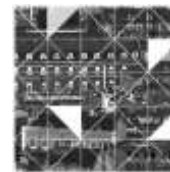

CIDADES, Comunidades e Territórios



Abordagens incomuns na política habitacional brasileira: Reabilitação de edifícios ociosos e sua conversão em habitação de interesse social

Felipe Anitelli¹, Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Brasil.

Marcelo Tramontano², Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Brasil.

Resumo

O principal objetivo desse artigo é identificar premissas que contribuam para reflexões sobre a elaboração e a gestão de políticas públicas habitacionais, as quais incluam a população mais pobre em seus programas, além de localizar as moradias produzidas em regiões centrais através da reabilitação de edifícios ociosos e sua conversão em habitação de interesse social. Essas premissas, que se enquadram em reformas urbanas consideradas aqui como progressistas, estariam previstas, inclusive, no arcabouço jurídico e legislativo brasileiro, mas também em experiências concretas já realizadas, como em administrações da prefeitura da cidade de São Paulo, Brasil. Algumas dessas recomendações e experiências serão investigadas nesse trabalho. Um dos principais exemplos seria a qualificação do conceito de função social da propriedade urbana e as formas possíveis de verificar seu pleno cumprimento. Nesse contexto, vislumbram-se disputas pelo direcionamento das políticas públicas assim como dos recursos públicos existentes na atualidade. Uma das principais constatações é que insumos técnicos, oriundos de áreas do conhecimento como a arquitetura e o urbanismo, que costumam contribuir para formular leis urbanas e programas governamentais do gênero, não são suficientes para abarcar essa complexidade, principalmente se isolados do embate político que engendra essas decisões. A conjugação entre saber técnico e ação política é, nesse caso, fundamental.

Palavras-chave: Política habitacional; Reabilitação de edifícios ociosos; Centro de São Paulo.

Introdução³

¹ felipeanitelli@yahoo.com.br

² tramont@sc.usp.br

³ Esse artigo atualiza estudos acadêmicos sobre habitação de interesse social que vêm sendo realizados no LABHAB-FAU-USP – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (www.usp.br/fau/deprojeto/labhab), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, grupo de pesquisa coordenado pelo professor Associado Dr. João Sette Whitaker Ferreira. Além disso, o artigo é um desdobramento de uma tese de doutorado (Anitelli, 2015), realizada no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP). O artigo também reúne parte de reflexões conjuntas realizadas nos últimos oito anos por Felipe Anitelli e Dr. Marcelo Tramontano, professor Associado do IAU-USP, e pelo Nomads.usp – Núcleo de Estudos de Habitares Interativos (www.nomads.usp.br), do IAU-USP. Por fim, as reflexões que seguem sintetizam algumas das pretensões de um projeto de pesquisa em pós-doutorado, que será realizado por Felipe Anitelli, cujo título é “Reabilitação de edifícios ociosos no centro de São Paulo e a sua conversão em habitação de

Entre as principais metrópoles brasileiras, São Paulo foi a que provavelmente apresentou o processo de verticalização urbana mais intenso e abrangente, iniciado no final do século XIX. Diversos estudos qualificam essa produção imobiliária em termos territoriais, identificando seus principais agentes promotores, públicos ou privados, mas também suas resultantes arquitetônicas mais constantes ao longo das décadas (Lemos, 1976; Souza, 1994; Somekh, 1997; Tramontano, 1998; Sampaio, 2002; Rossetto, 2002; entre outros). Em meados do século XX, já é possível entrever, na cidade, um mercado imobiliário profissionalizado, voltado à produção de edifícios de apartamentos que, desde então, incorporou, construiu e vendeu milhares de unidades habitacionais, modificando significativamente a paisagem urbana (Anitelli, 2010). Especialmente na região central, diversas áreas já se apresentavam bastante verticalizadas nos anos 1950, com predomínio de funções residencial, de escritórios e hoteleira. Normalmente, o pavimento térreo dessas edificações, especialmente até a década de 1960, tinha usos variados, como comércios ou serviços, e as moradias localizavam-se nos pavimentos superiores. Muitas vezes, esses diferentes usos apoiavam-se em um complexo sistema de acessos e circulações.

Isso certamente contribuiu para dinamizar ainda mais o centro, que ainda hoje guarda boa parte dos vestígios materiais da época. A quantidade e a variedade de moradia e trabalho, somada à concentração e à diversidade de serviços públicos e equipamentos urbanos, transformou a região na mais dinâmica da cidade. Não é por outro motivo que elites econômicas locais e parcelas mais ricas das classes médias escolheram morar nas proximidades de bens culturais, educacionais, de saúde, de lazer, etc., acessíveis em curtos deslocamentos, muitos deles realizados a pé. Centenas de edifícios construídos, no distrito da República, na região da rua Barão de Itapetininga ou no entorno da praça da República, por exemplo, ilustram quais seriam as parcelas da população mais proximamente beneficiadas. As características desses edifícios de apartamentos, a configuração espacial das unidades e a qualificação do perfil de grupos domésticos que os ocuparam foram estudadas por diversos autores (Villa, 2002; Tramontano, 2004; Queiroz, 2008; entre outros). Dentre eles, a concentração de famílias de estratos sócio-econômicos mais altos é notável.

