



PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
ESCOLA DE GESTÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:
A TRANSFORMAÇÃO DO ED. RIACHUELO / SP.**

ALEX LEAL MACEDO

GOIÂNIA,
2018

ALEX LEAL MACEDO

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:
A TRANSFORMAÇÃO DO ED. RIACHUELO / SP.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* do Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – MDPT da Pontifícia Universidade Católica de Goiás-PUC-Goiás, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Orientador: Profa. Dra. Lúcia Maria Moraes

GOIÂNIA,

2018

ALEX LEAL MACEDO

Catálogo na fonte Bibliotecária
Lana Keren de Mendonça - CRB1/2486 -
Pontifícia Universidade Católica de Goiás

M141h Macedo, Alex Leal

Habitação de interesse social a transformação do Ed. Riachuelo / SP [manuscrito] / .-- 2018. 103 f.; il.; 30 cm

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (mestrado) -- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, Goiânia, 2013
Inclui referências, f. 92-99

1. Planejamento urbano - São Paulo (SP). 2. Habitação - Interesse social - São Paulo (SP). 3. Habitação - cortiço - São Paulo (SP).
I. Moraes, Lúcia Maria. II. Pontifícia Universidade Católica de Goiás.
III. Título.

CDU: 711.4(043)

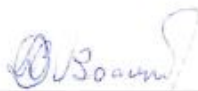
Alex Leal Macedo

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: A TRANSFORMAÇÃO DO ED.
RIACHUELO / SP**

Dissertação defendida no curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC Goiás, como parte das exigências para obtenção do título de mestre. Aprovada em 14/08/2018 pela Banca Examinadora constituída pelas professoras:



Dra. Lúcia Maria Moraes – Orientadora – PUC Goiás



Dra. Deusa Maria Rodrigues Boaventura – PUC Goiás



Dra. Janes Socorro da Luz – UEG

RESUMO

A sociedade e a comunidade são vistas sob o olhar antropológico, no qual se interagem socialmente, isto é, a sociedade envolve relações secundárias, impessoalidade nos vínculos, racionalidade nas visões, ações utilitárias. Para a comunidade as relações são mais próximas, envolvendo sentimentos, solidariedade, tradicionalismo, rigidez quanto ao controle social. Enfim, as relações entre a sociedade e a comunidades, formam um relacionamento que se imbrica e coexiste. Entre as várias teorias, que debatem sobre o direito à cidade e a moradia, no que concernem em termos legais, destaca-se a função social da propriedade. Viver a vida urbana seria experimentar o que a *urbes* tem para oferecer, ou seja, espaços de convivência e de encontro entre os diferentes grupos sociais e de classes. Mas, o que se observa é que há a segregação socioespacial, cujos espaços centrais são utilizados pela minoria rica, e os periféricos pelos pobres. Diante deste cenário é necessário repensar, reformular de forma justa o papel da cidade e de seus moradores. Essa dissertação busca debater a questão da habitação de interesse social em grandes metrópoles, para fins desse estudo aborda-se o Edifício Riachuelo, localizado no centro da cidade de São Paulo, um edifício comercial transformado para habitação de interesse social. Um exemplo prático de grande valia na região central de São Paulo, um empreendimento que representa a ocupação dos edifícios abandonados sem exercer a sua função social da propriedade. O edifício ilustra a importância do processo em torno das Habitações de Interesse Social, assim como, a preservação do patrimônio histórico da cidade.

Palavras-chave: Moradia. Cortiço. Metrópoles. Habitação de Interesse Social.

ABSTRACT

Society and community are seen under the anthropological gaze, in which they interact socially, that is, the society involves secondary relations, impersonality in the bonds, rationality in the visions, utilitarian actions. For the community relations are closer, involving feelings, solidarity, traditionalism, rigidity as to social control. Finally, the relations between society and communities, form a relationship that imbues and coexists. Among the various theories that debate about the right to the city, in what concerns in legal terms, the law stands out as what is justified in the perspective of the social function of property. To live the urban life would be to experience what city has to offer, that is, spaces of coexistence and of encounter between the different social groups and of classes. But what we observe is that there are in the cities socio-spatial segregation, whose central spaces are used by the rich minority, and the peripheral spaces for the poor. Faced with this scenario it is necessary to rethink, to rethink the role of the city and its inhabitants fairly. The purpose of this dissertation is to discuss the issue of housing of social interest in large metropolises. For the purpose of this study, Riachuelo Building, located in the center of the city of São Paulo, is a commercial building transformed into a social housing. A practical example of great value in the central region of the city of São Paulo, an enterprise that represents the occupation of abandoned buildings without exercising their social function of property. The building illustrates the importance of the process around the Houses of Social Interest, as well as the preservation of the city's historical heritage.

Keywords: Housing. Detached. Metropolis. Housing of Social Interest.

LÍSTA DE FIGURAS

Figura 01 – Ocupação desordenada na represa do Guarapiranga – SP	39
Figura 02 – Jardim Ângela – SP.....	40
Figura 03 – Edifício Sarajevo - Cortiço localizado no bairro de Santa Efigênia.....	42
Figura 04 - Fachada de um conjunto de cortiços	43
Figura 05 - Interior de um cortiço em São Paulo – Autor Fabio Cool.	43
Figura 06 – Edifício Riachuelo.....	67
Figura 07 – Localização do Edifício Riachuelo.....	68
Figura 08 – Fachada do Edifício.....	70
Figura 09 – 1º Pavimento	71
Figura 10 – 2º Pavimento	71
Figura 11 – 3º Pavimento	72
Figura 12 – 4º Pavimento	72
Figura 13 – 5º e 6º Pavimentos	73
Figura 14 – 7º Pavimento	73
Figura 15 – 8º ao 12º Pavimentos	74
Figura 16 – 13º Pavimento	74
Figura 17 – 14º Pavimento	74
Figura 18 – 15º Pavimento	75
Figura 19 – Cobertura 16º pavimento.....	75
Figura 20 – Bairro Cidade Tiradentes - SP.....	77
Figura 21 – Crescimento Demográfico.....	83
Figura 22 – Zona de Centralidade.....	86
Figura 23 – Limites do Centro antigo	87
Figura 24 – Edifício Paes de Almeida - SP	90
Figura 25 – Edifício Paes de Almeida - SP	90
Figura 26 – Destroços do Edifício Paes de Almeida - SP	91
Figura 27 – Edifício Dandara - SP.....	103
Figura 28 – Edifício Cineasta - SP	103
Figura 29 – Edifício Asdrúbal - SP	103

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPITULO 1 – O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL	122
1.1. Evolução das Cidades	155
1.1.1. Evolução das cidades brasileiras	199
1.2. Ocupação do Espaço Urbano	244
1.3. Descentralização das cidades.....	322
CAPITULO 2 - O DIREITO À MORADIA E A CIDADANIA	36
2.1. Cortiços e favelização	388
2.1.1. Cortiços	41
2.2. Função social da cidade e da propriedade.....	444
2.2.1. Os Movimentos sociais e a luta pelos seus direitos de cidadania	50
2.3. Estatuto das Cidades e planejamento urbano.....	58
2.3.1. Plano Diretor Estratégico de São Paulo	60
2.4. Ocupação do centro de São Paulo com HIS	62
CAPITULO 3 – EDIFÍCIO RIACHUELO, EMPREENDIMENTO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO CENTRO DE SÃO PAULO	66
3.1. Histórico e Localização	68
3.2. Modelo de Ocupação e Gestão – processo de reabilitação	69
3.3. Impactos da Implantação do Empreendimento no centro da cidade de São Paulo.....	76
3.4. Habitação contra Reurbanização	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	92
ANEXOS	100
Anexo A – Listagem de Favelas no município de São Paulo/2016	100
Anexo B - Imagens de outros edifícios revitalizados para HIS na Região Central de São Paulo.....	103

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro, sob a forma Federal, tem como incumbência primordial a busca do bem comum. Para tanto, o constituinte previu o pacto federativo a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, dotando-os de capacidade política para atender à finalidade precípua do Estado e os direitos da pessoa humana, como será abordado nessa pesquisa.

Nesse contexto, verifica-se um rearranjo político-administrativo, com ações devendo ser realizadas em conjunto e de forma sistematizada, a partir da opção por um modelo federativo de Estado, caracterizado pela cooperação e necessidade de coordenação no sentido de proteção e garantias de direitos da pessoa humana, entre eles o direito à moradia adequada e conseqüentemente o direito à cidade.

A questão habitacional nas grandes metrópoles como em São Paulo tem causado graves problemas sociais, pela falta de moradia intensificado dessa maneira submoradias, favelas, ocupações irregulares, invasões de áreas públicas e particulares. O que levou a criação de legislações específicas para buscar soluções para o problema legislativo.

As normas gerais que cuidam de habitação popular foram inicialmente estabelecidas pela Lei 11.124, de 16.06.2005³⁷², e complementadas pela norma mais conhecida a regulamentar o assunto, a Lei 11.977, de 07.07.2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no âmbito do Governo Federal, com reflexos diretos nos municípios brasileiros, com a implantação de programas habitacionais de Interesse Social.

Ressalte-se que a abrangência desta última Lei é mais ampla, uma vez que cuida de assuntos dos mais variados, todos com efeitos diretos e imediatos nas questões habitacionais urbanas, como regularização fundiária, desapropriações, lei de registros públicos, utilização de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para aquisição de casa própria e disposições do Estatuto da Cidade (EC), para fins de permitir a implementação de Programas Habitacionais destinados às populações de baixa renda.

A questão habitacional é um tema extremamente delicado e de difícil solução nos diversos municípios, apresentando-se um déficit habitacional no ano de 2002 de 5,24 milhões de unidades, sendo que 73,6% desse universo são compostos por famílias em domicílios com renda de até três salários mínimos (IPEA, 2013).

Diante do exposto essa pesquisa tem por objetivo principal debater a questão da habitação de interesse social em grandes metrópoles, para fins desse estudo aborda-se o Edifício Riachuelo, localizado no centro da cidade de São Paulo, um edifício comercial transformado para habitação de interesse social.

Como objetivos específicos se buscaram analisar o surgimento das cidades, dando ênfase ao processo de ocupação, seu processo de verticalização e urbanização por meio de uma abordagem histórica; apresentar o processo de favelização, criação de cortiços e do problema da falta de moradia nos grandes centros urbanos; discutir o papel dos movimentos sociais e das legislações que visam garantir a todos o direito à moradia com dignidade e; também, apresentar o estatuto das cidades e planejamento urbano.

A metodologia empregada é de caráter descritivo e exploratório apoiada em pesquisa bibliográfica realizada em livros, artigos, periódicos, dissertações e teses que abordam o tema em parte ou em sua totalidade. Foram selecionados conteúdos de arquitetura e urbanismo, ciências sociais e de direito. Ademais, a pesquisa empregou também pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de materiais produzidos pela Prefeitura do Estado de São Paulo, através de suas secretárias de habitação e de assistência social.

Para atender aos objetivos propostos, a dissertação foi dividida em três capítulos, além da introdução aqui apresentada e das considerações finais, referências e anexos. A divisão se deu com o propósito de proporcionar um entendimento completo sobre a transformação do Edifício Riachuelo em um projeto de habitação de interesse social.

O capítulo 1 “O desenvolvimento das cidades: contextualização Histórica e Conceitual” foi desenvolvida com o intuito de contextualizar as grandes metrópoles, trata-se de um capítulo amplo, que se respalda em conteúdo histórico e social para demonstrar como as cidades se desenvolveram ao longo do tempo, assim como, o processo que levou a sua ocupação.

Destaca-se na elaboração desse capítulo a contribuição de Léfèbvre (2004), Carvalho Filho (2006) e Castro (2006) no estudo sobre a evolução e desenvolvimento das cidades, ainda se destaca a análise da francesa Lei Cornudet, de 1919, pode ser tida como a primeira Carta do Urbanismo. Em relação ao desenvolvimento de São Paulo destaca-se o estudo de Kallajian (2016), a contribuição de Prestes Maia dentre outros.

Já visando uma maior delimitação sobre o assunto o capítulo 2 “O direito à moradia e a cidadania” mescla assuntos jurídicos com as questões sociais ao abordar um dos principais problemas das grandes cidades brasileiras: a favelização, o alto número de cortiços, as ocupações urbanas ocasionadas pela falta de moradia, além disso, apresenta uma análise da importância dos movimentos sociais que lutam pelos direitos de cidadania.

Ainda nesse capítulo é apresentado o Estatuto da Cidade e como se dá o planejamento urbano e, por fim, tem-se um tópico especial que trata da questão da ocupação dos edifícios abandonados no centro de São Paulo e das habitações de interesse social - HIS.

Após toda a análise teórica, o capítulo 3 exemplifica tudo que fora tratado na dissertação ao apresentar o processo de transformação do Edifício Riachuelo, localizado no centro de São Paulo, em uma HIS. Nesse capítulo destacam-se os estudos de Teixeira (2013), a análise do Retrofit do projeto.

CAPITULO 1 – O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL

Esse capítulo tem como propósito apresentar um estudo sintético sobre cidades, apresentando conceitos, passando por sua evolução até chegar à descentralização e verticalização das cidades ao longo dos anos. Trata-se de um capítulo com o propósito de situar o leitor sobre a evolução das cidades ao longo do tempo, para posteriormente, no próximo capítulo estabelecer um entendimento entre essa evolução e os problemas de falta de habitação que acomete as grandes capitais.

Para Dietzsch (2006, p. 1), a cidade é “mais do que simplesmente paisagem geográfica, a cidade se apresenta como um símbolo inesgotável da existência humana, como o lugar que deveria e deverá ser o do cidadão: daquele que habita a cidade”. Léfèbvre (2004), já diz que a sociedade se projeta, e quando esse fenômeno ocorre em um local, denomina-se *cidade*, ou seja, a *urbes* seria uma forma transitória entre o campo e a sociedade num todo. Em seu aspecto histórico, muitos veem a cidade como a expressão da industrialização.

Quanto ao urbano, Houaiss, define “[...] relativo ou pertencente à cidade, ou que lhe é próprio. [...] que ou o que vive na cidade, tem ocupação e hábitos típicos da vida da cidade”. Portanto, o urbano seria uma forma de afirmação do social, isto é, produto da industrialização. E para que haja ordem urbana, alguns teóricos defendem a intervenção e o controle do Estado, tais como, John M. Keynes, Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau, Immanuel Kant e outros. Sendo assim, em Léfèbvre (2004), há uma relação dialética entre a cidade e o urbano, pois, a cidade e o urbano são formas sociais.

