



Atomo CNV

São Paulo
Centro

Habitaco social
em áreas centrais

Erminia Maricato

Inicialmente, quero evidenciar que a questão da moradia social em área central urbana tem solução apenas nos marcos de uma política habitacional nacional que inclua a regulamentação do mercado e programas subvencionados destinados àqueles que não têm acesso ao mercado privado. Se for possível dar à população de baixa renda o acesso à moradia, dificilmente ela reterá esse bem se não houver uma ampliação do estoque de habitações. A transferência da residência será inevitável se a própria classe média tem dificuldade de acesso ao mercado residencial privado, como veremos.

Um governo municipal poderá (e deverá) tentar implementar a política de moradia social em área central, independentemente de iniciativas em outros níveis de governo. Certamente colherá alguns frutos, mas dificilmente escapará dos modelos e experiências piloto e atingirá uma escala de massa.

Uma política nacional de habitação inclui toda a estrutura de provisão de habitações, isto é, todas as formas pelas quais a moradia é produzida e apropriada, seja por meio do mercado formal privado regido pelas relações capitalistas, seja por meio da promoção pública, seja por meio da promoção informal. É uma falácia separar a política social do mercado imobiliário, especialmente se constatamos que nenhum dos dois responde ou respondeu, historicamente, às necessidades de moradia da maior parte da população do país. A dimensão dos números relativos à autoconstrução ou autopromoção da moradia, dessa "não cidade" produzida fora do mercado formal, ignorada pelas políticas públicas, é mais do que uma questão quantitativa. Ela implica aspectos estruturais (econômicos e políticos) e qualitativos.

Acervo CAV



A eliminação do investimento em moradia de aluguel está relacionada a essa dinâmica mais ampla. As propostas que reivindicam programas públicos municipais de aluguel são propostas ingênuas, pois ignoram sua relação com a oferta de moradias (tamanho do estoque) e também com a macroeconomia: vantagens de aplicações em outros investimentos. Investimentos pontuais de aluguel produzem o inquilino municipal, mesmo com a terceirização da administração.²

É por esses motivos que devemos inserir a política de moradia social no centro no interior da política habitacional nacional, mesmo reconhecendo que qualquer município pode e deve tomar iniciativas a respeito.

CRECI:
30.471

ALUGA-SE Casa
de 4 cômodas e
4 GABARTEM
CENTRO de Diadema
R\$ 450,00.

Aluga-se casa
01 Dorm. sala. coz.
BH e garagem
Vl. Conceição
R\$ 300,00

COMPRA E VENDA
DE LINHAS DE
TELEFONES DE
DIADEMA

Vende-se Terreno
205m², murado
final da rua
Gaspar Ricardo centro
De Diadema
R\$ 25.000,00.

AV. ANT. P.

No Brasil, como na grande maioria dos países latino-americanos, a questão da moradia social é a questão da moradia, pois se refere à maior parte da população. O acesso ao mercado privado é tão restrito e as políticas sociais são tão irrelevantes que à maioria da população sobra apenas as alternativas ilegais ou informais. Não obstante, nas escolas de arquitetura e urbanismo estuda-se "arquitetura", estuda-se "urbanismo" e "planejamento urbano", e apenas em algumas lacunas ou disciplinas especiais, dependendo da sensibilidade e engajamento de um ou outro professor, estuda-se a "moradia social", vista como algo à parte da grande arquitetura e do grande urbanismo. O mesmo acontece na elaboração dos atualmente desmoralizados Planos Diretores. A moradia social, quando está presente, é um capítulo à parte. Quando muito um apêndice.

Nas duas últimas décadas do século XX, mais da metade dos domicílios de São Paulo foi produzida fora da lei.³ No Brasil, em quatro anos (1995-1999), apenas menos de 20% do aumento dos domicílios deveu-se a moradias produzidas pelo mercado privado.⁴ Enfim, a maior parte das moradias, assim como boa parte das cidades, construídas no país nos últimos 20 anos foi feita sem financiamento, sem conhecimento técnico e fora da lei.⁵ Isto significa que os arquitetos e engenheiros não têm participado dessa grande construção. Significa também a ausência do Estado regulador e planejador nessas áreas. E isto não ocorre apenas no final do século XX, sob a inspiração do neoliberalismo, mas é uma característica que acompanha o processo de desenvolvimento urbano a partir da emergência do trabalhador livre, para ficarmos restritos ao período mais significativo da urbanização brasileira. O *laissez faire* predominou no uso e na ocupação do solo na maioria das cidades, décadas após décadas, independente do prestígio ou desprestígio do planejamento urbano e independente do Estado interventor ou liberal (Maricato, 1996 e 2000a).

Não se trata de uma ausência absoluta do Estado. Apenas para dar um exemplo que tem raízes antigas na sociedade brasileira, é importante lembrar que ele se faz presente, esporadicamente, com a prática do clientelismo, o que em termos urbanísticos significa pequenas obras de consolidação das ocupações ilegais.

