

A habitação no financiamento do BID para o Centro de São Paulo

HELENA MENNA BARRETO SILVA

Sumário

Antecedentes: a política de habitação para o centro e a problemática da habitação nas propostas de recuperação do centro (nos anos 90)	5
Diagnósticos e propostas para habitação no centro	5
A habitação nas propostas de revitalização do Centro	9
Fundamentos e pressupostos do componente habitacional no financiamento BID a partir de 2001: o plano "Reconstruir o Centro" e o programa "Morar no Centro"	13
O plano "Reconstruir o Centro"	13
O programa "Morar no Centro"	14
Modalidades de atendimento habitacional	15
O processo de negociação do componente habitacional	21
As questões mais polémicas do componente habitacional	25
Acordos e contrapartidas estabelecidos até 2004	31
Uma visão radicalmente diferente da habitação e do Centro desde 2005	32
Considerações finais	35
Referências bibliográficas	37

Antecedentes: a política de habitação para o centro e a problemática da habitação nas propostas de recuperação do Centro nos anos 90

Diagnósticos e propostas para habitação no centro

Durante muitos anos, para as políticas públicas, a problemática habitacional na área central foi resumida à questão dos cortiços. Posteriormente, começou a manifestar-se uma preocupação com o abandono da região pelas famílias de classe média e com o esvaziamento dos prédios residenciais.

O cortiço, definido como uma modalidade de moradia coletiva precária de aluguel, acolheu os trabalhadores mais pobres e os imigrantes desde os primeiros tempos da cidade. Desenvolveu-se muito no centro aproveitando as residências abandonadas pelos moradores das classes médias e altas quando estes se mudaram para outros bairros ou ainda a possibilidade de construção de novos cômodos nos fundos de lotes. E tem persistido porque existe uma demanda formada por trabalhadores que precisam estar próximos ao local de trabalho e não possuem a renda ou a documentação necessária para alugar um apartamento no mercado formal. Por outro lado, a oferta de cortiços também persiste porque se trata de uma atividade bastante lucrativa. Os aluguéis cobrados são muito caros, se considerados os seus valores por metro quadrado dos cômodos alugados.

O número de cortiços e moradores foi objeto de estimativas ou pesquisas amostrais diversas, geralmente ligadas aos numerosos planos que não chegaram a ser implementados. Em 1968, o Plano Urbanístico Básico (PUB) estimava que os encortiçados representavam 10,3% das famílias e 8,1% da população¹. Seus moradores fariam parte de uma demanda para programas habitacionais da Cohab e Inocoop. O plano plurianual de 1975 considera 170 mil famílias em cortiços, das quais 35,8% no setor Brás-Mooca e 20,3% no centro. Um estudo da COGEP, em 1975, estima em 9,3% da população da cidade morando em cortiços; em 1985, a SEMPLA fala em 17,7%; em 1989, uma atualização da PMSP elevou esse número (incluindo também moradias precárias de aluguel da periferia) para 28% (DIOGO, 2005). No entanto, os dados disponíveis parecem indicar uma redução do tamanho do problema nos anos 90: segundo a pesquisa amostral encomendada pela SEHAB à FIPE em 1993, a população encortiçada no município correspondia a 6% do total do município, sendo que a residente nos

1 Nessa época, nas favelas moravam apenas 10 mil famílias.

distritos pertencentes à antiga Administração Regional da Sé era de cerca de 120 mil pessoas (cerca de 25% da população) e na AR-Mooca era superior à 30%. Pesquisas realizadas pela Fundação SEADE para a Companhia de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), o número de cortiços em diversos bairros centrais diminuiu entre 1997 e 2004.

Desde os anos 70 existiram programas municipais pontuais de assistência aos moradores de cortiços, inclusive com apoio de ONG especializadas, como a ADM. Houve também casos de atendimento a encortiçados em programas de mutirão e outros, na periferia. Mas é somente a partir do início dos anos 90 que ocorrem programas que contemplam o atendimento a encortiçados em programas habitacionais no próprio Centro. Na administração Luisa Erundina (1989-1992), foi iniciada a construção de dois conjuntos habitacionais pelo sistema de mutirão, o Madre de Deus (48 unidades), na Mooca, e o Celso Garcia (192 unidades), no Brás. No âmbito do sub-programa de cortiços também foram adquiridos, com recursos municipais, cinco outras edificações encortiçadas, as quais deveriam ser objeto de projeto para cerca de 120 famílias moradoras. Nesse mesmo período, foi proposta a criação de zonas de especial interesse social (ZEIS) na área central, uma atuação mais ampla de melhoria integral de bairros centrais e nova produção. O programa municipal, no entanto, teve vida curta, tendo sido interrompido nas gestões seguintes (Paulo Maluf e Celso Pitta), até 2000.

Desde meados da década de 90, a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) implementa o Programa de Atuação em Cortiços (PAC), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo estadual. A meta do PAC era atender 5000² famílias entre 2002 e 2007 (primeira fase); outras 11 mil, entre 2007 e 2011. Para tanto utilizaria 110 milhões de dólares do BID e 110 milhões da CDHU, em ações de reabilitação ou substituição de edifícios encortiçados (novas edificações), assim como cartas de crédito para acesso a moradia no centro ou em outras regiões.

A busca por moradia no centro deu origem a uma forma de luta desenvolvida pelos movimentos populares a partir do final dos anos 90: as ocupações organizadas. As ocupações se concentraram entre 1997 e 2000, quando 30 prédios foram ocupados, envolvendo cerca de 3.673 famílias. A partir dessas ocupações, os movimentos sociais, em cooperação com assessorias técnicas, desenvolvem projetos e buscam negociar com a Caixa, com o governo estadual e com o município, buscando alternativas de financiamento para reformar os prédios e garantir seus direitos de moradores.

Mas a problemática da habitação no centro é mais ampla que a do cortiço. Desde os anos 60, fala-se num êxodo das famílias de classe média, não havendo estudos precisos sobre as razões dessa saída. Mas certamente podemos apontar a busca pela casa própria em bairros residenciais, facilitada pelos recursos do BNH; e a fuga dos incômodos causados pela poluição ambiental, assim como pela mescla de usos.

2 Dessas, 500 famílias seriam atendidas pela parte do programa executado na cidade de Santos-SP.

Tabela 1. Evolução da população residente (1980, 1991 e 2000) e densidade dos distritos centrais

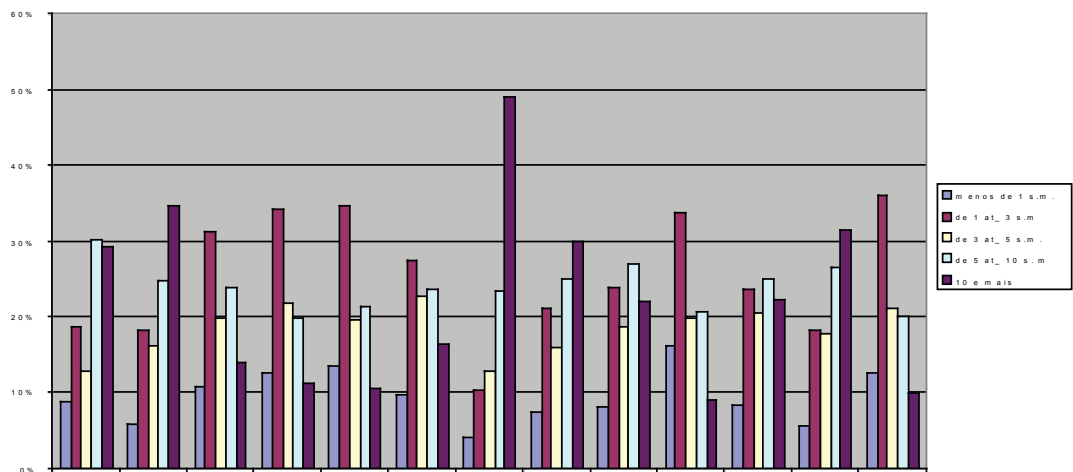
Distrito	Sub-prefeitura	População residente			População perdida	Habitantes/ha
		Censo 1980 (1)	Censo 1991	Censo 2000	perda % entre 1980 e 2000	
Bela Vista	Sé	85.333	71.825	63.143	26%	242,9
República	Sé	60.940	57.797	47.459	22%	206,3
Santa Cecília	Sé	94.451	85.829	71.111	25%	182,3
Liberdade	Sé	82.392	76.245	61.850	25%	167,2
Consolação	Sé	77.264	66.590	54.301	30%	146,8
Sé	Sé	32.933	27.186	20.106	39%	95,7
Moóca	Moóca	84.501	71.999	63.211	25%	82,1
Cambuci	Sé	44.807	37.069	28.620	36%	73,4
Brás	Sé	38.592	33.536	24.505	37%	70
Bom Retiro	Sé	47.542	36.136	26.569	44%	66,4
Belém	Moóca	58.300	49.697	38.268	34%	63,8
Pari	Moóca	26.942	21.299	14.521	46%	50,1
Barra Funda	Lapa	17.877	15.977	12.936	28%	23,1
Total 13 Distritos Centrais		751.874	651.185	526.600	30%	101,5
Município de São Paulo		8.493.226	9.646.185	10.405.867		69,0

Fonte dos dados básicos: FIBGE.
(1) adaptação da EMPLASA para os distritos de 1991

Como o IBGE só indica uma queda geral da população dos distritos centrais a partir dos anos 80, é provável que tenha havido um forte crescimento dos cortiços entre 60 e 80, paralelo à saída de residentes de classe média. Já a redução de população de cerca de 30% entre 1980 e 2000 pode ser devida à redução da população encortiçada, que estaria se dirigindo às favelas. Isso coincide com o enorme crescimento das favelas ocorrido no mesmo período.

Segundo dados do censo realizado pelo IBGE em 2000, se considerarmos a distribuição das famílias segundo sua renda, os distritos centrais apresentam uma maior heterogeneidade social que o resto do município. Isso os diferencia dos distritos que concentram famílias muito pobres (periferias leste, sul e noroeste, por exemplo) ou muito ricas (setor sudoeste, por exemplo). No entanto, há diferenças importantes entre os distritos, sendo que aqueles situados mais a sul são os mais ricos e mais ao norte e leste são os mais pobres, como mostra o gráfico 1. O distrito da Consolação é aquele que apresenta o menor percentual de chefes de famílias com menos de um salário mínimo e maior percentual com renda superior a 10 salários mínimos, sendo que também os distritos de Bela Vista, Santa Cecília e Liberdade, têm cerca de 30% dos chefes nessa faixa de renda. Nos distritos Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Pari e Sé, a maioria dos chefes têm renda entre 1 e 3 SM, apresentando também percentuais importantes de chefes que ganham menos de 1 salário mínimo (LABHAB/LINCOLN, 2006).

Grafico 1. Percentual das famílias, segundo renda do chefe, em 13 distritos da área central de São Paulo



3 Brás (49,7%), República (48,5%), Bom Retiro (46,5%), Pari (44,6%) e Sé (40,8%).

Para fazer um diagnóstico e definir um plano habitacional abrangente no centro é importante também levar em conta as relações entre as condições de ocupação dos domicílios e a renda das famílias, como veremos nas tabelas abaixo. Os distritos centrais são os que concentram os maiores percentuais de domicílios alugados no município. A média nos 13 distritos³ é de 36,7% de alugados, sendo de 19,4% no município. Em alguns distritos, esse percentual ultrapassa participação dos domicílios alugados aumenta quando a renda diminuiu. Os moradores mais pobres dos distritos centrais, na sua maioria, estão em domicílios alugados e cedidos, que chegam a 60,2% na faixa de menos de 1 SM e 59% na faixa entre 1 e 3 SM. Nas faixas superiores, sobe o percentual de domicílios próprios. Considerando os próprios já pagos e os que ainda estão em pagamento, temos que eles correspondem a 63% dos domicílios com renda entre 5 e 10 SM e a 70,8% dos domicílios com renda de 10 e mais SM.