Magnani (1996) faz um olhar antropológico, e diz que ambas são vistas de forma que se interagem socialmente, isto é, a sociedade envolve relações secundárias, impessoalidade nos vínculos, racionalidade nas visões, ações utilitárias. Para a comunidade as relações são mais próximas, envolvendo sentimentos, solidariedade, tradicionalismo, rigidez quanto ao controle social. Enfim,

as relações entre a sociedade e a comunidades, formam um relacionamento que se imbrica e coexiste.

Entre as várias teorias, que debatem sobre o direito à cidade, no que concernem a seus termos legais, destaca-se Trindade (2012, p.2), que defende como direito aquilo que “[...] se justifica na perspectiva da função social da propriedade”, também explicito na Constituição Federal de 1988. Nos dizeres de Moraes e Dayrel (2008) a Constituição assegura a todos o direito à propriedade que deverá cumprir com a função social, aprofundado a frente desta pesquisa.

Já para Léfèbvre (2004), o direito dado às cidades não passa de uma utopia, isto é, lutas populares que se levantam contra lógica de produção capitalista, que utiliza o espaço urbano como mercadoria, transformando-o em um dispositivo endentado ao trabalho do capital, pesquisa a ser detalhada no item dos Movimentos sociais e luta a pelos seus direitos de cidadania.

Viver a vida urbana seria experimentar o que a cidade tem para oferecer, ou seja, espaços de convivência e de encontro entre os diferentes grupos sociais e de classes. Para Trindade (2012, p. 4) “ter direito à cidade significa poder usufruir das vantagens, dos serviços e oportunidades oferecidas pelas boas localidades do sistema urbano”. Mas, o que se observa é que há nas cidades a segregação socioespacial, cujos espaços centrais são utilizados pela minoria rica, e os espaços periféricos para os pobres, abordado no item de favelas e cortiços no capítulo 2. Diante deste cenário é necessário repensar, reformular de forma justa o papel da cidade e de seus moradores.

O Estado é responsável por fazer valer as leis que vigoram para regulamentar a ocupação ociosa e desordenada do solo das cidades. Não de forma autocrática, mas democrática com a participação da população, para que haja superação das desigualdades sociais que caracterizam muitas das cidades no Brasil. Para Trindade (2012, p. 5) “Isso significa dizer que o direito à cidade inclui o direito à participação da sociedade organizada na gestão e na administração municipal”. Para Marshall (*apud* TRINDADE, 2012, p. 5), a cidadania é um *status*, na qual cada indivíduo tem a permissão de participar integralmente da política da comunidade onde ele vive, pois só assim ele sentirá conectado, e desenvolverá o sentimento de pertencer “[...] à comunidade mais ampla, esta circunscrita nos limites do Estado-nação”.

As cidades precisam ser compreendidas, de acordo com Dietzsch (2006, p. 1), a cidade deve ser vista e ouvida:

[...] sob o prisma de vários lugares e tempos, em diferentes perspectivas, nada mais pertinente que o delinear de um caminho que possibilite a escuta das vozes que ecoam, ou apenas sussurram, nos diferentes espaços de uma megalópole moderna, como São Paulo. No suceder contraditório de tempos, marcas e marcos, é possível que se vislumbrem não apenas o homem com suas memórias, sonhos e força criadora, mas também com seus vícios, seus medos e desesperanças.

De acordo com Fortuna (2013), a cidade precisa ser lida, mas há muitos que tentam impedir tal leitura, para que as mudanças ocorram. Lendo o passado, a cidade se revela, e simultaneamente a projeção de um futuro que se ambiciona. A cidade não é somente aquilo que se vê, mas aquilo que também não se vê. Portanto, a ação de um povo que mora dentro da cidade é impulsionada pela educação e o conhecimento, que conduz à luta contra qualquer forma de violência e exclusão. Embora, muitos acham que andar pela cidade fará de um cidadão um cidadão, é necessário mais do que isso “é preciso desvendar os seus símbolos, conhecer os meandros de seu tecido, interrogá-la e responder às suas perguntas”. (DIETZSCH, 2006, p. 1).

Para desencadear o processo que envolve o aprender e o ensinar a cidade, é necessárias ações flexíveis, que abrangem um todo, valorizando os aspectos culturais e educacionais, fortalecendo a urbanidade que envolve cada cidadão. Portanto, é imprescindível a leitura da cidade, procurando compreendê-la “[...] como uma construção humana que pode ser falada, escrita, reescrita, escutada, imaginada e projetada, em uma complementação flexível de linguagens e na interação de discursos passados e presentes” (DIETZSCH, 2006, p. 1).

O cidadão deve ter direito à própria cidade, não somente para vaguear por ela, acessá-la, mas para transformá-la de forma democrática, isto é, aprender a viver unidos, mesmo com as diferenças, conforme Fortuna (2013). Ele deve usufruir dos espaços públicos, dos serviços e de tudo que é necessário para uma boa qualidade de vida.

Como declara Tonucci (2013, p. 1), “o desejo de constituição do comum no encontro com o outro, na luta pela produção e apropriação do que sempre foi o nosso comum – a cidade” e assim essa pesquisa busca mostrar o exemplo do edifício Riachuelo que depois de passar por uma transformação construtiva passou a atender 220 famílias de sem tetos oriundos de ocupações.

1.1. EVOLUÇÃO DAS CIDADES

A evolução urbana decorre da complexidade dos elementos fundamentais da vida do homem na aldeia, como: o culto religioso de deuses familiares por aqueles com abrangência pela cidade; o aspecto político; as relações de vizinhança; a redução da autoridade dos anciãos contraposta pelos anseios dos jovens, contando para tanto com o apoio do soberano. O surgimento das cidades é acelerado com o processo de civilização, uma vez que os inventos tornam mais amplos o campo de possibilidades humanas.

É inegável a relevância da religião no processo de formação das cidades, sendo encontrada na assembleia, no senado, no tribunal e até mesmo no exército. Não apenas em relação à formação de cidades a religião produziu efeitos, mas também em relação a todas as áreas de atividade do homem. É possível verificar a relevância de sua influência nas comemorações, com grandes banquetes, realização de sacrifícios, datas reservadas ao culto de determinados deuses, entre outros tantos eventos marcados por aspectos eminentemente religiosos. Mesmo a elaboração legislativa, como resultado de atuação humana, tem bases na religião, já que os magistrados eram também pontífices, em razão do fato de que aquele que não conhecesse a religião não poderia conhecer o direito, pois este se identificava com as crenças então vigentes.

O que nos fez corroborar como o pensamento de Coulanges (2001, p. 154) de que a “Cidade foi fundada por uma religião e constituída como uma Igreja. Daí sua força, daí também sua onipotência e o império absoluto que a religião exerce sobre os seus membros”. O autor diz que numa sociedade organizada sobre tais princípios, a liberdade individual não podia existir, todos os cidadãos estavam submetidos às doutrinas da religião. A cidade e o Estado se apoiavam mutuamente e aparentava um só corpo um só poder. Coulanges realça que “os dois poderes associados e confundidos formavam um poder quase sobre-humano, ao qual a alma e o corpo estavam igualmente subjugados”.

A ideia de autonomia começa a ser desenvolvida a partir daquele momento histórico, em razão de cada cidade prezar sobremaneira um conjunto de ações exclusivamente suas. A partir desse sentimento nutrido pelos cidadãos, segundo

Fustel de Coulanges (2001, p.178), a autonomia constituía-se no “conjunto que compreendia o culto, o direito, o governo e toda sua independência religiosa e política”.

O processo de evolução da cidade, até a Revolução Industrial, inobstante verificar-se durante todo o período a realização de atividades comerciais, industriais, políticas e até mesmo militares, as cidades não apresentavam supremacia umas sobre as outras, em razão do forte caráter religioso que permeava toda a atividade humana até então. A supremacia da religião resultava em um fato interessante: o primeiro prédio público da cidade era aquele em que se realizavam os cultos aos deuses (MONT-MOR, 2006).

Com a evolução do processo urbano, o mundo greco-romano trouxe à humanidade as cidades-Estados, caracterizadas pela soberania, sem que isso fosse resultado da organização política, mas, sim, constituindo-se em um modelo que se espalhou por todo o Império Romano. Em razão das dificuldades de comunicação, porém, esse modelo não se propagou pelo Antigo Egito (MONT-MOR, 2006).

Apesar de relevante, o processo de evolução do poder local das cidades, consideradas aglomerações urbanas, mostrou-se insuficiente para atender às necessidades do homem. As características mais próximas da cidade dos dias atuais, com relevo para o aspecto urbanístico, só ganham destaque a partir da primeira metade do século XIX (MONT-MOR, 2006).

Segundo Silva (2012, p. 24), o processo de evolução apresenta o que estudiosos do tema nominam “cidade industrial moderna”, decorrente de uma organização humana complexa, abrangendo um processo educacional massificado, um sistema de classes social menos rígido e, talvez sua principal característica, o desenvolvimento tecnológico, consumidor de novas fontes de energia.

Ainda segundo o autor (2012, p.25-28), tem-se notícia de um novo estágio da evolução da cidade; com base no avanço tecnológico, assiste-se a uma difusão de serviços de natureza variada, que leva à desconsideração da necessidade de separação entre cidade e campo, admitida a unidade destes, trazendo a lume a “cidade pós-industrial”.

Ao discutir o espaço urbano, como a cidade de São Paulo, é importante considerar fatores sociais, históricos, políticos e econômicos, para melhor compreensão do todo. E, ao se discutir alternativas positivas para adequar o espaço às necessidades do mundo atual, deve-se procurar estabelecer uma relação

equilibrada entre os anseios da sociedade e a preservação do meio baseando-se em uma perspectiva sustentável.

O crescimento das cidades, como é o caso de São Paulo, observado por meio do processo de urbanização da sociedade, é um fenômeno recente no contexto histórico da humanidade. Em relação à expansão populacional, Silveira (2003, p.30), ressalta:

[...] foi alterando-se a partir da Revolução Industrial, quando a população mundial teve sua curva de crescimento alterada bruscamente, motivada pelo surgimento das sociedades com base na economia industrial, quando se registrou grande expansão urbana antes nunca verificada, numa evolução acelerada e de grande significância.

A partir da segunda metade do século XVIII, a urbanização se intensificou, e o número e o tamanho das cidades aumentaram de forma significativa. E, com o crescimento populacional e a consequente urbanização das cidades, o espaço urbano sofreu alterações consideráveis.

Para Rezende (1982, p.126):

[...] a cidade representa o espaço onde são reproduzidos os principais meios da própria produção capitalista. Como local de produção, organizasse com os espaços destinados à força de trabalho, habitação e acumulação do capital. Neste sentido, a produção do espaço organizado efetua-se de maneira coerente com o modo de produção dominante.

Ainda segundo a autora a cidade é resultante inacabada e em transformação, de intervenções reguladas por diferentes sistemas sociais e econômicos. A grande metrópole proporcionou o aumento do individualismo entre as pessoas. O que tornou a visão coletiva algo cada vez mais distante. Esta ideia é refletida nos estudos de Silveira (2003) que acredita que a cidade representa na estrutura capitalista, um espaço onde é permitida a criação dos principais meios da própria produção capitalista.

Neste contexto, as pessoas transformam seu estilo de vida, e passam a ter uma necessidade de deslocamento cada vez mais rápida e complexa, necessitando de um sistema de transporte eficiente para favorecer os acessos às diferentes áreas da cidade, onde se encontram atividades diversas. Para as:

[...] as pessoas deslocar-se-ão entre todos esses lugares com mobilidade crescente, exatamente devido à flexibilidade recém-conquistada pelos sistemas de trabalho e integração social em redes: como o tempo fica mais flexível, os lugares tornam-se mais singulares à medida que as pessoas circulam entre eles em um padrão cada vez mais móvel. (CASTELLS, 1999, p. 423)

A circulação urbana apresenta problemas relativos à questão das relações que ocorrem entre os diversos participantes do trânsito, que se traduzem em conflitos no espaço urbano e que tem como resultante maior número de acidentes, um dos principais conflitos na grande São Paulo, sendo explícito a conurbação entre os municípios que compõem a região metropolitana.

Assim, sobre o cuidar da urbanização, a Constituição Federal de 1988 impõe aos Municípios a elaboração de planejamento de suas ações; não só aquelas que produzem efeitos em seu território, mas também em relação àquelas que causam efeitos em seus vizinhos. Para cuidar deste último aspecto, foram concebidas três novas figuras com a missão de atender funções públicas de interesse comum: as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões.

Essas funções, somente agora, depois de transcorridos quase três décadas, começam efetivamente ser inserido no cenário político-administrativo nacional, como se observa na manifestação do prefeito de São Paulo, Fernando Haddad¹, acerca da criação de um Plano Diretor de caráter metropolitano, no sentido de atender às necessidades das cidades que integram a denominada Região Metropolitana de São Paulo.

Apesar da abrangência do Estatuto da MetrÓpole, com eficácia em todo território nacional, suas disposições não apresentam natureza cogente, vez que, se tal ocorresse, violaria expressamente a competência reservada aos Estados membros de instituírem as várias espécies de aglutinações de municípios.

O Estatuto da MetrÓpole enquanto norma editada pela União produz efeitos tão somente nas hipóteses em que se almeja a participação da União, em especial enquanto agente financiador ou de oferta de apoio técnico a quaisquer das espécies das aglutinações de Municípios. Em um cenário como o apresentado, evidencia-se a necessidade de avançar no estudo das Regiões Metropolitanas, na busca da fixação do conteúdo da expressão constitucional “funções públicas de interesse comum”,

¹ Fernando Haddad foi prefeito da cidade de São Paulo de 2012 a 2015.

sua e meios de prover com recursos estas atividades em face do regrado sistema orçamentário pátrio.

1.1.1. Evolução das cidades brasileiras

Nem todo núcleo habitacional constitui um centro urbano, uma vez que este, para que efetivamente seja assim considerado, exige o preenchimento de requisitos mínimos: população; produção, consumo e direito próprios; diversificação das atividades de natureza urbana; economia urbana com caráter permanente (SILVA, 2012). Verificados os requisitos que eleva o núcleo habitacional à condição de núcleo urbano, resta outra questão a ser enfrentada: este imediatamente passa a constituir uma “Cidade”.

