

Eduardo A. C. Nobre  
Valéria C. Bomfim

a

PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO  
DA CIDADE DE SÃO PAULO NA  
DÉCADA DE 90:  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
EXCLUSÃO e INCLUSÃO SOCIAL<sup>1</sup>

060

pós-

RESUMO

Em grande parte da década de 90 a cidade assistiu a uma série de intervenções da iniciativa privada e do poder público no sentido de ajustá-la ao ideário urbano neoliberal, procurando reforçar o seu papel de cidade globalizada, principal centro de negócios da América do Sul. Grandes investimentos privados foram feitos na ampliação da oferta de escritórios de primeira linha, criando uma centralidade urbana na região da marginal do rio Pinheiros. O poder público se associou à iniciativa privada pelo dispositivo legal das operações urbanas, fazendo grandes intervenções viárias, incluindo a remoção de favelas nessa região, valorizando, assim, os empreendimentos privados e causando a expulsão das populações de menor renda, agravando o problema da segregação socioespacial.

Concomitantemente, a reação dos movimentos populares de luta por moradia promoveu a ocupação de diversos edifícios vazios localizados na área central, buscando ressaltar os problemas relativos à segregação, à falta de políticas públicas sociais e da própria vacância imobiliária. Como consequência, algumas iniciativas vêm sendo colocadas em prática, ainda como projetos pontuais, porém com a possibilidade de ampliação desses projetos, estendendo-se para toda a área central. O objetivo deste trabalho é discutir os projetos e a produção do espaço urbano na cidade de São Paulo na última década, a atuação dos diversos agentes nesse processo, suas consequências sociais e formas de atuação futura que busquem uma maior inclusão social. Dessa forma, o trabalho conclui que é necessário haver um aprofundamento na discussão em torno da função social da propriedade e da implantação de novos projetos urbanísticos e de políticas públicas que busquem a inclusão social, considerando a promoção da habitação social como uma das estratégias de recuperação da área central da cidade.

ABSTRACT

For most of the 1990s the city of São Paulo has witnessed a series of interventions of both private enterprise and municipal authorities in order to adjust it to the neoliberal urban ideal, trying to strengthen its role as a global city, main business center of South America. Private investments have been made to increase the offer of prime office buildings, creating a new urban centrality in the margins of Pinheiros river. The city government has associated with private enterprise through the legal device of *operações urbanas* (urban operations), doing major public works to improve the road system, removing *favelas* (slum quarters), helping to increase the return of private investments, causing the expulsion of low-income population, thus aggravating the problem of the socio-spatial segregation.

At the same time, the reaction of social housing movements have promoted the invasion of several unoccupied buildings in the city center, searching to stress the problems of segregation, the lack of a social housing policy and the central area real estate vacancy. Some actions have been made, still as local projects, but with the possibility of extending for the whole center.

The aim of this paper is to assess the production of the urban space in the city of São Paulo in the last decade, the role played by social agents in this process, its social consequences and forms for future action that searches a bigger social inclusion. The paper concludes that it is necessary to deepen the discussion about the property social function and the enforcement of a new urban policy that searches social inclusion, considering the promotion of social housing as a strategy to regenerate the city center.

## I. A HEGEMONIA DO MERCADO IMOBILIÁRIO TERCIÁRIO NA DÉCADA DE 90: A PARCERIA EXCLUDENTE DA INICIATIVA PRIVADA COM O PODER PÚBLICO NA CRIAÇÃO DE UMA CENTRALIDADE METROPOLITANA

A partir da década de 70, o mercado imobiliário de edifícios de escritórios ganhou grande impulso na cidade de São Paulo em função da valorização do setor terciário avançado que vinha ocorrendo em sua base econômica (Nobre, 2000). Esse fator ocasionou a entrada no mercado de grandes empresas de consultoria imobiliária internacionais<sup>2</sup> que viriam a ter grande influência em seu processo de crescimento.

A ação dessas empresas buscou consolidar esse ramo específico do mercado imobiliário comercial, atuando principalmente na criação de um estoque de edifícios de escritórios de melhor qualidade e tecnologicamente mais modernos, criando a demanda de propriedade para os investidores, individuais ou corporativos (De Magalhães, 1999; Nobre, op. cit.).

No período de instabilidade financeira nacional entre 1984 e 1994, o mercado imobiliário comercial se consolidou como estratégia “sólida” de investimentos, pois mecanismos de indexação de aluguéis mantiveram a rentabilidade no setor, apesar da inflação. Nesse aspecto, as taxas de retorno dos edifícios de escritório não chegavam a concorrer com outras aplicações financeiras, ou com o mercado de ações e *commodities*, porém representavam uma aplicação sólida, com “liquidez”, em um mercado volátil, hiperinflacionado e sujeito às alterações das políticas econômicas (ABRAPP, 1995: 93).

A instabilidade financeira e a recessão contribuíram para o desenvolvimento do mercado por meio da mudança de enfoque das grandes corporações em relação à propriedade dos edifícios. Nessa época, elas começaram a desmobilizar seu patrimônio, vendendo os prédios-sede que ocupavam, para investir o dinheiro em aplicações financeiras, deixando de ser proprietárias para se tornarem locatárias.