Entre as décadas de 1960 e 1970, já eram notáveis, no entanto, alterações dessa dinâmica em termos de usos e de população. Kowarick (2007) pontua que é justamente após 1950 que, paulatinamente, a importância econômica e demográfica dos distritos centrais paulistanos decresce. Muitas das pessoas que tanto usufruíram dessas benesses, na primeira metade do século XX, por razões que extrapolam os limites do presente trabalho, procuraram outras localidades para morar. Mais precisamente, as gerações subsequentes dessas famílias optaram, com frequência, em fixar residência em outras localidades, cujas qualidades, em sua interpretação, superavam o que o centro oferecia. Uma das consequências foi a degradação ambiental da área, um tanto imaginada, mas de fato ocorrida e certamente propagandeada por veículos de imprensa com grande circulação e influência sobre os moradores da cidade. É curioso identificar dois processos concomitantes no tempo e espaço: parcelas de elites econômicas preteriram o centro por outros bairros e, concomitantemente, a região central da cidade entrou em decadência. Paralelamente a isso, a política habitacional do governo federal, centralizada no Banco Nacional de Habitação (BNH), intensificou um processo que já ocorria há tempos, nem sempre com a participação oficial do Poder Público mas, indubitavelmente, com a sua convivência: a intensa construção de moradias em áreas mais periféricas, produzidas pelo mercado formal ou informal, destinadas a faixas de renda média e baixa, em processos intermediados ou não por agentes imobiliários privados, agindo como incorporadores (Anitelli, 2010). Aos mais pobres, que conseguiam acesso aos programas governamentais ou aos produtos imobiliários oferecidos pela iniciativa privada – financiados, é importante ressaltar, com fundos estatais do BNH –, tornou-se cada vez menos possível estabelecer-se nessa região central, que sempre lhes foi negada.

No momento atual, a periferização da verticalização acentua-se de forma inequívoca e, com isso, a programada periferização da pobreza, uma vez que ela é, ainda que parcialmente, produto de políticas públicas. Uma das conclusões mais dramáticas é que, em grande medida, a concentração tão significativa de pobres em regiões periféricas distantes de áreas centrais consolidadas pode ser explicada a partir de ações e políticas

interesse social: políticas públicas e resultantes arquitetônicas”, atualmente em análise na FAPESP – Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo. O estágio pós-doutoral será realizado no LABHAB-FAU-USP, sob supervisão do Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira, atual Secretário de Habitação da prefeitura da cidade de São Paulo (SEHAB).

governamentais que se difundem há décadas. No século XXI, tanto como ocorre desde os anos 1960, a imensa maioria das políticas públicas objetivando a produção de moradias para classes de renda média e baixa, principalmente em ações intermediadas por incorporadores imobiliários, tem como destino localidades periféricas, nas bordas da metrópole. Nesse contexto, identificável em todas as regiões brasileiras e em diversas metrópoles do país (Anitelli, 2015), o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) do governo federal talvez seja o principal indutor de consumo habitacional, já tendo financiado milhões de unidades. Uma significativa premissa que aproxima interesses do BNH e do MCMV, concebidos em ambientes históricos e sócio-políticos tão distintos, é a escolha de ambos em favorecer interesses econômicos dos agentes imobiliários privados mais influentes sobre a formatação dessas políticas públicas, priorizando-as a partir de um modelo de negócio puramente mercantil. A concentração de habitação de interesse social em longínquas periferias pode ser explicada, em alguma medida, pela consolidação desse modelo de produção. Por outro lado, quantitativamente, a partir do volume total de recursos financeiros disponibilizados, são raras as ações que têm como beneficiários as parcelas realmente mais pobres da sociedade, com rendimentos que variam entre a miséria total e três salários mínimos, especialmente se consideradas iniciativas que prevêm moradias no centro.

O objetivo central desse artigo é identificar premissas que contribuam para fundamentar a elaboração e a gestão de políticas públicas habitacionais, que incluam a população mais pobre em seus programas e localizem as moradias produzidas em regiões centrais, como a reabilitação de edifícios ociosos e sua conversão em habitação de interesse social. Essas questões, que enquadram-se em reformas urbanas consideradas aqui como progressistas, estariam previstas, inclusive, no arcabouço jurídico e legislativo brasileiro, mas presentes também em experiências concretas já realizadas, como em algumas administrações da prefeitura de São Paulo. Essa questão será apreendida a partir de mecanismos presentes na própria legislação brasileira, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, que insinuam reformas urbanas relativamente progressistas, mas que têm sido, até o momento, no entanto, pouco utilizados por gestores públicos competentes, apesar de recomendações objetivamente expressas nesse arcabouço jurídico.

Complementarmente, ficam implícitas determinadas disputas pelo direcionamento das políticas e dos recursos públicos existentes na atualidade, pois construir ou reabilitar edifícios localizados no centro contraria boa parte das políticas habitacionais historicamente adotadas e sucintamente apresentadas nos dois parágrafos precedentes. Contraria, inclusive, interesses econômicos de certos agentes imobiliários privados que, como visto, influenciam a elaboração dessas políticas. Isso mostra o enorme desafio dos gestores públicos responsáveis por essas ações para equilibrar os variados interesses e considerá-los, a partir de um processo democrático, garantindo satisfatoriamente os interesses de todos os agentes envolvidos, priorizando o interesse público. O principal procedimento metodológico utilizado foi uma extensa revisão bibliográfica, cuja abrangência do recorte temático indica as pretensões do presente trabalho.

Duas Agendas, um Conflito: Políticas Públicas, Interesses Privados

O processo de periferização da pobreza não significa que o centro não seja, atualmente, ainda que em parte, ocupado por famílias mais pobres. Grupos desfavorecidos financeiramente orbitam no centro e proximidades e fixam moradia e trabalho na região. Prova disso são as dezenas de ocupações de edifícios ociosos nos últimos anos (Silva, 2007; Instituto Polis, 2009; Castro, 2010) e os milhares de empregos informais existentes, localizados em propriedades privadas ou no espaço público. A concentração de camelôs⁴, suas condições de trabalho, a efemeridade de suas ocupações e os produtos por eles oferecidos ilustram isso. A presença de famílias pobres morando na região central em condições precárias ocorre por causa da insuficiência de políticas governamentais adequadas para esses perfis sócio-econômicos, somada ao desinteresse de promotores

