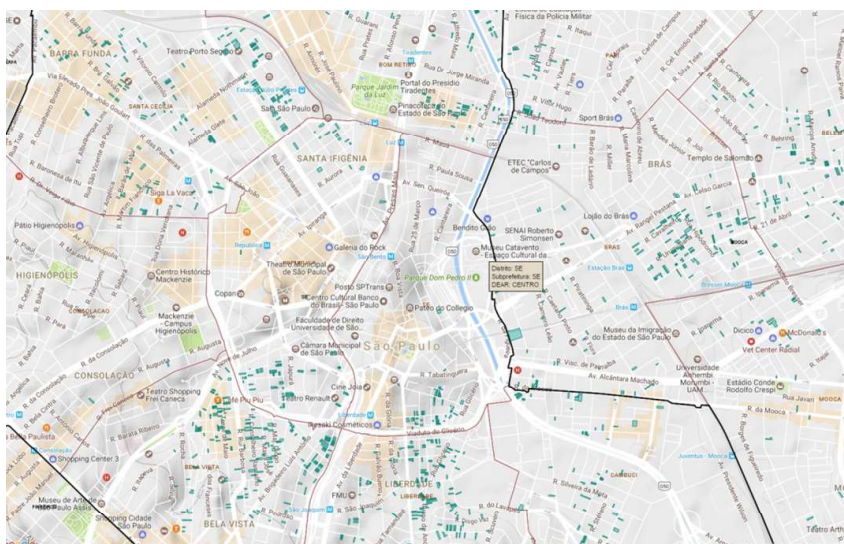
No Plano Municipal de Habitação de São Paulo de 2011 a estimativa é de 80.389 domicílios encortiçados. Verifica-se a ausência do poder público em relação ao diagnóstico desta precariedade habitacional e conseqüentemente, as ações com políticas públicas para programas habitacionais para melhorar as condições de vida dos moradores, no passado são verificadas ações pontuais (ver SANCHES, 2015). Em 2017, o Conselho Executivo da Operação Urbana Centro aprovou verba para a execução do censo de cortiços, mas até este momento da elaboração deste artigo a Secretaria Municipal de Habitação aguarda definição jurídica para

contratar a empresa que será responsável pela execução do censo. Na figura 2 em verde estão localizados os cortiços cadastrados, mas os dados estão desatualizados.

As favelas na cidade de São Paulo estão presentes desde o início do século XX, conforme relata Pasternak (2016), porém, apenas em 1980, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) contabilizam os dados dos moradores das favelas. A autora faz uma síntese das décadas sobre o assunto, a partir de textos escritos nas décadas a seguir: Entre os anos de 1940 até 1960, as favelas são consideradas como “doenças” e os favelados “grupo marginal” a remover (TASCHNER, 1984). Em meados dos anos 1970, realiza-se o cadastro da população favelada, onde é verificado que morar na favela é opção de moradia da população trabalhadora com baixos salários. Nos anos 1980, a percepção que a favela era uma marca da urbanização periférica e o poder público tem como ações: a colocação de infraestrutura e a instalação de moradias sociais com parcerias privadas. Anos 1990 são marcados pela redemocratização das instituições públicas com a municipalização das intervenções, nas ações a predominância são as intervenções pontuais e projetos de urbanização. A partir dos anos 2000, é marcado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que realiza intervenções em favelas e melhorais na infraestrutura urbana, porém, atualmente, com problemas na continuidade em função da gestão federal.

Na Região Metropolitana de São

Figura 2: localização de cortiços nos distritos centrais. Fonte: Geosampa, 2017



Paulo são 600 mil domicílios favelados (18,50% em relação aos domicílios favelados brasileiros), segundo os dados do IBGE de 2010. Na cidade de São Paulo são 1.280.400 de habitantes morando em favelas em 2010, destacam-se principalmente, nos distritos que integram a áreas de preservação ambiental, conforme o mapa da figura 1. Porém, nos distritos centrais também, existem favelas, um exemplo é a favela do moinho.