O Plano Real trouxe novo impulso ao mercado imobiliário de edifícios de escritório de primeira linha, pois a estabilidade econômica do período e a confiança internacional no governo eleito ocasionaram o seu aquecimento, pois o mercado previa um crescimento pela demanda de escritórios de alto padrão em função da provável “*entrada de um maior número de empresas internacionais no país*” (Nobre, 2000: 300).

Por outro lado, as altas taxas de juros utilizadas como controle à inflação tornavam cada vez mais lucrativo para as corporações proprietárias venderem seu patrimônio e aplicar esse valor no mercado financeiro e com os juros pagar o aluguel dos novos edifícios.

A produção média anual de área útil de escritórios cresceu em 20%, subindo de 114.275 metros quadrados entre 1980 e 1990 para 135.947 entre

(1) Esse trabalho foi baseado em texto apresentado no II Encontro Democracia, Igualdade e Qualidade de Vida: O desafio para as cidades no século XXI. Belém: Prefeitura Municipal, 2001.  
(2) Um exemplo é a firma de consultoria imobiliária internacional Richard Ellis, que foi fundada na Inglaterra, em 1773, e estabeleceu-se no Brasil, em 1979, como Richard Ellis Consultoria Internacional de Imóveis Comerciais “*motivada pelo surgimento de um mercado imobiliário promissor*” (apud. Nobre, 2000: 175).

Figura 1:  
Megaempreendimentos na  
marginal do rio Pinheiros

Crédito: Nobre, 2000

(3) Até a década de 70 as margens do rio Pinheiros ainda se encontravam pouco urbanizadas, com grande presença de terrenos vagos e alagadiços, remanescentes de suas várzeas. As áreas ocupadas eram constituídas de bolsões industriais e de loteamentos para a classe média-baixa com pequenos sobrados, muitas vezes geminados. A cidade apresentava uma estrutura urbana polarizada com a grande concentração de equipamentos de comércio e de serviços de cunho metropolitano nas regiões do centro e da avenida Paulista. Nessa época, o preço dos terrenos na região da avenida Paulista, que alcançavam valores elevados, e a ausência de terrenos vagos no centro indicavam o esgotamento do processo imobiliário nessas regiões. A abertura da avenida Brigadeiro Faria Lima e a construção do Shopping Center Iguatemi, na virada da década de 60, apontaram para a expansão desses empreendimentos em direção à zona sudoeste da cidade, nas proximidades do rio (Nobre, op. cit.).



1990 e 1998. Nesses 18 anos, o estoque total passou de 4,1 e 6,3 milhões de metros quadrados úteis, representando um aumento de 54% (ibid.).

Essa expansão só foi possível graças à articulação do capital imobiliário com o capital financeiro, coordenada pelas empresas de consultoria imobiliária, que pelas estratégias de marketing conseguiram cooptar os investidores. Os fundos de pensão foram o público-alvo preferido, tornando-se os principais proprietários desses grandes complexos imobiliários em todo o país. Em apenas oito anos, entre 1990 e 1998, o total dos investimentos deles no mercado imobiliário quadruplicou, passando de 2 para 8 bilhões de dólares (ABRAPP, 1992; 1999).

Vale a pena ressaltar que essa expansão foi muito bem articulada por essas empresas, pois se caracterizavam como investimento de baixíssimo risco (Nobre, op. cit.). Por meio de uma campanha acirrada de marketing junto às futuras locatárias, elas conseguiam que estas assinassem contratos de pré-locação. Com os contratos na mão, conseguiam convencer facilmente os fundos de pensão a investir, viabilizando, assim, o empreendimento.

No caso de São Paulo, esses grandes investimentos na ampliação da oferta de escritórios de primeira linha concentraram-se na região da marginal do rio Pinheiros, criando ali uma centralidade metropolitana. A área começou a desenvolver-se como novo pólo terciário a partir da década de 70, pela ação de uma pequena empresa de arquitetos empreendedores<sup>3</sup>.

A presença de bairros de população de alta renda nas proximidades e a existência de vários projetos de ampliação do sistema viário reforçavam sua tendência de desenvolvimento. Contudo, o grande desenvolvimento da região começa a ocorrer no final da década de 80, consolidando-se na década de 90, pela ação das consultoras imobiliárias.

Esses fatores corroboram a tese de Villaça (1998) sobre a estrutura intra-urbana das metrópoles brasileiras. Segundo ele, a segregação socioespacial existente nas cidades brasileiras faz com que existam dois centros: o centro das camadas populares e o centro das elites. Essa expansão do centro em direção à marginal seria resultado da ação das camadas de mais alta renda para trazer a elas *“os equipamentos de controle da sociedade, seus empregos e seus serviços e ao mesmo tempo produzir centros mais adaptados a seu meio predominante de locomoção: o automóvel”* (ibid., p. 329).