⁴ Vendedores ambulantes e informais, muitas vezes não formalmente cadastrados nas instituições públicas competentes, notadamente compostos por populações de perfil sócio-econômico mais pobre, que perambulam pela região mencionada e ocupam, em horário comercial, de maneira transitória, calçadas e praças. Vendem produtos populares variados, como comidas, bijuterias, CDs musicais, DVDs de filmes, acessórios de computadores, etc.

imobiliários privados em atender esse público em termos de acesso à moradia. Isso se reflete na abissal desigualdade social brasileira, em que boa parte dos cidadãos depende quase exclusivamente de recursos próprios (tempo, dinheiro, energia, etc.), muitas vezes inexistentes, para resolver seu cotidiano mais básico. Os evidentes problemas de se morar em regiões periféricas desprovidas de serviços básicos também influenciam na demanda de parte dessas populações, ao reivindicar morar mais próximas de centralidades dinâmicas e consolidadas. O discurso de líderes de movimentos populares por moradia que ocupam essas edificações ociosas se justifica, segundo eles, a partir do não cumprimento da função social da propriedade urbana, visto que ela se encontra sem uso ou, nas palavras de alguns militantes, ‘abandonada’. Kowarick (2007: 177) reitera o valor do centro, dimensionando o impacto dessas reivindicações na vida dessas pessoas « para muitos – moradores, trabalhadores, transeuntes, ONGs, movimentos sociais, órgãos públicos, agentes privados -, ele [o centro] é muito mais do que apenas valor de troca que segue a lógica do lucro, não raras vezes de cunho eminentemente especulativo. Ele é também valor de uso, local de trabalho e de moradia, fulcro reivindicativo para o acesso a bens e serviços – sobretudo habitação digna – necessários à vida nas cidades. »

Antes de discutir o mérito de algumas recomendações jurídicas, é importante reconhecer os termos em que o imóvel urbano é entendido: a função social da propriedade deve ser contemplada. Como se verá, a carta magna brasileira assume-a dessa forma. O que está implícito é que, quando o bem imóvel cumpre apenas funções econômicas, cujos benefícios são exclusivamente direcionados aos seus proprietários, esse imóvel não atende plenamente as determinações da legislação. Por isso, quando se verifica que seus proprietários utilizam artifícios da especulação fundiária e imobiliária para apenas ampliar seus rendimentos financeiros, é preciso conferir se essa ação descumpra o que a lei prevê e, descumprindo, puni-la. Nota-se que parte dos proprietários que descumprem essa recomendação são justamente os donos de edifícios localizados na região central da cidade, atualmente ociosos, muitos dos quais ocupados por integrantes de movimentos populares por moradia, cujo principal discurso é, fundamentalmente, que a propriedade ociosa cumpra sua função social.

Assume-se aqui a própria Constituição Federal (CF) de 1988 como justificativa inicial para a criação de políticas públicas habitacionais com o objetivo de intervir em edifícios ociosos na área central, pois ela incluiu a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, que aborda, entre outras medidas, a mencionada função social da propriedade (Maricato, 2002). Lembra-se aqui a importância histórica desse fato dentro do ambiente político brasileiro, já que o país desenvolveu-se nas duas décadas anteriores com uma ditadura de poderes quase ilimitados, finalmente ilegítimos, sem eleições diretas para presidente e governadores, com controle ideológico de partidos políticos, gestões públicas centralizadas e autoritárias, cujos principais representantes puniram, quase sempre com violência, qualquer reivindicação que contrariasse os interesses dos ditadores, estabelecidos no Poder a partir do golpe militar de 1964. Isso prejudicou debates e ações que vislumbravam instituir reformas urbanas significativas e favorecer grupos sociais que tinham interesses dissonantes do governo ditador⁵. Posteriormente, a partir do final dos anos 1980, quando da promulgação da nova CF, ficou claro que intervenções públicas sobre propriedades privadas, nos termos estudados nesse artigo, inclusive a desapropriação do imóvel ou outros instrumentos de transferência do bem ao erário público, deveriam fundamentar-se, inicialmente, nesse pressuposto já institucionalizado na Constituição e regulamentado em outras leis, como no Estatuto da Cidade⁶. Esse seria um pressuposto dos argumentos de políticas públicas do gênero subsequentes pois um edifício ocioso, evidentemente, impede que o imóvel cumpra plenamente sua função social. A ligação dessas políticas e sua vinculação a produção de habitação social é confirmada por um estudo do Instituto Polis (2009: 24): “A principal oportunidade para produzir HIS [Habitação de Interesse Social] na área central são os prédios vazios e subutilizados existentes”.

Existem outros mecanismos legais específicos associados que exigem do proprietário alguma destinação a seu imóvel. Um dos mais importantes é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, descrito pela própria prefeitura de São Paulo como uma oportunidade de “combater a ociosidade de imóveis nas regiões da

⁵ Nesse sentido, o relatório final da Comissão Nacional da Verdade, instituída pelo governo federal, investigou, reconheceu e publicou diversos crimes ocorridos. O relatório encontra-se disponível para consulta desde o dia 10 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/>. Acesso em: 23 julho 2015.

⁶ Rolnik (2009) afirma que o Estatuto da Cidade instituiu, entre outras providências, as diretrizes para o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade.

cidade dotadas de infraestrutura básica”⁷. O mesmo texto, que inclui pautas do Plano Diretor e aborda a gestão urbana, assume que tal ociosidade “normalmente decorre de atitudes especulativas, quando os proprietários aguardam condições vantajosas financeiramente para comercializá-los”. As recomendações do parágrafo anterior e a instituição da função social da propriedade urbana parecem perfeitamente alinhadas com essas colocações. É positivo que a atual gestão do Poder Executivo da Administração Pública local vincule oficialmente edificações ociosas com especulação imobiliária. Parece uma postura simbólica que contradiz a gestão urbana costumeiramente realizada ao longo do tempo, já que, como lembra Maricato (2002), um dos principais obstáculos para a implementação do IPTU Progressivo é a correlação de forças da histórica relação entre poder e patrimonialismo, limite para a aplicação da função social da propriedade.