Localizada entre os trilhos das duas linhas férreas operadas pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), entre as estações Barra Funda e Júlio Prestes, e área remanescente das indústrias Reunidas Matarazzo, a favela do moinho recebeu o aumento de população a partir dos anos 2000, em razão da migração da precariedade habitacional na própria área central, como: incêndio

na favela do gato (localizada na avenida do estado); incêndio do viaduto Orlando Murgel; expulsão de cortiços da região. Em 2005, a subprefeitura da Sé realizou levantamento cadastral e encontrou número aproximado de 400 famílias, em torno de 1600 moradores. Em 2007, a Associação da Comunidade do Moinho encontrou 600 famílias morando no local. Passou por vários incêndios, entre eles, 2011 e 2012, em 2017, a estimativa é de 1900 moradores, conforme informações do Movimento Moinho Vivo (organização composta por moradores e parceiros da comunidade), são cerca de 1.900 pessoas vivem na favela. Até o momento deste artigo, as promessas de muitos políticos para a conquista da moradia digna não foram cumpridas.

Gohn (1991) e Kowarick (1994), afirmam que os movimentos sociais de



Figura 3: favela do moinho. Fonte: Débora Sanches, 2014

Figura 4: ocupação Mauá. Fonte: Débora Sanches, 2018

⁵ Neuhold (2009): no ano de 1997 foram realizadas onze ocupações em imóveis vazios na área central de São Paulo.

⁶ Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo

⁷ Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado.

moradia, reivindicam políticas públicas para a habitação social na área central de São Paulo, desde o final da década de 1970. A formação dos movimentos sociais se iniciou com a organização dos moradores de cortiços contra os abusos sofridos, reivindicações para infraestrutura básica nas áreas informais, entre outros aspectos. Neste sentido da luta pelo direito à cidade e à habitação (LEFEBVRE, 2011 [1968]) as reivindicações são materializadas em 1997, através das ocupações⁵ de imóveis vazios. Em função dos anos de debates e propostas para a atuação em cortiços com a SEHAB⁶ e CDHU⁷, entre 1997 e 2018 os movimentos de moradia realizaram mais de 100 ocupações na área central (SANCHES, 2015).

Na pesquisa sobre a produção de habitação social realizada na área central pelo poder público no período entre 1990 a 2012, Sanches (2015) constatou que os movimentos de moradia contaram com o apoio técnico de Assessorias Técnicas que forneceram estudos de viabilidade técnica, principalmente para os imóveis vazios para serem reabilitados em habitação social, exerceram também papel fundamental na interlocução e no diálogo técnico entre a população e os funcionários do setor público. O inventário demonstrou a produção de 38 empreendimentos, realizados no âmbito de quatro programas governamentais, com 3734 unidades habitacionais, sendo 2673 de unidades habitacionais para construção nova e 1061 de unidades *Retrofit*. Porém, com a descontinuidade

administrativa do poder público, nas diferentes instancias governamental, houve interrupção no processo participativo de produção de habitação social na área central. Atualmente, são iniciativas através das Parcerias Público Privado (PPP) desenvolvidas pelos Governos do Estado e do Município que estão atuando na área central com pouca efetividade para a população moradora do local.

Muitas famílias vivem na área central de forma transitória, se deslocam nas diferentes formas de moradia (cortiço, favela e ocupações). No dia 1 de maio de 2018, com o incêndio seguido de um desabamento do prédio Wilton Paes de Almeida localizado no Largo do Paisandu demonstrou a invisibilidade das famílias que vivem nesta precariedade, tornando evidente nas notícias veiculada na imprensa, porém, as declarações dos representantes do poder público nas diferentes esferas foram de buscar culpados e não de encontrar soluções.