A constatação de que mais da metade das moradias do país é produzida fora dos sistemas modernos de produção vem, portanto, desmontar essas construções ideológicas e fetichizadas de "planejamento urbano, arquitetura e urbanismo" e demonstrar que, ao contrário do tratamento que recebe, a moradia social deveria ser uma questão central para o planejamento, a arquitetura e o urbanismo no Brasil.

Investimento público concentrado

Há uma correlação direta entre o investimento público e o mercado fundiário/imobiliário, como mostra uma vasta bibliografia, a exemplo de Villaça (1999). De um modo geral, os investimentos públicos municipais feitos nas capitais brasileiras (uma regra que é comum a todo o universo urbano) são regressivos. Eles alimentam o mercado imobiliário restrito e especulativo ao invés de ampliar as oportunidades de localizações -- condição, dentre outras, para a democratização do acesso à cidade (Maricato, 1999 e 2000a). A deterioração de determinados territórios urbanos e a valorização de outros respondem a uma conjunção de interesses que buscam a captação da renda imobiliária e do lucro de construção (este, especialmente nas obras de construção pesada). Os governos estaduais e municipais, capturados por esses agentes, orientam a dinâmica urbana por meio de obras que não obedecem a nenhum plano explícito. Planos sem obras e obras sem plano, essa é a marca de um "desenvolvimento" urbano dominado pelos interesses privados rentistas e lucrativos, de um lado, e pela ignorância em relação ao assentamento da maior parte da população, de outro.

As "novas centralidades", localizadas nos vetores de valorização imobiliária, potencializados pela indefectível presença dos investimentos governamentais e pelos investimentos privados de setores dinâmicos, ligados à nova ordem global, são o produto central e visível desse processo: visível porque é central e hegemônico; central porque é visível, seguindo os cânones da pós-modernidade (Vainer, 2000; Arantes, 2000).

Conseqüências do mercado concentrado e do investimento público concentrado

São por demais conhecidas as conseqüências ambientais desse processo que combina um liberalismo radical com a privatização do Estado. Sem alternativas para seu assentamento urbano em obediência a normas públicas, grande parte da população, quando não a maioria, apela para as formas possíveis, ocupando áreas freqüentemente inadequadas. A não observância de cuidados e controles básicos no uso e na ocupação do solo gera, como resultado, enchentes, desmoronamentos com mortes, epidemias, erosões e assoreamentos dos cursos d'água, poluição dos recursos hídricos etc. (Labhab, 2000; Maricato, 2000b).

Esse processo cria um confronto entre a preservação ambiental e a moradia pobre. São as áreas ambientalmente frágeis,

protegidas por legislação e portanto desprezadas pelo mercado formal que "sobram" para a chamada habitação social. Os exemplos são abundantes em todo o Brasil: beira de córregos, várzeas, mangues, encostas íngremes são as localizações "priorizadas" pelas favelas.

Como já demonstrei em outras oportunidades, o processo de urbanização no Brasil é uma máquina de produção de favelas e cortiços. A população moradora de favelas cresce mais do que a população urbana brasileira, especialmente nas periferias das metrópoles, como mostram os censos do IBGE. Os loteamentos periféricos passam por um processo de adensamento e "encortiçamento". A questão fundiária para moradia social está engolindo a questão urbana. Só não vê quem não quer.

A política fundiária para moradia está no centro da política urbana

Os poucos diagnósticos fidedignos e relativamente atualizados de uso e ocupação do solo em metrópoles brasileiras ressaltam um quase equilíbrio entre os domicílios de origem legal e aqueles de origem ilegal. Dentre eles destacam-se o mapeamento da população residente em favelas e loteamentos ilegais no município do Rio de Janeiro elaborado pela Prefeitura em 1993 e o mapa de uso do solo de Salvador elaborado pela professora Angela Maria Gordilho Souza (1999).

Essa constatação demanda uma nova postura em relação à questão fundiária urbana. A ausência de dados mais rigorosos que permitam a elaboração de diagnósticos mais precisos sobre as cidades grandes e médias indica que esse conhecimento não é considerado prioritário. Se não interessa ao mercado, não interessa também ao governo, por ele influenciado, incluindo aí planejadores que se acostumaram a fazer vistas grossas aos números da ilegalidade territorial. Quantas famílias serão acrescentadas à população do município nos próximos dez anos? Qual a capacidade do mercado em atender parte dessa população? Como viabilizar o assentamento residencial dos excluídos do mercado formal? Como resolver suas futuras exigências de infra-estrutura e serviços urbanos? Se no período áureo dos Planos Diretores (década de 70), do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfthau), essa preocupação fez parte do discurso oficial, a partir daí ela desaparece até mesmo dos discursos.

oficial, a partir daí ela desaparece até mesmo dos discursos.