Os estudiosos da Sociologia, em especial aqueles que estudam o fenômeno urbano, têm buscado oferecer e fixar conceitos de cidade. Para fazê-lo, propõem três concepções, das quais extraem conceitos. A primeira delas é a demográfica, ou seja, aquela que leva em consideração o número de habitantes, que varia conforme o país, com a Organização das Nações Unidas (ONU), propondo um número mínimo de vinte mil habitantes. A segunda delas é a econômica, tendo em conta a necessidade de que a própria população consiga satisfazer significativa parcela de sua demanda diária de necessidades no mercado local.

A terceira e última é fundada na ideia de subsistemas, tendo esta natureza administrativa, comercial, industrial e sociocultural, levando em conta, portanto, as várias facetas da vida do homem em sociedade em espaço urbano. No Brasil, as cidades somente passam a existir a partir de uma decisão de natureza política, ou seja, quando seu território é elevado à condição de Município, o que se dá mediante edição de lei estadual.

Sob a ótica do urbanismo, para Rodrigues (2013, p. 124): “A cidade deve ser compreendida como forma espacial e lugar de concentração da produção, circulação e consumo de bens, e serviços. A cidade que concentra e difunde o urbano, é um centro de decisão política”.

Para o também urbanista Monte-Mór (2006, p.142):

No Brasil as cidades são legalmente definidas pelos perímetros urbanos das sedes dos Municípios, e das vilas e sedes de distritos. Assim, territórios e populações urbanas são incluídos nos perímetros urbanos das cidades-

sede, e vilas-sedes de Municípios e distritos. Entretanto, pode-se hoje dizer que o espaço urbanizado se estende por regiões mais amplas, circunvizinhas ou não, cujos espaços de vida e de trabalho “urbanizados” se estendem mais ou menos densos, sobre territórios próximos e distantes em um processo expansivo que se iniciou no século XIX e se acentuou irreversivelmente no século XX.

Tendo em conta esses aspectos, Silva conceitua (2012, p.26) “cidade” no Brasil como: “núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população”.

Acolhem o conceito formulado pelo autor dois outros importantes estudiosos brasileiros, Carvalho Filho (2006) e Castro (2006), para quem “cidade é a sede do Município que lhe dá nome”.

O desenvolvimento histórico e a posição das entidades territoriais locais na estrutura estatal do Brasil se apresentam de forma bastante diversa do modelo de desenvolvimento europeu, uma vez que a base do Município brasileiro não é a cidade, mas, sim, a propriedade rural. Ao longo da evolução das aglomerações de natureza urbana no Brasil, algumas foram influenciadas pelos ciclos da mineração, da exploração da cana-de-açúcar e outras ainda pela atividade pastoril na região sul e assim tantas outras modalidades com as cidades planejadas para serem capitais de seus respectivos estados.

Na década de 1940, têm-se as cidades como contraponto em relação à área rural, ou seja, o desenvolvimento e as possibilidades delas em contraste com o atraso verificado no campo. Para Romanelli e Abiko (1991, p. 6), o crescimento da economia urbano-industrial e a conseqüente urbanização do Brasil produziu uma divisão territorial do trabalho que subordina o campo à cidade, bem como as cidades menores (com mesmo recurso, como população, equipamentos urbanos) às maiores.

É o caso da cidade do Rio de Janeiro, que na época foi tomada por estas intervenções urbanísticas (lá surgiu o primeiro zoneamento, em 1866) e ainda que tivesse obtido posteriormente mais de quatro planos desde 1930, todos foram um tanto quanto negligentes, principalmente em termos de enfrentamento da pobreza urbana (SOUZA, 2003).

Na história do planejamento brasileiro foram disseminados planos que projetaram e construíram cidades novas na intenção de seguir o urbanismo moderno

de Paris e Washington. A Cidade de Belo Horizonte foi uma das capitais planejadas (1897) e apesar de seu plano contar com uma estimativa populacional grande (200 mil), atualmente ela enfrenta problemas com loteamentos irregulares e ocupações urbanas situadas em lugares inadequadas para o uso habitacional devido à superpopulação (2,3 milhões). Nesse mesmo sentido ainda podemos citar outras cidades-capitais planejadas como Teresina/PI (1852), Aracaju/SE (1855), Goiânia/GO (1937), Brasília/DF (1960) e Palmas/TO (1990), cada uma com seu traçado urbano seguindo o modelo de planejamento da época.

Passados os anos das criações de cidades planejadas e na intenção de continuar com a ideia de dar uma roupagem modernista ao país (a exemplo, temos Brasília, como cidade bastante estudada mundialmente), a partir de 1950 surgiu um processo intenso de industrialização, com fortes mudanças na ocupação, produção e reprodução do espaço urbano. Já no final do século XX, verifica-se que as cidades brasileiras têm sua imagem associada a situações que permanecem até hoje, como a poluição, a violência, o trânsito absolutamente caótico. Tendo em conta esse cenário, bem como o fato de que a população mundial vive predominantemente nas cidades, verifica-se que estas representam local primordial da contradição que o mundo debate nos dias atuais (OSÓRIO e MENEGASSI, 2002).

As cidades são a síntese do país, conforme afirma Boaventura de Souza Santos; são o que têm de melhor e de pior, de diversidade e de complexidade. São metáforas, alegorias do mundo que vivemos, são laboratórios de estudos e pesquisas multiprofissionais entre essas o urbanismo e a arquitetura. Segundo Osório e Menegassi (2002, p.29), o quadro decorrente da globalização, no Brasil, é fruto do processo de urbanização que produziu um padrão de crescimento das cidades, de concentração urbana e de uso e ocupação do solo, retratando nossa modernização incompleta e excludente no contexto global.

A falta de planejamento urbano, para significativa parcela do território das cidades, provocou o crescimento das periferias, principalmente metropolitanas, e a consolidação de um mercado imobiliário, restritiva e especulativo. O frágil planejamento urbano adotado no país teve por base as experiências europeia e americana, fundadas em padrões de higiene e beleza, tendo por objetivo um desenvolvimento integrado e equilibrado, bem como o controle do crescimento, oferecendo tratamento meramente técnico às cidades brasileiras (WANDERLEY, 2009).

Segundo Wanderley (2009), no momento presente, para fins demográficos, o conceito adotado é o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, órgão oficial do governo federal incumbido de promover a realização de censos. Segundo o conceito oficial, é considerada cidade qualquer comunidade urbana caracterizada como sede de Município, independentemente do número de habitantes, considerando-se ainda prolongamento dela a parte urbanizada de seus distritos.

Cabe também trazer a classificação formulada pelo mesmo IBGE, portanto de natureza oficial, quanto à dimensão das cidades, tendo em conta seu número de habitantes: – pequena: de 500 a 100.000; – média: de 100.001 a 500.000; – grande: de 500.001 a 1.000.000; – metrópole: de 1.000.001 a 10.000.000; – megacidade: acima de 10.000.000.

Especificamente sobre São Paulo, têm-se o crescimento da economia no final do século XIX, a cidade tornou-se atrativa para imigrantes em busca de trabalho. Com a vinda exacerbada, estes muitas vezes ficavam mal alojados. A população passou de 23.243 em 1872 para 239.820 em 1900 e desencadeou uma crise habitacional, expandindo-se para todas as direções e abrindo novos bairros (KALLAJIAN, 2016).

Com o rápido crescimento da metrópole entre 1880 e 1900, a grande massa de imigrantes e trabalhadores passou a morar em diferentes tipos de estalagens, tais como cortiços, vilas operárias e, menos frequentemente, em casas autoconstruídas:

- Cortiços: casas cujos cômodos são alugados, servindo cada um deles como habitação para uma família e com instalações sanitárias comuns. Os cortiços se caracterizam pela má qualidade e impropriedade das construções, pela má qualidade de distribuição dos aposentos - que muitas vezes não possuem ventilação ou luz natural - e pela carência de saneamento e higiene.

Os banheiros são coletivos, há presença de ratos e baratas e falta de privacidade. Porém, existiam algumas vantagens de habitar em cortiços no começo do século, como cita Kowarick no livro *Viver em Risco: Habitar em cortiços apresenta vantagens*. A maior delas é estar “perto de tudo”, pois quase metade dos seus habitantes vai a pé, e três quartos gastam menos de trinta minutos para chegar ao local de trabalho. (KOWARICK, 2009, p. 116) Em relação aos cortiços o próximo capítulo tratará melhor do assunto, tendo em vista ter sido essa a função do Edifício Riachuelo após o mesmo deixar de ser um prédio de escritórios.

- Vilas operárias: grandes indústrias possuíam vilas em suas proximidades ocupadas pelos próprios trabalhadores. Algumas possuíam equipamentos complementares como igrejas, creches, área de lazer, armazém, entre outros. Negociavam com os trabalhadores salários menores em troca de aluguéis mais baixos.

- Casas autoconstruídas: ainda em menor quantidade, alguns trabalhadores adquiriam terrenos em áreas mais afastadas do centro e construíam suas próprias casas. Além de ser feitas de forma precária, sem garantias de segurança, sem rede de saneamento e pavimentação das ruas, o percurso até o trabalho era extremamente demorado pela falta de transporte coletivo nas áreas afastadas. É importante ressaltar a diferença entre casas autoconstruídas e a autogestão por mutirões, que surgiu na década de 70 e é utilizada até os dias, sendo adotada por diversas prefeituras (KALLAJIAN, 2016).

Neste tipo de construção, o trabalho em equipe é notório, visto que determinada comunidade participa do processo de provisão de suas casas em determinado programa desde o desenvolvimento do projeto até a própria construção. A participação é também obtida através do fornecimento da mão de obra – voluntária ou remunerada, com auxílio do governo no que diz respeito à provisão de terreno e também recursos e equipamentos (KALLAJIAN, 2016).

Durante as décadas de 70 e 80, o Centro passou por um acelerado processo de esvaziamento propiciado pelo próprio Estado, ao concentrar grandes investimentos públicos no setor sudoeste da cidade, tais como expansão viária, intervenções urbanísticas e zoneamentos especiais (KALLAJIAN, 2016).

A região central passou a disputar com as novas centralidades os investimentos imobiliários, especialmente de habitações de médio e alto padrão e sedes de escritórios. Dessa forma, no extremo da organização espacial estão os segmentos populares e a mão de obra trabalhadora, constantemente empurrada para os perímetros periféricos da cidade sob acusações de reproduzirem um estilo de vida bem distante do que é considerado aceitável, higiênico, belo (e rentável) aos padrões urbanos da elite paulista. (KALLAJIAN, 2016).

O núcleo central da cidade se deu entre os centros velho e novo até 1968, quando este passou a instalar-se na Avenida Paulista. Nela, construíram-se obras de alargamento de vias e modernização das construções e o local passou a abrigar empresas do setor terciário como bancos e grandes escritórios, além de abrigar o

setor residencial de alta renda. Novas obras viárias foram implantadas e na década de 90, as novas centralidades deslocaram-se para a Avenida Faria Lima e imediações da Marginal Pinheiros, mesmo tendo grandes carências em relação à acessibilidade e transporte público (KALLAJIAN, 2016).

O centro de São Paulo, apesar de possuir maior metragem útil em relação às outras centralidades, possuía também o maior número de edifícios desocupados. Outra razão do esvaziamento do Centro foi à obsolescência dos edifícios, que não possuem as condições necessárias para novas tecnologias de escritório e segurança. Poucos imóveis possuíam lajes superiores a 600m², sistemas de refrigeração, suporte para aumento de consumo elétrico, entre outros. A desvalorização ainda se deu pela crescente presença do comércio ambulante que tomava as ruas e pela insegurança (KALLAJIAN, 2016).

1.2. OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Para entender a ocupação do espaço urbano em São Paulo é preciso compreender antes o que antecede e a que modelos à cidade se inspirou. A francesa Lei Cornudet, de 1919, pode ser tida como a primeira Carta do Urbanismo, composta pela imposição da formulação e execução de planos reguladores para as cidades com mais de 10.000 habitantes. Eram os Planos de Extensão e Embelezamento que, por sua vez, foram direcionados, em grande parte, para “a reconstrução dos estragos de guerra, organização do crescimento, renovação dos centros, controlando as transformações e dando forma às cidades”. No mesmo ano foi criada a École pratique d’Études Urbaines et d’Administration Municipales, sucedida em 1924 pelo Institut d’Urbanisme de l’Université de Paris, estabelecendo em definitivo o ensino do urbanismo (LAMAS, 1993).

A Escola Francesa incorporou aos planos alguns princípios universais, tais como a necessidade de observação e compreensão da cidade antes de nela intervir e a interação pluridisciplinar como essencial à metodologia de realização dos planos.

Através do plano e numa visão integrada, eram coordenadas questões de natureza diversa: das infraestruturas e arruamentos a habitação e equipamentos, com um forte sentido estético do ordenamento urbano. (...) O urbanista é ‘não aquele que, tendo outra preparação, considera a cidade como tal no seu campo de atividade, mas aquele para quem a

cidade, na sua unidade orgânica própria, forma o centro de pesquisas e que só considera as outras ciências na medida em que têm relações com a cidade', ou como refere V. Desna, a fim de ser tratada como convém, esta ciência (o urbanismo) requer aptidões que não são o simples somatório dos conhecimentos do arquiteto, do engenheiro, do sociólogo, do urbanista, do administrador, do higienista, do geólogo, do climatologista, do geógrafo, do naturalista, do historiador, do etnógrafo, etc. O urbanismo, embora informado por todas essas ciências (suas auxiliares) no que se refere à cidade, compõe por si mesmo um conjunto orgânico cuja essência não se situa nos pormenores, mas nas relações vivas entre esses elementos. (LAMAS, 1993, p. 259-260)

Paris foi palco, nos idos de 1922, da exposição La Villa Contemporaine (Plano para Cidade Contemporânea para Três Milhões de Habitantes), em que o arquiteto e urbanista suíço Le Corbusier inovou ao apresentar um esquema de cidade com elevadíssimas edificações destinadas às atividades laborais, de caráter público ou privado, separadas por edifícios de apartamentos residenciais de oito andares (dispostos em ziguezague) e vastos espaços abertos, posto que as construções chegavam a ocupar parcela mínima da área urbanizada.

Numa perspectiva macro, Le Corbusier assume a metrópole, a cidade de grande número de habitantes, buscando para ela uma organização territorial. Pensa numa cidade de três milhões de habitantes e estabelece para eles uma classificação: os urbanos, que trabalhariam na área central e habitariam na sua envolvente direta e que seriam cerca de meio milhão; os suburbanos, operários que viveriam nas cidades-jardim e trabalhariam nas fábricas da periferia; os mistos, que também habitariam nas cidades-jardim, mas trabalhariam na área central. (CARVALHO, 2003. p. 44).