A tragédia é o reflexo da crise habitacional que assola o país, a moradia é tratada como mercadoria. Devemos entender que o direito à moradia digna é um bem de primeira necessidade, conforme aponta a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e na Constituição Federal Brasileira de 1988. Conforme Lefebvre (2011[1968]), o entendimento do que vem a ser moradia digna passa pelo entendimento do direito à cidade, neste sentido é importante destacar que os movimentos sociais de moradia, lutam pelo por estes direitos desde a década de 1970 em São Paulo.

PROGRAMAS PÚBLICOS PARA HABITAÇÃO NA ÁREA CENTRAL

O atendimento às necessidades habitacionais e o enfrentamento dos déficits caracterizados acima não têm ocorrido na escala e velocidade necessárias. Desde 2016 espera-se pela aprovação, pela Câmara Municipal, de um Plano Municipal de Habitação (PMH). O Projeto de Lei 619/16 está atualmente na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo, e tem tido poucos avanços, o que já vem causando reações por parte da sociedade civil organizada. O plano foi elaborado de forma participativa com envolvimento da população paulistana desde a publicação de um caderno para discussão pública, em junho de 2016.

Antes desse plano, em 2009, a Secretaria de Habitação havia publicado uma versão do PMH, em atendimento à exigência do Sistema Nacional de Habitação Social, vigente à época e que foi “colocado na geladeira depois que o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi lançado pelo governo federal” (ROLNIK, 2016). Esta proposta, entretanto, teve que ser revista já no ano seguinte, seja em função dos novos dados censitários divulgados pelo IBGE quanto pela necessidade de adequação em função da aprovação do novo Plano Diretor Estratégico, em 2014, que determinava expressamente a revisão através de um processo participativo (Lei 16.050/14, art. 293, I) (SANTORO, 2016).

A proposta de PMH de 2016 foi logo saudada por pesquisadores e ativistas

da área como um marco nos processos de elaboração de planos habitacionais.

Dentre as principais inovações apontadas nessa proposta, destacam-se: a incorporação de políticas de “aluguel social”, tanto na forma de um aluguel subsidiado que sirva como alternativa à propriedade de um imóvel para grupos específicos, quanto na introdução do Serviço Social de Moradia, opção de apoio à população em situação de vulnerabilidade e emergência extrema (como a população de rua ou as vítimas de desastres).

Outro ponto de destaque da proposta foi a incorporação da política fundiária para habitação no seio da própria política habitacional. A implementação de tal política já vinha ocorrendo desde a delimitação das primeiras Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento consagrado pelo Estatuto da Cidade. Além disso, na gestão do prefeito Fernando Haddad (2012-2016) foram aplicados, pela primeira vez, os instrumentos de indução da ocupação através da notificação de imóveis para Parcelamento, Edificação ou Ocupação Compulsórios (PEUC) e o IPTU progressivo no tempo. Desde então, mais de mil imóveis vazios ou subutilizados já foram notificados na cidade (ROLNIK, 2016)⁸.

A mudança de gestão do município, com a posse do prefeito João Dória Jr. e seu vice Mário Covas Neto, que posteriormente assumiu a prefeitura, marcou a interrupção tanto das notificações e cobrança do IPTU progressivo no tempo quanto da própria discussão do PMH entre os vereadores. A morosidade dessa

⁸ De acordo com levantamento do jornal Folha de São Paulo, publicado em 15 de maio de 2018, 1.294 imóveis foram notificados até dezembro de 2017. Somente em 15% dos imóveis os proprietários responderam à notificação e atenderam, total ou parcialmente, às obrigações (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/05/1098-imoveis-ociosos-em-sp-ignoram-alerta-e- ficam-sujeitos-a- iptu-mais-caros.html>). Acesso em 05/08/18).