Durante muitos anos, no Brasil, a proposta de urbanização de favelas enfrentou resistência junto aos setores conservadores. A remoção era vista como a forma correta de saneamento físico e moral (Bueno, 2000). Atualmente, no entanto, a proposta é hegemônica. Não se discute a produção de novas moradias em grande escala, com a finalidade de evitar o surgimento de novas favelas, mas já se aceita a consolidação das áreas ocupadas por favelas. Firma-se a prática de correr atrás do prejuízo. E isso na melhor das hipóteses -- isto é, quando os governos têm sensibilidade social para admitir a necessidade de uma política para os moradores de favelas.

Reafirma-se, portanto, a necessidade do planejamento urbano que admita como eixo a política fundiária para habitação (social). Essa diretriz envolve, por motivos óbvios, transporte público e saneamento.

Outra lacuna refere-se aos cadastros fundiários e imobiliários, sem os quais é impossível elaborar planos e fazer a gestão urbana.

A m p l i a ç ã o d o m e r c a d o

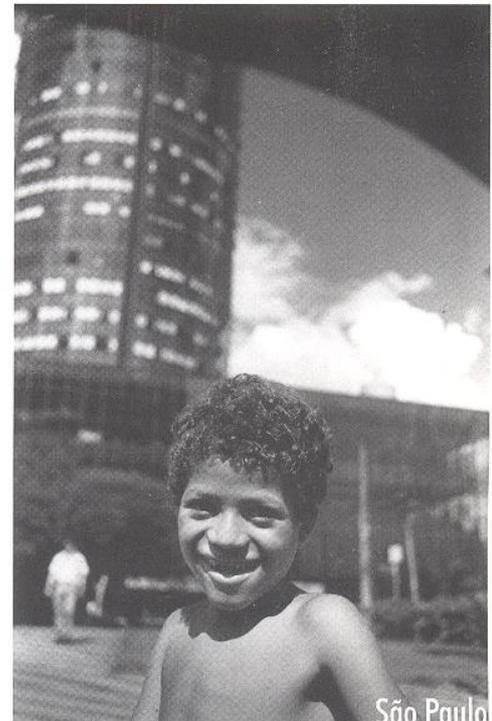
A ampliação do mercado residencial, que deixa de fora, atualmente, até mesmo o trabalhador de classe média, empregado no mercado de trabalho formal -- professores, bancários, policiais e muitos outros trabalhadores não têm acesso à moradia no mercado formal, é absolutamente indispensável para a diminuição da injustiça no território urbano. Não se trata, porém, de uma empreitada local, apesar de não prescindir do poder municipal.

A regulação entre salário e preço da moradia é uma questão social, política e econômica. O quanto o salário dos trabalhadores vai cobrir de suas necessidades vitais é um produto histórico, como bem demonstrou Marx em sua obra maior. O trabalhador da indústria automobilística que vive na favela é um símbolo vivo do chamado "fordismo periférico", como denominou Alain Lipietz em diversos trabalhos. Em São Paulo, as famílias com renda inferior a dez salários mínimos não têm acesso ao financiamento privado; ou seja, 60% da população está praticamente fora do mercado legal privado.

Qualificar toda a população que está fora do mercado para nele se inserir exige várias medidas, dentre elas:⁶

a. uma reforma financeira que regule o mercado no nível nacional e garanta subsídios escalonados de acordo com a renda familiar até um certo teto;

b. uma reforma urbana que viabilize o produto solo urbanizado a preços regulados, visando diminuir seu custo e ampliar a oferta;



São Paulo
Centro

Uma estrutura institucional nacional que abarque os vários níveis de governo e os diversos agentes da sociedade civil, lucrativos ou não.

Os programas habitacionais em áreas centrais exigem linhas específicas de financiamentos, assim como legislação urbanística também específica. Por esse motivo, o município, embora instância menor dentre os diversos níveis de governo, tem um papel central na implementação dessa política, já que, de acordo com a Constituição de 1988, cabe a ele a competência pelo uso e a ocupação do solo urbano, desde que não estejam envolvidos aspectos de preservação ambiental. No caso de programas urbanísticos em áreas centrais, esse papel é ainda mais relevante.

Reabilitação dos velhos centros

Dotados de uma infra-estrutura excepcional em relação às demais regiões da cidade, os centros metropolitanos estão passando por declínio urbano, acompanhado do esvaziamento de população moradora, ao mesmo tempo em que as periferias crescem extensivamente, pesando sobre as redes de infra-estrutura. Este é o caso sobretudo de São Paulo e do Rio de Janeiro, conforme analisado em Andrade (1998), Silva (2000), Grostein e Meyer (2000), entre outros.