A influência da Cidade Contemporânea e da Cidade Radiosa de Le Corbusier alcançou lugares distantes, como o Japão e o Brasil, atingindo diretamente, neste último país, as ações de Oscar Niemeyer e Lúcio Costa, haja vista a construção de Brasília, nos parâmetros do Plano Piloto.

Este seria o núcleo da cidade, em cujo centro encontra os principais terminais de transporte; núcleo que seria circundado por áreas verdes e cidades-jardim. A "cidade contemporânea" de Le Corbusier privilegiava os aspectos arquitetônicos e secundarizava o organismo urbano, demonstrando seu afastamento da prática urbanística e da gestão das cidades.

Alguns anos mais tarde (1930), Le Corbusier expôs um novo ideal de planejamento urbano: La Ville Radieuse (Plano para Cidade Radiosa). Dessa vez, apta a receber e a ser guiado pela luz solar, num amplo ambiente arborizado

cortado por vias e com esparsas construções para habitação, acompanhada de equipamentos e serviços – condenados ao exílio o quarteirão e a rua-corredor.

Na Europa também havia uma nova realidade urbana na segunda metade do século XIX, ensejada pela industrialização capitalista que tomava de assalto às cidades pré-capitalistas. Surgiram grandes hotéis, lojas e prédios públicos, abriram-se avenidas, chaminés pontuavam a paisagem, operários se aglomeravam em moradias precárias e doenças alastravam-se. Tais mudanças também despertaram o interesse de vários críticos, fazendo inclusive surgir a sociologia positivista do francês Émile Durkheim, que logo ganhou mundo com a ideia de que a sociedade teria um padrão normal de funcionamento na base da cooperação e da solidariedade sob normas morais e jurídicas – o desvio seria considerado como patológico. Desse modo, as sociedades modernas do início do século foram definidas como doentes, pois estavam sujeitas a mudanças bruscas de conhecimentos e valores (CUSTÓDIO, 2004).

No espaço urbano isso se materializaria em habitações coletivas ou individuais separadas por espaços abertos, vazios e áreas verdes – numa classificação e separação das funções de trabalho, habitação, lazer e numa preocupação estética com as linhas retas. A homogeneidade obedecia uma lógica padrão que era sinônimo de ordem, uma ordem positivista que levaria ao progresso. Em verdade, buscava-se assegurar as condições gerais de produção capitalista de forma autoritária (CUSTÓDIO, 2004).

Um parâmetro para alguns princípios progressistas foi, sem dúvida, o trabalho efetuado pelo barão George Eugène Haussmann em Paris, quando esteve à frente do posto de Préfet de la Seine, entre 1853 e 1870. O barão concebia o espaço urbano como um organismo que deveria operar com funcionalidade. Para tanto, valeu-se de demolições, abrindo grandes avenidas em linha reta, urbanizando, saneando extensas áreas, deslocando os menos favorecidos para a periferia, construindo edificações públicas, renovando e ampliando os serviços públicos de esgoto, iluminação, hidráulica e transporte (CUSTÓDIO, 2004).

Grosso modo, essas discussões chegaram ao mesmo período em que a cidade de São Paulo passava por profundas mudanças ensejadas pela economia cafeeira. A burguesia fazia turismo e/ou estudava no exterior e de lá importava as novidades. As influências se fizeram mais concretas com a inauguração da Escola Politécnica, em 1893, constituída por um corpo docente inicialmente composto por

professores europeus portadores de um conhecimento que passaria a ser exercido pelos engenheiros e arquitetos formados em São Paulo (CUSTÓDIO, 2004).

Também em 1930, foi proposto por Prestes Maia o principal projeto do período, o Plano de Avenidas, que consistia basicamente no seguinte:

Um perímetro de irradiação envolvendo a Praça da Sé, o Parque D. Pedro II, o Vale do Anhangabaú e a Praça da República. No sopé do Pátio do Colégio seria criada a Praça da Estrela, rodeada de avenidas (como a criada em Paris por Haussmann), da qual ainda sairia um túnel até o Vale do Anhangabaú. O Sistema Y compreendia a construção das atuais avenidas 9 de Julho e 23 de Maio com a Av. Prestes Maia-Av. Tiradentes, correspondendo à haste do Y. Levava ainda em conta a remodelação do Parque do Anhangabaú, a reconstrução dos Viadutos do Chá e de Santa Ifigênia, a construção do conjunto Sé- Palácio-Estrela, na Rua 25 de Março, para onde algumas radiais convergiriam. Preconizava a abertura de novas vias radiais e a remodelação das já existentes, tendo agido sobre as Ruas Florêncio de Abreu e Brigadeiro Tobias, a Av. Anhangabaú Inferior, a Av. Tiradentes e a Rua Voluntários da Pátria, ao norte; as Avenidas Rangel Pestana e Celso Garcia, para nordeste; as Avenidas do Estado e Dom Pedro I, para sudeste; as Ruas da Liberdade, Domingos de Moraes e Brigadeiro Luís Antônio, para o sul; a Rua da Consolação e a Av. Rebouças, para sudoeste; a Av. São João, a Rua das Palmeiras e a Av. Água Branca, para oeste. Quanto à implantação de perimetrais, a primeira linha perimetral seria a do Perímetro de Irradiação, a segunda seria a formada pelo caminho das ferrovias a ser removido para as margens do rio Tietê e a terceira, pela implantação de um circuito de parkways formado pelas vias marginais Tietê e Pinheiros, interligando os parques da cidade. Ensejava também a manutenção e a remodelação dos Parques do Ipiranga, D. Pedro II e da Independência, a canalização do rio Tietê – para aproveitá-lo para a circulação viária, ferroviária, navegação e lazer –, a destinação de suas margens de um lado para as estradas de ferro e de outro para as residências e passeios e ainda para áreas industriais, a canalização dos rios Pinheiros e Tamanduateí e a unificação das várias linhas ferroviárias existentes em estação única, na altura da Ponte Grande, que seria remodelada com a construção de um monumento e de um parque esportivo nas margens do rio. Fez ainda muitas considerações gerais, por exemplo, sobre transporte coletivo, arruamentos, zoneamento [zoning], política de terras públicas, quarteirões, habitações populares, aeroportos, portos fluviais, descentralização das atividades com a implantação de centros secundários, conquista e urbanização das várzeas do Tietê (CUSTÓDIO, 2004, p. 82).

Desse meio século de urbanismo em São Paulo, pode-se dizer que os planos e intervenções se fizeram sentir, sobretudo nas áreas centrais e nas várzeas: houve a implantação de áreas de lazer e recreação concretizadas nos parques, nos passeios públicos, no ajardinamento e aformoseamento das praças. Implantaram-se serviços públicos de abastecimento de água, coleta de esgotos, iluminação pública, transportes coletivos, circulação, limpeza e segurança pública.

Construíram-se prédios públicos e, para tanto, demoliram-se casas, igrejas e lojas. Houve uma preocupação com a salubridade, executando-se vários aterros,

canalizando córregos e iniciando-se a retificação dos rios Tamanduateí, Pinheiros e Tietê. Para a periferia inexistiam projetos. É possível caracterizar as atuações do período como as de um (pré)urbanismo de concepção sanitário-viário, pelo menos até meados da década de 1920. Entretanto, progressivamente predominou o aspecto viário sobre o aspecto sanitário, como se observou por ocasião da implantação do Plano de Avenidas. Houve uma mescla dos modelos progressista e culturalista de urbanismo moderno. Em Prestes Maia, por exemplo, é inegável a influência de Haussmann.

Foram pregados como princípios da organização urbana: uma cidade verde com grandes áreas livres; grandes construções pontuais (edifícios altos sobre pilotis); grandes blocos/torres dispostos em função de um eixo; unidades de habitação com seus equipamentos elementares (LAMAS, 1993).

Outros marcos da cidade moderna, levados a cabo principalmente no período entre guerras, que serviram de orientação para os responsáveis pela gestão urbana foram os CIAM (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna), cujas fases foram: de 1928 a 1933, em que enfatizam os problemas habitacionais; de 1933 a 1947 (com maior influência), voltaram-se para o planejamento urbano (funcionalismo); de 1947 a 1959, almejaram a construção de cidades que atendessem às necessidades emocionais e materiais do homem.

Impossível aqui não ser mencionada a Carta de Atenas, composta pelas conclusões do IV CIAM, realizado em 1933, apesar de divulgada tão-somente oito anos depois. O dito documento serve descaracterização da cidade moderna e norteou (ou deveria nortear) inumeráveis normatizações urbanísticas e ações governamentais a partir de então. Pautou-se em 95 pontos doutrinários e programáticos, distribuídos em três partes:

A primeira parte (pontos 1 a 8) abordou observações sobre os centros urbanos, tais como: a cidade é parte de um conjunto econômico, social e político, inserido em uma região; é necessária a conciliação entre o individual e o coletivo; a existência das urbes é influenciada pelas situações geográfica, topográfica, econômica e política; a História definiu as características da cidade; os preceitos de desenvolvimento das cidades sofrem mudanças contínuas; a “era da máquina” leva ao congestionamento desordenado das áreas urbanas e ao esvaziamento das terras.

A segunda parte (pontos 9 a 70) relatou o estado crítico das cidades e do atendimento às suas funções-chave, ao asseverar que:

- Quanto à habitação: há elevada concentração de habitantes em núcleos históricos; nas urbes com elevada densidade demográfica as condições de habitação são nefastas, sem espaços verdes, sem conservação das construções e habitada por classes sociais em nível de pobreza; a expansão das cidades destrói as áreas verdes circundantes e amplia a desordem higiênica; os bairros mais densos se localizam nas zonas menos favorecidas e as habitações ricas ocupam as áreas mais favorecidas, sendo esse fator ocasionado por disposições edilícias de zoneamento; é arbitrária a distribuição das construções de uso coletivo; as escolas, não raro, estão afastadas das habitações; os subúrbios não são planejados e não são devidamente ligados à cidade; muitos subúrbios são aglomerações de barracos sem infraestrutura; a higiene deve ser prioridade nos setores habitacionais; densidades razoáveis devem ser impostas; os modernos recursos técnicos devem proporcionar o erguimento de construções elevadas, entremeadas por grandes superfícies verdes.

- Quanto ao lazer: as superfícies livres são poucas e mal destinadas ao uso coletivo; as raras instalações esportivas são instaladas em caráter provisório; as áreas de lazer estão mal articuladas à cidade; todo bairro deverá conter área verde necessária à prática de jogos e esportes; os quarteirões insalubres devem ser demolidos; espaços devem ser destinados a acolher estabelecimentos de ensino e construções de uso comunitário ligado à habitação.

- Quanto ao trabalho: os locais de trabalho não estão dispostos racionalmente no complexo urbano; a ligação entre habitação trabalho impõe percursos desmesurados (devem ser reduzidos); as horas de pico dos transportes acusam um estado crítico; ausência de programas para a instalação de indústrias (devem ser separadas das habitações por zonas verdes); os escritórios, concentrados nos centros de negócios, são objeto de forte especulação; as zonas industriais têm quiseser contíguas à estrada de ferro, ao canal e à rodovia.

- Quanto à circulação: a rede de vias urbanas é um conjunto de ramificações em torno das grandes vias de comunicação, que não correspondem aos atuais meios de transporte mecânicos e expansão verificada nas cidades; a largura das ruas é insuficiente; a malha das ruas apresenta-se irracional, sem precisão, flexibilidade, diversidade e adequação; devem ser feitas análises baseadas em

estatísticas do conjunto da circulação na cidade e sua região; as vias de circulação devem ser classificadas conforme sua natureza e construídas em função dos veículos e de suas velocidades; as ruas devem ser diferenciadas de acordo com suas destinações (ruas de residências, ruas de passeio, ruas de trânsito, vias principais); os valores arquitetônicos devem ser salvaguardados.

A terceira parte (pontos 71 a 95) reuniu conclusões do IV CIAM, dentre as quais a indicação de que: o urbanismo possui como pilares as funções-chave supramencionadas; os planos determinarão a estrutura de cada um dos setores atribuídos às funções-chave; é urgente a necessidade de estabelecimento de programas urbanísticos, promulgados por leis que permitam sua realização; há urgência também quanto à imprescindibilidade de se regulamentar, por meio legal, a disposição de todo solo útil, harmonizadas necessidades individuais e coletivas; o interesse privado será subordinado ao interesse coletivo.

Os conceitos da cidade moderna, que se mantiveram vivos até a década de setenta do século XX, voltava para o atendimento das necessidades biológicas, psicológicas, sociais e funcionais do homem. Os modelos de cidade moderna fortaleceram-se no pós-guerra diante do congestionamento nas cidades e da falta de condições de higiene nas mesmas; da demanda de construção de habitações e de novas cidades em substituição às que foram destruídas; das novas potencialidades diante do desenvolvimento tecnológico (urbanismo futurista, progressista).

Circunstâncias essas que ensejaram a intervenção pública no que pertence ao ordenamento das cidades e à oferta de solo urbanizado. Um pouco antes, mas destacadamente a partir do decênio em exame, os domínios do “protótipo futurista” de Le Corbusier e de outros arquitetos/urbanistas perderam vitalidade, sofrendo ferrenho ataque antimodernista.

O aumento vertiginoso da densidade urbano demográfica havia reduzido e as análises das urbes revelaram que aquele modelo não atendia aos anseios da população. A partir de então a cidade pós-moderna vem se configurando, nas últimas décadas, como forma urbana híbrida que mescla, em algumas ou em muitas características, as versões históricas anteriores; presentes infindáveis modos de inserção de seus elementos morfológicos.

Graças ao poder evocativo e construtivo destes termos (fragmento, heterogeneidade, descontinuidade, desordem, caos), a cidade contemporânea

parece para muitos como um confuso amálgama de fragmentos heterogêneos, no qual não é possível reconhecer nenhuma regra de ordem, nenhum tipo de racionalidade que a faça inteligível. No entanto, como Henry Miller apud Secchi (2006, p.88) disse uma vez, “confusão é uma palavra inventada para indicar uma ordem que não se compreende”.

Foi minorada a ação do arquiteto perante acrescente relevância das disciplinas não espaciais no processo de planejamento, posto que “o planejamento urbanístico desenvolve o seu interesse disciplinar para questões de programas, quantidades, esquemas distributivos e funcionamento, decisões políticas e económicas, estratégias financeiras e sociais” (LAMAS, 1993, p. 77).