Essa patrimonialismo é verificável em diversos outros períodos históricos da cidade de São Paulo. Por exemplo, no ciclo cafeeiro, entre fins do século XIX e início do século XX, quando a pujança da agricultura local e a incipiente industrialização contribuíram para a conversão de parte desses capitais em bens materiais, como a construção de edifícios de apartamentos a partir da iniciativa de empresários, cujas unidades eram alugadas ou vendidas. Isso apenas ilustra que a relação entre capital privado, meio empresarial, patrimonialismo e influência política seriam uma constante na capital paulista, presentes desde o início do progresso material, do desenvolvimento territorial e da criação de uma burguesia urbana local. O desenvolvimento econômico dessa época e sua relação – e influência – sobre as políticas adotadas são estudadas por diversos autores (Silva, 1976; Cano, 1977; Foot, Leonardi, 1982; Dean, 1971). O que estudos sobre a contemporaneidade podem constatar, como introduz brevemente o presente trabalho, são os termos desse patrimonialismo.

Por isso, é importante que haja predisposição política dos indivíduos eleitos para a aplicação dessas legislações, assumindo seus princípios e incorporando-os na gestão pública, contrariando, eventualmente, os interesses econômicos dos proprietários que, muitas vezes, apesar de eventualmente legítimos ou compreensíveis, costumam prevalecer sobre o interesse público. Nesse contexto, as recomendações da arquitetura e do urbanismo se prestam na medida em que é possível localizá-las na política, na cidadania e na construção democrática do ambiente construído. Ou seja, essas áreas de conhecimento somente serão úteis para a sociedade quando não isoladas de outras áreas e instâncias, de outros atores e agentes, além de constituir-se a partir de interesses que não são puramente técnicos. Ferreira (2005: 17) avisa que os instrumentos disponíveis só terão alguma eficácia “quando houver, ao mesmo tempo em que são criados, uma vontade política muito determinada no sentido de promover a reversão do quadro de desigualdade urbana em que vivemos, enfrentando portanto os poderosos interesses que hegemonizam”, na interpretação do autor, a produção do espaço urbano.

Essa é uma condição *sine qua non* para o embate político que introduza elementos da função social da propriedade, do IPTU Progressivo ou de qualquer outro instrumento amparado judicialmente pela legislação brasileira. Nesse contexto, movimentos populares que reivindicam acesso à moradia no centro são importantes formas de ampliar a pauta da gestão pública e exigir que os políticos competentes atuem em função desses pressupostos mais plurais. Porém, o que se verifica na prática, em geral, em boa parte do mundo ocidental e, em particular, no Brasil, é que as políticas públicas tendencialmente favorecem grupos cuja influência política, determinante na fundamentação de ações governamentais, deriva da riqueza de sua empresa ou de seus conglomerados financeiros. Essa política é popularmente conhecida através do termo ‘neoliberal’ e é tratada, de diversas formas, por diferentes autores (Harvey, 1996; Chomsky, 2002; Arantes, Vainer, Maricato, 2002; Sader, Gentili, 2010; Bauman, 2013).

⁷ Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/2179-2>. Acesso em: 28 julho 2015.

Pingos quase secos no oceano das demandas sociais

Vários autores (Silva, 2007; Instituto Polis, 2009; Castro, 2010; Tatagiba; Paterniani; Trindade, 2012; Nagle; Medrano, 2014) indicam algumas exceções. A administração de Luiza Erundina (1989-1992)⁸ teria sido, segundo Castro (2010: 5), uma inflexão inicial sobre a produção pública de habitação de interesse social na área central de São Paulo, em ações que procuravam romper o processo de segregação urbana e expansão periférica⁹. Posteriormente, na opinião da autora, a administração de Marta Suplicy (2001-2004)¹⁰ teria reiterado essa premissa, com a ruptura do paradigma de que "pobre deve morar na periferia". Ela menciona algumas ações concretas, como recuperação de cortiços e a garantia de condições mínimas de habitabilidade e provisão de habitações em edifícios destinados ao arrendamento, inclusive o aluguel social, subsidiado. A segunda administração mencionada, nesse contexto, criou um programa com o sugestivo nome de 'Morar no Centro' (2001-2004), que contemplou a reabilitação de edifícios situados na área central, com financiamento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) do Governo Federal¹¹, através da Caixa Econômica Federal (CEF)¹² e do Fundo Municipal de Habitação. Soma-se a isso, a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumento de política habitacional e fundiária nas áreas centrais, realizada na mesma gestão através do Plano Diretor de 2002 (lei n. 13.430).

Nas áreas delimitadas como ZEIS, aplicaram-se diversos instrumentos urbanísticos que regulavam a função social da propriedade, ao mesmo tempo em que sugeriam – ou exigiam – a presença de habitação de interesse social que, nesse caso, poderia estar associada à reabilitação de edificações já construídas em outras épocas, inclusive edifícios verticalizados: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo; desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública; concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento máximo, com isenção de outorga onerosa para construções de HIS [Habitação de Interesse Social] e HMP [Habitação de Mercado Popular]; etc. (SILVA, 2007)¹³. Esses mecanismos específicos permitem materializar de forma mais pragmática preceitos e conceitos gerais descritos anteriormente, contidos, por exemplo, na Constituição Federal brasileira de 1988.