Essa tendência contraria uma orientação mais racional e adequada para o desenvolvimento urbano. Como se sabe, a extensão horizontal das redes de infra-estrutura resulta mais cara nas grandes metrópoles. A circulação torna-se muito complexa e impõe pesado ônus aos moradores da periferia, que são obrigados a dedicar parte do dia e dos rendimentos mensais aos transportes. Em contraponto, os centros apresentam significativa ociosidade em sua infra-estrutura nos horários não comerciais. A ausência de moradores reflete-se também no abandono da área à noite e nos fins de semana. Do ponto de vista da acessibilidade, os centros são, em geral, as áreas mais bem servidas de transportes públicos. São locais de acesso mais democráticos do que qualquer outro. Nesse sentido, são populares uma característica da qual o mercado imobiliário e a elite brasileira costumam se afastar.

A interessante análise de Flavio Villaça sobre a evolução e o deslocamento espacial do "centro" de São Paulo revela o caráter segregador da atuação da elite e do mercado, deslocando-se para novos territórios tão logo os velhos se popularizam. Essa dinâmica ideológica não pode ser desvinculada da lógica econômica calcada na apropriação da renda fundiária (Villaça, 1999). A construção de novos "centros" (mesmo quando são descentrados em relação à estrutura urbana) tem nos investimentos públicos seu grande motor (Fix, 1996; Maricato, 2000a). Villaça lembra que até mesmo as sedes dos governos, do Judiciário e do Legislativo seguem a lógica da localização valorizada, conferindo importância institucional à nova centralidade. Esse processo não se deu apenas em grandes cidades. Cuiabá e Campo Grande constituem exemplos vivos de investimentos públicos que alimentaram a construção de novas centralidades, lideradas pelos edifícios da administração pública, muito adequadas ao capital de promoção imobiliária. Mas sem dúvida o caso mais paradigmático ainda é Salvador (Brandão, 1981). A construção dos novos vetores de expansão urbana determina o esvaziamento do centro tradicional, mesmo quando a argumentação é a da recuperação, como é o caso de São Luís do Maranhão.

A cada nova grande "avenida imobiliária", a cada novo grande *shopping center*, corresponde algum declínio de setores tradicionais. A reabilitação de centros históricos cobra coerência do plano urbanístico e de desenvolvimento econômico local. Sem nenhuma proteção, o pequeno comércio e os serviços tradicionais não têm condições de concorrer com as grandes redes do terciário moderno e com os grandes empreendimentos que são capital intensivos. A legislação urbanística -- uso e ocupação do solo, zoneamento, exigências para abrir e explorar microempresas -- tem dificultado e remetido para a ilegalidade a maior parte dos pequenos negócios, responsáveis pela maioria dos empregos em sociedades semiperiféricas (Tomlinson, 2000). Suas características modernistas são "idéias fora do lugar" para uma sociedade na qual praticamente metade da força de trabalho está na informalidade (com aumento notável nas duas décadas perdidas).



Há algumas lições a extrair dessas constatações:

a. A revitalização de velhos centros urbanos exige a defesa do pequeno negócio como estratégia para a manutenção de empregos e também das características históricas do patrimônio construído. Nem sempre esse patrimônio é de primeira grandeza, como são os imóveis tombados devido ao seu valor histórico, arqueológico e artístico. Mas grande parte das características do centro são dadas pelo patrimônio "banal" ou comum, que fornece parte dos padrões de parcelamento do lote, tipologia de construção, relação dos imóveis com a rua, materiais de construção, detalhes de adornos etc. Nesse caso, a reciclagem de edifícios adquire relevância. Essa diretriz nos conduz à primeira medida urbanística: uma *legislação de uso e ocupação do solo, entre outras providências, que viabilize o pequeno negócio e a preservação do "patrimônio comum"*. Dependendo dos parâmetros, uma operação urbana pode estimular mais a demolição do que a reciclagem. Isto não implica eliminar ou inviabilizar novas construções. Ao contrário, elas são fundamentais para ampliar a oferta de alternativas, especialmente de uso habitacional.

b. É altamente interessante promover o uso residencial no centro. Além dos aspectos já apontados de vencer a ociosidade e o abandono, nas 24 horas do dia, as experiências provam que a melhor alavanca para a recuperação de áreas centrais são os programas de moradia.⁸ São eles que permitem deslanchar uma reação em cadeia que incorpora financiamento e mercado. Além do mais, um eficiente programa de moradia no centro pode redirecionar o fluxo do assentamento residencial que se dirige às áreas ambientalmente frágeis e à periferia.

Mesmo considerando que o primeiro passo da reabilitação deva ser a recuperação dos espaços e edifícios públicos, o que cabe aos governos fazer, a reciclagem dos edifícios ou a construção de novos (onde os antigos não justificam a manutenção) deve ser uma tarefa de muitos agentes.

Renovação é inevitável. Remoção é inevitável?