⁹ Villaça (1998), entre outros autores, questiona o caráter ideológico de termos como este e afins (requalificação, reabilitação, recuperação e outros “re’s”).

tramitação foi lembrada após a tragédia de 1º de maio, quando uma Nota Pública foi divulgada cobrando a imediata aprovação do plano. A nota, assinada por mais de 80 entidades (entre associações civis, entidades de classe, organizações não-governamentais e instituições de pesquisa), declara que:

Tramita desde dezembro de 2016 na Câmara Municipal de São Paulo o PL 619/16, que institui o Plano Municipal de Habitação (PMH). Esse documento foi elaborado com participação da população paulistana e constitui uma política de Estado, e não de governo, para a área habitacional do município para os próximos 16 anos. O Plano Municipal de Habitação é um marco para as políticas de moradia, e um avanço do ponto de vista da gestão pública, pois aponta para diretrizes e metas mínimas de produção de moradia na cidade, bem como garante a gestão participativa e organiza os instrumentos e fontes de financiamento habitacional em São Paulo, conforme determina o Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade. Atualmente na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo, o PL 619/16 encontra-se tramitando a passos lentos, demonstrando o desinteresse e desconhecimento de sua importância por parte dos vereadores e a falta de prioridade do executivo em propor a aprovação. A tragédia ocorrida no último 1 de maio é extremamente grave e exige das autoridades públicas respostas rápidas e estruturais para a política habitacional em São Paulo, e não investigações

seletivas que caracterizam uma verdadeira “caça às bruxas” aos movimentos de moradia. As entidades signatárias deste documento vêm a público manifestar o entendimento de que o Plano Municipal de Habitação (PL 619/16) deve ser analisado e aprovado pela Câmara de Vereadores com a devida URGÊNCIA que o caso requer. (NOTA PÚBLICA, 2018).

Das ações governamentais tratadas neste trabalho, a OUC é a mais antiga. Criada com o objetivo de promover melhorias e revalorização da área central e, assim, atrair investimentos imobiliários, turísticos e culturais, a Operação Urbana foi uma das primeiras tentativas de “revitalização” do Centro. O termo, atualmente questionado (já que se contesta o diagnóstico de que faltaria “vida” ao Centro⁹), foi definido numa delimitação que abrange não apenas os chamados Centro Velho e Centro Novo, mas também parte de bairros históricos do entorno desse núcleo, como é o caso do Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia.

Os primórdios da OUC remontam ao Plano Diretor da Cidade (Lei 10.676/88), que instituiu uma Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU) cujas competências incluíam “aprovar projetos de Operação Urbana” (SP URBANISMO, 2016, p. 7). Em 1991 foi instituída a Operação Urbana Anhangabaú (Lei 11.090/91), a qual foi seguida das Operações Urbanas Faria Lima e Água Branca – estas já abrigadas pela nova Lei Orgânica municipal, aprovada em 1992. A Operação Urbana

Centro, propriamente dita, foi definida na Lei 12.349/97, estabelecendo diversas formas de contrapartida financeira como incentivos à produção de novas edificações ou reconstrução, reforma e readequação das existentes, regularização de imóveis, e ainda definiu as condições para transferência de potencial construtivo de imóveis de interesse histórico. Na prática, essas Operações Urbanas inauguravam a prática que veio a ser conhecida como “parceria público-privada” para gestão do espaço urbano ¹⁰.

A OUC acabou sendo incorporada pelos Planos Diretores Estratégicos posteriores, e o de 2014 inscreveu seu perímetro dentro da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). No seu §2º do art. 382, determinou a revisão da Lei da Operação Urbana Centro, adequando-a ao novo arcabouço jurídico estabelecido com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Nessa revisão devem ser incluídas diretrizes como a elaboração de EIA-RIMA e previsão de solução habitacional para a área e seu entorno, além de definições relativas à transferência de potencial construtivo e definições quanto às intervenções públicas.