Além deles, um estudo do Instituto Polis (2009: 20) acrescenta duas leis criadas no período de 2001-2004, que ampliam as possibilidades apresentadas no parágrafo anterior: Dação em Pagamento e Remissão da Dívida, que seriam aplicadas em imóveis ociosos, cujos proprietários teriam dívidas de IPTU com o município. Por esses instrumentos e nessas condições, os edifícios seriam repassados aos agentes públicos promotores de moradias populares¹⁴. Por exemplo, o parágrafo primeiro da lei n. 13.259, de 2001, afirma que os créditos tributários “inscritos na dívida ativa do Município de São Paulo poderão ser extintos pelo devedor, pessoa física ou jurídica, parcial ou integralmente, mediante dação em pagamento de bem imóvel (...)”¹⁵.

Contudo, o próprio estudo aponta limites já visualizados no presente trabalho: “para que qualquer desses instrumentos tenha efeito é preciso que haja vontade política da Prefeitura [grifo nosso] e articulação entre os

⁸ Existem publicações que registraram as experiências dessa administração, como Bonduki; Andrade; Rossetto, 1992 (orgs.). O arquiteto Nabil Bonduki, autor dos textos desse livro, à época Superintendente de Habitação Popular da prefeitura, atualmente, é secretário municipal de Cultura da Prefeitura de São Paulo.

⁹ Para Instituto Polis (2009), essas também são consideradas as primeiras iniciativas de provisão de habitações de interesse social no centro da cidade.

¹⁰ No âmbito do programa Morar no Centro, foi criado o Grupo Técnico de Análise de Imóveis (GTAI), que estudou e cadastrou terrenos e prédios, públicos e privados, em grande parte, segundo Silva (2007), indicados pelos próprios movimentos populares por moradia. Com isso, criaram-se procedimentos metodológicos para analisar a viabilidade dos empreendimentos.

¹¹ Ressalte-se, segundo a própria autora, que a reforma de edifícios no centro de São Paulo com recursos do PAR iniciou-se em 1999 (Castro, 2010). Seu uso, portanto, é anterior ao programa Morar no Centro. Entre suas ações estão contempladas reformas de edificações já existentes (Silva, 2007). O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é o proprietário das unidades habitacionais até a quitação completa do arrendamento.

¹² Em 2004, foram obtidos recursos oriundos de outro programa do governo federal, destinados a desapropriação de edifícios: Programa Especial de Habitação Popular (PEHP). Os beneficiários seriam famílias com renda até 3 salários mínimos (Silva, 2007).

¹³ Um estudo do Instituto Polis (2009) também destaca a experiência do programa Morar no Centro e dos instrumentos institucionalizados no Plano Diretor de 2002, associando-os a provisão de habitação de interesse social no centro.

¹⁴ Silva (2007) menciona a COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo, <http://cohab.sp.gov.br/>) como um desses agentes.

¹⁵ Disponível em:

http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=29122001L%20132590000. Acesso em: 29 julho 2015.

diversos agentes promotores da habitação de interesse social”. Dentro dos interesses aqui estabelecidos, é possível compreender essa ressalva nos seguintes termos: é preciso que os agentes públicos responsáveis tenham o empenho político necessário para superar os privilégios, por vezes descabidos, que pressupõem uma sociedade articulada a partir do patrimonialismo. Outro recurso disponível na legislação, mas que depende, como mencionado, da ‘vontade política’, são as desapropriações a partir de Decreto de Interesse Social (DIS). Alguns imóveis foram desapropriados no centro da cidade entre 2003 e 2004, com objetivo de implementar um programa de locação social após as devidas reformas, como os edifícios Riachuelo¹⁶ e Asdrubal do Nascimento¹⁷, ambos já reabilitados e ocupados por famílias pobres. Com a mudança de administração na prefeitura, alguns decretos DIS foram anulados e, nesses casos, a provisão de habitação no centro interrompida, como o caso do antigo Hotel Aurora (Silva, 2007).

Outra abordagem adotada, com impactos igualmente positivos sobre os seus participantes, foi a ampliação das instâncias de debate sobre a elaboração e a gestão de políticas públicas, que incluem, entre grupos variados e interesses distintos, representantes de movimentos populares por moradia. Por exemplo, o Conselho Municipal de Habitação (CMH), criado pela lei n. 13.425, de 2002, que prevê em seus quadros dois-terços dos assentos destinados a conselheiros da sociedade civil, sendo um terço do total reservado, especificamente, a entidades comunitárias e organizações populares ligadas à habitação¹⁸, escolhidos por eleição. Tem como objetivo básico estabelecer, acompanhar, controlar e avaliar a política municipal de habitação, além de gerir o Fundo Municipal de Habitação. Um dos principais temas em debate no CMH seria justamente o direito de populações mais pobres a morarem no centro (Tatagiba; Paterniani; Trindade, 2012). Sem menosprezar as dificuldades de atuação nessa arena política, e diante da notável influência de agentes patronais ligados ao mercado imobiliário e eventuais interesses divergentes do próprio Poder Público, o conselho efetiva-se em instância de concretização das reivindicações das principais lideranças e representantes dos movimentos populares por moradia. Além disso, quando as opiniões dos integrantes do Conselho circulam livremente e ele funciona plenamente, sem distorções e interferências externas indevidas, abre-se mais uma instância para o ativismo político e mais chances de inserção social para essas populações. Com isso, a agenda desses grupos estaria incluída, oficialmente, na política pública habitacional discutida em instâncias estatais. Idealmente, apesar de enormes dificuldades de realização na prática, essa é uma maneira de compartilhar, descentralizar e democratizar essas políticas.

Políticas públicas voltadas à provisão de habitação social no centro também ocorreram na esfera estadual. No fim dos anos 1990, estruturou-se, na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), uma política voltada à área central, através do programa Atuação em Cortiços, com construções novas, reformas, compras de imóveis e até reformas de edifícios, financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Na esfera federal, inclui-se o já mencionado PAC da CEF¹⁹, a única linha de crédito que previa reformar edifícios em áreas centrais. Em São Paulo, algumas experiências foram realizadas, como nos edifícios Fernão Sales²⁰, Olga Benário²¹, Riskallah Jorge²² e Maria Paula²³ (INSTITUTO POLIS, 2009)²⁴.