Após promover a exagerada extensão dos subúrbios americanos, a "*growth machine*" (coalizão dos interesses relacionados aos ganhos provenientes da produção do ambiente construído nos EUA) volta-se para as áreas urbanas centrais (Wyatt, 1999). Esta é uma tendência que, além de significar ganhos rentistas, financeiros e lucrativos, reúne também os governantes eleitos e sindicatos de trabalhadores de construção. O efeito sobre o *marketing* urbano conquista os governantes que apostam na sua visibilidade. A escala dos empreendimentos, no entanto, é capital intensiva, o que frequentemente contraria o interesse das comunidades locais e alimenta suas lutas pela preservação das moradias e do comércio local. Wyatt cita o exemplo do Harlem, em Nova York.

Assim como as "*edges cities*", os "*lofts*" e coisas que tais tiveram sua interpretação periférica (talvez melhor seria dizer tupiniquim) nas cidades brasileiras, a renovação dos centros certamente também aportará por essas plagas. As atratividades do centro são muitas apesar do descompasso tecnológico dos edifícios e do sistema viário. A principal vantagem está no diferencial de preço dos imóveis, o que abre perspectivas de ganhos extraordinários.

Além da tendência internacional, há diversos indicadores da "volta ao centro" no Brasil no final do século XX. Projetos localizados foram implementados em Salvador, São Luís, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, entre outras cidades. Empresas públicas, como os Correios e o Banco do Brasil, têm apostado na restauração de imóveis dedicados a atividades culturais. A Caixa Econômica Federal (CEF) revela especial interesse nos convênios que tratam do financiamento da restauração do patrimônio historicamente relevante. O Programa de Arrendamento Residencial da CEF também abre a possibilidade (com alguma dificuldade) da moradia no centro. O Banco Mundial igualmente se apresenta interessado em financiar a recuperação de edifícios que compõem o patrimônio histórico em áreas centrais.

Dois grandes desafios saltam aos olhos diante das experiências em curso:

a. como sair do nível dos projetos piloto e alcançar uma escala de massa que implique uma intervenção em cadeia?

b. como impedir a remoção da população hoje residente nos cortiços das áreas centrais, com a conseqüente valorização dos imóveis? Mais do que isso: como garantir um *mix* social atraindo parte da classe média e aumentando a própria oferta de moradia social para quem não reside ali?

A dimensão da desigualdade social no Brasil marca todos os momentos da vida nacional. Marca também, e fortemente, o ambiente construído. Garantir o direito à cidade para a população mais pobre já seria um desafio. O espaço que a ela corresponde é o da "não cidade", ou seja, dos bairros de urbanização incompleta, ilegal, sem mobilidade etc. Garantir esse direito em uma área prestigiada pela reabilitação é um duplo desafio. Para tomar parte em um processo de reabilitação do centro, a moradia social deverá remar contra a corrente. Poucos agentes envolvidos no processo de reabilitação vão querer moradias destinadas aos pobres na vizinhança. Até porque elas freiam a valorização imobiliária. E é também por isso que elas são importantes, além dos aspectos humanísticos, éticos e morais. A contenção do processo de valorização que gera especulação, num tal empreendimento, é tarefa difícil e necessária se desejamos agir na direção da justiça social na cidade.

Em São Paulo, mais da metade dos moradores do centro pertence à chamada classe C (segundo classificação do IBGE). Todos apontam como vantagens de morar no centro a oferta de empregos e a maior mobilidade (65% das famílias não têm automóveis e 59,9% dos chefes de família vão a pé para o trabalho, segundo pesquisa da FIPE-USP de 1998).

Pelos motivos apontados, a moradia social deve ter uma importância especial no plano e na operação de reabilitação dos centros. Do contrário ela não será implementada, tal a força dos interesses que lhe são contrários. Não basta o argumento de que "nada impede" que ela seja feita, como é o caso da Operação Pró-Centro, lei de operação urbana aprovada na Câmara Municipal de São Paulo visando orientar a arrecadação de fundos e as intervenções na área central. É uma falácia a idéia de que a contrapartida do capital privado financiará a habitação social. A escala das necessidades

demanda políticas públicas. A moradia social deve prever financiamento e legislação específicos, com a presença de incentivos. A vontade de implementá-la deve ser clara. Afinal, não é com pouco esforço que se reverterá a tendência histórica de exclusão social que tem raízes na senzala.

Financiamento e construção

Como já foi apontado, é necessário criar linhas de financiamento específicas para a reabilitação de áreas centrais: para compra de imóveis usados, reforma de moradias coletivas, iniciativas cooperativas, além dos tradicionais financiamentos para a promoção pública (o Banco Central atualmente vem obstruindo a liberação do FGTS para aquisição ou reforma da moradia) e privada. É preciso também contar com uma política tecnológica para a cadeia produtiva. A reforma de edifícios exige novos componentes para construção, novos equipamentos e novos materiais, mais adequados a espaços confinados onde, não raras vezes, os moradores deverão permanecer. A adaptação de construções velhas às novas exigências demanda soluções menos invasivas e mais justapostas.