Além da necessidade de adequação da Lei da OUC à nova legislação (além do Estatuto da Cidade, é necessário compatibilizar suas diretrizes com o novo Plano Diretor, de 2014, e Lei de Parcelamento e Uso e Ocupação do Solo, de 2016), a revisão se justifica também pela falta de definições mais claras e objetivas. De acordo com a SP Urbanismo (2016), a lei de 1997 não definia claramente um

programa de obras/serviços, e a aplicação dos recursos arrecadados seria decidida pela Comissão Executiva da Operação Urbana Centro. Entre os principais pontos a serem considerados nessa nova versão, espera-se incluir os parâmetros para regularização das edificações (só permitidas para imóveis irregulares antes de 1997), a redefinição de incentivos e gratuidades; o redesenho do modelo participativo de gestão dos espaços públicos; mobilidade urbana em diversas escalas; maior prioridade ao pedestre e à acessibilidade universal. Em relação à questão da moradia, espera-se regulamentar a questão dos imóveis ociosos e a aplicação do Parcelamento Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC, e definir mais claramente o programa de investimentos em Habitação de Interesse Social (HIS).

O Projeto de Intervenção Urbana (PIU) constitui um desdobramento do Plano Diretor Estratégico – PDE, e foi disciplinado pelo Decreto nº 56.901 de 29 de março de 2016. Nele são definidos conteúdos associados a sucessivas etapas de desenvolvimento de determinada região, e se determina a participação dos cidadãos através de consultas e audiências públicas. A prefeitura espera que esse instrumento se torne uma importante ferramenta de estruturação de projetos de interesse público.

Na região central de São Paulo, o PIU atende à determinação do PDE de realizar a revisão da Lei da Operação Urbana Centro, ampliando seus limites para incluir, além da área da OU Centro, trechos limítrofes dos distritos da Conso-

¹⁰ As Operações Urbanas Consorciadas têm sido objeto de estudos sistemáticos por pesquisadores ligados ao Laboratório de Habitação (LabHab), da FAUUSP. Como exemplos de uma outra avaliação deste instrumento de gestão urbana, vide FIX (2004) e MARICATO e FERREIRA (2002).

¹¹ <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-setor-central/>

¹² “Bancado pelo setor imobiliário, plano de Dória para o centro é criticado”. Carta Capital, 30/09/2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bancado-pelo-setor-imobiliario-plano-de-doria-para-o-centro-e-criticado>. Acesso em 07/08/18.

lação, Liberdade, Belém e Mooca. Além da ampliação de perímetro, o PIU Setor Central representa, na visão da Prefeitura, uma outra inovação de conteúdo se comparado com a OU Centro: de acordo com a chamada para consulta pública¹¹, o PIU supre a ausência de um projeto estruturante para a área central, ausente da OU Centro. Os principais pontos da “hipótese urbanística” que norteia o PIU Central são:

1. Incremento populacional nos distritos do Anel Central, suportado pela oferta de emprego e serviços existentes na região;
2. Redução da Vulnerabilidade Social e qualificação da moradia;
3. Preservação dos imóveis de interesse histórico;
4. Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável – DOTS: adensamento populacional e construtivo junto aos meios de transporte público de média e alta capacidade;
5. Melhoria da mobilidade veicular e da acessibilidade a pé;
6. Fortalecimento dos polos econômicos;
7. Qualificação dos espaços públicos.

Em relação aos dois últimos itens, o PIU incorpora e inclui na consulta pública o polêmico projeto do escritório Jaime Lerner, estudo apresentado à Prefeitura

de São Paulo ainda na curta gestão Dória. O projeto propõe a implantação de uma Linha Circular Centro, conectando diversos pontos de interesse na região central através de um “veículo inovador e amigável ao pedestre” – supostamente, um Veículo Leve sobre Pneus (VLP). Na época de seu lançamento, o assim chamado projeto *Centro Novo* foi recebido com desconfiança por ter se tratado de uma iniciativa privada, com o projeto bancado pelo Secovi (sindicato das empresas do setor imobiliário), caracterizando claro conflito de interesses. Além disso, o projeto foi questionado por ter sido apresentado sem maior debate (a inclusão de suas propostas no PIU parece, aliás, responder a esses questionamentos), e pelo grande favorecimento aos investimentos privados que ele previa¹².