¹⁶ Localizado na rua Riachuelo n. 257, distrito da Sé. Reformado pela COHAB em 2008 e destinado a 120 famílias. Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/apresentacao_programa_renova_centro.pdf. Acesso em: 29 julho 2015. O projeto de requalificação foi realizado pelo arquiteto Paulo Bruna e o edifício, originalmente, foi projetado em 1942 pelo escritório Lindenber & Assumpção como escritórios (NAGLE; MEDRANO, 2014: 320).

¹⁷ Localizado na rua Asdrubal do Nascimento n. 274, bairro Bela Vista. Reformado pela COHAB em 2009 e destinado a 40 famílias. Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/apresentacao_programa_renova_centro.pdf. Acesso em: 29 julho 2015.

¹⁸ Segundo uma pesquisa de opinião realizada com líderes de movimentos populares por moradia, 78,2% dos respondentes consideraram que o CMH tem sido importante para suas demandas (Tatagiba; Paterniani; Trindade, 2012: 416).

¹⁹ Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), da Caixa Econômica Federal (CEF).

²⁰ Após a reforma, possui 54 unidades habitacionais, entregues em 2001, segundo a União dos Movimentos de Moradia. (Disponível em: http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=111. Acesso em: 29 julho 2015). O agente promotor foi a CEF e a linha de financiamento o PAR-Reforma (Silva, 2007: 31).

²¹ Reforma concluída em 2002, segundo a União dos Movimentos de Moradia (Disponível em: http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=111. Acesso em: 29 julho 2015). O agente promotor foi a CEF e a linha de financiamento o PAR-Reforma, sendo 84 unidades habitacionais (Silva, 2007: 31).

²² Localizado na rua Riskallah Jorge n. 50, Centro. Projeto de requalificação realizado entre 2001 e 2003 pela arquiteta Helena Saia. O edifício, originalmente, foi projetado em 1947 como hotel (Nagle; Medrano, 2014: 320). Com a reforma, possui 167 unidades habitacionais, entregues em 2003, segundo a União dos Movimentos de Moradia (Disponível em: http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=111. Acesso em: 29 julho 2015). O agente promotor foi a Caixa Econômica Federal (CEF) e a linha de financiamento, o PAR-Reforma (Silva, 2007: 31).

Ressalte-se que essas experiências dos governos estadual e federal, tanto quanto as do governo municipal, já mencionadas, são exceções. Nas três instâncias, o que predomina é a já comentada construção de enormes conjuntos habitacionais localizados em regiões periféricas, desconexos das centralidades já consolidadas e distantes do centro, construídos por instituições públicas ou pela iniciativa privada. A quantidade de edifícios ainda ociosos no centro da cidade, muitos dos quais, atualmente, ocupados por integrantes de movimentos populares por moradia, mostram que políticas públicas do gênero deveriam ser muito mais abrangentes. As ações governamentais, com ou sem a participação privada agravam, portanto, a situação ao invés de atenuá-la ou resolvê-la. Centenas de empreendimentos imobiliários, que contêm milhares de unidades habitacionais, localizados em dezenas de periferias de metrópoles brasileiras, boa parte deles realizado por incorporadores imobiliários e financiado pelo programa MCMV, ilustram a dimensão do problema e as preferências hegemônicas da política habitacional vigente (Anitelli, 2015).

Conclusões de uma política inconclusa

Após essa listagem de intenções e ações, realizadas ou idealizadas, que, de fato, alteraram brevemente a política habitacional adotada para a cidade de São Paulo, é preciso reafirmar o que, nesse momento, já está explícito nesse trabalho: as principais decisões dos gestores públicos competentes, eletivos ou não, podem criar, validar, incentivar, ampliar, concretizar, disseminar mas, igualmente, desestruturar, desestabilizar, desestimular, coibir, proibir e até mesmo pôr um fim a políticas cujo objeto central é a provisão de moradias de interesse social localizadas na área central, principalmente aquelas que envolvem a reabilitação de edifícios. Em outras palavras, os diagnósticos e as respectivas soluções para esse fenômeno não são puramente técnicos, nem deveriam ser discutidos apenas em círculos acadêmicos ou institucionais. Nesse contexto, à revelia da expectativa de muitos profissionais, as demandas e propostas oriundas da arquitetura e do urbanismo podem ser facilmente desconsideradas ou distorcidas. Ou seja, a contribuição dessas áreas do conhecimento são apenas insumos, aceitos ou não, pela política vigente. As legislações adotadas recentemente por determinadas administrações, descritas anteriormente, portanto, são apenas um notável reconhecimento de que as políticas habitacionais poderiam se estabelecer a partir de outros parâmetros, abarcar outras qualidades, atingir outros públicos, se efetivar em outras localidades e alterar a paisagem da metrópole a partir de outras características. Essas questões, no entanto, podem ser fácil e rapidamente suprimidas em função de outras escolhas políticas, de outros gestores públicos que, no ambiente democrático, sucederam os idealizadores de tais iniciativas. Maricato (2002: 184-185) acrescenta o seguinte, na discussão, ao enfatizar a herança patrimonialista que permeia a sociedade brasileira e influencia decisões sobre o ambiente construído:

Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de forças, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem tal importância. Estamos no terreno da política e não da técnica.