Projetistas, orçamentistas e operários também devem apresentar qualificação adequada a um trabalho mais artesanal, quando é o caso de reciclagem. A experiência internacional mostra uma grande adaptação da indústria da construção a essas novas demandas. A União Européia possui até mesmo uma escola unificada de formação de mão-de-obra. Nas últimas décadas, a renda gerada com a reforma de edifícios suplantou a renda gerada com novas construções nos principais países da Europa.

O Brasil não conta com um patrimônio com a importância histórica do patrimônio europeu. A taxa de crescimento demográfico e, principalmente, a taxa de urbanização do país indicam que a produção de novas moradias ainda é o principal programa habitacional a ser implementado. As características do esvaziamento das áreas centrais, o grande número de imóveis vazios (Silva, 2000) e a ociosidade da infra-estrutura são indicadores do grande potencial de reabilitação dos centros metropolitanos.

Política fundiária para moradia social em áreas centrais

Os projetos culturais são fundamentais para atrair pessoas ao centro nos horários de lazer, mas é impossível dar uso cultural a todos os edifícios que têm importância estética ou histórica. A localização das sedes dos órgãos governamentais nas áreas centrais

Os projetos culturais são fundamentais para atrair pessoas ao centro nos horários de lazer, mas é impossível dar uso cultural a todos os edifícios que têm importância estética ou histórica. A localização das sedes dos órgãos governamentais nas áreas centrais também é fundamental, assim como a modernização da infra-estrutura. Mas, como já foi destacado, a legislação específica de uso e ocupação do solo deve apontar para a possibilidade da preservação (ou abertura e manutenção) do pequeno negócio, do patrimônio comum, da reciclagem de edifícios, de priorizar a moradia, em especial a moradia social.

A legislação específica aplica-se apenas à área onde deve se dar a operação, a ser dirigida por um grupo gestor. A definição de seus limites de intervenção inclui parâmetros técnicos mas também supõe a negociação com os atores sociais. Reúne características da Zona Especial de Interesse Público, da Zona Especial de Interesse Social e da Operação Urbana.

As formas de pressão e incentivo à produção de *habitações de interesse social* (HIS) podem incluir:

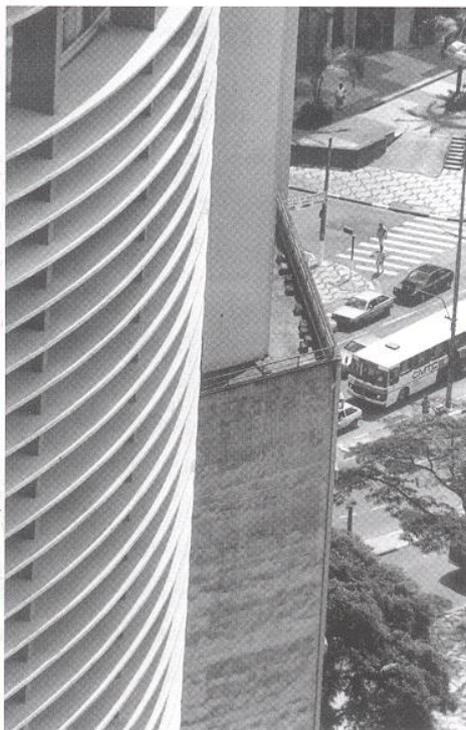
- maior aproveitamento do terreno para essa finalidade (o que significa unidades menores e de preço mais baixo);
- diversificação de padrões de projeto (urbanização e construção com padrões especiais, menos rígidos e menos uniformes);
- outorga gratuita do direito de construir caso este seja oneroso;
- diversidade de parcerias, previstas em figuras como a urbanização consorciada, o direito de superfície;
- diversidade de agentes promotores, como empresários privados, cooperativas, associações, proprietários, locatários;
- obrigatoriedade de *mix* de apartamentos para diversas faixas de renda em um mesmo empreendimento;
- IPTU progressivo para imóveis ociosos.

Nenhuma medida poderá ser implementada com eficácia, entretanto, se não houver um conhecimento do estoque de habitações existente e também do comportamento do mercado. Daí a exigência de cadastros e bancos de dados. Eles permitirão reconhecer os principais problemas que a área e os imóveis ali localizados apresentam, para orientar as intervenções (Silva, 2000). Na França, o conhecimento dos imóveis situados no interior de uma OPAH (*Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat*) permite chegar a um cálculo aproximado dos recursos, públicos e privados, necessários à reabilitação. Essa qualidade da informação pode ser a diferença que permite viabilizar um plano, por transmitir maior segurança ao poder público e demais atores envolvidos, como os proprietários de imóveis e investidores.⁹

Por outro lado, os bancos de dados permitem acompanhar a evolução e as tendências do comportamento dos agentes, dos preços dos imóveis e do meio construído.