Tabela 2: Condição de renda nos 13 distritos centrais, segundo a forma de ocupação do domicílio (em percentagens)

	Próprio, já pago	Próprio, ainda pagando	Alugado	Cedido por empregador	Cedidos e outras
menos de 1s.m.	36,5%	3,4%	49,3%	4,3%	6,6%
de 1 até 3 s.m.	37,2%	3,7%	48,9%	6,8%	3,3%
de 3 até 5 s.m.	46,8%	5,6%	41,6%	3,2%	2,8%
de 5 até 10 s.m.	55,2%	7,8%	33,8%	1,2%	2,0%
10 e mais	62,5%	8,3%	27,6%	0,4%	1,2%
Total	50,1%	6,3%	38,2%	2,9%	2,6

FONTE: FIBGE, 2000.

Outro indicador importante é que a incidência de domicílios vazios é maior do que no conjunto da cidade (11,8%), em todos os distritos. Os distritos do Brás (24%), República (22,7%), Pari (21%) e Liberdade (18%) são os que têm a maiores taxas.

A partir desses dados, os planejadores, os pesquisadores e os movimentos sociais acreditam que, além de melhorar as condições de vida dos residentes atuais, são necessários programas de repovoamento da área central. Estes programas deveriam basear-se tanto na construção de novos edifícios como no aproveitamento dos domicílios e das construções existentes, a partir de obras de reforma.

E quem gostaria ou deveria vir para o centro? Supõe-se que os que trabalham no centro seriam os primeiros interessados⁴, especialmente aqueles que são forçados a viver em bairros distantes e precários. No entanto, aparentemente, a oferta não está adaptada à demanda para as faixas de renda média baixa e baixa, ou o número de domicílios vazios não seria tão grande. E talvez haja pouco interesse dos promotores por esse mercado popular, ou a produção de novas unidades seria mais importante.

4 A área central concentra 1/5 do total dos empregos (pesquisa OD) e 1/4 dos empregos formais da cidade.

A habitação nas propostas de revitalização do Centro nos anos 90

Embora o êxodo da classe média e a proliferação dos cortiços sejam apresentados como causas da "degradação" do centro, não se pode falar de uma articulação entre as propostas de revitalização do centro e uma política habitacional para a região nos anos 90. De qualquer modo, é interessante acompanhar a evolução do discurso e das propostas sobre a erradicação dos cortiços e a (re) atração de famílias de classe média ocorridos nesse período.

A Operação Urbana Anhangabaú (Lei Municipal 11.090, de 16/09/91)⁵, que visava obter recursos para um conjunto de melhorias urbanas na área de influência imediata do Vale do Anhangabaú (84,16 hectares) já previa o estímulo ao uso residencial e propunha alguns instrumentos para isso. No entanto, esses estímulos não tiveram nenhum impacto no mercado, segundo os especialistas (LABHAB/LINCOLN, 2006).

5 Administração Luísa Erundina.

Em estudo encomendado pela Associação Viva o Centro, em 1992, a Adviser Consultores Ltda havia considerado que "*pretender estimular o uso residencial no centro da cidade é agredir o bom senso e a expectativa da população*". (...) "*O centro, desde o início do século, possui uma "vocalização" nítida e óbvia de concentrar atividades convencionais, sempre incompatíveis com as características de tranquilidade desejadas pelos moradores*"⁶. Além de expressar um ceticismo quanto à volta das classes médias, o estudo parece ignorar que o centro ainda possui muitos moradores.

6 Associação Viva o Centro. Documento 1, janeiro de 1993.

Nas administrações de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000) foram implementados vários instrumentos visando atrair investimentos para o centro, incluindo o desenvolvimento do mercado habitacional. Ocorreram também concursos de projetos habitacionais para a chamada "zona cerealista" e o Pátio do Pari. Em todas essas medidas, a influência da Associação Viva o Centro foi muito importante. Aliás, a AVC foi responsável por um grande número de debates sobre a temática da reabilitação do centro, incluindo a questão habitacional.

Em 1993, o prefeito Paulo Maluf criou a comissão PROCENTRO (Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro), responsável por coordenar as ações num perímetro que correspondia aproximadamente aos distritos da Sé e República, dando ênfase ao estímulo das atividades imobiliárias e às propostas

tendentes a solucionar os problemas de acessibilidade automóvel detectadas como entrave aquele desenvolvimento.

A posição dessa comissão quanto aos cortiços e localização de habitação social é bem clara, como deixa ver um relatório distribuído em outubro de 1994, no seu item de Ações de Médio Prazo: *"Há edificações localizadas no Centro que têm indiscutível valor histórico, arquitetônico e cultural ocupados por habitação suburbana (sic). A adequação do espaço arquitetônico, na maior parte dos casos, implica em recursos muito superiores aos custos das habitações construídas pela SEHAB. Assim, deve-se equacionar a habitação dos encortiçados em locais contemplados pelos programas habitacionais da prefeitura e restaurar as edificações adaptando-as para usos compatíveis"*. (SILVA, 2000)

A Operação Urbana Centro (Lei Municipal 12.349/97) surge com um instrumento para atrair empreendimentos para a área central mediante a possibilidade de conceder índices superiores aos da lei de zoneamento em troca de contrapartidas financeiras. O perímetro definido pela lei abrange uma área de cerca de 663 hectares, incluindo o "centro velho", o "centro novo" e partes dos bairros do Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia. Não atinge, portanto, todos os bairros que apresentam interesse para uma política de incentivo à habitação.

Ainda que traga incentivos para preservação de prédios tombados⁷, a Operação Urbana Centro - OUC estimula, sobretudo, a renovação do estoque construído. Não introduz nenhuma vantagem para as reformas e reciclagens de prédios privados, ao contrário, estimula a demolição e reconstrução mediante diversos instrumentos. Mesmo quando as diretrizes urbanísticas falem de "incentivo à recuperação e reciclagem de edifícios públicos existentes", esses incentivos estão ligados, sobretudo, ao uso cultural, não há nenhum item específico que facilite a reciclagem para uso residencial. Por outro lado, a lei dá um incentivo gratuito ao remembramento de lotes, com objetivo de formar novos lotes com mais de 1.000 metros quadrados, ou seja, unir dez lotes permite ao empreendedor ensejar a obtenção de mais 100% de área construída. Isso pode estimular a desocupação e demolições nas áreas hoje formadas por pequenos lotes e construções unifamiliares do início do século. As demolições de edifícios antigos são também estimuladas porque a reconstrução (construção de outro prédio) será permitida com o mesmo índice da construção demolida. Todos esses mecanismos poderiam estimular a construção de conjuntos residenciais novos, segundo os modelos para setores de renda média utilizados em outros setores da cidade.

A Lei 12.349 diz que "as propostas que atingirem habitações subnormais (cortiços) deverão contemplar solução do problema habitacional de seus moradores, dentro da área da operação ou numa faixa de 500 metros envolvendo seu perímetro, sem ônus para a Prefeitura e sem prejuízo do pagamento da contrapartida financeira" (artigo 5º). No entanto, não há nada especial para incentivar habitação de interesse social.

Algumas das vantagens da lei quanto à verticalização e uso misto poderiam ser aproveitadas em empreendimentos habitacionais de interesse social de médio ou grande porte no perímetro da Operação Urbana Centro. Mas, na opinião de vários técnicos, a HIS não poderia competir com os outros usos estimulados (escritórios, apartamentos com garagens, hotéis) sem que houvesse instru-

7 É permitida a transferência do potencial construtivo para outro imóvel dentro ou fora do perímetro da Operação Urbana.

mentos claros e diferenciados para a produção de moradias para as famílias de baixa renda⁸. De fato, o conjunto de instrumentos para estimular um “novo mercado” tende a ter como efeito a subida do preço dos imóveis, em função da expectativa de valorização geral da região. No entanto, o setor imobiliário residencial não demonstrou interesse em empreendimentos no perímetro da operação, pelo menos até meados dos anos 2000. Segundo empresários da construção, o desenvolvimento do mercado para classe média dependeria mais de melhorias gerais nos bairros centrais do que de altos coeficientes de aproveitamento. (LABHAB/LINCOLN, 2006)

8 Parte desses instrumentos foi criada pelo Plano Diretor Estratégico de 2002, mediante a definição das ZEIS-3, que serão detalhadas mais adiante.

No final da década de 90, na gestão Celso Pitta, o PROCENTRO começa a preparar um plano de ações destinado a solicitar um financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O plano é apresentado em 4 componentes: Informação e Gestão Urbana (A), Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental (B), Infra-Estrutura (C) e Revitalizações Urbanas (D) e abrange o perímetro do Procentro.

A questão habitacional é abordada nos eixos B e D. Segundo o documento a que tivemos acesso, os projetos contidos no componente Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental *“estão intimamente ligados à valorização do patrimônio arquitetônico, artístico e cultural da região central, bem como a sua propagação perante a população. Para tanto, também são propostas melhorias para circulação (acessibilidade para deficientes, idosos, crianças) e habitação (adequação dos cortiços) dentro da área”*. Já o objetivo do componente Revitalizações Urbanas é (...) *“recuperar uma área de dimensões compatíveis com grandes projetos reestruturantes, com usos voltados para habitação, lazer e atividades educacionais.”*

Quanto ao modo de enfrentar a problemática dos cortiços, os trechos seguintes são claros:

(...) Em todas estas questões, pretende-se uma ação sinérgica que gere uma ampla parceria com o setor privado. No caso dos cortiços, estimou-se que um primeiro impacto significativo poderia ser alcançado com estímulo a incorporações imobiliárias a serem realizadas pelo setor privado, com apoio da linha de crédito a ser negociada e tendo uma ação correspondente dos órgãos diretos da PMSP afetos ao problema, no âmbito da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. Esta, poderia desenvolver programas especiais pautados parcialmente no modelo ‘Cingapura’, de forma a receber a população de cortiçados, que seria deslocada de suas precárias e sub-humanas habitações.

(...) Cortiços: projeto que objetiva reformar e dar novos usos às edificações atualmente usadas como cortiço, já que estas se encontram num acelerado processo de degradação, frente ao descaso dos proprietários e ao baixo poder aquisitivo de seus inquilinos, o que gera problemas para todo o entorno. Cortiços readequados para receber habitação digna, amparada por uma boa infra-estrutura que possa oferecer lazer, cultura e educação podem ser a alavanca para a fixação de população residente na área central, ponto essencial para a recuperação definitiva da região”.

A construção massiva de habitações novas é prevista nas áreas de Revitalizações Urbanas, contando especialmente com o Pátio do Pari (pertencente à RFFSA) e a renovação da chamada Zona Cerealista. Não há previsão de recursos

9 Segundo pesquisa realizada em 1996, a produção do setor imobiliário formal no município estava concentrada nas faixas superiores do mercado. Alguma produção para faixas médias ocorreu, fundamentalmente por cooperativas, nas áreas mais periféricas do município e em outros municípios da Região Metropolitana (SILVA e CASTRO, 1996).

específicos para habitação – nem do Fundo Municipal de Habitação (FMH) nem do financiamento solicitado ao BID, mas fala-se em buscar investimentos privados. Ora, considerando as características do mercado imobiliário no período seria bastante improvável um interesse na produção para as faixas de renda baixa ou mesmo média/baixa⁹.