O desenho, por si só “ordenador da ocupação do solo”, perde terreno para o planejamento dinâmico-interdisciplinar, e a cidade contemporânea adquire nuances de “cidade interativa”, ao efetivamente ser interligada aos mais diversos segmentos acima referidos.

Nas últimas décadas o urbanismo foi absorvido pela normatização e refletiu a atuação do Estado de Direito Social – intervencionista e assistencialista – em uma grande gama de países (notada e primeiramente os europeus).

Numa primeira fase (do fim da 2ª Guerra Mundial ao início dos anos 70) se constata: a Administração Pública deixa de exercer um urbanismo de salvaguarda e assume papel ativo e operacional; surge o urbanismo de concertação, com interação entre Estado e autarquias locais ou entre Poder Público e particulares; o plano transborda os limites municipais e ocupa papel de destaque e ampliado para açambarcar a “multiplicidade de fins” ligados à ocupação, uso e transformação do solo; a propriedade perde o caráter de direito absoluto e adota conformação fixada por lei; criam-se novos instrumentos ante especulativos do solo e de execução dos planos urbanísticos; emergem nos ordenamentos jurídicos as primeiras leis gerais em matéria urbanística.

Em sua segunda fase (dos anos 70 aos dias atuais), mergulhada na complexidade de um mundo globalizado, apura-se: preocupação com a qualidade de vida; aparecimento de “associações” destinadas à atuação com fins urbanísticos e ambientais; crescimento das questões litigiosas urbanísticas; o urbanismo quantitativo cede espaço ao qualitativo; normas e ações de proteção aos patrimônios histórico, arqueológico, artístico, natural, paisagístico; redução da expansão das cidades e valorização das operações de reestruturação e renovação

urbana; adoção de formas de descentralização de competências em sede de gestão governamental urbanística; descoberta de novas modalidades de participação dos cidadãos na elaboração e execução dos planos (CORREIA, 2008).

1.3. DESCENTRALIZAÇÃO DAS CIDADES

Ao estudarmos a evolução da ocupação urbana sob o aspecto estrutural percebe-se a priori que o solo de uma determinada região serve como apoio das estruturas físico-espaciais criadas em função da busca pelo atendimento às necessidades dos indivíduos que nela residem (SANTOVITO, 2004).

Historicamente os empreendimentos comerciais tendem a se concentrarem em um único local, e a explicação básica para este fenômeno segundo Santovito (2004, p.30): “o resultado da necessidade das empresas de transportarem insumos e produtos acabados, beneficiando-se da economia de escala”. Verifica-se isso nas cidades que se desenvolveram até a metade do século XIX, hoje, portanto, verificamos novos agrupamentos comerciais em outras regiões do espaço urbano.

A localização da propriedade tem papel importantíssimo nas abordagens microeconômicas, onde são analisadas as condições limitadas ao ambiente do empreendimento, quanto nas macroeconômicas, onde são realizados estudos de mercado e estudos setoriais. Neste sentido, Santovito (2004, p.87): “Entende-se por localização não apenas o sítio onde se concentram os empreendimentos, mas antes pelo conjunto de características como infraestrutura urbana, acessibilidade e presença de serviços públicos que este local oferece”.

Os avanços tecnológicos contemporâneos e a preocupação das empresas com a qualidade de vida dos seus funcionários fazem com que busquem locais para implantação e desenvolvimento de suas atividades, fazendo surgir movimentos de descentralização verificados em várias metrópoles.

Barbosa apud Santovito (2004) aponta duas forças motivadoras que atuam sobre o ambiente da cidade: a primeira surge dos interesses e aspirações individuais e a outras, são os interesses da coletividade, que visam organizar, planejar e regulamentar os interesses individuais diversos.

Com relação à atuação dos empreendedores, até meados da década de 80 os estudos sobre a evolução urbana consideravam a atuação de grupos sociais locais homogêneos como fator primordial para a indução do surgimento dos centros de negócios (SANTOVITO, 2004).

Os diversos mercados de escritórios apresentam uma tendência básica, a relação entre oferta e demanda. Em termos nacionais, percebe-se que no início da década de 90 este mercado sofreu forte impacto na demanda, em função do advento de novas tecnologias de comunicação e das fusões de grandes companhias que acarretam na diminuição das necessidades dos espaços (SANTOVITO, 2004).

Os ciclos imobiliários deste tipo de construção são representados para analisar as flutuações que podem ocorrer dentro de um mercado. Ou seja, uma pequena oferta, diante da demanda, pode diminuir o crescimento econômico da região por dificultar a entrada de novos escritórios, impondo altos preços e custos. Do outro lado, o excesso de nova oferta acarreta inflação de custo da terra e também da construção (SANTOVITO, 2004).

O espaço geográfico pode ser distinguido em três níveis de tratamento para análise econômica a distância, a superfície e o lugar (SANTOVITO, 2004). Dentro do espaço geográfico surgem os aglomerados que são representados pelas economias de escala dentro da empresa; depois pelas economias de localização e o conceito de economias urbanas.

A cidade vista enquanto ambiente econômico é vista como um local privilegiado capaz de auto-organizar. Cerqueira (2004, p.33) define cidade como “um modo de organização social que resultada do jogo combinado de fatores culturais, sociológicos e econômicos”. Para o autor o crescimento das cidades deve ser analisado, por quatro maneiras: a questão demográfica (aumento da população, ritmo de urbanização), espacial (extensão geográfica), econômica (aumento do produto e renda) e aspectos sociais.

O desenvolvimento de sistemas de circulação que possibilitam a melhoria do sistema de transportes, e viabilizam o deslocamento das pessoas no espaço urbano, adquire cada vez mais importância nessa atual fase relacionada às cidades, e às novas funções econômicas e sociais que vivencia.

Um rearranjo, então, se faz necessário para que o espaço se adeque a essa nova forma de organização socioeconômica, agora mais urbanizada. Essas mudanças acontecem em várias partes do mundo. A partir dos anos 1920, os

Estados Unidos da América - EUA fizeram modificações evoluindo para a organização de sistemas viários mais amplos, e colocando o veículo automotor como expressão de dominação. Em alguns países europeus, as adaptações começaram a existir de forma mais acelerada a partir da segunda guerra mundial.

Neste contexto, o automóvel adquiriu uma importância crescente. Isso aconteceu, segundo Vasconcelos (2003), na medida em que o desenvolvimento econômico diversificava as atividades e gerava novas classes médias ávidas por mobilidade social.

Na América Latina, em função das constantes crises econômicas das décadas de 1950 a 1970, os sistemas de ônibus e as políticas de transportes reforçaram as desigualdades, possibilitando aos automóveis a ocupação de grande parte do espaço disponível para a circulação, proporcionando diferenças expressivas em relação às condições de transporte e acessibilidade entre as pessoas.

Na década de 1980, em função, principalmente, da globalização da economia, o espaço urbano e as condições de vida nas cidades foram novamente alteradas, contribuindo para que as pessoas migrassem do transporte público para o transporte particular.

À medida que a necessidade de deslocamentos foi aumentando, o espaço urbano foi se modificando, e de acordo com Vasconcelos (1996, p.56) essas intervenções no espaço foram feitas, beneficiando setores específicos da sociedade:

Assim, as classes médias tiveram suas necessidades de deslocamentos atendidas com mais presteza e eficiência, ao passo que os setores dependentes do transporte público permaneceram submetidos a más condições médias de circulação. A forma mais direta de atendimento das necessidades das classes médias se deu pela adaptação do espaço urbano para a vida desses grupos sociais. Assim as cidades foram adquirindo contornos de espaços da classe média, onde ela podia exercer seu estilo de vida com conforto e eficiência.

A evolução decorrente do desenvolvimento econômico é inquestionável, mas trouxe consigo um acelerado processo de urbanização, aliado ao crescimento das desigualdades sociais e uma grande concentração de pobreza.

Em relação a esses problemas, ressalte-se a deterioração do ambiente urbano de forma geral, provocando desorganização social, com os problemas decorrentes: carência de habitação, desemprego, questões que envolvem higiene e

saneamento básico, bem como inadequada utilização do solo e transformação da paisagem urbana.

Um dos grandes desafios para o planejamento das cidades latino-americanas, sobretudo, São Paulo é disponibilizar terra acessível para as famílias que compõem as necessidades habitacionais. Esta missão torna-se cada vez mais difícil em um contexto capitalista neoliberal o qual transfere ao mercado a tarefa de prover terras e moradias para famílias de baixa renda e cuja lógica de atuação está baseada na obtenção da valorização da terra e, conseqüentemente, da maior rentabilidade imobiliária (SANTORO e BORELLI, 2015).

Este cenário neoliberal vem se estruturando desde os anos 1990 a partir de uma reorganização do papel do Estado na transformação urbana, em contexto de erosão da base econômica e fiscal municipal e da retirada do Estado de seu papel de financiador imediato do desenvolvimento urbano (SANTORO e BORELLI, 2015).

Este momento esteve associado ao forte estímulo às políticas de desregulação, privatização e liberação dos mercados, mudanças estruturadoras do que Harvey (1989) chama de “empresarialismo”, que seria uma assimilação, em maior ou menor grau, dependendo do país ou da cidade, da presença do Estado no planejamento e na gestão urbana, substituída pela fórmula “parcerias público-privadas”.

No campo da política habitacional, os programas habitacionais que antes eram centrados em uma produção estatal em larga escala, como se deu no Estado de bem-estar social na Europa, aos poucos foram sendo substituídos por outros nos quais os governos financiavam a produção privada da habitação. Assim foram estruturados fundos públicos e políticas de subsídio a esta produção, em diversos países.

A entrada do mercado na produção do urbano foi criticada, pois está calcada na garantia de rentabilidade do negócio imobiliário obtido na transformação urbana. Podem-se apontar duas propostas que dialogam com a produção da habitação via mercado:

- (i) Uma primeira centrada na reserva de terra para produção de habitação de interesse social – HIS no zoneamento, através da criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS;
- (ii) Outra, que já possui experiências internacionais e que vem recentemente sendo debatida no Brasil, que consiste na concepção de

políticas de promoção de habitação de interesse social a partir da regulação da reestruturação urbana. Estas foram denominadas como políticas habitacionais inclusivas [*inclusionary housing policies*] encontradas em diversos países como os documentados na literatura urbana (CALAVITA & MALATCH, 2010).

Considerando que não se tem tradição de regular a reestruturação urbana na América Latina – diferentemente dos Estados Unidos ou de países europeus cujas experiências servem com base para as discussões trazidas nesta pesquisa –, teme-se que os aspectos relativos à garantia dos interesses públicos venham a ser negligenciados frente à lógica de rentabilidade imposta pela transformação urbana de cunho neoliberal (neste contexto de não tradição regulatória), que obedece mais fortemente ao valor de troca e valorização do solo urbano, e se distancia da lógica dos direitos onde predomina o valor de uso e o acesso a terra, traduzidos de forma mais ampliada e complexa, pela garantia do direito à moradia e à cidade (SANTORO e BORELLI, 2015).

No próximo capítulo essa problemática será melhor trabalhada e será possível compreender as consequências da falta de planejamento e moradia trouxeram para as grandes metrópoles, principalmente, para a cidade de São Paulo.

CAPITULO 2 - O DIREITO À MORADIA E A CIDADANIA

Vários estudos sobre a globalização destacam um complexo processo de interconexão e inter-relação entre Estados e sociedades, sob um marco econômico global, Lojkine, (1997) relata que este sistema, vem provocando inúmeras crises em âmbito jurídico, político, social, cultural, ambiental e não é diferente com a questão habitacional, como visto no capítulo anterior às cidades se desenvolveram e chegaram a grandes metrópoles, assim como, as pessoas passaram a migrar em busca de emprego para regiões empregatícias, como é o caso da cidade de São

Paulo, no entanto, a falta de moradia, de planejamento e infraestrutura criaram o problema da favelização, dos imóveis invadidos que viraram com o passar do tempo cortiços e tirando dessas pessoas o direito à moradia e a própria dignidade, direito explícito a Constituição de 1988.

A intensificação da exclusão social, a miséria, a pobreza, a exclusão socioespacial, a degradação ambiental são alguns exemplos, recorrentes em todo mundo, que estão intrinsecamente relacionados aos efeitos produzidos pelo novo modelo de desenvolvimento econômico – tecnologicamente avançado, caracteristicamente informacional.

Problemas globais como desemprego, pobreza, violência, criminalidade, xenofobismo, degradação ambiental, grupos e organizações criminosas, e outros efeitos negativos decorrentes da globalização são vivenciados nos espaços urbanos da capital paulistana e, de forma geral, revelam que as cidades são os espaços físicos onde as diferenças, as desigualdades refletem-se nas diferentes formas de qualidade de vida, nas diferentes vivências e possibilidades de desenvolvimento pessoal, nas desiguais formas de exercício ou não exercício da cidadania como fica claro na palavras Dias, (2010).

O autor relata que a degradação da qualidade de vida nos espaços urbanos é fato incontestável, que atinge todo o corpo social, em diferentes gradientes. As transformações nos espaços urbanos são acompanhadas por uma crise política, pois as autoridades públicas se veem limitadas para solucionar e propiciar serviços, infraestrutura e garantir a vivência de direitos fundamentais a toda população (DIAS, 2010).

Em outras palavras, os efeitos da globalização atingem diretamente a capacidade política das autoridades públicas locais para criar uma agenda política, para articular políticas públicas, que deveria propiciar melhor qualidade de vida, maior segurança nos espaços urbanos, inclusão social e vivência da dignidade da pessoa humana.

A resolução dos problemas urbanos que afetam diretamente a qualidade de vida e a dignidade humana, a necessidade de uma cidade com maior cidadania pressupõem processos decisórios substancialmente democráticos por meio da ampliação de mecanismos participativos, descentralização das políticas públicas, abertura e consolidação de espaços democráticos em que os cidadãos, os grupos de cidadãos, a sociedade toda passe a tomar parte do processo

decisório sobre questões que os afetem diretamente, sem descurar das considerações e reflexões sobre as capacidades da organização político-estatal frente aos processos geopolíticos e econômicos da atualidade. Propostas surgem, como é o caso das habitações de interesse social que serão tratadas no decorrer desse capítulo.

2.1. CORTIÇOS E FAVELIZAÇÃO

Esse tópico se delimita a tratar da questão dos cortiços e favelização que ocorrem nos grandes centros urbanos, em especial na cidade de São Paulo e busca enfatizar a necessidade de tratar a moradia como um direito a toda pessoa humana.