São Paulo

Edifício COPAN



Bob Wolfenson

Da mesma forma, é preciso conhecer a população moradora para definir sua capacidade de pagamento e o montante dos subsídios necessários a uma intervenção que pretende ir além das experiências piloto e abarcar a dimensão das necessidades.¹⁰

Um órgão operacionalizador

Legislação específica e planos não bastam. A experiência brasileira já mostrou que há abismos entre intenção e gesto (Maricato, 1996 e 2000). Um plano de revitalização de área central com moradia social dificilmente será implementado se não houver um organismo encarregado de sua operacionalização.

A aprovação de projetos em áreas centrais inclui o exame de diversos organismos governamentais que atuam de acordo com a lógica da fragmentação, calcada nos micropoderes. Permissões para construção deverão reunir todas as competências num único lugar (controle urbanístico, patrimônio histórico, bombeiros etc.), para tornar mais ágil a negociação (quando é o caso) e aprovação dos projetos.

Os imóveis em áreas centrais apresentam, comumente, problemas fundiários ou problemas ligados a inventários, o que também demanda iniciativa de operacionalização. Mais do que provedor de recursos, o poder público pode funcionar como um agente central inspirador, disseminador e articulador das iniciativas dos diversos agentes visando às operações orientadas de acordo com o plano geral traçado. Pode funcionar como ponte para viabilizar empréstimos dos agentes financeiros, em especial dos programas de financiamento público subsidiado. O que não exclui a constituição de uma agência imobiliária pública que funcione como promotora da moradia social. A promoção direta do Estado é indispensável, mas não se deve ter a ilusão de que a gestão de todos os aspectos se fará de forma direta.

A experiência brasileira recente mostra que a desapropriação de imóveis pelo poder público, mesmo com finalidade social, tornou-se proibitiva devido ao preço final resultante de indenizações cujo montante envolve muita controvérsia.¹¹ Com frequência, o particular (empresário, cooperativa, associação) compra a preços mais vantajosos que os governos. A legislação urbanística deve estar voltada para o barateamento dos imóveis ou para frear, sempre que possível e na medida possível (nas condições do mercado e da correlação de forças políticas), sua valorização.

As ONGs que dão assessoria técnica aos proprietários e interessados cumprem um papel importante nesse processo, que não cabe ao poder público diretamente. Um bom exemplo disso são os convênios que permitem a entidades de assistência jurídica dar apoio aos inquilinos de cortiços, explorados por contratos informais. Outro exemplo são as assessorias que elaboram projetos de arquitetura e orçamentos de obras representando interessados de baixa renda junto ao poder público. Auxílio jurídico para regularização de documentação, avaliação técnica de preços e condição física de imóveis, dentre outras, são tarefas que o poder público pode atribuir a uma rede de entidades que não têm finalidade lucrativa, embora tenham seu trabalho custeado por meio de convênios.

A universidade tem um papel importante na formação e reciclagem de quadros para essa política e também na prestação dos serviços mencionados. Antes, ela mesma deverá se preparar para isso.

O controle social

A operação de reabilitação do centro das grandes cidades não prescinde da participação da sociedade em todos os níveis. Nas definições do plano, da legislação e dos programas. Mais do que isso, demanda a fiscalização e o monitoramento do seu andamento.

Há muitos interesses em jogo nessa empreitada, *lobbies* fortes e bem organizados, inclusive interesses de agências internacionais (sempre bem intencionadas). Além da dimensão econômica, há as dimensões cultural e histórica, muito significativas. E, finalmente, há os excluídos de sempre, que querem reverter a regra de fogo dos processos de valorização/expulsão. Não cabe ingenuidade sobre a dimensão do conflito de interesses. A gestão democrática por meio de um conselho permitirá trazer à tona, e numa mesma arena, os agentes e seus interesses. É ali que podemos interferir para defender o direito dos excluídos à cidade, até o nível que permitir a correlação de forças. E que essa cidade seja bela e agradável como são os espaços democráticos!

ERMINIA MARICATO,

Mestre, doutora, livre docente e professora titular pela FAUUSP e consultora ad-hoc do CNPQ, CAPES, FINEP, FAPESP e de diversos governos locais e outras entidades nacionais e internacionais, para assuntos de política urbana e habitacional. É coordenadora Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos e do Curso de Pós-Graduação da FAUUSP.