É importante notar que, na segunda metade dos anos 90, ocorrem as primeiras intervenções do governo do estado de São Paulo para requalificação da região da Luz, mediante a reabilitação de alguns edifícios públicos para usos culturais (KARA-JOSÉ, 2007). No mesmo período, a CDHU (empresa estadual) inicia a montagem de seu Programa de Atuação em Cortiços (PAC), para o qual passa a contar com recursos do BID para erradicar cortiços e oferecer novas moradias aos moradores deslocados. No entanto, seu perímetro de atuação não inclui os distritos mais centrais, que constituíam o foco das propostas de requalificação, tanto do governo estadual como do município.

No final do período abordado neste item do texto, ocorreu um evento bastante importante para fazer um balanço e pensar propostas para a habitação. Foi o seminário Habitação no Centro de São Paulo: como viabilizar essa idéia?, promovido pelo Labhab, CAIXA e Metrô, realizado nos dias 17 e 18 de agosto de 2000, que tinha como objetivo promover um debate com especialistas e entidades interessadas no desenvolvimento de uma política habitacional no centro.

A introdução do documento preparatório desse encontro (SILVA, 2000) traz um trecho que pretende resumir os conflitos do momento:

A ampliação do uso residencial nas áreas centrais de São Paulo está na ordem do dia desde o início da década e parece ser um consenso, mas a questão não é simples no contexto do processo de reabilitação. Entre planejadores, prevalece a opinião de que a política de reabilitação do centro, incluindo a restauração de seu patrimônio construído e da qualidade ambiental, depende da intensificação das atividades econômicas formais e da recuperação do uso residencial. O documento preparado para o projeto de Plano Diretor em 1991 aponta para a necessidade de fortalecer a função residencial do centro, mesmo porque a diferença na utilização da infra-estrutura instalada é de 400% entre o dia e a noite. Os movimentos de moradores em cortiços e sem-teto defendem o direito de permanecer no centro e reivindicam projetos habitacionais e, mais recentemente, intensificam a ocupação de prédios para pressionar por financiamento compatível com rendas familiares baixas. Além disso, o centro abriga também uma população que não vive em cortiços e atividades industriais e terciárias de pequeno e médio porte, com interesses a defender num projeto de revitalização. Por outro lado, temos as iniciativas da Associação Viva o Centro, da prefeitura e do governo estadual visando a revalorização do patrimônio, requalificação do espaço público e intensificação de atividades culturais; assim como propostas de estímulo à reinstalação do terciário de prestígio e aumento da atividade imobiliária residencial. Embora essas iniciativas pareçam simplesmente paralelas, elas envolvem também conflitos ligados à disputa pelo espaço.

Na verdade, a questão habitacional faz parte de um conflito maior, pois as propostas de reabilitação e atração de novo tipo de freqüentadores e residentes para a área central questionam também a permanência de atividades populares e exigem um ocultamento das manifestações da problemática social da cidade, que são bastante visíveis na região. Ao que parece, esse conflito está longe de ser resolvido.

Fundamentos e pressupostos do componente habitacional no financiamento BID a partir de 2001: o plano “Reconstruir o Centro” e o programa “Morar no Centro”

É importante ressaltar que, tanto a proposta de reabilitação como a de habitação popular no centro, começam a ser definidas na gestão Marta Suplicy /2001-2004/ sem qualquer referência ao financiamento do BID ou de outra agência internacional.

O plano “Reconstruir o Centro”

A preparação desse plano começa nos primeiros dias da administração Marta Suplicy, sob coordenação da então responsável pela Administração Regional da Sé (AR-SE), arquiteta Clara Ant. O trabalho é feito em articulação com o Procentro, ligado à SEHAB, onde havia uma estrutura operacional e recursos para montagem do plano. Para regulamentar as alterações necessárias e legitimar a coordenação exercida pela AR-SE foi necessário alterar o decreto que havia instituído o Procentro¹⁰.

Também o secretário do planejamento, arquiteto Jorge Wilhelm tem um papel importante nessa formulação, pois, no início da gestão, era o responsável pela coordenação da política urbana. Foram organizadas várias reuniões com as diferentes secretarias atuando na região central para definir um projeto comum e os objetivos de uma intervenção de reabilitação do ponto de vista do interesse geral da cidade. Nesse contexto, dá-se um primeiro embate entre uma visão de “embelezamento” e transposição de modelos internacionais, ainda presentes no discurso inicial da prefeita¹¹, com a realidade dos problemas sociais evidentes na área central, assim como a gestão dos conflitos pela utilização dos espaços públicos. Mas a questão da habitação popular, entendida como melhoria, produção de HIS e recuperação de bairros populares foi percebida como um consenso entre os membros da administração municipal.

Os objetivos do plano Reconstruir o Centro eram: resgatar o caráter público do espaço público; ampliar a função residencial e garantir a diversidade de funções; consolidar a identidade do centro metropolitano; promover ações urbanísticas com inclusão social; criar mecanismos de gestão democrática voltados para o interesse coletivo; atuar sistematicamente para a redução da violência. Para isso, ele seria resultado da articulação de oito planos (ou programas): “andar

10. O Decreto nº 40.753 de 19 de junho de 2001 alterou a definição (passou a significar Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central), a estrutura e a coordenação do PROCENTRO. De acordo com esse decreto, o perímetro de atuação do PROCENTRO passa a ser coincidente com o perímetro da Administração Regional da Sé – AR/SÉ, que compreende o Centro Velho (distrito Sé), o Centro Novo (distrito República) e o conjunto de bairros centrais que integram os distritos Bom Retiro, Santa Cecília, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação.

11. Marta havia criado o “projeto beleza”, que chegou a desenvolver algumas ações pontuais no início de seu governo, como a pintura do estádio do Pacaembu com participação de trabalho voluntário.

no centro"; "morar no centro"; "trabalhar no centro"; "descobrir o centro"; "investir no centro"; "preservar o centro"; "cuidar do centro"; "governar o centro".

A concretização do Reconstruir o Centro não dependeria de recursos específicos e era esperada por meio de:

- Programas que agrupam e compatibilizam ações e recursos sob a responsabilidade de diferentes órgãos da administração municipal;
- Articulação das políticas setoriais municipais e de outros níveis de governo
- Intervenção em grandes áreas desocupadas ou ocupadas por usos inadequados
- Adequação da legislação urbanística para garantir o caráter público do espaço público e viabilizar novos investimentos adequados às características e potencialidades do território da AR-SÉ;

Segundo os textos distribuídos na época, pretendia-se que, até a criação da Subprefeitura da Sé¹² a Administração Regional e o Procentro deveriam responder pela execução do Plano. Isso significava: viabilizar a equipe técnica e administrativa para a execução do Plano; integrar o trabalho do Plano ao trabalho das secretarias, empresas e autarquias do Governo Municipal bem como a instituições governamentais de outros níveis; adotar os procedimentos necessários à implementação do Plano, em todos os níveis e em toda a região em conjunto com a população e seus representantes; integrar as prioridades do Plano ao Orçamento Participativo; buscar recursos financeiros e parcerias.

A prefeita queria um plano para o Centro num prazo muito curto, por isso o lançamento oficial do Reconstruir o Centro ocorre já no início de maio de 2001. Algumas entidades, como o Fórum Centro Vivo – FCV e a Associação Viva o Centro reclamaram contra a falta de participação na sua formulação.

O FCV entregou um documento cujas críticas principais são a falta de integração com a política urbana, inclusive a formulação do Plano Diretor; a falta de uma posição clara contra a Operação Urbana Centro¹³ e de instrumentos de combate à "especulação imobiliária"; a ambigüidade do discurso da 'diversidade social' e uma visão incompleta da problemática da democratização dos espaços públicos, pois deveria ser dada ênfase à defesa dos direitos dos setores excluídos e reprimidos (povo da rua, catadores, minorias); uma visão deturpada das questões da violência urbana e da criminalidade no centro, ao apontar principalmente o comércio informal e não o crime organizado representado pelas máfias. Quanto ao programa Morar no Centro, o documento ressalta pontos de apoio, críticas ou outras sugestões cuja discussão ocorria também em reuniões específicas na Secretaria de Habitação.

O programa "Morar no Centro"

O programa habitacional da prefeitura para o centro foi elaborado na SEHAB, sob a coordenação da equipe do Procentro, e se baseia nas propostas do programa de governo do Partido dos trabalhadores (PT) e nas discussões do seminário "Habitação no Centro: como viabilizar essa idéia?". No entanto, no início de 2001, diante da escassez de recursos municipais e da disputa desses recursos por programas necessários em todos os quadrantes do município, a principal fonte de recursos para o centro parecia ser o Programa de Arrendamento Residencial

12 A criação das subprefeituras dependia de lei municipal, que veio a ser aprovada posteriormente.

13 No momento estava funcionando um Grupo de Trabalho, nomeado pela Prefeita, cujas conclusões aconselhavam a extinção ou reformulação radical desse instrumento. No entanto, por pressão do setor imobiliário, a OUCentro permaneceu praticamente igual no PDE. Só foi alterado o mecanismo de transferência do direito de construir.

(PAR), gerido pela Caixa Econômica Federal¹⁴. No âmbito da PAR já havia alguns empreendimentos de reforma de edifícios em andamento, mas as famílias mais pobres não eram atendidas. Por outro lado, não havia um contexto favorável para uma cooperação com a CDHU, visando à utilização de recursos estaduais¹⁵.

O processo de montagem de uma atuação mais abrangente foi articulado com a forte pressão dos movimentos sociais junto à SEHAB, que apresentavam propostas concretas para reforma de prédios ou construção, assim como formas de atuação (programa Morar Perto, formulado pela ULC e posteriormente assumido pelo conjunto dos movimentos). Um marco importante neste processo foi a criação do Fórum dos Movimentos e Entidades do Centro, que reúne, de forma paritária, representantes dos movimentos de moradia, de entidades da área central e do governo municipal. Por outro lado, qualquer proposta para utilização dos recursos do Fundo Municipal de Habitação em programas inovadores ou específicos para o centro deveria passar pelo Conselho deste fundo, posteriormente substituído pelo Conselho Municipal de Habitação¹⁶.

O programa "Morar no Centro" foi apresentado pela prefeitura como um conjunto articulado de programas e intervenções, apoiado por instrumentos urbanísticos e tributários¹⁷, visando atender ao conjunto dos problemas habitacionais da região e viabilizar uma atuação sustentável e de médio prazo. Seus aspectos fundamentais foram propostos ou definidos antes do início das negociações com o BID, embora tenha havido algumas alterações até o final da administração Marta Suplicy.

As principais características do programa Morar no Centro estão assim definidas nas publicações oficiais da Prefeitura no período 2001/2004:

Objetivos gerais:

Melhorar as condições de vida dos moradores do Centro;

- Viabilizar moradia no Centro para pessoas que trabalham na região (repovoamento);
- Evitar o processo de expulsão¹⁸ geralmente ligado às políticas de reabilitação de centros urbanos.

Principais diretrizes:

- Priorizar a reforma de prédios vazios;
- Combinar soluções habitacionais com iniciativas de geração de renda;
- Buscar a diversidade social nos bairros centrais.

Modalidades de atendimento habitacional

A) Com recursos federais

Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

O convênio entre a Prefeitura de São Paulo e a Caixa Econômica Federal para implementação do Programa de Arrendamento Residencial - PAR - no município foi assinado em 21 de maio de 2001. Por ele a Prefeitura se obriga a um conjunto de medidas visando facilitar a obtenção de imóveis, a redução de custos e prazos para licenciamento, a melhoria da qualidade dos projetos e a indicação de famílias prioritárias. A Caixa se obriga a garantir que os empreendimentos viabilizados sejam destinados à demanda indicada e que os subsídios dados pela prefeitura sejam repassados aos mutuários, além de atender a um

14 Este programa se caracteriza pelo arrendamento de unidades habitacionais, destinadas à famílias com renda mensal entre 3 e 6 salários mínimos. O financiamento tem duração de 180 meses, sendo que a taxa de arrendamento mensal é de 0,7% do preço da unidade habitacional. Após esse prazo, as famílias têm a opção de comprar o imóvel.