De acordo com o IPEA, 2006 a ocupação desordenada das grandes capitais, como a cidade de São Paulo, Distrito Federal, Rio de Janeiro e tantas outras ocorreu de forma que contribuiu para o aumento das favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, cortiços e ocupações em prédios verticais, segundo informações do movimento de moradia de São Paulo (UNMP/SP) o centro de São Paulo conta com 70 edifícios ocupados, alguns já adaptados para moradia como o Edifício Riachuelo, objeto de estudo desta pesquisa.

Dentro deste contexto foi relatado o caso do Jardim Ângela como exemplo de favelização de uma grande gleba até então de preservação ambiental. Este exemplo ilustra a falta de políticas pública de habitação que conseqüentemente induz a criação de tantas outras favelas e cortiços como mostra os números aqui registrados.

A capital paulistana possui um número considerável de favelas e cortiços, a maior parte encontra-se na zona sul de São Paulo, sobretudo, na beira da representativa do Guarapiranga como o Jardim Ângela:

As casas formaram um denso aglomerado urbano, quase sem espaço para áreas públicas e locais de lazer para a população. Num canto do bairro, junto ao parque Estadual que protege a represa, surgiu a Praça do Alto do Riviera, uma quadra de esportes com o piso rachado, cercada de mato e que mesmo assim, servia para a recreação da moçada do Jardim Ângela (IPEA, 2006, p.2).



Figura 11 – Ocupação desordenada na represa do Guarapiranga – SP

Fonte: Google Imagens, 2018.

As favelas se caracterizam por assentamentos precários que surgem de ocupações espontâneas feitas de forma desordenada, sem definição prévia de lotes e sem arruamento. Essas ocupações surgem em áreas públicas ou particulares de terceiros, com redes de infraestrutura insuficientes, em que as moradias são predominantemente autoconstruídas e com elevado grau de precariedade, por famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade. De acordo com HABITASAMPA (2017) há 1.705 favelas cadastradas pela Secretaria de São Paulo com cerca de 390.593 domicílios, estimativa da Secretaria.

No anexo 1 dessa dissertação é possível verificar o cadastro de favelas da cidade de São Paulo – ano de 2016. O distrito do Jardim Ângela, também localizado na zona sul, da cidade de São Paulo é um exemplo do processo de favelização e uma região que reúne a maior quantidade de favelas de São Paulo. Quem viveu no Jardim Ângela no final da década de 1960 se deparava com a seguinte situação, segundo Emeponto (2004, p.1) não havia asfalto, luz, água encanada e muito menos linhas de ônibus. A maioria das casas ou barracos era construída em terrenos irregulares, muitas vezes sobre lençóis freáticos. A energia elétrica era obtida por meio dos “gatos”, ligações essas que ainda compõem a paisagem do bairro. Não existia Plano de urbanização a população nem sabia o que era isso a administração municipal ignorava o problema.

Do cortiço do imigrante do início do século XX à propriedade clandestina do migrante nordestino, terra e trabalho sempre segregaram na cidade as classes populares. A figura final desta longa história se repete com variação apenas

quantitativa nas periferias de São Paulo e das metrópoles brasileiras: assentamentos humanos excluídos do mercado formal (e, portanto, das representações da cidade que fazem as suas elites), onde predominam, na escala da habitação, a casa autoconstruída em loteamentos irregulares e favelas ou o apartamento precário em conjuntos habitacionais, e, na escala do bairro, o transporte por ônibus num sistema viário fragmentado em trajetos típicos de bairros dormitórios, pontuados por poucos equipamentos ou serviços públicos (FIX, 2015).



Figura 2 – Jardim Ângela – SP

Fonte: Google Imagens, 2018.

O Jardim Ângela possui 153 favelas. A maior parte delas, 80%, está localizada na região mais consolidada do distrito, a norte, quase sempre nas áreas públicas dos loteamentos ou nas áreas que não foram ocupadas por terem altas declividades ou risco ambiental: nascentes e beiras de córregos. Cerca de 35% das favelas estão em beira de córregos ou nascentes e 75% estão em áreas públicas. Esse é o caso das duas favelas mais extensas, a Jardim Dionísio e a Jardim Nakamura (BUENO, 1994).

Nesse setor norte do distrito, as três maiores favelas localizadas em áreas particulares são a do Morro do Índio, a do Parque Nova Esperança e a Guanguará. Todas estão em áreas de altíssima declividade e as duas últimas em beira de

córrego. O Morro do Índio e o Parque Nova Esperança estão dentro do bairro Parque Novo Santo Amaro, o mais violento da região (BUENO, 1994).

A partir do Centro Menininha, em direção ao sul, o número de favelas é muito menor. Os loteamentos são mais precários e muitas vezes difíceis de notar a diferença entre invasões e loteamentos. No sul do Jardim Ângela é maior o número de favelas em áreas particulares e estas são as maiores. Glebas inteiras estão ocupadas por invasões. A mais impressionante é a Chácara Bananeiras/Cidade Nova, que ocupa uma área de aproximadamente 50 ha, tem circulação interna difícil e grande parte não tem abastecimento de água, nem clandestino. Trata-se de uma invasão recente, porém já bastante ocupada e consolidada (BUENO, 1994).

2.1.1. Cortiços

Além das favelas, têm-se os cortiços principalmente na região central de São Paulo, também chamado de centro velho, os cortiços, são moradias multifamiliar, construídas por uma ou mais edificações em um mesmo lote urbano, subdivididas em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título.

O cortiço é a habitação mais antiga em São Paulo, ligada aos primórdios da industrialização-urbanização que se iniciou na última década do século XIX. Para Kowarick, (2013) essa população era formada de imigrantes inicialmente italianos que fizeram a cidade crescer e ocuparam os principais postos no nascente parque fabril: salários baixos, frequentemente deteriorados, jornada de trabalho de doze ou mais horas, trabalho noturno feminino e infantil, também na indústria têxtil, motor da economia por várias décadas do século XX. O destino residencial da maioria das camadas pobres era o cortiço, já que a casa de aluguel “unifamiliar” se destinava a grupos de rendimento mais elevado. O cortiço foi a moradia popular mais significativa em São Paulo até as primeiras décadas do século XX, cedendo lugar às casas autoconstruídas nas periferias distantes, destituídas de infraestrutura, e mais recentemente, depois de 1980, substituídas pela favela, que se espalhou pelas fronteiras do município.

Voltando aos primórdios da industrialização em São Paulo, já no final do século XIX um relatório da Câmara Municipal apontava seis tipos de cortiço. Não obstante a predominância de cortiços em áreas de concentração de trabalhadores –

Brás, Mooca, Bom Retiro, Bexiga, Pari, Liberdade, eles também eram encontrados nas proximidades dos bairros e ruas de grupos endinheirados, como Higienópolis ou Avenida Paulista.



Figura 3 – Edifício Sarajevo - Cortiço localizado no bairro de Santa Efigênia
Fonte: Google Imagens, 2018.

Um exemplo dessa proximidade é o bairro de Santa Efigênia, onde no final do século XIX existiam sessenta cortiços situados acerca de trezentos metros dos então nobres Campos Elíseos.

Os cortiços hoje são menos numerosos, mas não constituem reminiscências do passado, como diz Kowarick, (2013), uma vez que estão presentes em todos os distritos da capital, alcançando significativa proporção nas áreas centrais da cidade, por possibilitarem o acesso a pé ao trabalho, proximidade com vasta oferta de bens e serviços coletivos, como creches, postos de saúde, escolas de ensino fundamental etc., e o pulsar de uma vida que inexiste nas longínquas periferias, onde se alastram os loteamentos assim chamados clandestinos. “Assim chamados” porque o poder público sabe de sua existência e aceita a sua ilegalidade, e cujo exemplo atual se patenteia na ocupação das zonas de proteção dos mananciais das represas Guarapiranga e Billings, onde se concentra mais de 1,5 milhão de pessoas.

O autor (2013) mostra que as zonas centrais de São Paulo não são marcadas só por cortiço e miséria, pobreza e marginalização. São também marcadas por dinamismos socioeconômicos. Nesse sentido, basta mencionar os 700 mil empregos formais, os 3,8 milhões de pedestres diários nos distritos da Sé e República ou os 2

milhões de passageiros que são canalizados diariamente para esses locais através de 294 linhas de ônibus, dezessete estações de metrô e três redes ferroviárias.

A seguir duas fotos ilustram um cortiço tanto por dentro como por fora.



Figura 4 - Fachada de um conjunto de cortiços

Fonte: http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=193128.



Figura 05 - Interior de um cortiço em São Paulo – Autor Fabio Cool.

Fonte: Guia da Folha (2013)

Os perímetros dos cortiços mapeados e seus respectivos atributos disponíveis neste conjunto de dados têm origem no georreferenciamento dessas áreas constantes do Cadastro de cortiços do município de São Paulo. O Cadastro é mantido e atualizado por SEHAB e disponibilizado no sistema HABISP (Sistema de Informações para a Habitação Social na Cidade de São Paulo) (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017). Segundo HABITASAMPA (2017) há 2.334 cortiços cadastrados

pela Secretaria apenas nas subprefeituras da Sé e Mooca, não existem dados das outras regiões de São Paulo.

2.2. FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE

Desde a Antiguidade Clássica, os filósofos se dividem quanto ao direito de propriedade. E nem é necessário recorrer à República de Platão (427-347 a.C.) para encontrar limites a esse direito — o próprio Aristóteles (384-322 a.C.), apesar de criticar o comunismo de Platão, já percebia que o direito à propriedade não pode ser absoluto. Os intérpretes de Aristóteles, em sua maioria, entendem que, ao fazer a defesa da propriedade privada, ele também foi um dos primeiros a enfatizar sua função social.

Para melhor entendermos a história da função social da propriedade é importante levarmos em consideração as obras de Direito Agrário. Baseando-se em Benedito Marques (1998), as origens do princípio da função social estão em lições de Aristóteles², o primeiro a argumentar que aos bens se deveria dar uma destinação social.

Outro conceito importante é o apontado por São Tomás de Aquino através de três planos distintos na ordem de valores:

1. O homem teria um direito natural ao apossamento de bens materiais, dada sua natureza de animal racional, como forma de manter sua própria sobrevivência.
2. Considera-se que o homem não poderia refletir apenas acerca de sua sobrevivência imediata, como ocorre com os animais irracionais, porque deveria pensar também no amanhã.
3. Permitir-se-ia o condicionamento da propriedade em razão do momento histórico de cada povo, desde que não se chegasse a negá-lo. Ou seja, embora a propriedade consistia em um direito natural, o proprietário não poderia abstrair-se do dever de zelar pelo “bem comum” (MARQUES, 1998, p.47)

Através do artigo 436 do Código Napoleônico foram fixadas características do conceito de direito de propriedade e através dessa definição que os demais Códigos Civis fixaram e se inspiraram, incluindo o nosso. Conforme aponta Marques (1998, p.50), “foi com Duguit, escorado no pensamento positivista de Comte, que o

² Este grande filósofo grego, filho de Nicômaco, médico de Amintas, rei da Macedônia, nasceu em Estagira, colônia grega da Trácia, no litoral setentrional do mar Egeu, em 384 a.C.

direito de propriedade se despiu do carácter subjetivista que o impregnava, para ceder espaço à ideia de que a propriedade era, em si, uma função social.”

Foi na Itália que aprendemos dar um conceito de função social em seu melhor sentido, Fornerolli, (2014, p. 154) realça que a função social não deve ser definida “como uma categoria oposta ao direito subjetivo, mas [sim] como um elemento capaz de alterar-lhe a estrutura, inserindo-se em seu *perfil interno* e atuando como critério de valoração do exercício do direito, o qual deverá ser direcionado para um *massimo sociale*.”

Fornerolli (2014) ao descrever o histórico da função social da propriedade imóvel no Brasil aponta Lima Stefanini e Fernando Pereira Sodero que, desde a concessão das chamadas sesmarias³ e também as Ordenações⁴ Manoelinas e Filipinas, já havia preocupação com o respeito à função social, já que os sesmeiros deveriam cultivar a terra e daí tirar-lhe aproveitamento econômico.

A acentuada divisão do trabalho bem como os diversos reflexos outros da Revolução Industrial haveriam de revolver os princípios tradicionais, máxime depois de se haver chegado à conclusão de que os detentores da propriedade dos meios de produção açambarcam também a mais-valia, munindo-se, destarte, de uma autoridade ou de um poder - para quem assim preferir - quase-público. Adquirem eles uma capacidade, às vezes desmensurada, de exercer influência política ou social (MARQUES, 1998, p.87).

Ao estudar a Constituição de 1824 verifica-se que a mesma não se dedicou ao tema, afirmando em seu artigo 179, XXII que o direito a propriedade “em toda sua plenitude”, ressalvada uma “única” exceção: o uso público indenizado do bem, quando legalmente necessário.

A Constituição de 1891 pouco melhorou a definição, aprimorando somente a parte em que previa a desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Já o Código Civil de 1916 não melhorou a função social da propriedade, limitou-se a regular apenas em casos de necessidade e de utilização pública (art. 590 e §§1º e 2º), e de requisição de bens por autoridade pública (art. 591).

³ O sistema de capitanias hereditárias foi instituído no Brasil em 1536 pelo rei de Portugal, Dom João III. Foram criadas 14 capitanias, divididas em 15 lotes e distribuídas a 12 donatários, que eram representantes da nobreza portuguesa. Em troca, eles eram obrigados a pagar tributos à Coroa. A partir das capitanias, foi inventado o sistema de sesmarias, que consistia na permissão do uso das terras para colonos.

⁴ Peças fundamentais da história do Direito em Portugal, as Ordenações são compilações de leis sem carácter sistemático, mas nas quais estão oficialmente registradas as normas jurídicas fixadas nos diversos reinados, constituindo, de uma forma geral, o reflexo da luta do Estado pela centralização e pelo estabelecimento de um ponto de equilíbrio entre as várias forças sociais e políticas.

A função social ganhou espaço somente na Constituição de 1934 (art. 113), que estabelecia que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social e/ou coletivo. Mas, a Constituição de 1946 estipulou o uso da propriedade ao “bem-estar social” (art. 147)⁵, dando então opção de regulamentar por meio da Lei 4.132, de 10/09/1962, que até hoje estipula regras para a desapropriação por interesse social.

Após a edição do Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30/11/64), seu artigo 2º tratou da função social do imóvel rural⁶, que foi incorporada pelas demais constituições,⁷ até se chegar à atual Constituição de 1988.

Em nosso direito constitucional atual, o direito à moradia foi introduzido como direito social expresso, quando da edição da Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000. Vejamos:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desempregados, na forma desta Constituição. (g. n.)