erminia@usp.br

- ANDRADE, C.F. de S.L. (1998), *Parâmetros Urbanísticos em Loteamentos Irregulares e Clandestinos na Zona Oeste do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado apresentada à FAU-UFRJ, Rio de Janeiro.
- ARANTES, O. (2000), "Uma Estratégia Fatal". In O. Arantes et al., *A Cidade do Pensamento Único*, Petrópolis, Vozes.
- BALL, M. (1986), "Housing Analysis: Time for a Theoretical Refocus". *Housing Studies*, Londres, vol. 1, n. 3.
- BRANDÃO, M.A. (1981), "O Último Dia da Criação: Mercado, Propriedade e Uso do Solo em Salvador". In L.P. Valladares (org.), *Habitação em Questão*, Rio de Janeiro, Zahar.
- BUENO, L.M. de M. (2000), *Projeto e Favelas*. Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP, São Paulo.
- COULON, J.Y. (1999), "Financement Français de la Rehabilitation". In Curso Gestão de Programas de Reabilitação Urbana, Labhab, FAU-USP.
- FIX, M. (1996), *O Estado e o Capital nas Margens do Rio Pinheiros*. São Paulo, trabalho de graduação interdisciplinar, FAU-USP.
- GROSTEIN, M. e MEYER, R. (2000), "O Paradoxo dos Bairros Centrais". *Revista URBS*, São Paulo, Associação Viva o Centro, ano III, set.-out.
- INSTITUTO CIDADANIA. (2000), *Projeto Moradia*. São Paulo, Instituto Cidadania.
- KOHARA, L. (1999), *Cortiços e Aluguel*. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Politécnica da USP, São Paulo.
- LABHAB. (2000), *Parâmetros para Urbanização de Favelas*. Relatório de pesquisa. São Paulo, Labhab, FAU-USP/Finep/CEF.
- MARICATO, E. (1996), *Metrópole na Periferia do Capitalismo*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (1999), "Metrópole de São Paulo, entre o Arcaico e a Pós-Modernidade". In M.A. de S. Souza (org.), *Metrópole e Globalização*, São Paulo, Cedesp.
- _____. (2000a), "As Ideias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Ideias". In O. Arantes et al., *A Cidade do Pensamento Único*, Petrópolis, Vozes.
- _____. (2000b), *Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado*. Trabalho apresentado no Congresso Nacional do IAB, Cuiabá.
- SILVA, Helena M.B. (2000), *Habitação no Centro de São Paulo: Como Viabilizar Essa Ideia?* São Paulo, Labhab, FAU-USP/CEF.
- SILVA, Helena M.B. e CASTRO, Carolina P. de. (1997), *A Legislação, o Mercado e o Acesso à Habitação em São Paulo*. Trabalho apresentado no *workshop* Habitação: Como Ampliar o Mercado?, promovido pelo Labhab, FAU-USP, o Lincoln Institute of Land Policy e o IPT.
- SOUZA, A.M.G. (1999), *Limites da Habitar*. Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP, São Paulo.
- TOMLINSON, R. (2000), "Society and the City". In *Urban 21*, Berlim, Federal Ministry of Transport Building and Housing.
- VAINER, C. (2000), "Pátria, Empresa e Mercadoria". In O. Arantes et al., *A Cidade do Pensamento Único*, Petrópolis, Vozes.
- VILLAÇA, F. (1998), *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo, Nobel.
- _____. (1999), "Efeitos do Espaço sobre o Social na Metrópole Brasileira". In M.A. de S. Souza (org.), *Metrópole e Globalização*, São Paulo, Cedesp.
- WYATT, D. (1999), "The Growth Machine Goes to the Inner City". *Planners Network*, Nova York, n. 137, set.-out

N o t a s

- 1 O conceito de estrutura de provisão de habitação foi extraído de Ball (1986).
- 2 Cabe lembrar que para uma população sem a segurança do seguro desemprego e da previdência social, a "casa própria" é praticamente uma necessidade primária.
- 3 Ver a respeito Silva e Castro (1997).
- 4 Segundo levantamento da Cibrasec, de 1999.
- 5 Ver, a respeito, dados do Projeto Moradia em Instituto Cidadania (2000) e Maricato (2000b).
- 6 Para uma proposta mais completa ver Projeto Moradia.
- 7 Estamos fazendo aqui uma tradução direta do conceito de "patrimônio banal", utilizado nas políticas públicas de revitalização de áreas centrais na França. Ver a respeito Coulon (1999).
- 8 Essa constatação foi obtida empiricamente em visitas aos programas de reabilitação de áreas centrais em vários países: França, Canadá, Suíça, Estados Unidos, Inglaterra, Espanha, México e Argentina.
- 9 Alguns países da Europa desenvolveram conhecimento técnico que permitem a elaboração de orçamentos de reforma de edificações em curto espaço de tempo, com bastante precisão no resultado. Essa é uma ferramenta indispensável para operações em áreas centrais.
- 10 Pesquisa da FIPE-USP de 1998 mostrou que a população moradora de cortiços de São Paulo paga de R\$ 200 a R\$ 250 por mês entre aluguel, água, luz e IPTU. Mais de um terço dessas famílias teria condição de suportar uma prestação equivalente a esse aluguel. A dissertação de mestrado de Luiz Kohara, apresentada na Escola Politécnica da USP em 1999, mostrou que o aluguel pago nos cortiços é proporcionalmente mais caro que a locação no mercado formal.
- 11 O Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (Labhab) da FAU-USP está desenvolvendo uma pesquisa, com o apoio do Lincoln Institute of Land Policy, sobre os limites para a implementação das políticas públicas, representados pelos exagerados preços de desapropriações de terra.