15 O programa PAC também não garantia o atendimento de famílias com renda inferior a 2 salários mínimos; além disso, as "cartas de crédito" atribuídas não necessariamente eram utilizadas na área central.

16 O CMH foi criado pela lei municipal 13.425/02, que extinguiu o CFMH. Ele tem caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo da política municipal de habitação. Um terço de seus membros é formado por representantes eleitos diretamente por entidades comunitárias e organizações populares ligados à habitação.

17 Baseado na publicação Morar no Centro, de 2004, com consulta a "folders" e documentos de circulação restrita ou produzidos pela autora deste artigo, que coordenou o programa entre 2001 e 2004.

18 Em algumas versões do programa, é utilizada a expressão gentrificação.

conjunto de critérios relativos à qualidade de projetos e inserção urbana dos empreendimentos.

B) Com recursos municipais (Fundo Municipal de Habitação)

Locação Social

Este programa, cuja base legal foi aprovada em junho de 2002 pelo CFMH, visa a ampliação da oferta de unidades de aluguel compatíveis com as necessidades das famílias e com a sua capacidade de pagamento. Pretende também atender às pessoas sem condições de renda para serem incluídas nos programas de aquisição ou "leasing" disponíveis, garantindo que possam permanecer no Centro, onde estão suas fontes de renda ou redes de solidariedade.

As unidades habitacionais, de propriedade do poder público, serão locadas as famílias cadastradas na Prefeitura. Essas unidades podem ser produzidas a partir de construção de novas edificações ou, através da aquisição e reforma de imóveis existentes, pelo Fundo Municipal de Habitação. O valor desses investimentos retornará ao Fundo através dos aluguéis pagos mensalmente.

Cartas de Crédito municipais¹⁹

O objetivo da carta de crédito é ampliar as formas de financiamento à população de baixa renda. Esse crédito poderá ser individual ou coletivo e funcionará com recursos do Fundo Municipal de Habitação. O programa disponibilizará carta de crédito especial para famílias com renda mensal entre 3 e 10 salários mínimos, podendo chegar a R\$ 30.000,00.

O programa visa também diversificar as formas de acesso das famílias ao mercado imobiliário e viabilizar pequenos empreendimentos geridos por associações. As cartas de crédito atribuídas coletivamente permitirão que grupos de famílias adquiram prédios vazios para reformar ou terrenos para construir prédios, neste caso, somente em terrenos que integrem os Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat - PRIH.

Subprograma de Cortiços

Consiste na continuidade a cinco projetos do Subprograma de Cortiços, desenvolvido pela Prefeitura no período de 89/92 (Gestão Luísa Erundina) e interrompido nas gestões seguintes. Consiste na construção de novas unidades para famílias que estão atualmente morando em barracos ou prédios degradados, sendo que os terrenos já haviam sido desapropriados²⁰.

Moradia transitória

Este programa visa a locação de imóveis pelo Fundo Municipal de Habitação para famílias provenientes de áreas de risco ou insalubres, assim como prédios que serão reformados para os programas PAR ou Locação Social. Numa das modalidades, os beneficiários (especialmente moradores nos vãos dos viadutos e os que moravam em edifícios com risco de ruína) locam imóveis diretamente dos proprietários ou quartos em hotéis, pelo período de um ano, podendo ser renovado por mais um ano. Na outra modalidade, a locação dos imóveis é feita pela COHAB, para uso como moradias transitórias para as demandas dos empreendimentos do Fundo Municipal de Habitação, do PAC/CDHU ou do PAR. Neste último caso, as famílias beneficiárias devem contribuir com até 17% da renda familiar. O prazo de atendimento é de 1 ano, podendo ser renovado por

19 O programa Cartas de Crédito, aprovado pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação, não chegou ser regulamentado, por conta de dificuldades legais ligadas à lei de licitações (lei 8666/93) e por falta de recursos orçamentários

20 As obras nesses cinco terrenos (93 unidades no total) foram iniciados no período 2001-2004, sendo que quatro foram concluídas.

mais 1 ano. Trata-se, portanto, de um programa de apoio aos outros programas, pois possibilita a rotatividade da população por ele beneficiada.

Formas de intervenção urbana

- Intervenções em terrenos ou prédios isolados - Têm o papel de permitir a diversidade social e funcional de certos bairros e podem ser indutores de outras iniciativas de reabilitação no entorno. Além de oferecer solução habitacional, a produção de novas unidades habitacionais a partir reforma ou reciclagem de uso de edifícios vazios do Centro para transformá-los em moradia, contribui para reverter o processo de abandono de algumas quadras e recuperar o patrimônio arquitetônico.

- Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH) – Intervenções em áreas delimitadas em bairros centrais, compreendendo um conjunto de quadras com concentração de moradias precárias, onde haverá atuação articulada de produção habitacional, melhoria das condições de cortiços, reabilitação do patrimônio, criação e requalificação de equipamentos e áreas verdes, melhoria e criação de espaços para atividades econômicas. As intervenções no espaço físico serão acompanhadas de programas culturais, de saúde, de educação, de capacitação profissional e de geração de renda²¹.

O plano de intervenção e sua gestão serão feitos de modo compartilhado com moradores e entidades locais. Os recursos virão fundamentalmente de agentes habitacionais públicos e privados (Caixa, CDHU, FMH e cooperativas), combinados com recursos específicos para ações de preservação e programas sociais, incluindo financiamentos e cooperação internacional.

Projetos Especiais – no ano de 2003, duas intervenções diferenciadas foram definidas e englobadas na categoria de "especiais", pois apresentam maior complexidade que os projetos isolados e envolvem intrincados problemas sociais, necessitando a articulação de diversos órgãos municipais e federais.

- Requalificação da Foz do Tamanduateí (Favela do Gato) – Trata-se de uma área de 17,5 hectares, onde existia uma favela em situação de risco. Além da construção de unidades habitacionais novas, em outra parte do terreno, serão criadas áreas verdes e equipamentos comunitários para uso do bairro e da cidade.

- Reabilitação do Edifício São Vito – Trata-se de um edifício degradado junto ao Parque D. Pedro, onde há, hoje, 600 apartamentos, sendo que um terço vazios e o restante ocupados por proprietários, cessionários ou locatários. A reabilitação do edifício São Vito é considerada muito importante para a requalificação do entorno do parque.

Ações Estratégicas – Foram chamadas assim as ações que visavam garantir viabilidade e sustentabilidade do Programa Morar no Centro. Trata-se fundamentalmente de instrumentos formulados em articulação com a definição do Plano Diretor estratégico (PDE), cujas discussões foram iniciadas em 2001 e que foi aprovado em 2002. Algumas dependeram de alterações legais aprovadas pela Câmara Municipal.

- Criação e delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social, tipo 3 (ZEIS-3) no PDE/2002, abrangendo um grande conjunto de quadras e imóveis isolados nos bairros centrais. A lei determina que 50% da área computável

²¹ O programa PRIH resultou da articulação entre propostas da prefeitura e do conjunto dos movimentos e das assessorias técnicas atuando na área central, que apresentaram, no início de 2001, um projeto para atuação integrada em bairros, envolvendo soluções habitacionais e programas sociais, com participação dos moradores. Para delimitação desses PRIH foram contratados levantamentos de diversos setores da área central, realizados por escritórios técnicos, com apoio dos movimentos populares.

22 O PDE/2002 define HIS como aquela destinada e acessível a famílias com renda de até 6 salários mínimos.

23 Mudaram as regras quanto aos percentuais. Passou-se a exigir os mínimos de 40% de HIS e 40% de HIS ou HMP, ficando, no máximo, 20% para outros usos.

24 Essa Lei foi regulamentada por decreto, mas não chegou a ser aplicada.

25 Essa Lei não chegou a ser regulamentada.

construída seja destinada a HIS²², podendo o restante ser destinado a qualquer uso compatível, inclusive empreendimentos residenciais para outras faixas de renda, sendo que o empreendimento fica liberado do pagamento da outorga onerosa, vigente no restante da cidade. O zoneamento Z4 utilizado possibilita uma flexibilização dos recuos e um coeficiente de aproveitamento (CA) mais alto. Nas ZEIS serão aplicados diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, IPTU progressivo no tempo, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir. As ZEIS da área central foram definidas a partir dos levantamentos dos setores realizados para definição dos PRIH. Outras ZEIS foram sendo indicadas nos Planos Regionais²³ das subprefeituras do Centro.

- Instrumentos para obter imóveis ou reduzir custos da produção de HIS:

- *Lei de Dação em Pagamento (no. 13.259/01)*²⁴ – permite que o município receba imóveis como pagamento de dívida de IPTU; estes imóveis serão repassados ao FMH para fins de locação social.

- *Lei de Incentivos fiscais no ITBI (no. 13.402/02)* – isenta do pagamento de ITBI as transações imobiliárias relacionadas à Habitação de interesse social, o que gera um incentivo ao mercado na produção deste tipo de moradia.

- *Lei de Isenção de ISS para Habitação de Interesse Social (no. 13.476/02)* – concede isenção aos serviços prestados para construção de habitação popular.

- *Lei de Remissão de IPTU na compra de prédios (no. 13.736/04)*²⁵ – incentiva a remissão de IPTU para a compra de prédios pela Prefeitura e outros agentes promotores para implementar programas de Habitação Popular.

Proposta de alteração da lei 12.350/97 (Lei de Fachadas) – A prefeitura encaminhou à Câmara um projeto de Lei que altera essa lei de modo a favorecer especialmente a recuperação de prédios residenciais.

Em 2004 – também no âmbito do programa Morar no Centro – a prefeitura criou o Programa de Intervenção em Cortiços, visando melhorar as condições de habitabilidade – inclusive mediante financiamento público – enfocando a fiscalização e a capacitação dos moradores. Foi prevista a utilização dos instrumentos existentes na legislação municipal específica – a lei 10.928/91, denominada Lei Moura – e no Estatuto da Cidade, para pressionar os proprietários e financiar as intervenções.

Também em 2004, foi aprovada a Bolsa Aluguel, um programa que atribui um subsídio a famílias beneficiárias, utilizável na complementação do aluguel mensal no mercado privado, por um período de até 30 meses, podendo ser prorrogado por igual período. Oferece também caução de 3 meses do aluguel ou seguro da Prefeitura como garantia do contrato de locação. O objetivo é atender famílias com renda de 1 a 10 salários mínimos, priorizando aquelas com renda inferior a 6 salários mínimos, moradoras em áreas de intervenção da Prefeitura.

A vinculação dos planos ao pedido de financiamento ao BID

Em meados do ano de 2001, o então Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano, Paulo Teixeira, encontra-se, em Porto Alegre, com um diretor

do BID, que lhe fala do pedido de financiamento feito na gestão anterior e que já tinha uma pré-aprovação do banco. A partir dessa conversa o Secretário se convence da possibilidade da reativação do pedido de financiamento e o introduz na pauta da administração Marta Suplicy. A partir desse momento, começa uma mobilização para preparar uma proposta que pudesse obter o financiamento para o Reconstruir o Centro.

A Sehab, diante de dificuldades para lidar com seu pequeno orçamento para a cidade inteira, percebe o financiamento do BID como uma oportunidade de obter recursos para a construção de habitação social no centro. Só então se começa a falar de um "componente habitacional" no financiamento.

O processo de negociação do componente habitacional

As primeiras apresentações do programa municipal para recuperação da área central foram feitas em Brasília com base nos programas Reconstruir o Centro e no programa Morar no Centro. Foram feitas visitas à SEPLAN, à COFLEX e ao escritório do BID. A preocupação era mostrar um diagnóstico muito mais consistente que o do projeto anterior da Prefeitura (gestão Pitta) e uma proposta coerente com a visão de inclusão social da gestão atual (Marta Suplicy). Além disso, o próprio Procentro – originalmente apresentado ao BID como órgão gestor do programa – tinha sofrido alterações na sua estrutura de poder e na área de abrangência.