Duas das principais diretrizes do PIU repercutem na questão habitacional. Em relação a “orientar o adensamento construtivo e populacional”, as propostas se expressam mais em termos quantitativos (densidade de referência de 200 hab/ha, proporção de usos residenciais em relação ao total de imóveis dos distritos envolvidos) e a compatibilização das diretrizes com os projetos estratégicos e outras propostas do PDE (como as Zonas de Desenvolvimento Econômico). Interessa mais, aos objetivos deste artigo, observar as propostas relativas à diretriz “Garantir a moradia digna”.

Com relação à diretriz de *garantir a moradia digna*, o PIU propõe seis linhas de ação: Manutenção dos vetores em atividade (isto é, a continuidade da

tendência atual de adensamento dos distritos de Sé e República); incentivos ao *retrofit* de edifícios; aproveitamento de imóveis públicos; integração dos perímetros de ZEIS 3 e a concepção de um “anel habitacional popular qualificado” em torno dos distritos centrais; diversificação das tipologias habitacionais e das modalidades de atendimento (de forma semelhante ao que é previsto no PMH); e o subsídio a programas públicos de atendimento à população moradora de rua.

Considerando que esta é apenas uma das diretrizes urbanísticas (extrapola os objetivos deste artigo detalhar a questão do adensamento, a preservação do patrimônio arquitetônico e ambiental, o fortalecimento da base econômica local, as melhorias de mobilidade e acessibilidade, entre outros), é fácil observar como se trata de um projeto de grande porte e bastante ambicioso. Para a realização de suas propostas, o PIU prevê e pressupõe a participação dos agentes privados, em especial dos investidores imobiliários, além da articulação intergovernamental com as esferas estadual e federal. Nesse sentido, há que se levar em conta o cenário político-partidário atual para qualquer avaliação da viabilidade dessas diretrizes, considerando as hipóteses de continuidade do alinhamento entre as esferas governamentais ou sua interrupção.

A primeira consulta pública do PIU foi aberta em 10 de julho, com prazo até 24 de agosto de 2018, em meio virtual (página *Gestão Urbana* da Prefeitura). Espera-se nesta consulta reunir comen-

tários a respeito dos estudos divulgados, e manifestações de expectativas com relação aos bairros abrangidos pela proposta. De acordo com o cronograma divulgado pela chamada pública, a consulta atual corresponde apenas à primeira fase de contribuições: encerrado este ciclo de manifestações em meio virtual, está prevista a incorporação de contribuições da Comissão Executiva da OUC, diálogos setoriais com a sociedade civil organizada (associações, ONG’s, coletivos), além do trabalho intersecretarial interno à Prefeitura Municipal. Como resultado, prevê-se a consolidação de uma versão completa do PIU em dezembro de 2018, a qual será levada a discussões em audiências públicas marcadas para fevereiro de 2019. A versão final do projeto está prevista, enfim, para o segundo semestre de 2019. O estágio incipiente do projeto não permite avaliar resultados, mas é possível vislumbrar numerosos pontos de disputas entre interesses privados e as demandas públicas e sociais contidas na proposta.

Em setembro de 2011, a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo apresentou uma proposta preliminar de PPP relativa à construção de 50 mil unidades habitacionais nas regiões metropolitanas do estado, incluindo 10 mil na área central da cidade de São Paulo, totalizando R\$ 7,3 bilhões em investimentos privados. No âmbito do novo contexto nacional de financiamento à produção habitacional com o Programa Minha Casa Minha Vida, o governo estadual criou a Agência Paulista de Habitação

de Interesse Social (Casa Paulista), no mesmo mês de 2011.