Entre 1985 e 1999 foram construídos na região mais de um milhão de metros quadrados de área comercial, financiados por inúmeros fundos de pensão entre os maiores do país, tais como Funcef, Previ, Petros e Sistel, sendo que destes, 635 mil foram resultado de apenas cinco megaempreendimentos na avenida das Nações Unidas, no trecho próximo à avenida Água Espraiada (ibid.). A construção desses projetos conferiu à marginal feições do novo centro de negócios da cidade, chegando até a aparecer em cartões postais (figura 1).

Inovações tecnológicas e alterações no programa arquitetônico, tais como: piso elevado para passagem de cablagem, aumento no número de vagas de estacionamento, sistemas de gerenciamento automático de energia, iluminação, climatização e segurança, incorporação de galerias comerciais, shopping centers, hotéis, centro de convenções, restaurantes e serviços de apoio foram feitas no intuito de tornar os edifícios mais atraentes para as grandes corporações industriais e financeiras.

Contudo, a viabilização desses empreendimentos não ficou só a cargo da iniciativa privada, mas contou com a colaboração fundamental da Prefeitura do Município de São Paulo, que principalmente pelo instrumento urbanístico da operação urbana estabeleceu a “parceria da exclusão” (Fix, 2001). Esse instrumento, previsto na Lei Orgânica do Município, estabelecia intervenções desenvolvidas em conjunto pelo poder público e a iniciativa privada, objetivando a implantação de projetos urbanísticos e viários pela venda onerosa do potencial construtivo.

A Operação Urbana Faria Lima já tinha sido prevista no plano diretor da gestão Erundina (1989-1992), mas foi somente na gestão Maluf (1993-1996) que ela assumiu o caráter de obra prioritária (ibid.). Neste aspecto, é notório os investimentos dessa gestão em projetos viários na região da marginal do rio Pinheiros, área de grande dinamismo imobiliário e de concentração de camadas de alta renda, em detrimento de outras zonas menos privilegiadas da cidade e, principalmente, em detrimento da área social.

Maricato (2000) estima que foram gastos US\$ 7 bilhões em obras viárias no período, sendo a grande maioria delas executada nessa região da cidade (sete das 11 obras do período). Enquanto a prefeitura construía a extensão da avenida Faria Lima, sua ligação à avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini, o complexo viário Ayrton Senna e a avenida Água Espraiada, as obras de fechamento do anel

viário metropolitano nos bairros pobres da zona leste apresentavam atraso em seu cronograma.

Concomitantemente, os recursos da prefeitura destinados à área social minguavam. De acordo com dados da prefeitura do município, a Secretaria de Vias Públicas recebeu no primeiro quadrimestre de 1995 quase a metade do orçamento municipal (46%), enquanto as áreas da habitação, da educação, da saúde e do bem-estar social juntas receberam a irrisória cifra de 21% (*Jornal da Tarde*, 1995).

Fix (op. cit.) chama a atenção para o fato de o instrumento da Operação Urbana Faria Lima ter sido utilizado para valorizar e viabilizar os grandes empreendimentos imobiliários do setor terciário na região. Tanto que o projeto de autoria do arquiteto Julio Neves, amigo de infância de Maluf, não considerava aspectos técnicos da engenharia de tráfego, mas delimitava o traçado viário que mais se adequava ao interesse do mercado imobiliário, valendo-lhe a alcunha de “Avenida-Imobiliária” (ibid.: 79).

As obras de extensão da avenida Faria Lima começaram antes mesmo da aprovação da operação urbana na Câmara e ocasionaram uma forte reação de grupos de moradores de classe média organizados em associações de bairro e liderados por arquitetos, advogados e professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Esta manobra garantiu apenas o pagamento de desapropriações mais próximo ao valor de mercado, o que ocasionou a diminuição do número de imóveis a serem demolidos, mas não conseguiu evitar a construção da avenida.

Pior sorte tiveram os moradores da favela localizada no córrego da Água Espreada, que não possuíam o mesmo nível de organização e a mesma atenção da mídia que os moradores de Pinheiros e da Vila Olímpia.

Um projeto da Dersa, do final da década de 60, previa ali a construção de um anel viário. Interessada em valorizar os grandes empreendimentos que ali ocorriam, a prefeitura recorreu à aprovação de uma Lei de Melhoramento Viário, pois não queria gerar concorrência com a Operação Urbana Faria Lima, já estabelecida. Aos moradores das favelas foram dadas três opções: comprar uma moradia financiada pelo município, receber uma verba em dinheiro, ou ganhar uma passagem de volta à terra natal.

A construção da avenida Água Espreada e a canalização do córrego de mesmo nome foram feitas em ritmo acelerado entre outubro de 1995 e março de 1996. Os empresários da região doaram à prefeitura R\$ 8 milhões para que as favelas fossem removidas, sendo que a indenização média paga por morador foi de R\$ 1.500.

Em 1996, a maioria das favelas da região já haviam sido removidas, perfazendo uma população de mais 50 mil pessoas expulsas, muitas das quais moradores do local há mais de 20 anos. Apenas 5% conseguiram casas da prefeitura. A grande maioria foi morar em outras favelas, em bairros mais

distantes, tais como Jardim Ângela, Jardim São Luís, Cocaia e Grajaú, ocupando áreas na região de proteção a mananciais, agravando o problema de segregação socioespacial-ambiental da cidade (ibid.).