Por orientação do escritório do BID de Brasília, foi preparada uma proposta que tinha como base os quatro componentes utilizados na proposta da gestão Pitta. No entanto, os projetos incluídos em cada componente eram coerentes com o plano Reconstruir o Centro e estavam espalhados pelos diferentes distritos da AR_SE, embora com maior concentração nos distritos da Sé e República.

A primeira reunião de apresentação na sede do BID em Washington ocorreu em fevereiro de 2002²⁶. No documento preparado para essa ocasião, a proposta para habitação foi incluída nos componentes B) "Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental" (item B.2, incluindo construção de novas edificações, reforma de edifícios vazios e melhoria em cortiços) e D) "Revitalizações Urbanas". Estava prevista a aplicação de US\$ 36,68 milhões para construção e reforma de unidades habitacionais de interesse social e US\$ 6,5 milhões para intervenções nos PRIH. Esses valores incluíam o empréstimo e a contrapartida municipal, representando cerca de 11,5% do custo total do projeto, que seria de US\$ 200,8 milhões.

Houve contestações dos técnicos do BID presentes sobre o foco geral do projeto e sugestões no sentido de montar um conjunto de propostas que pudesse justificar, perante o banco, a redução da contrapartida municipal, de 50% para 40%. Isso só poderia ocorrer se comprovado o caráter 'muito social' da proposta da prefeitura.

Quanto ao programa habitacional, a reação foi bastante clara quanto à preocupação exclusiva com a habitação de interesse social, sem tratar da atração a famílias de renda média; e com os programas de atendimento habitacional baseados em subsídios difusos e promoção pela COHAB. De fato, vários documentos do BID sobre políticas habitacionais – indicados à delegação nessa e em outras ocasiões – contém críticas contundentes à forma de atuação dos agentes públicos e dificuldades para obter retorno dos investimentos.

26 Participantes: Clara Ant (AR-SE), Solange Natacci (Secretaria de Finanças) e Helena Menna Barreto Silva (Procentro, SEHAB).

27 Os motivos dessa decisão da Prefeita não ficaram claros, o que provocou uma certa perplexidade entre os técnicos da AR-SE e da SEHAB ligados ao programa de reabilitação.

Em abril de 2002, enquanto se preparam alterações na proposta original, ocorre a substituição de Clara Ant na Subprefeitura da Sé e na coordenação da preparação do programa de financiamento²⁷. Na SEHAB, o secretário havia solicitado que o percentual para o componente habitacional fosse aumentado, dada sua importância no Plano e os programas já em andamento.

A entrada de Nádia Somekh e a passagem da coordenação para a EMURB gerou, de início, uma certa confusão institucional. Um dos aspectos é que o Procentro, onde havia recursos orçamentários e uma pequena estrutura operacional para preparação do projeto (estudos, viagens, estadias dos técnicos do BID, etc.) continuava subordinado à SEHAB. Além disso, várias leis (como a Lei de Fachadas) faziam referência a esta entidade e sua Comissão. Posteriormente, o impasse foi resolvido com a extinção do Procentro e criação das estruturas de coordenação e controle social do programa na EMURB. O próprio programa municipal foi rebatizado e passou a chamar-se Ação Centro.

No âmbito dessa mudança, havia inicialmente a proposta de colocar o Morar no Centro sob coordenação da Emurb. O programa de habitação no centro também tinha uma situação peculiar na estrutura da SEHAB, pois sua coordenação geral (Procentro) se vinculava diretamente ao gabinete do Secretário, mas os braços operadores eram a COHAB e a divisão centro da Superintendência de Habitação Popular (HABI-Centro). De qualquer modo, a subordinação à EMURB não se efetivou e o programa continuou a ser inteiramente coordenado pela SEHAB e COHAB. É preciso lembrar que a parte financiável pelo BID era bem menor que o conjunto de obras e ações de habitação em curso na área central. Sem falar nos aspectos políticos ligados à relação da SEHAB com os movimentos sociais do centro.

Posteriormente a essa reunião de Washington e à entrada de Nádia Somekh, houve outros contatos entre funcionários do BID e a prefeitura, em São Paulo, onde ficaram mais claras as restrições ao programa geral e ao componente habitacional. Especialmente importante foi um seminário, realizado entre 5 e 7 de agosto de 2002, reunindo técnicos e funcionários de vários órgãos municipais e consultores, nacionais e internacionais, convidados pelo BID ou pela Emurb. Nessa ocasião, era possível escutar as propostas mais variadas e dissonantes sobre o futuro do centro de São Paulo. Ou seja, todas as propostas anteriores pareciam em causa.

Em documento interno do programa Morar no Centro, referente à preparação da discussão com os consultores do BID em São Paulo, previstas para a segunda quinzena de setembro de 2002, encontramos o seguinte documento, que mostra a preocupação da equipe com a necessidade de convencer o BID sobre suas propostas:

PONTOS QUESTIONADOS PELO BID (a considerar no documento a ser apresentado à missão de setembro)

1. Locação Social;
2. Subsídio nos juros;
3. Localização dos empreendimentos face à área de concentração dos investimentos;
4. "Baixa-renda mantida por subsídios não consome, portanto não contribui para atrair atividades"... "além disso, contribui para reduzir atratividade para outros setores sociais"....

PODEMOS ALTERAR OU MELHORAR:

- ressaltar importância e medidas para atração de setores médios (consumo> atividades> emprego);
- diagnóstico voltado para cada tipo de programa; explicação da relação entre eles; explorar a idéia de patamares de atendimento: hotel > locação social > aquisição ou PAR;
- metas para HIS e para outras faixas (baseado no quadro atual de estratos por renda familiar);

ARGUMENTOS:

1. Existe população de baixa renda e/ou trabalhadores informais no Centro para os quais as linhas da Caixa e do CDHU não são acessíveis;
2. Essa população mora em cortiços, em situação de coabitação ou na rua; não é conveniente para as famílias e nem para a Cidade que elas se mudem para longe do Centro;
3. É preciso (é bom para elas e para a cidade) melhorar suas habitações ou permitir seu acesso a uma outra habitação melhor;
4. A prefeitura tem um estoque de imóveis que pode ser reformado para abrigar pessoas de baixa renda em condições adequadas de conforto, pagando um aluguel compatível com sua renda; (efeito na oferta e na recuperação de imóveis, tombados ou não).
5. Ao lado da melhoria do espaço público, a melhoria das condições de moradia dos mais pobres contribuirá para aumentar a atratividade para setores de renda média;
6. O subsídio ao aluguel ou prestação permite às famílias ter uma poupança que aumenta sua capacidade de consumo (ver toda a defesa do sistema europeu de subsídio como alavancador da sociedade de consumo: Lipietz, Lojkine). (ver exemplo da Vilinha 25 de janeiro).
7. Essa poupança pode mesmo ser importante para seu acesso a outra solução habitacional (leasing ou compra);

Documento interno da equipe Morar no Centro (5/9/2002)

Segundo documento redigido pela equipe do BID após reuniões diversas nos dias 16 e 17 de setembro de 2002, inclusive com o Secretário da Habitação, houve acordo sobre os seguintes aspectos, abaixo resumidos:

A) Ajuste nos objetivos do componente Morar no Centro:

1. Retenção da população de baixa renda e melhoria das condições de habitabilidade das suas moradias;
2. Atração de população de média renda.

B) Programas e instrumentos

1. Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – se acordou que a prefeitura teria um papel facilitador nesse programa e que os recursos comprometidos pela Caixa poderiam ser considerados como contrapartida.
2. Programa de Renda Média – houve acordo sobre a necessidade de utilizar incentivos financeiros e não financeiros. Caberia à prefeitura analisar a possibilidade de conceder subsídios aos 'pioneiros'.
3. Programa de Locação Social – a equipe do banco disse que não possuía experiência nesse tipo de programa e alegou maus resultados das políticas tradicionais (européias e americana). Mas se disse disposta a tentar um programa novo para as famílias sem outra possibilidade de acesso à moradia no centro, inclusive financiando a contratação de uma consultoria internacional.

4. Programa de Carta de Crédito Municipal – a equipe do banco indicou que não é permitido financiar esse tipo de programa e que seu uso não é recomendado. Aconselhou utilizar subsídios diretos, como os chilenos²⁸.

5. Programa Moradia Provisória – a prefeitura solicitou que entrasse como contrapartida, mas não houve ainda decisão do banco.

6. Projeto Favela do Gato – considerando possíveis atrasos devido aos estudos de impacto, foi recomendado retirar do financiamento BID e financiar com recursos da PMSP.

7. Programa Edifício São Vito – considerando a existência de outros edifícios com os mesmos problemas, a equipe do banco sugeriu criar um componente específico, para dar uma resposta global.

Complementarmente, foi decidido que:

1. O desenvolvimento dos programas habitacionais se dará no marco das políticas de habitação e nacionais e municipais;
2. As intervenções nos PRIH não constituem um programa independente, mas estarão incluídas nas intervenções urbanas. Correspondem a uma gestão integrada dos componentes em uma parte do território.

A proposta financeira da Sehab correspondente a essas preocupações é a que vemos esboçada no quadro abaixo, que já considera a redução da contrapartida da prefeitura para 40%.

Quadro 1. Proposta esboçada pela Sehab, de 9/10/2002 (valores em R\$)

Programas e Linhas de Atuação	Demanda	Unidades	V. médio	V. total	Recursos PMSP %	Recursos PMSP	Recursos BID
Locação Social (LS) – produção e gestão	HIS	3.000	25.000	75.000.000	40%	30.000.000	45.000.000
Programa PAR (convênio com Caixa)	HIS	1.500	28.000	42.000.000	100%	42.000.000	0
Subsídio direto para setores médios	HIS/ HMP	2.000	5.000	10.000.000	0%	0	10.000.000
Facilitação para setores médios				500.000	0%	0	500.000
Alojamento provisório para riscos	HIS	2.000	2.000	4.000.000	100%	4.000.000	0
PRIH *				19.060.000	40%	7.624.000	11.436.000
Subtotal negociado		8.500		150.560.000		83.624.000	66.936.000
Contrapartida global prevista no projeto					40%	60.244.000	
Recup. da Foz do Tamanduateí	HIS/ HMP	500		30.000.000	40%	12.000.000	18.000.000
Reforma de São Vito p/ HIS e/ou HMP	HIS/ HMP	630	30.000	18.900.000	40%	7.560.000	11.340.000
Subtotal em discussão (a retirar)		1.130		48.900.000		19.560.000	29.340.00
Contrapartida global no projeto					40%	19.560.000	

O PRIH não entrará como componente específico do Projeto, devendo seus diversos itens ser incorporados em outros componentes. As unidades HIS poderão estar nos distritos Sé e República, nos PRIH ou em outras localizações centrais

Fonte: documento de circulação restrita do Programa Morar no Centro (arquivos de Helena Menna Barreto)

Na medida em que avança a discussão sobre a proposta e que o projeto Ação Centro vai definindo seu foco e restringindo seu âmbito territorial, ganha força a discussão sobre necessidade de atrair e facilitar a vinda (volta) da classe média e colocar limites à presença de população de baixa renda. Nesse quadro, a discussão sobre os programas e projetos a serem incluídos no financiamento não se separa de uma abordagem mais geral do BID sobre o que a prefeitura deveria fazer em matéria de HIS no centro, de forma a manter a coerência com um projeto financiável pelo banco.