Já as inferências de Rolnik (2009: 39) sugerem relações entre agentes públicos e privados que deveriam ser consideradas, especialmente conexões entre segmentos burocráticos de agências públicas que detêm controle sobre a implementação de programas e setores empresariais envolvidos na produção formal/material da cidade. Um importante resultado é que essas conexões protegeriam a rentabilidade dos investimentos imobiliários privados. A autora afirma que, na área de desenvolvimento urbano, a gestão do território é “altamente permeada por redes de influência que articulam de setores empresariais a mandatos parlamentares e partidos políticos”. Essas relações ocorreriam num contexto em que os maiores financiadores de campanhas eleitorais locais,

²³ Com a reforma, possui 75 unidades habitacionais, entregues em 2004, segundo a União dos Movimentos de Moradia (Disponível em: http://sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=111. Acesso em: 29 julho 2015). O agente promotor foi a CEF e a linha de financiamento o PAR-Reforma (Silva, 2007: 31).

²⁴ Outros exemplos, cujo promotor foi a CEF e o financiamento ocorreu com o PAR-Reforma, são o edifício Labor (República), Hotel São Paulo (Sé) e edifício Joaquim Carlos (Belém). O agente promotor foi a CEF e a linha de financiamento o PAR-Reforma, sendo 75 unidades habitacionais (Silva, 2007: 31).

segundo ela, são empreiteiras de obras públicas, concessionárias de serviços, além de incorporadoras e construtoras. O que fica implícito nessas colocações é que gestões públicas, cujos resultados não beneficiem os interesses econômicos desses agentes imobiliários privados, inviabilizariam essas conexões, impossibilitando, inclusive, aporte de capitais privados para as respectivas campanhas eleitorais desses políticos. Nessas premissas, caberia indagar o quanto a provisão pública de habitação de interesse social localizada no centro da cidade interferiria nos interesses dos protagonistas dessas conexões. As atuais circunstâncias apontam que existiriam conflitos talvez intransponíveis.

Por exemplo, é possível considerar o MCMV como paradigma desses conflitos²⁵. Quantitativamente, uma das principais formas de provisão de habitação, nem sempre com explícito interesse social, é a construção de megaempreendimentos imobiliários compostos por edifícios de apartamentos, que ocupam, por suas características, inevitavelmente, grandes glebas localizadas em regiões periféricas. Normalmente, eles são incorporados por empresas privadas, quase sempre vinculadas ao mercado financeiro. Esse vínculo é mais um componente que explica as qualidades, o porte e a localização desses conjuntos habitacionais. Arelado a isso, houve um aporte bilionário de capitais para o consumo, para o financiamento das unidades habitacionais, oriundos de fundos estatais, mas também para a produção, para o financiamento da incorporação e construção das edificações, além da compra dos terrenos, capitais esses, por sua vez, oriundos principalmente de investidores da Bolsa de Valores. Como resultado, milhares de empreendimentos compostos por edifícios e apartamentos foram construídos em extensas zonas periféricas em prazos relativamente curtos. Isso era fundamental para as expectativas de rentabilidade requeridas pelos agentes imobiliários envolvidos²⁶.

Uma política pública habitacional nesses termos parece incompatível com o interesse em desapropriar imóveis ociosos no centro da cidade, reformá-los e convertê-los em habitação de interesse social, requalificá-los e destiná-los a populações mais pobres, quase nunca com condições financeiras de financiar sua moradia através das regras impostas pelos bancos, privados ou públicos, quase sempre com necessidades de subsídio para acesso à moradia²⁷, muitas vezes adquirida através de locação social. Essas questões seriam, portanto, incompatíveis com o modelo de negócio descrito no parágrafo anterior e, principalmente, incompatíveis com os interesses dos principais promotores imobiliários e seus parceiros comerciais mais importantes, investidores financeiros. Esse quadro parece indicar dois modelos de negócio distintos, entre vários outros existentes. A escolha de qual adotar ou permitir será determinante sobre a qualidade do ambiente construído, sobre a paisagem urbana mas, principalmente, fundamental para a escolha dos beneficiados e as condições e a localização em que eles viverão na cidade. Diante do que já foi apresentado, essa escolha ocorrerá em função dos atores sociais participantes e de sua capacidade de interferir no processo e sobre os interesses dos outros atores.

É fundamental que a administração pública faça uma mediação democrática desse processo, a partir de interesses públicos, reequilibrando continuamente as forças desses atores e buscando a justiça social. Sampaio e Pereira (2003: 180) apontam problemas na produção imobiliária com fins puramente mercantis, principalmente quando outros interesses são desconsiderados. Assume-se aqui que suas considerações poderiam reger a referida mediação. Segundo os autores, se não houver incentivos das forças que conduzem à produção da cidade e da habitação digna, “continuar-se-á vivendo numa São Paulo de condições urbanas menos humanas e cada vez mais estranhas, porque se manterá impulsionada pela lucratividade, sempre maior, a eterna busca do capital”.

Quando as suspeitas são confirmadas, as investigações recentes realizadas pela Polícia Federal sobre relações público-privado, como o caso de interferências sobre a empresa Petrobrás, apontam que, por um lado, empresários do setor da construção civil cometem crimes associados ao cartel e propina para manter as rentabilidades que acham convenientes e para financiar campanhas eleitorais de políticos que se alinham com tais interesses ilícitos, perpetuando-os. Por outro lado, agentes públicos são convenientes com tais crimes, criam oportunidades para ampliar sua influência política ao receber vultosas somas de capital oriundas dessas

²⁵ Apesar de Federal, tal programa interfere, indiretamente mas em grande medida, na política habitacional das prefeituras, pois o ambiente construído a partir das ações do MCMV localiza-se nas cidades. Esses empreendimentos imobiliários privados sempre são, inclusive, aprovados a partir de recomendações da legislação local.

²⁶ Esses argumentos são algumas das conclusões da pesquisa do Nomads.usp, coordenada por Anitelli (2015).