De acordo com Sombini (2016), a criação da agência era parte da estratégia de reorientação da política habitacional estadual: em lugar da produção direta de unidades habitacionais, o governo se tornaria articulador e regulador do setor, abrindo espaço para que o mercado se tornasse o agente principal na produção das unidades de habitação de interesse social. As ações de planejamento e implementação da política habitacional passariam a ser realizadas gradualmente por empresas privadas e organizações sociais. Desta maneira, o mercado é tido como a esfera mais eficiente de resolução dos problemas da habitação social. Supõe-se que a criação de um “ambiente favorável”, as empresas podem obter terrenos, aprovar projetos, produzir e comercializar as habitações de forma mais rápida e eficiente que o Estado. Por outro lado, o Estado atuaria, por meio de subsídios públicos e garantias financeiras, assegurando a “segurança” para as empresas, que não assumem os riscos dessa modalidade de produção. Essa é a “fórmula mágica” a que se refere Mariana Fix (2004), na qual o Estado garante a rentabilidade dos empreendimentos privados, ao mesmo tempo em que se exime de regular a ação das empresas em área de interesse público.

A modelagem da PPP foi elaborada pelo Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (URBEM), fundado 1 ano antes do lançamento da licitação que levou à sua contratação (SOMBINI,

2016, p. 6). No modelo desenvolvido pela Urbem, as faixas de renda atendidas pelas unidades habitacionais alcançaram o limite de 16 salários mínimos, sendo que à faixa de renda de 1 a 3 salários mínimos (que soma quase 80% do déficit habitacional metropolitano), corresponderia um total de 32% das unidades habitacionais produzidas, ao passo que os beneficiários com renda mensal de 5 a 16 salários mínimos necessitariam mais de 35% das unidades (SOMBINI, 2016, p. 8-9). Além dessa incongruência, a PPP tem tido como desafios equacionar a questão das aquisições de terras e promover uma efetiva participação pública na discussão e tomada de decisões sobre o projeto, já que, desde o malfadado projeto “Nova Luz”, as tentativas de se conceder à iniciativa privada a prerrogativa de promover as desapropriações e a falta de transparência nas discussões sobre os projetos encontram forte resistência da sociedade civil (SOMBINI, 2016, *passim*).

CONCLUSÕES

A precariedade habitacional na área central marca a transitoriedade de muitas famílias nas diferentes formas de moradia (cortiço, favela e ocupações). A tragédia do desabamento do prédio Wilton Paes de Almeida, localizado no Largo do Paissandu colocou na mídia a invisibilidade das famílias que vivem nestas condições, tornando evidente a necessidade de ações pelo poder público,

resgatando o conceito de que a moradia é um direito de primeira necessidade.

A produção governamental de habitação social na região do Centro de São Paulo tem sido inconsistente e sujeita às flutuações do panorama político-eleitoral. Por um lado, a Prefeitura tem tido dificuldade de manter a continuidade de uma política habitacional, em meio a mudanças de gestão e a intermitência de ações mais sistemáticas na organização de um arcabouço legal. Algumas realizações têm sido verificadas, graças a certa continuidade nas linhas mestras de tal política – o Plano Diretor e a legislação federal (em particular o Estatuto da Cidade) ainda são capazes de garantir, ao menos formalmente, um conteúdo coerente entre as diretrizes gerais definidas no PDE em 2014 e seus desdobramentos posteriores. Ainda assim, é notável que a

alternância entre gestões progressistas e outras mais alinhadas aos ditames do “livre mercado” e às práticas do urbanismo neoliberal tem causado a constante desaceleração de ações diretas de provisão da moradia, em favor de projetos e programas mais favoráveis à iniciativa privada. Enquanto isso, no âmbito estadual, onde a continuidade administrativa tem sido muito maior, a opção pelo favorecimento aos agentes privados é ainda mais nítida. Assim, é possível afirmar que, mesmo admitindo-se que o poder público tem demonstrado sensibilidade para a necessidade de produzir moradias – e atender a uma população de baixo poder aquisitivo nesta região – as prioridades no momento da tomada de decisões e da ação efetiva demonstram ser completamente alheias às necessidades mais prementes da população real ali residente.