Os argumentos do BID eram de dois tipos:

A) os que ressaltavam as dificuldades par o atendimento adequado às famílias de baixa renda na área central

- restrições ao modelo de política habitacional baseada em promotores públicos, considerados ineficientes e coniventes com inadimplência;

- desinteresse do banco no financiamento de programas com os modelos de financiamento disponíveis no FMH e a insistência na busca de mecanismo de mercado.

- A insistência no modelo da "moradia evolutiva ou progressiva" como solução mais adequada para famílias pobres, o que seria dificilmente exeqüível na área central

B) a inconveniência dos programas de HIS face aos objetivos da requalificação do centro

- receio que a permanência e o incentivo à habitação para famílias de renda muito baixa funcionasse negativamente em relação à vinda de famílias de classe média²⁹. Este processo era entendido como fundamental para que garantir a valorização e o desenvolvimento de atividades (e empregos) ligadas ao aumento do consumo ("circulo virtuoso").

Entre os programas em desenvolvimento pela prefeitura no Centro, o que os consultores do BID consideravam mais interessante era o dos PRIH, que obteve recursos extras para pesquisas e permitiu seu desenvolvimento preliminar. Isso foi importante para 'valorizar' e manter o programa, apesar do ceticismo de alguns diretores da Sehab e Cohab. De fato, como não apresenta resultados concretos e imediatos, ao contrário construção, os PRIH inicialmente pareciam não ter muito "apelo" na administração. Aliás, foi apenas quando foi viabilizado um projeto de construção na área do PRIH-Luz (cerca de 700 unidades), que o trabalho da equipe local passou a ser mais apreciado na prefeitura.

No contexto das decisões sobre o conteúdo do programa Ação Centro, a pessoa do BID que mais participou das discussões sobre o programa Morar no Centro foi Beatriz Lopez, que teve um papel muito importante para que os argumentos do município quanto aos programas destinados às famílias mais pobres fossem aceitos.

As questões mais polêmicas do componente habitacional

a) *Locação Social* – Esse programa (descrito no item anterior) era muito importante no Morar no Centro e a pedra angular na possibilidade de atender e manter famílias com poucos recursos no centro. Desde o início da gestão Marta, já estavam claros os limites do PAR e o fato que os empreendimentos em curso não atendiam famílias com menos de 5 salários mínimos³⁰.

As discussões com o BID envolviam diversos aspectos:

- A locação é necessária? Viável? Conveniente? Que tamanho deve/pode ter o

29 Compreensível como lógica de banco. Lembrar que a CAIXA também tem essa lógica, por isso não permite HIS perto de empreendimentos de classe média, para não desvalorizar.

30 Vários outros aspectos, como as análises de risco da demanda.

parque locativo municipal, de modo a não prejudicar o programa de reabilitação? - Por que não implementar outras soluções, como vouchers para a acesso ao mercado privado?

No desenvolvimento dessas discussões, a Sehab insistiu na necessidade de ter um parque de unidades de locação social e negociou o financiamento de um conjunto de projetos envolvendo entre 1200 e 1600 unidades no âmbito do empréstimo. Essa negociação não foi fácil, tendo os consultores do BID manifestado muita desconfiança na capacidade de gestão do programa por parte da COHAB e o que chamavam de "fracasso" das experiências internacionais baseadas na locação.

Finalmente, a principal justificativa para a aceitação da locação social foi a inexistência de linhas de financiamento compatíveis com a capacidade de pagamento de famílias com renda inferior a 3 salários mínimos em programas a realizar-se na área central. Para comprovar isso, houve reuniões com a coordenação do Programa de Ação de Cortiços da CDHU (PAC/BID) para discutir se já havia linhas capazes de atender à população com renda mais baixa. Ficou evidente que as 'cartas de crédito' não estavam atendendo no centro e que as famílias mais pobres recebiam uma espécie de ajuda mínima para encontrar outra solução em qualquer parte da cidade. A insuficiência dos programas disponíveis com recursos federais e municipais foi também comprovada por reuniões com as organizações sociais. Além disso, a locação social já aparecia em reivindicações mais amplas do movimento popular, visando às famílias sem recursos para assumir um financiamento³¹.

Houve bastante insistência do BID e acordo do município sobre a necessidade de capacitação para a montagem e gestão do parque locativo, visto que não havia experiência com esse tipo de programa na prefeitura e nem no Brasil! Para tanto, a SEHAB e a COHAB utilizaram os recursos da cooperação técnica vigente com a França e com a Província de Turim, na Itália, promovendo seminários em São Paulo e estágios curtos de técnicos nos 2 países. O próprio BID contratou o professor Stephen Shepard³² para analisar as experiências internacionais e sugerir soluções para o caso paulistano. Houve bastante insistência para que o município restringisse seu apoio aos locatários mais pobres apenas mediante um sistema de "vouchers", como parecia apresentar bons resultados em cidades americanas. Mas essa proposta foi contestada por técnicos brasileiros, alegando dificuldade para o uso desse instrumento em escala, considerando o nível de renda dos beneficiários e sua provável incompatibilidade com os valores de condomínios a pagar nos prédios privados, entre outros problemas. Também por iniciativa do BID foram obtidos recursos do Fundo Fiduciário Japonês para contratar três estudos e seis propostas de desenho para o programa³³, realizados por instituições ou consultores especializados. Estes estudos foram apresentados em um seminário organizado em novembro de 2004.

O programa de locação social foi incluído no programa final do BID, mas entendido como "experimental". Pelas normas do contrato, deveriam ser experimentadas diversas formas de gestão. Um documento elaborado pela COHAB em 2003 problematizava quatro possíveis modalidades de gestão condominial:

31 Entre esses, a Plataforma Nacional da Habitação Popular, preparada pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), em 1994, e o documento do Fórum Centro Vivo sobre a reabilitação do Centro.

32 Professor do Departamento de Economia do Williams College, Williamstown.

33 "Gestão de condomínios em HIS" (Inglez de Souza); "Experiências internacionais de gestão de parques públicos de locação social" (Gilles Horenfeld e Maura Veras); "Mercado de locação residencial na área central" (Eduardo Rottman); "Desenho das Modalidades de gestão de condomínios" (Consórcio Diagonal-Villagua); "Estrutura Operacional" (IETS-Gallagher Consultoria); "Sistema de Subsídio" (Mario Navarro); "Sistema de Monitoramento e avaliação do Programa" (PBLM); "Plano de Trabalho Social" (IEE-PUCSP).

Direta, pela própria COHAB/SP – logo descartada, por não ser foco das atividades da companhia, que também não contava com os funcionários necessários; pelos próprios moradores – considerada inviável diante do nível de carência e desestruturação; ausência do controle externo poderia incentivar a inadimplência e degradação; por empresas de administração de condomínios – haveria problemas devidos a taxa de administração alta que poderiam inviabilizar o programa; baixo interesse em trabalho sócio educativo e descomprometimento com a população alvo; por organização não governamental – podendo ser ONG ou OSCIP, de qualquer modo sem experiência, mas com maior "vocação", acesso a incentivos e financiamentos, etc.

Em 2004, foi aprovado o mecanismo da "bolsa-aluguel", pela lei municipal 13.741/04. Esse subsídio se destina    complementação dos valores de aluguel contratado no mercado privado, por um período de até 30 meses. Destina-se a famílias com renda de um a dez s  l  rios mínimos, priorizando famílias retiradas de situação de risco ou cadastradas para outros programas de HIS. Oferece também o aval da Prefeitura como garantia do contrato de Locação (SÃO PAULO, 2004 c). Trata-se de um mecanismo semelhante aos "vouchers", preconizados pelo consultor Shepard, e a instrumentos de "ajuda familiar" utilizados nos programas sociais de habitação na Europa.

É interessante notar que, embora a prefeitura tivesse destinado terrenos centrais ³⁴ bastante valorizados suficientes para quase 2000 unidades de aluguel, estes valores não foram considerados como contrapartida do município.

Os primeiros empreendimentos de locação social (Condomínio Parque do Gato e Olarias, com 486 e 136 unidades, respectivamente) foram inaugurados e ocupados em meados de 2004. A gestão dos dois edifícios foi confiada a uma empresa administradora privada (Principal). A última visita dos consultores do BID na gestão Marta Suplicy teve ocasião de constatar que a situação de manutenção e gestão encontrada não era boa. Isso certamente teve peso nas análises posteriores sobre o programa.

b) Demolição ou recuperação do edifício São Vito?

O São Vito é um enorme edifício com 25 andares e 600 pequenos apartamentos (entre 25 e 30 metros quadrados de área privativa) situado junto ao parque D.Pedro II e em frente ao Mercado Municipal. Inaugurado em 1959, era habitado por pessoas que trabalham nas proximidades, na condição de proprietários ou locatários. Devido à situação financeira dos moradores e aos custos de gestão do condomínio, deteriorou-se enormemente, com problemas de acessibilidade aos andares superiores (elevadores que não funcionavam), acumulação de lixo nas partes comuns, destruição de elementos da fachada, etc. De fato, tornou-se um símbolo da precariedade habitacional, sendo considerado "o maior cortiço de São Paulo".

Embora essa situação fosse conhecida havia muito tempo³⁵, a discussão sobre a intervenção nesse prédio na administração da prefeita Marta Suplicy começou com uma crítica feita pela própria prefeita ao estado de degradação do edifício e com a insistência do BID, a partir de meados de 2002. Na verdade, existem outros prédios em situação semelhante na área central, mas o São Vito é muito

34 Havia terrenos pertencentes à COHAB/SP nos bairros do Belém e Mooca (320 unidades); áreas repassadas por diferentes secretarias municipais, suficientes para 1272 unidades; e prédios em desapropriação, com capacidade para 531 unidades.

35 Houve tentativas de demolição no período Jânio Quadros.

visível, e fica ao lado de dois projetos de reabilitação no âmbito do projeto Ação Centro (o parque e o mercado) e também em frente à antiga sede da Prefeitura.

A posição do BID e de alguns setores da prefeitura foi pela demolição. Para o BID, o edifício era um evidente fator de desvalorização da região, prejudicando os possíveis resultados a obter com a reabilitação do parque D. Pedro II. Foram feitas pesquisas conhecidas como "disposição a pagar" que comprovariam as vantagens e o interesse dos moradores vizinhos em livrar-se do edifício e dos seus moradores.

Na administração, o debate foi bastante penoso, por conta das pressões e do debate na mídia. Houve várias propostas arquitetônicas para reforma do São Vito, com menor ou maior intervenção na organização das unidades ou redução de seu número total. No entanto, todas as soluções previam a subdivisão do condomínio, como forma de viabilizar a gestão. Finalmente, os estudos de custo/benefício comprovaram a vantagem da reforma face à hipótese de demolição³⁶. Mas, certamente, pesou na decisão política pela reforma, além dos argumentos econômicos, a possibilidade da repercussão negativa da demolição de 600 unidades na área central, num momento em que se defendia a moradia no centro, sendo que ainda poucas unidades estavam concluídas ou em construção.

36 No caso do São Vito, a demolição por implosão é dificultada pelo fato de o edifício ser geminado com um outro, em bom estado, e vizinho próximo de vias de circulação, do próprio Tamanduateí e edifícios tombados. A demolição manual seria extremamente demorada e com grande visibilidade e transtornos.

Talvez como forma de fazer face às críticas quanto à manutenção do edifício, passou-se a defender um projeto "com grife". No final da gestão Marta Suplicy estava sendo executado – pelo arquiteto Roberto Loeb – um projeto com 375 unidades (50 quitinetes, 275 apartamentos de um dormitório e 50 apartamentos de 2 dormitórios), sendo prevista uma creche no terraço do edifício e atividades ligadas a programas de capacitação profissional e geração de renda no térreo (SAO PAULO /b, 2004).