Por outro lado, a criação da avenida e a remoção da população indesejada valorizaram os megaempreendimentos que estavam ocorrendo no período. Reportagens da época estimaram a valorização da região em 30%, com a possibilidade de vir a tornar-se a área comercial mais cara da cidade (Amaral, 1995). As obras foram a contento dos empreendedores locais, como se pode ver nas palavras de Giberto Bomeny, o empresário do edifício WTC – World Trade Center (Nobre, 2000: 189):

*“Toda a cidade será beneficiada com isso, em especial os usuários do WTC e dos novos empreendimentos que irão se desenvolver à nossa volta.”* (grifo dos autores)

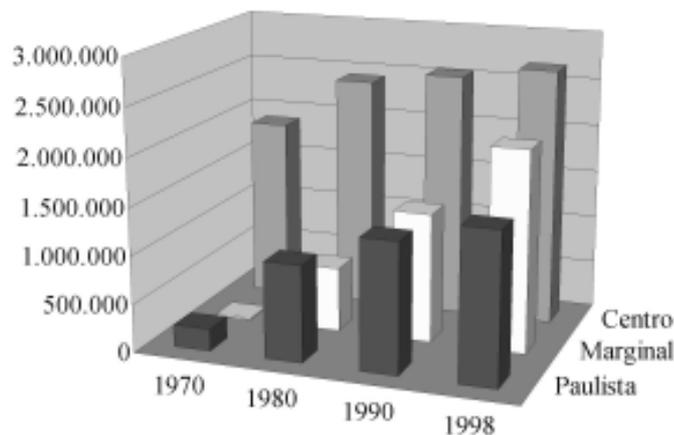
## 2. A DECADÊNCIA DO ESTOQUE CONSTRUÍDO DO CENTRO DA CIDADE E A QUESTÃO HABITACIONAL

Conforme visto na seção anterior, a ação dos empreendedores transformaram a região da marginal de um subúrbio industrial e de classe média-baixa no mais novo centro de negócios da cidade, suplantando em área a região da Paulista, até então o segundo pólo depois do centro. Entre 1980 e 1998, o estoque da marginal pulou de 670 mil para 2,1 milhões de metros quadrados, fazendo com que a marginal hoje represente 33% do total de estoque útil de escritórios contra 25% da Paulista e 42% do centro (Gráfico 1).

O crescimento do estoque da marginal foi acompanhado pela ação dos promotores imobiliários no sentido de cooptar possíveis locatários, principalmente entre as grandes empresas. Em 1975 o centro e a Paulista concentravam a

Gráfico 1:  
Evolução do estoque  
construído útil de  
escritórios em São Paulo  
em milhões de metros  
quadrados

Fonte: Nobre, 2000



maioria das sedes dessas empresas em São Paulo com 68% do total (54% no centro e 14% na Paulista). Em 1998 a marginal já despontava como a primeira região nessa concentração com 41% do total, contra 21% da Paulista, 18% do centro e 20% em outras regiões (Nobre, op. cit.).

Contudo essa expansão do mercado imobiliário de edifícios de escritório se deu a custa do aumento do estoque vago nos edifícios mais antigos, que não apresentavam as mesmas especificações técnicas e inovações tecnológicas que os novos. Entre 1995 e 1998, enquanto o estoque total útil aumentou em 9%, variando de 5,8 para 6,3 milhões de metros quadrados, o estoque vago cresceu 32%, passando de 720 para 950 mil metros quadrados (ibid.).

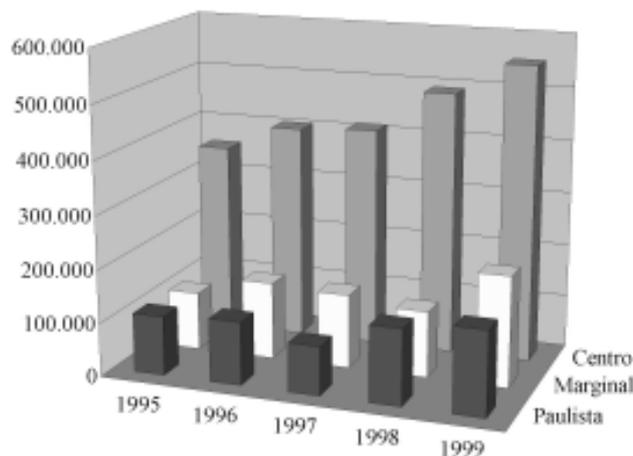
Nesse aspecto, a região central tem sido a mais prejudicada, pois a grande presença de imóveis com mais de 40 anos faz com que ela concentre grande parte do estoque vago na cidade. Entre 1995 e 1999, o estoque vago do centro cresceu de 356 para 554 mil metros quadrados vagos, um aumento de 200 mil metros quadrados, representando 58% do estoque dos edifícios comerciais vagos da cidade, embora concentre 42% do estoque construído (Gráfico 2).