REFERÊNCIAS

- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- CARICARI, Ana Maria; KOHARA, Luiz Tozuki. *Cortiços em São Paulo: soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e legislação de proteção à moradia*. Salvador: CESE, 2006
- CARVALHO, Cleide. Prédio que desabou revela precariedade da habitação em São Paulo. *O Globo*, 01/05/2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/predio-que-desabou-revela-precariade-da-habitacao-em-sao-paulo-22642915>. Acesso em 12/08/18.
- FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. *Urbanismo: dossiê São Paulo-Rio de Janeiro. Campinas, PUCCAMP/PROURB*, p. 185-198, 2004.

- GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e lutas pela moradia. São Paulo: Edições Loyola, 1991.
- KOHARA, Luiz. Entrevista jornal El País Brasil. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/07/politica/1525727928_782991.html. Acesso em 09/06/2018.
- KOWARICK, Lúcio. *Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1994.
- KOWARICK, Lucio; ANT, Clara. Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo. In: KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. 2 ed. São Paulo, Paz e Terra, 1994.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro, 2011[1968].
- MARICATO, Erminia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. In: *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana, novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 2002.
- MERELES, Carla. Pessoas em situação de rua: a complexidade da vida nas ruas. *Politize!* 21 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.politize.com.br/pessoas-em-situacao-de-rua/>. Acesso em 12/08/18.
- NEUHOLD, Roberta dos Reis. Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- NOTA PÚBLICA pela aprovação do Plano Municipal de Habitação de São Paulo (PL 619/16). São Paulo, 07 de maio de 2018. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/nota_publica_pmh.pdf. Acesso em 05/08/2018.
- PASTERNAK, Suzana. Habitação e saúde. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 30, n. 86, p. 51-66, Abr. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142016000100051&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13 /08/18.
- PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO. Disponível em http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf. Acesso em 09/06/2018.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- _____. Um Plano para enfrentar de vez a questão da moradia em São Paulo? Blog da Raquel Rolnik, 05/07/16. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2016/07/05/um-plano-para-enfrentar-de-vez-a-questao-da-moradia-em-sao-paulo/>. Acesso em 05/08/18.
- SANCHES, Débora. Processo participativo como instrumento de moradia digna: uma avaliação dos projetos da área central de São Paulo (1990 – 2012). Tese (Doutorado).

- Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2015.
- SANTORO, Paula. Plano Municipal de Habitação é aberto à discussão pública. *ObservaSP*. São Paulo: 29/06/2016. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2016/06/29/plano-municipal-de-habitacao-passara-por-discussao-publica/>. Acesso em 05/08/18.
- SILVA, Helena Menna Barreto; SIGOLO, Leticia Moreira. *Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo*. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- SOMBINI, Eduardo Augusto Wellendorf. Grandes projetos urbanos, parcerias público-privadas e usos corporativos do território da área central de São Paulo. XXXIV International Congress of the Latin American Studies Association (Anais). New York: Latin American Studies Association, 2016.
- TASCHNER, Suzana Pasternak. A cidade que virou favela. *Espaço e debates*, v. 4, n. 12, p. 37-65, 1984.
- VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Segregação e alteridade na metrópole: novas e velhas questões sobre os cortiços em São Paulo. In. KOWARICK, L.; FRÚGOLI JR. H. *Pluralidade urbana em São Paulo: vulnerabilidade, marginalidade, ativismos*. São Paulo: Ed. 34, 216, p. 111-140.
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1998.
- VILLELA, Felipe. Refugiados urbanos: as vítimas do desastre habitacional paulistano. Disponível em <https://www.observatorioderemoco.es.fau.usp.br/>. Acesso em 09/06/2018.

DÉBORA SANCHES é doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professora do Mestrado Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Design do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e graduação da FAU na Universidade Presbiteriana Mackenzie. | deborasanches@uol.com.br

MARCOS VIRGÍLIO DA SILVA é doutor em Arquitetura e Urbanismo, Professor do Mestrado Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Design do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e graduação do FIAMFAAM Centro Universitário | mvirgilio@gmail.com