Ainda em 2004, a prefeitura negociou com as famílias a desocupação total do prédio e a atribuição de bolsas-aluguel para grande parte das famílias desalojadas ou desapropriadas. O processo de desapropriação foi iniciado e havia negociações com a Caixa para execução da reforma com recursos do PAR, combinados aos subsídios diretos da prefeitura e os provenientes do financiamento BID.

Desde 2005, as famílias atingidas pela desocupação têm vivido uma situação de muita insegurança, por conta das ameaças de corte das bolsas-aluguel. A posição da prefeitura quanto ao prédio variou entre alterações do projeto para aumentar o número de unidades, venda para uso de hotelaria e demolição. Em meados de 2007 esta era a posição que prevalecia.

c) Incentivos para atração de moradores de Média Renda

Como já foi dito, os textos iniciais do programa Morar no Centro, embora falando de diversidade social, não explicitavam nenhuma ação para classe média. "A demanda que se manifesta por habitação no Centro é hoje constituída principalmente pelos que já vivem na região em más condições de habitabilidade: encortiçados, moradores de rua, e pelos movimentos organizados por moradia da área central".

Após a definição da demanda prioritária, aparece o texto seguinte num dos textos divulgados:

No entanto, é consenso que segmentos de renda média, especialmente quando trabalhando no Centro, podem constituir uma demanda importante. (...) para estancar o processo de abandono e retomar a atratividade do Centro para famílias de renda média será essencial melhorar as condições dos espaços públicos. Para esses segmentos, é importante também estimular a formação de uma oferta qualificada de unidades residenciais. Para isso, o papel da iniciativa privada é essencial, devendo ser apoiada por incentivos municipais e linhas de crédito públicas e privadas compatíveis.

Segundo os corretores imobiliários, será importante identificar o perfil de demanda de renda média que poderá interessar-se pelo Centro e desenvolver uma campanha promocional. Tem ficado claro que o modelo residencial do Centro será adequado, sobretudo, para os que não são cativos do automóvel e dos condomínios fechados: jovens, adultos só ou casais sem filhos, pessoas idosas.

Mas havia de fato uma preocupação, várias vezes expressa pelo Secretário Paulo Teixeira, com a atração de categorias como funcionários públicos e profissionais liberais. Para isso foram organizadas diversas reuniões na Sehab, com a presença de empresários, sindicatos profissionais e cooperativas de produção. O papel da Sehab seria na facilitação da aprovação e no fomento ao desenvolvimento da tecnologia da reforma. Quanto ao financiamento, a idéia era que esses setores se articulassem com a Caixa, em torno das linhas de financiamento disponíveis.

Com a passagem da coordenação para a EMURB e o avanço das negociações com o BID, as discussões com o setor imobiliário para a atração de empreendimentos de renda média foram intensificadas. A participação de dirigentes da Caixa e da Secretaria de Projetos Especiais do Ministério das Cidades permitiu discutir os entraves existentes nas linhas de financiamento vigentes e resultou na adaptação das Cartas de Crédito da Caixa para reformas de edifícios, mediante resolução específica do Conselho Curador do FGTS.

Especificamente no que se refere à utilização de recursos do empréstimo para o objetivo de atração de moradores de classe média, a primeira hipótese examinada foi a dos "bônus aos pioneiros". Tratava-se de atribuir um valor em dinheiro a um certo número de compradores de apartamentos no perímetro central, no momento do contrato de aquisição. Chegou-se a falar em mil "pioneiros" que receberiam US\$ 10.000 cada um. No entanto, a avaliação dos técnicos e do setor jurídico da Sehab foi a de que ela essa proposta não tinha viabilidade operacional nem legal, além de parecer não corresponder a um incentivo realmente interessante para os compradores esperados.

A primeira dificuldade seria escolher as pessoas "bonificáveis". Como definir a lista e as prioridades, considerando o processo de negociação de apartamentos em um mercado privado disperso, no qual os problemas de documentação dos imóveis não são raros? Talvez isso só fosse possível no caso de imóveis negociados com financiamentos da Caixa já aprovados.

Por outro lado, especialistas do mercado imobiliário estavam convencidos que as dificuldades para vinda de famílias de classe média permaneciam ligadas à falta de atratividade dos bairros centrais. De fato, os preços no centro já eram bem mais baixos que em outras zonas da cidade que concentravam o interesse das famílias que se pretendia atrair para o centro.

Outra dificuldade se relacionava com a qualidade e quantidade da oferta na área central: por um lado, praticamente não havia lançamento de novas unidades; por outro, grande parte dos edifícios com unidades disponíveis estavam em muito mal estado (elevadores estragados, instalações elétricas e hidráulicas degradadas, infiltrações em coberturas, etc.). Em muitos casos, os apartamentos também estavam bastante deteriorados, com custo de reforma bastante alto.

As dificuldades legais estavam relacionadas ao processo de seleção das pessoas e à atribuição de subsídios a famílias com renda superior a 10 salários mínimos, contrariamente ao estabelecido pelo Fundo Municipal de Habitação.

Partiu da equipe formada por técnicos da Sehab e da Cohab a proposta de atuar especificamente sobre a oferta, mediante a criação de uma linha de subsídios visando apoiar a reforma das partes comuns dos edifícios. Posteriormente, foi desenvolvida uma proposta de ajuda aos compradores de unidades nestes edifícios.

A proposta para o componente "Estímulos para renda média" foi finalmente formulada da forma seguinte:

- Prêmios para reabilitação de partes comuns dos edifícios

Descrição - Valor em dinheiro atribuível ao condomínio ou ao proprietário de edifício residencial multifamiliar, ocupado ou não, que realize obras destinadas à reabilitação das partes comuns dos edifícios, tais como fachadas, elevadores, corredores, caixas de escada, instalações diversas do prédio, caixa d'água, calçadas, etc.

Objetivos - tornar o prédio mais confortável para os moradores, evitando a saída destes, e atrativo para venda ou aluguel das unidades residenciais vazias; contribuir para a melhoria da paisagem e da vizinhança; reduzir despesas de manutenção e, conseqüentemente, o custo de condomínio.

Imóveis qualificáveis - Apartamentos em prédios residenciais multifamiliares ou mistos com predominância residencial localizados nos distritos da Sé e República e nos PRIH da Luz, do Brás e do Glicério.

- Subsídios a compradores para reformas de unidades residenciais em prédios reabilitados

Descrição - Valor em dinheiro atribuível ao adquirente de um imóvel desocupado que necessite de obras de reforma na unidade habitacional e cujas áreas condominiais se encontrem em bom estado de conservação ou tenham sido reformadas pela modalidade anterior de prêmio.

É interessante notar que na formulação da proposta não há referência à renda ou situação social das famílias bonificadas. A intenção dos técnicos da prefeitura, expressa em documentos internos, era atender uma classe média baixa, que parece continuar existindo na área central.

No final de 2004, após a assinatura do contrato com o BID, um grupo de trabalho tentava desenvolver um regulamento operacional para resolver os aspectos legais e operacionais ligados à aplicação dos estímulos para renda média. No entanto, não foram previstos recursos para sua aplicação no orçamento de 2005.

Acordos e as contrapartidas decididas até 2004

O empréstimo do BID à Prefeitura de São Paulo foi aprovado, no final de 2003, com cinco componentes, assim denominados:

- 1. "Reversão da Desvalorização Imobiliária e Recuperação da Função Residencial";
- 2. "Transformação do Perfil Econômico e Social"
- 3. "Recuperação do Ambiente Urbano"
- 4. "Transporte e Circulação"
- 5. "Fortalecimento Institucional do Município"

O componente "Reversão da Desvalorização Imobiliária e Recuperação da Função Residencial" incluiu os 3 seguintes sub-componentes: a) Elaboração de propostas de legislação urbanística; b) Intervenções urbanísticas e c) Programa Morar no Centro. Neste, os itens financiados, conforme descrições constantes de documentos do Programa Ação Centro, são os seguintes.

Quadro 2. Morar no Centro – Itens considerados no financiamento, conforme Anexo do Contrato Assinado

Itens considerados	Contrapartida local aceita	Parte financiada pelo BID	Descrição
Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Custo total dos empreendimentos listados		Recuperação de edifícios para uso residencial, destinados a famílias com renda entre 2 e 6 SM (...)
Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH)	Alguns serviços executados	Serviços (funcionamento dos PRIH Luz, Glicério e Brás); infraestrutura e paisagismo	Conjunto de intervenções em quadras (...) visando o melhoramento do habitat (...)
Programa de Locação Social (PLS)	Algumas obras executadas	Obras de construção e reforma	Em caráter experimental para beneficiar famílias com renda de até 3 SM
Moradias Transitórias	Valor total das despesas comprovadas		Atendimento a famílias provenientes de zonas de risco ou que vivem nas ruas
Urbanização da Favela do Gato		Construção de moradias; implantação de infra-estrutura urbana; equipamentos sociais; ações p/ geração de trabalho e renda	
Estímulos para Renda Média		Prêmios (subsídios) para recuperação de áreas condominiais de edifícios degradados; prêmios para reformas em unidades adquiridas nesses prédios	Visando incentivar a classe média, incluindo campanhas, difusão, apoio tecnológico e prêmios em dinheiro.
TOTAL "Morar no Centro"	US\$ 6,9 milhões	US\$ 19 milhões	
TOTAL Financiamento BID	US\$ 67 milhões	US\$ 100,4 milhões	

Fonte: Site do BID. Programa Ação Centro. Anexo A. LEG/RE1/0332

Ainda em 2004, após as eleições que definiram a derrota da prefeita Marta Suplicy (PT) e sua substituição pelo prefeito José Serra (coligação PSDB-PFL), houve uma missão do BID que alterou essa composição. Foi retirado o item "Urbanização da favela do Gato" e incluído o item "Recuperação de Edifícios", que incluiu um recurso para a reforma do edifício São Vito.

Quadro 3. Morar no Centro – Itens considerados no financiamento, conforme revisão em nov/2004

Itens considerados	Contrapartida local aceita	Parte financiada pelo BID	Descrição
Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Custo total dos empreendimentos listados		Recuperação de edifícios para uso residencial, destinados a famílias com renda entre 2 e 6 SM (...)
Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH)	Alguns serviços executados	Serviços (funcionamento dos PRIH Luz, Glicério e Brás); infraestrutura e paisagismo	Conjunto de intervenções em quadras (...) visando o melhoramento do habitat (...)
Programa de Locação Social (PLS)	Algumas obras executadas	Obras de construção e reforma	Em caráter experimental para beneficiar famílias com renda de até 3 SM
Bolsa Aluguel	Valor total das despesas comprovadas		Atendimento a famílias provenientes de zonas de risco ou que vivem nas ruas
Estímulos para Renda Média		Prêmios (subsídios) para recuperação de áreas condominiais de edifícios degradados; prêmios para reformas em unidades adquiridas nesses prédios	Visando incentivar a classe média, incluindo campanhas, difusão, apoio tecnológico e prêmios em dinheiro.
Programa de Recuperação de Edifícios com uso Habitacional (novo)		Edifício São Vito, US\$ 1,43 milhões	Visando prover os condomínios deteriorados de condições de sustentabilidade social e econômica (...) com diversidade social
TOTAL "Morar no Centro"	US\$ 6,9 milhões	US\$ 19 milhões	
TOTAL Financiamento BID	US\$ 67 milhões	US\$ 100,4 milhões	

fonte: AÇÃO CENTRO. Regulamento Operacional. Revisão 1/2004 (novembro de 2004)

Como mostram os quadros acima, o programa Morar no Centro participava de 19% do total financiado pelo BID e 17% do total do investimento considerado no programa "Ação Centro". Os terrenos, de propriedade da Cohab/SP a serem utilizados para a construção dos edifícios para locação não foram aceitos como contrapartida, apesar de serem muito valiosos.