A grande vacância do estoque comercial associada à grande quantidade de imóveis vagos também no setor residencial tem ocasionado a recente discussão sobre a ocupação e a utilização desses edifícios para habitação de interesse social (Silva, 2000). Dados recentes do IBGE demonstram o salto do número de domicílios vagos na cidade que pularam de 270.000 para 420.000 unidades de moradias vazias entre 1991 e 2000 (IBGE, 1991; 2000).

Apesar dos dados relativos, a vacância existente, a produção de novas unidades habitacionais chegou a uma média de 300.000 unidades entre 1988 e 2000, com grande participação de financiamentos promovidos pela Caixa Econômica Federal – CEF. O distrito de Morumbi, com a maior porcentagem de domicílios vagos (35%), é o que também liderou as aprovações de novos lançamentos nos últimos anos.

Gráfico 2:  
Evolução do estoque útil  
vago de escritórios em  
São Paulo em milhões de  
metros quadrados

Fonte: Nobre, 2000



De fato o mercado imobiliário residencial formal trabalha para uma pequena faixa da população que tem condições financeiras de estar adquirindo um imóvel pelas vias oficiais de financiamento ou de poupança própria, independente das conseqüências territoriais urbanas.

Dados da Pesquisa Origem-Destino (Metrô, 1997) mostraram que mais da metade das famílias da cidade (50,3%) ganhava menos de 8 salários mínimos em 1997, não chegando a ser atendidas pelos financiamentos do mercado que exigem renda mínima de 10 salários mínimos. Dessas, quase a metade, ou 23,9% da população da cidade, não chegava a 5 salários mínimos, não sendo atendida pelos principais programas habitacionais do estado que atendem a faixa entre 5 e 10 salários.

Nesse aspecto, é marcante o problema habitacional na cidade, pois tem hoje uma população aproximada de 10,4 milhões de habitantes, sendo que metade mora na chamada “cidade ilegal”, em desacordo com normas urbanísticas e em condições precárias no que diz respeito às condições ambientais, sanitárias, de saúde, de educação e de transporte (Maricato, 2000).

Por volta de 25% da população do município mora em condições subumanas nas habitações subnormais, sendo próximo de 2 milhões em favelas, 600.000 em cortiços e 8.700 nas ruas (São Paulo, 2000), em regiões exibindo uma enorme desigualdade socioeconômica quando relacionadas com as áreas de maior poder aquisitivo na cidade.

A desigualdade fica mais evidente ao compararmos os distritos de Jardim Paulista – que abriga uma população economicamente rica a qual consegue acessar os serviços da cidade e exercer seus direitos de cidadão – com o Jardim Ângela, tendo uma população cerceada de seus direitos, com os piores índices de renda, de alfabetização, de segurança, de condições de habitabilidade (Tabela 1).

O Estado e a sociedade acabam sendo coniventes com a “solução” das habitações subnormais como favelas, cortiços, autoconstrução e ocupações, pois eles se valem da precariedade dessas soluções para justificar a sua remoção, quando elas interferem na lógica do desenvolvimento e do mercado imobiliário da cidade, conforme o caso da Água Espraiada. Isto vem ocorrendo desde o urbanismo sanitaria, em que o Estado muitas vezes atuava no sentido de expulsá-los das áreas centrais, com o objetivo da valorização das áreas ocupadas pela população mais abastada (Piccini, 1999).

Tabela 1:  
Dados distritais do  
Jardim Paulista e Jardim  
Ângela

Distrito	Domicílio	Moradores	Densidade mor./dom.	Idade – % da população		Renda nominal média % de população	
				0-4 anos	+ 80 anos	1-1,25 s.m.	+ 20 s.m.
J. Paulista	34.448	89.261	2,6	5,2	2,9	0,6	47,8
J. Ângela	54.976	221.424	4,0	9,6	0,2	5,5	0,5

1. Número de domicílios – IBGE, 1996 2. Números de moradores – IBGE, 1996 3. Densidade: morador/domicílio – IBGE, 1996 4. Idade da população – IBGE, 1996 5. Renda média nominal dos chefes de família – IBGE, 1991

Sob esse ponto de vista, vale a pena ressaltar que o problema da habitação social sempre foi relegado pelo Estado. Até a década de 30, a solução da questão habitacional ficou relegada ao aluguel de dormitórios nas “casas de cômodos”: os cortiços (Bonduki, 1998). Inicia-se, então, o investimento crescente na ideologia da casa própria, no período Vargas (Villaça, 1986). A ideologia da casa própria torna-se necessidade, e a partir de 50 a autoconstrução e a favela passam a ser predominantes como forma de moradia das camadas populares, vindo a ter crescimento acentuado na década de 70.

A política habitacional de construções financiadas pelo governo geraram um número mínimo de unidades durante todo o processo de atuação do Estado neste sentido. No período de 1940–1963, as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões construíram 20.000 unidades. Entre 1964 a 1997, 153.758 foram construídas e/ou financiadas pelo Estado por meio dos SFH, Cohabs, HABI e CDHU (Silva, 1998).