²⁷ Alguns autores reiteram a conveniência de subsídios destinados para a população com menos recursos financeiros acessar a moradia, insinuando que esse acesso seria uma política social contra a pobreza (Sampaio, Pereira, 2003; Instituto Polis, 2009).

operações corruptas, enriquecendo ilicitamente e ampliando as possibilidades, evidentemente ilegais, de financiar suas campanhas. Com absoluta certeza, essa atuação dual ocorre em terras brasileiras há décadas, e prejudica, na essência, as populações mais pobres, pois são justamente elas que não têm dinheiro ou influência suficiente para impor seus interesses políticos ou econômicos. Se, de fato, esse quadro for suficiente para abarcar as relações público-privadas nesse contexto, é preciso investigar os termos e os interesses dos atores que participam das políticas habitacionais voltadas ao combate do déficit habitacional, antes de adotá-las ou rejeitá-las. Nesse caso, a arquitetura começaria com um ativismo político e, por sua vez, o ativismo político começaria com uma investigação policial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anitelli, F. (2010), *Como nasce um modelo - o projeto de apartamento na cidade de São Paulo*, Dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, IAU-USP.

Anitelli, F. (2015), *[Re]produção? - repercussões de características do desenho do edifício de apartamentos paulistano em projetos empreendidos no Brasil*, Tese de doutorado em Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, IAU-USP.

Arantes, O.B.F., Vainer, C., Maricato, E. (orgs.) (2002), *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Petrópolis: Vozes.

Bauman, Z. (2013), *Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global*, Rio de Janeiro: Zahar.

Bonduki, N., Andrade, C., Rossetto, R. (orgs.) (1992), *Arquitetura e habitação social em São Paulo, 1989-1992*, São Carlos: EESC-USP.

Cano, W. (1977), *Raízes da concentração industrial em São Paulo*, São Paulo: Difel.

Castro, C.M.P. de (2010), "O centro velho e a moradia: requalificação urbana em São Paulo", paper presented in the Pluris IV Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado, Sustentável, Universidade do Algarve, (Online), Oct 6/8, 2010, Faro. Available at: <http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper163.pdf>.

Chomsky, N. (2002), *O lucro ou as pessoas? Neoliberalismo e ordem global*, São Paulo: Bretrand Brasil.

Dean, W. (1971), *A industrialização de São Paulo*, São Paulo: Difel.

Ferreira, J.S.W. (2005), "A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil", paper presented in the Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, UNESP/SESC, (Online), Aug 21/26, 2005, Bauru. Available at: http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/propurbcred.doc.

Foot, F., Leonardi, V. (1982), *História da indústria e do trabalho no Brasil*, São Paulo: Global.

Harvey, D. (1996), "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração pública no capitalismo tardio", *Espaço & Debates*, 39, pp. 48-64.

Instituto Polis (2009), "Moradia é central: inclusão, acesso e direito à cidade", *Instituto Polis*, (Online), São Paulo: Instituto Polis. Available at: <http://www.polis.org.br/uploads/973/973.pdf>.

Kowarick, L. (2007), "Áreas centrais de São Paulo: dinamismo econômico, pobreza e políticas", *Lua Nova*, (Online), 70, pp. 171-222. Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452007000100008&script=sci_arttext.

- Lemos, C. (1976), *Cozinhas, etc.: um estudo sobre as zonas de serviço da Casa Paulista*, São Paulo: Perspectiva.
- Maricato, E. (2002), “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil”, in O. Arantes, C. Vainer, E. Maricato (orgs.), *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Petrópolis: Vozes.
- Nagle, C.B., Medrano, L.S. (2014), “Retorno à cidade: Habitação social no centro urbano consolidado da cidade de São Paulo”, paper presented in the I Congresso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible, (Online), UPC, Fev 17/24, 2014, Barcelona. Available at: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/15173/316_321_%20Cassia%20Bartsch%20Nagle%20y%20Leandro%20Silva%20Medrano.pdf?sequence=1.
- Queiroz, F.A. (2008), *Apartamento modelo - arquitetura, modos de morar e produção imobiliária na cidade de São Paulo*, Dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, EESC-USP.
- Rolnik, R. (2009), “Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, (Online), 2 (11), pp. 31-50. Available at: <http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/219>.
- Rossetto, R. (2002), *Produção imobiliária e tipologias residências modernas - São Paulo, 1945/1964*, Tese de doutorado em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, FAU-USP.
- Sader, E., Gentili, P. (orgs.) (2010), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, São Paulo: Paz e Terra.
- Sampaio, M.R.A. (orgs.) (2002), *A promoção privada de habitação econômica*, São Paulo: Rima.
- Sampaio, M.R.A., Pereira, P.C.X. (2003), “Habitação em São Paulo”, *Estudos Avançados*, (Online), 48 (17), pp. 167-183. Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200014.
- Silva, H.M.B. (coord) (2007), *Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo*, Lincoln Institute of Land Policy, (Online), São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy. Available at: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva_oportlimites_prodhabsocial.pdf.
- Silva, S. (1976), *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*, São Paulo: Alfa-omega.
- Somekh, N. (1997), *A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920-1939*, São Paulo: EDUSP/Nobel.
- Souza, M.A.A. (1994), *A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo*, São Paulo: HUCITEC/EDUSP.
- Tatagiba, L., Paterniani, S.Z., Trindade, T.A. (2012), “Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo”, *Opinião Pública* (Online), 2 (18), pp. 399-426. Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200007.
- Tramontano, M. (1998), *Paris, São Paulo, Tokyo - novos modos de vida, novos espaços de morar*. Tese de doutorado em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, FAU-USP.
- Tramontano, M. (2004), *SQCB - apartamentos e vida privada na cidade de São Paulo*. Tese de Livre-Docência em Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, IAU-USP.
- Villa, S. (2002), *Apartamento metropolitano - habitações e modos de vida na cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, EESC-USP.