No entanto, há menção a esse direito ao longo do texto constitucional em outros dispositivos. Assim ocorre quando a Constituição dispõe sobre a competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios “para promover programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX); ao tratar do salário mínimo em seu artigo 7º, prevendo que deve ele ser capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, nas quais está incluído o direito à moradia.

Também no artigo 5º e nos artigos 170, II e 182, § 2º, podemos entender o direito à moradia como decorrência do direito à função social da propriedade.

⁵ Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

⁶ "Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as “disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.”

⁷ Cf. art. 157, III, da CF/67 e art. 160, III, da CF/69.

Finalmente, a previsão constitucional da usucapião especial urbana e rural (arts. 183 e 191) menciona como requisito para a obtenção do título o uso do imóvel para utilização de moradia, dando o legislador destaque a esse direito social. Esses dispositivos constitucionais buscam proteger e propiciar moradia à população de baixa renda, famílias que vivem em assentamentos com condições precárias de habitabilidade e segurança jurídica da posse, tais como favelas, loteamentos irregulares e clandestinos.

O direito à moradia, muito mais que um “teto” para morar, tem abrangência jurídica ampla. Implica na qualidade mínima de habitação, o que inclui acesso aos serviços e equipamentos públicos. Para Lima (2002, p.381):

(...) o Direito de Morar significa o direito de todo ser humano a um espaço na cidade onde possa viver dignamente, um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado que lhe permita ter acesso aos equipamentos e serviços urbanos, transporte, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte e lazer.

Silva (2012, p. 383) ensina que “direito à *moradia* significa, em primeiro lugar, não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma; e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação”, que são os tais programas habitacionais de que fala o art. 23, IX da CF, pois é um direito que “não terá um mínimo de garantia se as pessoas não tiverem possibilidade de conseguir *habitação própria* ou de obter uma por *arrendamento* em condições compatíveis com os rendimentos da família”

A cidadania e dignidade da pessoa humana como fundamentos do Estado Democrático de Direito, de acordo com os incisos II e III do artigo 1º, são mandamentos constitucionais para a proteção e satisfação do direito à moradia. O direito fundamental à moradia deve ser entendido como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que este reclama a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade (LUTHOLD, 2014).

Se já havia menção em alguns artigos da Constituição Federal sobre o direito à moradia, não foi despropositadamente que ele foi expressamente incluído como

direito social. Garantir efetividade a esse direito foi objetivo da Emenda Constitucional nº 26/2000.

Afirma Sarlet (2016, p.55):

“(…) com a recente inclusão no rol dos direitos fundamentais sociais, a possível controvérsia quanto ao reconhecimento inequívoco no plano constitucional de um direito à moradia resta superada. Se o direito à moradia, pelos motivos já apontados, não chega a ser propriamente um “novo direito” na nossa ordem jurídico-constitucional, por certo sua expressa positivação lhe imprime uma especial significação, além de colocar novas dimensões e perspectivas no que diz com sua eficácia e efetividade, pressupondo-se, à evidência, uma concepção de Constituição que, mesmo reconhecendo que o Direito (também o direito constitucional) não deve normatizar o inalcançável, nem por isso deixa de outorgar aos preceitos constitucionais, notadamente os definidores de direitos e garantias fundamentais, de acordo com suas peculiaridades, sua máxima força normativa”.

Integrante da categoria dos direitos fundamentais sociais, quando introduzido pela Emenda nº 6/2000, passa a ter o direito à moradia eficácia jurídica e social, por meio de disponibilidade de recursos, adequação legislativa, condicionamento da atividade administrativa, balizamento para a atividade jurisdicional e principalmente por meio de execução de políticas públicas coerentes.

O direito à moradia, fazendo parte do rol dos direitos fundamentais sociais, coloca-se em posição hermenêutica superior aos demais direitos positivados no ordenamento jurídico. Desta forma, apresentam as características de irrenunciabilidade, imprescritibilidade, inalienabilidade, ilicitude de sua violação, universalidade, inviolabilidade, efetividade, inter-relação, interdependência, indivisibilidade e complementaridade (SUGAI, 2003)

A moradia permite a fixação em lugar determinado, não só físico, como também a fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-a de forma definitiva pelo indivíduo. O bem da “moradia” é inerente à pessoa e independe de objetivo físico para a sua existência e proteção jurídica. A moradia é elemento essencial do ser humano, constituindo-se em bem extrapatrimonial. É uma qualificação legal reconhecida como direito inerente a todo ser humano.

Diferentemente, “habitação” é o exercício efetivo da “moradia” sobre determinado bem imóvel. No caso da habitação, o enfoque é o local, o bem imóvel. O direito à moradia deve ser concebido sob o enfoque subjetivo, pois pertence à pessoa o seu exercício, sendo dever do Estado e da sociedade facilitar sua implementação (SOUZA, 2004).

Percebe-se, no direito à moradia, a real possibilidade de realização da família, de autoestima e de cidadania, além de ser fator de inter-relacionamento, estimulando a cordialidade e a fixação do cidadão. Tendo a casa própria, a família se resguarda contra os desrespeitos, os medos e a violência que caracterizam a vida nas ruas. A moradia precária ou inexistente expõe a família e os indivíduos a toda sorte de preconceito e violência (SARNO, 2004).

O direito à moradia decorre do direito à vida (art. 5º, *caput*), sendo este o direito primordial do ser humano. O direito à vida não corresponde apenas ao direito em manter-se vivo, mas também garantir possibilidades para que o indivíduo tenha condições de capacitar o pleno desenvolvimento das faculdades que lhes são inerentes. A moradia é essencial para o bom desenvolvimento humano.

Saule Júnior (2004, p.335) ensina que:

Ao tratar da relação do direito à moradia adequada como o direito à vida, devem ser considerados indicadores o respeito ao direito à saúde, que implica, por sua vez, a relação com o direito à alimentação, ao saneamento básico e a um meio ambiente saudável. Neste caso, como indicador, podemos considerar a existência, ou não, de fornecimento de água potável, do serviço de coleta e do tratamento do esgoto como, por exemplo, a canalização de córregos nas favelas.

Para que ocorra a efetivação concreta do direito à moradia, o Estado precisa criar meios materiais indispensáveis para o exercício desse direito, sendo necessário:

- adoção de instrumentos financeiros, legais e administrativos para a promoção de uma política habitacional;
- a constituição de um sistema nacional de habitação descentralizado, com mecanismos de participação popular;
- revisão de legislações e instrumentos, de modo a eliminar normas que acarretem algum tipo de restrição e discriminação sobre o exercício do direito à moradia;
- a destinação de recursos para a promoção da política habitacional.

Garantir moradia para todo habitante do país é um fim que deve ser almejado. Apenas por intermédio de políticas públicas sérias e contínuas que atendam às diversas camadas sociais esse direito será atendido. Aos segmentos sociais que

não tenham acesso ao mercado, um plano e programas habitacionais subsidiados devem ser implementados.

A Constituição de 1988 define a competência para tratar do direito à moradia, prevendo em seu artigo 23, IX que devem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promover programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Desta forma, todos esses entes políticos devem ter em seu planejamento políticas públicas habitacionais. Assim, apesar de o direito à moradia ter forma própria de implementação, que necessita da atuação conjunta e progressiva do Estado, do município e da sociedade, este deve ter aplicação ampla e imediata, pois é um direito gerador de direitos individuais.

Tem-se que a moradia, por estar figurada no âmbito dos direitos sociais, necessita de ações positivas por parte do Estado para ser usufruída pela população. São necessárias medidas políticas e administrativas cujos esforços estejam destinados à promoção, à proteção e ao acesso à moradia.

2.2.1. Os Movimentos sociais e a luta pelos seus direitos de cidadania

Ao lado do princípio da função social da propriedade, a política de desenvolvimento urbano, desenvolvido pelo artigo 182 da Constituição Federal, é fundamentada pelo princípio da função social da cidade.

O artigo 182 da Constituição Federal traz em seu conteúdo o princípio da função social da propriedade e da cidade, descrita anteriormente. Esses dois princípios se interrelacionam, já que o adequado exercício da propriedade acarreta em cidades mais justas e igualitárias. Importante ressaltar que o solo urbano se destina, sobretudo, para dar suporte às atividades desenvolvidas nas cidades e que, portanto, dão conteúdo à função social da cidade.

Prevê o artigo 182:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

O cumprimento dos deveres e o exercício dos direitos inerentes à cidade é o que se almeja na vida urbana. A cidade deve ter uma utilidade para cada morador individualmente considerado, mas, sobretudo para a coletividade de moradores. Quando parte da população não pode exercer o direito à cidade, quando a cidade não oferece as mesmas oportunidades a todos, sua função social não está sendo cumprida.

Considerando que as funções essenciais da cidade são habitar, trafegar, trabalhar e divertir, podemos concluir ser a moradia um dos fins a ser almejado, tanto pela função social da propriedade, como pela função social da cidade.

Para a mesma autora, questionar o papel que a propriedade possui na sociedade é necessário para o amadurecimento das relações entre todos os tipos de pessoas, sendo que sua função social procura fazer justiça social no uso das propriedades.

A garantia da moradia adequada contribui para a realização da justiça social e tal objetivo só poderá ser atingido considerando-se a função social da propriedade.

O conceito de pobreza não se restringe ao problema da carência material. É utilizado no sentido de desigualdade resultante do processo de repressão do acesso a vantagens sociais. Na classificação de Demo (1996), a pobreza socioeconômica refere-se à carência material imposta, que é quantificável pelos indicadores sociais, de modo a ser possível mapear o bem-estar social quanto a: fome, desemprego, segurança, mortalidade infantil, saúde, dentre outros.

A pobreza política refere-se a “dificuldade histórica de o pobre superar a condição de objeto manipulado, para atingir a de sujeito consciente e organizado em torno de seus interesses” (DEMO, 1996, p.20). Embora seja condicionada pelas carências materiais, mas nunca redutível a esta, a pobreza política manifesta-se na dimensão da qualidade, porque aponta um déficit de democracia na medida em que o pobre é objeto de manipulação de oligarquias.

A participação do interessado na prática do provimento estatal é indispensável para a legitimidade do mesmo. Ao pobre político é conferida postura excludente dos direitos políticos, civis e sociais. A exclusão pode levar à falência o

processo democrático, por deficiência de condições de formação da vontade racional.

A pobreza socioeconômica influencia a pobreza política e vice-versa. Os dois tipos de pobreza estão estreitamente relacionados entre si e com a exclusão social; já que os elementos da pobreza descritos por Demo são utilizados na pesquisa que quantificou o índice de exclusão social.

Em conceituação mais sintética, a pobreza pode ser entendida como privação sistemática das capacidades humanas. Para Costa:

Nas últimas duas décadas, as teorias sobre pobreza passaram a empregar o conceito de bem-estar, indo além da renda como critério último de pobreza. Esta mudança se deu, principalmente, a partir do Relatório de Desenvolvimento Humano (sigla original, HDR) elaborado pelo PNUD, sob a clara influência da “perspectiva da capacidade” proposta por Amartya Sen, que define a pobreza como uma “privação de capacidades”. A teoria de Sen relaciona pobreza à ideia de “vidas empobrecidas”, afirmando que a condição de pobreza está ligada às privações das liberdades básicas que as pessoas podem desfrutar e, decerto, desfrutam. Estas privações referem-se, inclusive, à liberdade de obter uma nutrição satisfatória, de desfrutar um nível de vida adequado, de não sofrer uma morte prematura e de ler e escrever. Esta perspectiva reconhece que privações de liberdades tão fundamentais como essas não podem ser exclusivamente atribuídas à baixa renda; decorrem igualmente de privações sistemáticas no acesso a outros bens, serviços e recursos necessários para a subsistência e desenvolvimento humanos, além de depender do contexto e de relações interpessoais. (COSTA, 2008, p. 33)

Conforme o conceito de pobreza se constitui de modo idêntico ao de exclusão social, a inclusão social torna-se não só uma condição do discurso democrático, mas também direito com fundamento nos direitos humanos.

A privação de capacidades é forma de exclusão social ao passo que a pobreza, no conceito que reconhece as dimensões sociais, políticas e culturais, tem sentido também na própria exclusão social; porque não se limita à renda, mas sim ao acesso e à inclusão das diversas vantagens sociais. Por isso, a pobreza é incompatível com a dignidade humana, haja vista que a exclusão em si é a própria negação dos direitos humanos, e a dignidade humana é fundamento de todos esses direitos.

Se a liberdade da pobreza, ou inclusão social, faz parte dos direitos humanos, a função do Direito é adequar à política estatal àqueles e à ideologia constitucional expressa na forma de seus direitos fundamentais. Sobre o positivismo constitucional, diz Habermas que aos cidadãos livres e iguais devem ser concedidos

reciprocamente direitos fundamentais para regulamentar a sua vida em comum por meio do direito positivo; sendo este fornecido pela Constituição que, por sua vez, liga o exercício da soberania popular à criação de um sistema de direitos.

A adequação da política aos direitos humanos favorece as condições dos discursos democráticos ao propiciar a inclusão, liberdade e igualdade. Essa qualidade dos direitos humanos confere a perspectiva social do Estado Democrático de Direito. O Estado agrega às políticas públicas a reivindicação pelos não privilegiados o direito de participar no bem-estar social. Sendo este entendido como bens que os homens, através de um processo coletivo, acumulam no decorrer do tempo.

Os direitos humanos efetivam a soberania popular, porque a manifestação de vontade passa por procedimento pelo qual foi assegurada a legitimidade, o que novamente favorece a inclusão social, formando uma relação cíclica e de mão dupla, na qual a soberania popular consolida os direitos humanos.

No contexto brasileiro, a exclusão social é configurada pelo conjunto de fenômenos que se estendem no campo das relações sociais contemporâneas: o desemprego estrutural, a precarização do trabalho, a desqualificação social, a desagregação por identidade, a desumanização do outro, a anulação da alteridade, a população de rua, a fome, a violência, a falta de acesso a bens e serviços, à segurança, à justiça e à cidadania, entre outras.

Pela classificação de Pedro Demo, as políticas sociais dividem-se em assistenciais, socioeconômicas e participativas.

O instituto da assistência social está disciplinado na Constituição Federal de 1988 nos artigos 203 e 204. O texto dá substrato jurídico às ações do Estado voltadas a suprir a necessidade daqueles que estruturalmente não podem prover seu próprio sustento. Também possibilita fornecer subsídios temporários àqueles que excepcionalmente estão sem condições de se sustentarem.