Na grande maioria, foram realizados conjuntos habitacionais nas áreas periféricas. Neste processo, considerou-se a habitação como elemento sem inserção e sem relações com o contexto urbano, criando-se as famosas “cidades-dormitório”.

Com as mudanças políticas ocorridas ao longo da década de 80, alguns elementos passaram a ser percebidos como essenciais à habitação, ou seja, a localização, a presença dos equipamentos públicos, como escolas, hospitais, transportes, equipamentos de lazer, acesso, qualidade do espaço e do desenho urbano, e, principalmente, a permanência da população demandada, como também a participação da população no processo de elaboração do projeto, financiamento e obra. Dessa forma, o governo federal participou e assumiu esse compromisso com a Agenda Hábitat de 1996 na Declaração de Istambul.

Nas duas últimas décadas, houve também uma preocupação em relação às favelas e aos loteamentos clandestinos, desenvolvendo-se instrumentos legais de controle e de melhorias urbanas. Junto às favelas foram montados planos de urbanização, reconhecendo sua existência e passando a permitir o acesso à água, luz e esgoto, e até mesmo à construção de módulos em alvenaria. O grande impasse era, e é, o reconhecimento de propriedade, que em sua grande maioria não foi obtido (Taschner, 1987; Sampaio, 1990).

A população moradora de cortiços também obteve alguns projetos pontuais durante a gestão Erundina (1989-1992). Acostumada sempre a ser removida e expulsa, a população, que se utiliza dos serviços e equipamentos das áreas centrais, inserindo-se no mercado formal e informal, vivenciou alguns projetos no sentido de melhorar as condições de habitabilidade, permitindo a sua permanência no local, pelos projetos como o Madre de Deus e o Celso Garcia (Sachs, 1999).

Além dos números relativamente pequenos, é necessário lembrar que para conseguir atingir e comprovar a renda exigida pelos órgãos para participação nos

diversos programas habitacionais, “a população trabalhadora tem passado por uma extensão dos sacrifícios, com incorporação prematura de crianças e adolescentes à atividade produtiva, com dupla ou tripla jornada de trabalho das mulheres, com esgotamento físico dos empregados, sujeitos a jornadas extensas” (Brant, 1989: 57). Ainda assim, corre o risco de, após anos de pagamento, não conseguir acompanhar os juros e valores relativos à correção monetária e ter que retornar às favelas, cortiços, ou às ruas.

### 3. OS PROJETOS DE OCUPAÇÃO RECENTES DOS EDIFÍCIOS DO CENTRO

É no quadro colocado acima que se analisa o fenômeno das ocupações dos edifícios vazios por uma população explorada, marginalizada, no qual, por sua organização e movimentação, expõe os conflitos sociais e econômicos existentes na cidade de São Paulo. Na busca de sua sobrevivência e visibilidade apropria-se dos edifícios vazios localizados em áreas centrais, atuando na ilegalidade, questionando, assim, os direitos de propriedade e de moradia reconhecidos pelo Estado.

Desde o início da década de 80, algumas invasões de espaços e edifícios vazios foram citadas por alguns teóricos, invasões essas realizadas lentamente sem organização e que encontraram aceitação do poder público. Para Eva Blay, as invasões representam um processo de conquista do espaço urbano, uma vez esgotada a ocupação simples do mesmo (Blay, 1985).

Nos últimos anos, o processo e o número de ocupações em edificações se intensificaram. Entre 1996 e 1999, enquanto o poder público se empenhava em garantir os interesses imobiliários nas operações urbanas descritas, diversos edifícios na área central foram ocupados. Devido à atuação sistematizada na forma de ocupação nos últimos meses de 1999, houve reação de alguns setores conservadores da sociedade civil e do poder público e em dezembro cerca de três invasões foram frustradas, assim como três ações de reintegração de posse foram concretizadas (*Folha de S. Paulo*, 1999).

Desta forma, os movimentos organizados de luta por moradia têm pressionado o poder público e a sociedade civil no sentido da necessidade de uma política habitacional em que se considere a distribuição de renda, as condições de habitabilidade, de equipamentos locais, da qualidade urbana, aspectos como educação, escola, acesso à saúde e que se coloque em prática uma política urbana não-excludente.

O questionamento dos movimentos, também, busca uma reflexão sobre os projetos de melhoria urbana na área central, os programas de “revitalização” apoiados no discurso de esvaziamento do centro e de recuperação de área degradada. Reivindicam, assim, o direito de ocupação das áreas centrais. Hoje,

Sé e República detêm juntos uma população residente de 60.000 moradores, havendo uma população flutuante que chega a atingir 400.000 pessoas entre às 12 e 14:00 horas (Metrô, 1997). Dos 52.250 domicílios, 13.400 estão vagos (25,6%), resultando em inúmeros edifícios inteiramente vazios.