No final de 2004, estavam em andamento vários projetos e obras para os quais a prefeitura contava com o reconhecimento ou a recuperação do investimento com recursos do empréstimo do BID.

Uma visão radicalmente diferente da habitação e do Centro desde 2005

A administração municipal que assume em 2005 tem uma visão radicalmente oposta à anterior em matéria de política habitacional e da problemática social no processo de reabilitação do centro. Essa visão – além de explicitada no discurso oficial – pode ser confirmada pelos seguintes fatos

- A paralisação dos projetos de locação social em andamento em áreas da Cohab/SP e cedidas por outros órgãos da administração municipal (empreendimentos Cônego Vicente Marinho, Assembléia, Carlos Gomes, Vieira de Carvalho).
- no caso dos edifícios Riachuelo, Senador Feijó e Asdrúbal Nascimento, as desapropriações tiveram continuidade e as obras estão em andamento por conta de acordo com o Ministério das Cidades, que repassou recursos do programa

Crédito Solidário (FGTS), o qual exige a destinação das unidades a famílias com renda inferior a 3 salários mínimos.

- o descaso na gestão e a falta de trabalho social nos conjuntos habitacionais Gato e do Olarias (ver Diagonal), levando a uma grande degradação dos prédios e das unidades, o que tem sido utilizado para "demonstrar" que a locação social para baixa renda não funciona.
- o abandono do projeto de recuperação do edifício São Vito;
- a desistência de reformar o edifício Prestes Maia para HIS, apesar do processo de desapropriação em curso e da possibilidade de descontar a enorme dívida dos proprietários com o município, semelhante ao valor do edifício.
- a falta de controle quanto ao atendimento da demanda de HIS na ZEIS do PRIH-Luz e as propostas de retirada de vários perímetros de ZEIS no centro.
- O pouquíssimo ou nenhum esforço na articulação com a Caixa para viabilização de programas PAR no centro.
- A relação conflitante com os movimentos e ONGs ligados à moradia e esvaziamento do Conselho municipal de Habitação.

Parte dos problemas acima listados e muitos outros aspectos ligados a ações repressivas contra segmentos sociais específicos foram denunciadas por organizações de direitos humanos atuantes na área central (ver dossiê FCV).

Não menos importante para esvaziar uma política de habitação no centro, especialmente a possibilidade de recuperar edifícios abandonados para HIS, foi a legislação que, com o pretexto de estimular o pagamento das dívidas fiscais, possibilita o perdão das multas e juros acumulados durante muitos anos. Isso funciona praticamente como uma anistia aos proprietários e um esvaziamento dos instrumentos legais que facilitavam seu repasse para HIS.

Era de esperar-se que essas novas posições da prefeitura se refletissem na alteração do programa a ser financiado pelo BID, buscando direcionar os recursos para obras que reforcem a nova política para a área central.

De fato, a prioridade da administração iniciada em 2005 é o projeto Nova Luz, uma vasta operação imobiliária planejada segundo a lógica da parceria público-privada, em cujo perímetro a prefeitura está desapropriando centenas de imóveis para posterior revenda a investidores, para uso comercial e residencial. No perímetro dessa intervenção havia sido delimitada uma ZEIS-3 pelo Plano Regional Estratégico de 2004. Segundo opiniões dos especialistas do mercado, a exigência de construção de HIS dificultaria o leilão dos terrenos desapropriados e desestimularia o interesse privado pelo projeto. Essa tem sido apresentada como uma das razões para o pedido de extinção desta e outras ZEIS-3 na área central.

Para justificar a retirada de recursos próprios e do empréstimo do BID destinados a habitação social, a prefeitura alegou que já existem recursos da CDHU e do programa PAC/BID com essa finalidade. Essa explicação parece falaciosa, pois esses recursos já existiam na época em que o contrato do BID foi montado e assinado, tendo sido então constatado que as famílias de renda inferior a 2 salários não poderiam ser atendidas com moradias no próprio centro.

Considerações finais

1. Na formulação da política habitacional para o centro de São Paulo foi explicitada uma preocupação com os possíveis efeitos perversos do processo de reabilitação - já em curso antes da negociação com o BID. De fato, várias experiências nacionais e internacionais mostram claramente as dificuldades para permanência e acesso de moradores mais pobres quando certos bairros sofrem uma valorização imobiliária, prejudicando especialmente a população locatária. Essa valorização pode ocorrer por efeito de investimentos na infra-estrutura ou nos espaços públicos, mas principalmente como efeito da criação de uma demanda disposta a pagar mais por escritórios ou por apartamentos na área reabilitada. Desse modo, as políticas habitacionais podem ter um papel essencial na valorização e, conseqüentemente, na viabilização (ou não) de moradia para os diferentes segmentos sociais.

2. Os programas de reabilitação financiados pelo BID (e outros agentes) têm como um dos objetivos a revalorização imobiliária e, no caso de São Paulo, este objetivo está explícito no seu primeiro componente - "Reversão da Desvalorização Imobiliária e Recuperação da Função Residencial". Desse modo, para minorar os efeitos de exclusão social decorrentes do projeto, uma política de proteção dos segmentos mais vulneráveis dos moradores era essencial. Por outro lado, a presença de moradores mais pobres e do tipo de consumo e utilização do espaço público dela decorrente constitui um elemento que dificultaria a atração de segmentos de maior renda (como moradores e usuários do Centro).

3. Quando negociou o empréstimo do BID, no período 2001-2004, a prefeitura de São Paulo acreditou haver convencido os consultores do banco sobre a importância de programas de moradia social no centro e decidiu utilizar cerca de 20% do valor total do empréstimo para viabilizar parte do programa habitacional. Esse programa era mais amplo que o descrito no projeto financiado e contava com outros recursos financeiros e instrumentos legais diversos. O peso deste programa e de outros componentes sociais incluídos no programa Ação Centro permitiu que o BID o considerasse como um projeto "muito social", o que permitiu reduzir a contrapartida municipal para 40%.

4. Atualmente, não apenas o componente habitacional está sendo retirado do programa de reabilitação, como não existe mais uma política de habitação social

no centro, seja no aspecto de investimentos ou de implementação dos instrumentos previstos no Plano Diretor e outros textos legais. Essa situação denota uma opção do município pela valorização imobiliária com ênfase na abertura do caminho para um repovoamento feito exclusivamente por moradores de renda mais alta. Embora os técnicos do BID tenham discutido amplamente o componente habitacional anterior, aprovado na gestão Marta, as opções atuais da prefeitura parecem corresponder aos argumentos que o banco apresentava no início das discussões em relação à presença de HIS.

5. Permanecem algumas dúvidas e questões a aprofundar: para o plano habitacional da Prefeitura no período 2001/2004, era mesmo necessário contar com recursos do BID? O fato de negociar a inclusão ou não de alguns tipos de programas no financiamento do BID ajudou ou prejudicou a implantação de HIS no centro? Por um lado, sabe-se que a necessidade de recursos externos foi aumentando na medida em que a resposta do programa PAR, para o qual a prefeitura fez um convênio com a Caixa, foi menos eficiente do que a prevista no início da gestão. No entanto, (praticamente) todas as unidades construídas no centro acabaram por ser financiadas com recursos municipais ou federais geridos pela Caixa, assim como a grande parte das ações desenvolvidas nos PRIH. Se analisarmos do ponto de vista da disputa de recursos dentro da Sehab, é provável que o fato de estar vinculado ao objetivo de reabilitação do centro e de obtenção do empréstimo do BID tenha ajudado o programa de locação social a contar com terrenos e recursos, por exemplo. Também nesse contexto, um programa inicialmente não muito considerado – o PRIH – passou a ser apoiado pelo fato de ter o financiamento do BID. Finalmente, ao menos no período 2001/2004, a discussão sobre a necessidade de atração de famílias de classe média não parece ter prejudicado o avanço dos projetos municipais de HIS. De qualquer modo, o peso do componente habitacional no empréstimo poderia representar um contraponto real aos investimentos que visavam à valorização imobiliária. Ou seja, se havia um financiamento do BID para reabilitar o centro, parece fundamental que parte desses recursos fosse usada para HIS.

6. Sabe-se que atualmente ocorre uma grande investida do BID na oferta de empréstimos para programas de reabilitação de áreas centrais em outras cidades brasileiras e que as prefeituras desejam ter recursos para esse tipo de programa. É importante que governos e sociedade estejam atentos aos riscos dos efeitos socialmente perversos e dos modelos de programas habitacionais defendidos pelos técnicos do BID. No caso de São Paulo, o fato de ter uma política com objetivos de inclusão social e recursos financeiros de outras fontes certamente foi decisivo para que a prefeitura – enquanto assim o quis – pudesse “resistir” a algumas exigências e conselhos, garantindo a implantação de HIS paralelamente aos investimentos na revalorização do centro.

Referências bibliográficas

- BIDOU-ZACHARIASEN, C. (coord) – Devolta à Cidade. São Paulo: Annablume, 2006.
- CGGDH/FCV. Dossiê "Violação dos direitos humanos no centro de São Paulo. São Paulo": FCV, 2005.
- DIOGO, Érica C. C. Habitação Social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo. Dissertação de Mestrado. FAU-USP, 2004.
- FÓRUM CENTRO VIVO. Contribuições para o Plano Reconstruir o Centro. São Paulo: junho 2001. Disponível em www.forumcentrovivo.hpg.ig.com.br. Acesso em março de 2006.
- KARA-JOSÉ, Beatriz. Políticas culturais e negócios urbanos: a instrumentalização da cultura na revitalização do centro de São Paulo (1975/2000). São Paulo: Annablume, 2007.
- KOHARA, Luís. Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços: estudos de caso na área central de São Paulo. Dissertação de mestrado. Escola Politécnica, USP, 1999.
- LABHAB/LINCOLN. Relatório Final do observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária no Centro de São Paulo. 2006
- PMSP/Câmara Municipal. Relatório Final da Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central. São Paulo: Serviço gráfico da CMSP, Setembro, 2001.
- ROJAS, Eduardo. El largo camino hacia la reforma del sector vivienda: lecciones e la experiencia chilena. BID, 2000.
- ROJAS, Eduardo, JACOBS, Michael e SAVEDOFF, William. Operational Guidelines for Housing: Urban Development and Housing Policy (OP-751). 1999
- SÃO PAULO (cidade) [a]. Concurso Habita Sampa para projetos de habitação de interesse social na área central de São Paulo. 2004. COHAB/SEHAB, 2004
- SÃO PAULO (cidade) [b]. Programa Morar no Centro. SEHAB, 2004
- SÃO PAULO (cidade) [c]. Balanço qualitativo de gestão: 2001-2004. SEHAB, 2004.
- SÃO PAULO (cidade). Plano Reconstruir o Centro. Folder. 2001.
- SHEPARD, Stephen. Moradia de Aluguel no Centro de São Paulo. Relatório preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.
- SILVA, Helena M.B. Terra e Moradia: que papel para o município? Tese de doutorado, FAU-USP, 1998.

_____. Habitação no Centro de São Paulo: como viabilizar essa idéia? Documento preparatório para seminário. São Paulo: FAUUSP/LABHAB; CAIXA, 2000.

Documentos internos da prefeitura de São Paulo:

COHAB/SP. Programa de Locação Social: investimento e retorno. Apresentado no "Seminário Internacional sobre Locação Social", organização PMSP. São Paulo, maio de 2003.

COHAB/SP – Caderno da Locação Social (versão preliminar de documento preparado para o BID). 2003

FIPE/EMURB. Linha de Base do Programa Ação Centro, 2002

- Ajudas Memória do BID
- Análises sobre o projeto São Vito (arq. Carolina Pozzi, Diagonal, etc)
- Relatórios internos da coordenação do programa Morar no Centro (Helena Menna Barreto)