A renda média nos dois distritos é de R\$ 1.900,00. Há inúmeros equipamentos, tais como parques, praças, teatros, etc. A região é bem-servida de transportes coletivos com inúmeras linhas de metrô, trem e ônibus. Concentra uma grande quantidade de empregos, com densidade de 1.150 empregos/hectare, a maior na cidade. O valor de locação médio no mercado formal fica entre sete a nove reais por metro quadrado, relativamente baixo se compararmos ao valor pago nos cortiços, cerca de 10 a 12 reais por metro quadrado (Kohara, 1999).

Nessa direção alguns programas foram elaborados, tais como o Programa de Atuação em Cortiços (PAC) do governo estadual, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) do governo federal, e o recente Programa Morar Perto, da prefeitura. Ainda existem apenas alguns projetos pontuais. No caso do PAC, há um conjunto de duas torres no Pari, projeto do arquiteto Ruy Otake, com financiamento do CDHU (no valor de R\$ 35.000/unidade desconsiderando o terreno). No caso do PAR da Caixa Econômica Federal – CEF, foi entregue um edifício na rua Fernão Salles (projeto da arquiteta Helena Saia), no distrito da Sé. No Morar Perto foram assinados dois projetos, utilizando o financiamento do PAR.

No caso do PAR, o programa permite a viabilização de projetos voltados à recuperação do estoque imobiliário existente. O programa propõe a aquisição de edificações pela CEF, em que há a participação dos movimentos na indicação da edificação, do projeto e da demanda. Após os estudos de viabilidade necessários, a CEF libera, adquire e administra a execução da obra. Ela o cede como arrendamento, no qual após cerca de 15 anos o arrendatário passa a ser proprietário. O custo entre a compra do edifício e a reforma limita-se a R\$ 25.000,00, valor menor do que o custo das unidades produzidas nas áreas periféricas (Escritório Piloto, 1999).

O ponto positivo é a participação dos movimentos, a possibilidade de adequação dos edifícios para habitações de interesse social nas áreas centrais. A dúvida surge pelo fato de o financiamento ser um arrendamento, o que permite ao órgão financiador a retomada do imóvel, relativamente rápida no caso de inadimplência, que muitas vezes pode não evidenciar à população a diferença entre a participação de um programa de aquisição de habitação e um programa de arrendamento habitacional. Outro ponto é que o programa, como os demais existentes, não atinge a população com renda inferior a três salários mínimos e também não permite a gestão das obras pelos movimentos.

Esses programas foram elaborados, há recursos tanto no âmbito federal como no estadual, e estima-se a criação de fundos habitacionais municipais para o próximo ano. Além disto o recém-aprovado Estatuto da Cidade pode funcionar



Figura 2:  
Vale do Anhangabaú,  
edifícios vagos. Edifício  
Hotel São Paulo – Estudo  
atual de viabilidade pelo  
PAR

Crédito: Bomfim, 2001

como um elemento inovador, criando a possibilidade de colocar em prática instrumentos urbanísticos que viabilizem a execução dos programas habitacionais (Brasil, 2001).

Apesar da existência desses programas, não se tem verificado até agora uma política abrangente que realmente responda às necessidades existentes na cidade, tanto de renda como de atuação e gestão da população de baixa renda, havendo hoje diversos entraves.

Primeiro, a especulação imobiliária cria valores que impossibilitam a prática de uma política habitacional de interesse social em áreas de grande vacância, ou seja, a simples possibilidade de utilização de fundos da CEF gera uma valorização imobiliária que inviabiliza os projetos. Segundo, a burocracia excessiva na aprovação de projetos de readaptação das edificações e alterações de uso, que percorre cerca de 30 setores de diversos departamentos públicos, entre órgãos técnicos, de patrimônio, de

segurança de normas técnicas, é um outro fator considerável. E, por fim, a presença de inúmeros imóveis que passam por processos jurídicos longos, sejam de espólio ou de disputa financeira, retardam em pelo menos dez anos qualquer possibilidade de uso. (Figura 02)

É necessário, portanto, um empenho exaustivo das gestões no sentido da efetivação de novos instrumentos que permitam uma real redefinição da distribuição dos recursos públicos para as políticas habitacionais e das decisões necessárias ao apoio da capacitação da população, objetivando o bem-estar social, não se restringindo por leis e normas arcaicas, de maneira a concretizar os programas adequados e a diminuição das diferenças e desigualdades sociais explicitadas no espaço urbano.

#### 4. CONCLUSÃO

Conforme analisado no texto, as administrações municipais, na década de 90, atuaram de maneiras diversas na produção do espaço urbano. Na gestão de 1989-1992 havia uma preocupação de como os recursos públicos eram utilizados, definindo como prioridade a inclusão social da população de menor renda por meio dos projetos voltados à habitação social. As administrações seguintes, 1993-1996, 1997-2000, colocaram o poder público a serviço do interesse do grande capital, promovendo grandes projetos imobiliários.

Contudo, a existência de um grande estoque imobiliário vago, tanto comercial como residencial, demonstra que a produção imobiliária tem tido um

caráter especulativo, voltada à estreita parcela da população inserida nas classes alta e média-alta, criando uma oferta muito maior do que a demanda. Esse processo tem ocorrido pela concentração desses investimentos, tanto públicos como privados, em determinadas áreas da cidade, abrindo fronteiras de expansão do capital, em detrimento das outras áreas, inclusive daquelas em que a infraestrutura já se encontra consolidada.

Nesse momento, em função da aprovação recente do Estatuto da Cidade, cabe uma reflexão sobre as formas de gestão urbana que busquem uma maior inclusão social da população de baixa renda. Os novos instrumentos propostos podem e devem contemplar a questão habitacional, entendendo-se por habitação não apenas a unidade habitacional, mas também a questão do acesso aos serviços públicos e à infraestrutura, ou seja, a garantia do direito à cidade.

Segundo o estatuto, o plano diretor passa a ser o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano, contando com a participação popular em sua elaboração e revisão. A sua integração com o orçamento municipal irá dificultar a ação da administração municipal fora das prerrogativas estabelecidas pelo plano.

A produção imobiliária que vem ocorrendo na cidade de São Paulo tem ocasionado o aumento do estoque vago, que não cumpre com a sua função social. Cabe então à administração municipal, na elaboração do plano diretor com a comunidade, definir as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, principalmente nessas áreas dotadas de infraestrutura e qualidade ambiental onde exista grande quantidade desse estoque vago, podendo, assim, utilizar os instrumentos definidos pelo estatuto, tais como: o taxamento progressivo, a utilização compulsória e o direito de preempção, a fim de buscar a implementação de políticas públicas que busquem a inclusão social.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAPP. Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada. *Consolidado estatístico*. São Paulo: ABRAPP, ano I, n. 12, ano VIII, n. 12, 1992 e 1999.
- \_\_\_\_\_. *Fundo de investimento imobiliário*. São Paulo: ABRAPP/ICSS, 1995.
- AMARAL, Rodrigo. Remoção de favela supervaloriza a Berrini. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 ago. 1995. Caderno 1, p. 1.
- BLAY, Eva. *A luta pelo espaço*. Petrópolis: Ed. Vozes/Nobel, 1985.
- BOMFIM, Valéria, CHADAVERIAN, Pedra C. *Desigualdade socioespacial da cidade de São Paulo*. São Paulo: EPUSP, Texto mimeografado, 2000.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 1998.
- BRANT, Vinícius. *São Paulo: Trabalhar e viver*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- BRASIL. República Federativa. *Lei n. 10.257 de 10 de Julho de 2001*. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- DE MAGALHÃES, Cláudio. Social agents, the provision of buildings and property booms: The case of São Paulo. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 23, n. 3, p. 445-463, 1999.
- ESCRITÓRIO PILOTO. *Politécnica de Turim e Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Laboratório de cortiço*. São Paulo: Politécnica de Turim/EPUSP, 1999.

- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FOLHA DE S. PAULO. Ocupações em São Paulo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 dez. 1999. Cotidiano, p. 3.
- IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contagem nacional da população*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Censo demográfico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991 e 2000.
- JORNAL DA TARDE. As obras de Maluf. São Paulo, 26 jul. 1995. p. 2.
- KOHARA, Luis. *Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços: Estudos de casos na área central da cidade de São Paulo*. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. (Orgs.) *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- METRÔ. Companhia do Metropolitano de São Paulo. *Pesquisa origem-destino*. São Paulo: Metrô, 1997.
- NOBRE, Eduardo A. C. *Reestruturação econômica e território: Expansão recente do terciário na marginal do rio Pinheiros*. São Paulo, 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- PICCINI, Andrea. *Cortiços e reestruturação do centro urbano de São Paulo: Habitação e instrumentos urbanísticos*. São Paulo: Annablume, 1999.
- SACHS, Céline. *São Paulo: Políticas públicas e habitação popular*. São Paulo: Edusp, 1999.
- SAMPAIO, Maria Ruth H. *Heliópolis: O percurso de uma invasão*. São Paulo, 1990. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal. *Relatório Final da Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central*. São Paulo: Câmara Municipal, 2001.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura do Município. *Perfil socioeconômico do município de São Paulo*. São Paulo: Sempla, 2000.
- SCHOR, Maria Silvia, VASCONCELLOS, Marco A. S. *Diagnóstico e plano de ações*. São Paulo: Fipe/Sehab, vol. 1, out. 1997.
- SILVA, Helena Menna Barreto. *Terra e moradia: Que papel para o município*. São Paulo, 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *Habitação no centro de São Paulo: Como viabilizar esta idéia*. São Paulo: S.N., 2000.
- TASCHNER, Suzana. Política habitacional no Brasil: Balanço e perspectivas. In: II ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 1987. São Paulo. *Anais*, São Paulo: ANPUR, 1987.
- VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

## PALAVRAS-CHAVE:

Políticas públicas, mercado imobiliário, segregação socioespacial, renovação urbana, exclusão e inclusão social.

---

### **Eduardo A. C. Nobre**

Professor Doutor da FAUUSP.

### **Valéria C. Bomfim**

Mestranda em engenharia urbana da EPUSP-PCC (bolsista CNPq).