O conceito de assistencialismo depende da diferenciação entre os assistidos permanentes e temporários. Àqueles que sofrem uma contingência e perdem as condições de autossustentação é devida a política assistencial com a finalidade de recompor a capacidade de prover seu sustento, sem substituí-la. Àqueles que sofrem de carência estrutural é devido o direito de assistência permanente, por questão de democracia e cidadania, sendo esta uma forma concreta de realizar o direito à dignidade humana.

A política assistencial visa fornecer parâmetros básicos para a cidadania, mediante redistribuição democrática dos direitos sociais. Corresponde a serviços e prestações concretas, a fim de satisfazerem às necessidades humanas primordiais, tais como: trabalho, educação, saúde, sustento na doença ou na velhice, lazer, etc.⁸

A política assistencial visa fornecer direitos básicos à dignidade humana, apresentando-se como estratégia válida de enfrentamento das desigualdades sociais. Para a autonomia de formação da opinião pública, depende de outros componentes da política social voltados a processos emancipatórios.

O assistencialismo consiste no desvirtuamento do direito à assistência, notadamente quando a política toma a pobreza inteira como alvo desta política. Enquanto a assistência corresponde à forma de defesa de direitos humanos, o assistencialismo é estratégia de manutenção das desigualdades sociais; o que não é compatível com os valores de trabalho, produção e participação.

As primeiras ocupações organizadas ocorreram na década de 70 quando os movimentos sociais cresceram contra o regime militar. Surgiram as primeiras ocupações de terras ociosas e os primeiros movimentos pela urbanização e regularização fundiária de favelas. Já as ocupações em edifícios abandonados começaram na década de 80 com o agravamento da crise econômica e, conseqüentemente, aumento de impostos e da taxa de desemprego.

Segundo Neuhold, estima-se que até 2007 haviam cerca de 70 ocupações na área central da cidade. Ainda nas décadas de 80 e 90, era muito presente a provisão de moradias através da autoconstrução vista como possibilidade de democratização da arquitetura e da moradia digna e altamente discutida entre o poder o público. Porém, a luta dos moradores de cortiços para melhores condições ainda tinha pouca visibilidade por encontrar-se desarticulada e desorganizada (KALLAJIAN, 2016).

Para sanar este problema, é criado o primeiro movimento para identificar e articular as reivindicações e necessidades: a Unificação das Lutas de Cortiços.

⁸ Demo explica que a “política social precisa ser redistributiva de renda e poder, não apenas distributiva. Se distributiva, não toca a desigualdade social. Renda e poder necessitam ser desconcentrados, o que implica atingir as concentrações e privilégios, os processos de enriquecimento e de acumulação de poder, as centralizações administrativas. De modo geral, política social é mantida na mera distribuição, o que supõe: a) é feita na medida das sobras; seu papel é de „bombeiro”, sobretudo diante de uma economia recessiva; b) tende a beneficiar a quem já é privilegiado, mantendo o sistema imperturbável; c) mistifica a pobreza como sina, falta de sorte, mau jeito, escamoteando que é causada, mantida, cultivada, e por isso injusta; d) descarta o pobre como agente principal do projeto de enfrentamento de desigualdade, tornando-o objeto das distribuições.” (DEMO, Pedro, op. cit.; p. 22).

Como mostrado anteriormente, as condições de moradia dos cortiços e das favelas são extremamente anti-higiênicos, sem privacidade e precárias para os moradores. As ocupações passam a ocorrer tanto nas áreas da periferia em glebas vazias quanto nas áreas centrais que disputam áreas já consolidadas e com extensa rede de infraestrutura, entrando em disputa com a especulação imobiliária e proprietários capitalistas (KALLAJIAN, 2016).

As ocupações centrais, além de funcionarem como uma reivindicação de direitos e necessidades básicas do cidadão à moradia digna, também expõe para a sociedade a precariedade de políticas públicas dentro do tema e explicitam os problemas do capitalismo, ressaltando o desperdício de infraestrutura. As filiações nas quais cada movimento se associa têm como objetivo firmar convênios com o poder público para viabilizar a inserção dos integrantes nos programas habitacionais e repassar as reivindicações dos movimentos. Portanto, foi a partir do estoque imobiliário abandonado e vazio do centro da cidade que a população de baixa renda participante dos movimentos de moradia utilizou como principal estratégia de pressão (KALLAJIAN, 2016).

São nestes imóveis que se instalam os moradores despejados de cortiços e com renda insuficiente para pagar alugueis na cidade, constituindo nestas locais moradias provisórias até que sejam atendidos pelos programas habitacionais (que chegam a demorar mais de 15 anos em alguns casos). Demandavam, portanto, o cumprimento da função social da propriedade urbana e garantia do setor de mais baixa renda na inserção dos programas habitacionais do governo.

Dois importantes programas criados pelo governo municipal de Marta Suplicy durante a gestão de 2001- 2004 são o Bolsa Aluguel e Locação Social. O primeiro, oferece auxílio para famílias situadas em áreas de risco ou sem condições de pagamento de aluguel, que então é pago pelo governo ao proprietário por um determinado tempo até que a condição de vida do inquilino melhore. Já o segundo (que considero até hoje o programa mais adequado como modelo de acesso à moradia na região central) é aplicado em prédios construídos pela Prefeitura de São Paulo em terrenos públicos em que não há a obrigação de compra pelo morador e sim a locação, onde há maior flexibilidade no pagamento dos alugueis.

Nos anos de 2005 e 2006, houve paralisação destes programas e aumento no número de despejos, ratificando e engrandecendo os problemas habitacionais na cidade. Em meio a lentidão do poder público no atendimento e implantação dos

programas de moradia, os movimentos crescem e se dividem. Dentro das ocupações, algumas características são homogêneas, tais como classes sociais, buscas por alternativas habitacionais e modos de habitar antecedentes à ocupação. Porém, a principal e mais essencial é a maneira de organização que prioriza a solidariedade e a coletividade (KALLAJIAN, 2016).

De acordo com pesquisa feita em 2008 pela Rede Nossa São Paulo, havia aproximadamente 400 edifícios desocupados no Centro de São Paulo. Apesar de certa valorização da área ter ocorrido nos últimos anos, o índice de vacância dos imóveis ainda é alto e frente ao déficit de 700 mil moradias que a cidade possui, é cada vez mais comum nos depararmos com ocupações: no Centro, são cerca de 70 (HIRATA, 2010).

A situação atual da habitação é consequência de ausências de políticas públicas e também de políticas que sempre estiveram voltadas aos interesses individuais. É evidente que, para o direito de moradia ser concretizado, é estritamente necessário que o governo tenha uma atuação positiva e eficiente, com a criação de programas que visem sua efetivação, em especial a cidadãos menos favorecidos (HIRATA, 2010).

O que precisa ser compreendido é que “esconder” o problema não traz benefícios para qualquer que seja o setor social. Acabar com a desigualdade é a melhor maneira de fazer o país crescer social e economicamente. A melhoria no padrão de vida da classe baixa tem impacto no cotidiano ao passo que os níveis de educação e conseqüentemente renda melhoram e há instantaneamente benefícios no aumento de produtividade, desenvolvimento de consciência educativa, cultural e política e queda na criminalidade (HIRATA, 2010).

Como já visto na cidade de São Paulo é grande o número de pessoas que não têm onde morar e que acabam acampando em algum ponto da cidade, como nas ruas, cortiços, favelas e pensões. Muitas dessas pessoas filiam-se aos movimentos de moradia, como o Movimento de Moradia do Centro (MMC) e o Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC), que são espaços de formulação de propostas e de lutas por moradia, compostos por grupos e associações populares autônomas e permanentes (HIRATA, 2010).

Caracterizados por uma grande heterogeneidade – tanto na diversidade de experiências vividas por seus membros, quanto na sua organização interna e tipo de relacionamento com o Estado – o MSTC e o MMC passaram a ganhar visibilidade

na metrópole paulistana, principalmente na região central, que dispõe de urbanização consolidada, com maior probabilidade de oferta de emprego e proximidade dos serviços urbanos. Com o dilema “ou paga o aluguel ou come” e com a defesa do cumprimento da função social dos imóveis, esses dois movimentos encontram na organização da luta social o único meio para se alcançar um mínimo de subsistência, sendo as necessidades imediatas o ponto de partida para a formulação de reivindicações básicas (HIRATA, 2010).

Além disso, a base social dos sem-teto constitui-se em sua maioria de imigrantes e migrantes, principalmente nordestinos e de cidades do interior de São Paulo, sendo que a maior parte deles se dedica ao trabalho informal ou ao setor de serviços, como catadores de recicláveis, ambulantes, garçons, domésticas.

O primeiro movimento de grande visibilidade a se formar em São Paulo foi a Unificação das Lutas de Cortiços (ULC), fundada em 1988 a partir da luta de grupos organizados em cortiços impulsionados pela discordância em relação às taxas de água, luz e IPTU que eram, já naquela época, extremamente altas para o seu padrão de renda, provocando despejos em virtude da dificuldade em pagá-las. A partir dos depoimentos das lideranças dos movimentos de moradia que atuam na região central, pode-se considerar a ULC como a matriz de todos os grupos que surgiram posteriormente, pois em seu núcleo encontravam-se diversas lideranças que hoje atuam em outros movimentos sociais do centro (HIRATA, 2010).

Estes movimentos de moradia articulam-se em níveis mais abrangentes com movimentos de outros estados do país, formando organizações maiores: a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM), fundada em 1985, faz parte da Central dos Movimentos Populares (CMP), fundada em 1993 e congrega a ULC, o Fórum dos Cortiços e o MMC. O MSTC, por sua vez, fundou a Frente de Luta por Moradia (FLM) em 2003. Estes movimentos juntamente com outros como o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), Confederação Nacional das Associações Moradoras (CONAM) e entidades profissionais ligadas à causa da moradia fundaram o Fórum Nacional da Reforma Urbana. E assim outros movimentos foram surgindo com o movimento dos trabalhadores dos Sem Tetos (MTST).

A UMM consolidou-se a partir de uma articulação de movimentos de moradia que surgiam em São Paulo por meio de ocupações de terra. Lutando para que São Paulo tenha seu Conselho e Fundo de Habitação, a entidade tem como principal

projeto a defesa da Reforma Urbana, organizando-se através da articulação de movimentos populares de moradia em suas diversas expressões: movimentos de sem-teto, cortiços, favelas, loteamentos, mutirões e ocupações no Estado de São Paulo.

Já a trajetória de fundação da CMP inicia-se em 1980, quando foi constituída a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS). No final da década de 1980, no seu 8º Congresso, a ANAMPOS foi dissolvida, dando lugar à Comissão pró-Central de Movimentos Populares. Em outubro de 1993 foi realizado o Congresso de fundação da CMP na cidade de Belo Horizonte-MG. Atualmente a CMP atua em 15 Estados e os movimentos populares em torno da Central são variados e vão desde ONGs de mulheres, movimentos negros, de moradia e comunitários, passando pelos movimentos culturais, de rádios comunitárias, indígenas e ecológicos, dentre outros (HIRATA, 2010).

Além das características acima mencionadas, a luta pela moradia em São Paulo vem se constituindo também nos marcos das políticas de governo – em seus três níveis – através das políticas irregulares de financiamento (os sistemas nacionais de habitação, os fundos nacionais e municipais de habitação e o PAC) ou dos mais variados programas (principalmente aqueles financiados por agências multilaterais) e planos (o diretor principalmente). Quanto ao conteúdo dos temas discutidos, vem ganhando profundidade aqueles relacionados ao processo de integração às instituições do Estado: a luta pelo plano diretor e pelos conselhos gestores, uma das principais bandeiras dos movimentos (HIRATA, 2010).

2.3. ESTATUTO DAS CIDADES E PLANEJAMENTO URBANO

O desenvolvimento das cidades, não só no sentido vertical, mas também horizontal, é uma invariável, de modo que áreas independentes passam, em pouco tempo, a ser ocupadas por edifícios e concentrações urbanas. A ampliação dos limites horizontais da cidade se dá primeiramente com o deslocamento das classes mais pobres para áreas periféricas (os “cinturões de pobreza”) e, do mesmo modo, da ocupação de campos por sítios de recreio, casas de campo, chácaras, lugar para onde a população procura deslocar-se a procura de calma aos finais de semana e até para residência. Nesse argumento vislumbram-se as zonas de expansão urbana,

áreas para onde tende o crescimento das cidades, com a localização de novas levas humanas (RAMOS, 2004).

As políticas habitacionais dos anos 70 e a legislação de proteção ambiental de fins dos anos 80 se constituiriam nos embriões da Constituição de 1988 que iria tratar, efetivamente pela primeira vez sobre o meio ambiente. E a década de 90 foi profícua em termos legais que regulamentam o gerenciamento ambiental, a mineração, o uso de recursos hídricos, unidades de conservação e a emissão de licenças ambientais.

Ao iniciar este século, a Lei 10.257/01, o chamado Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal estabelecendo as diretrizes da política urbana. No Novo Código Civil Brasileiro – em consonância com o referido Estatuto – o artigo 1.228 determina que a propriedade deva ser exercida conforme suas finalidades econômicas e função social, incluindo a preservação ecológica.

Esta lei veio estabelecer as diretrizes gerais da Política Urbana, objetivando a solução dos problemas resultantes da urbanização da sociedade moderna, especialmente os relacionados com o direito de morar.

Além de estabelecer as diretrizes que devem ser seguidas pela Política Urbana, este diploma legal previu também vários instrumentos colocados à disposição da sociedade e da Administração Pública Municipal para a efetivação do direito a cidades sustentáveis. Dentre estes vários instrumentos de Política Urbana, constantes em seu art.4º, o Estatuto da Cidade relacionou a usucapião especial de imóvel urbano, disciplinando-o nos artigos 9º, 10, 11, 12 e 13 (RAMOS, 2004, p. 1).

A usucapião especial urbana, na verdade, não foi criada pela Lei 11.257/2001, mas, pela Constituição Federal de 1988. Previsto no art. 183 de nossa Lei Maior, há muito a usucapião especial urbana vem sendo reconhecido pelo Poder Judiciário, devido à auto aplicabilidade da referida norma constitucional. O Estatuto da Cidade, entretanto, regulamentando essa forma de aquisição da propriedade, trouxe várias alterações a esse tipo de usucapião, tanto no aspecto substancial quanto no aspecto processual.

2.3.1. Plano Diretor Estratégico de São Paulo

O recente debate em torno da revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo trouxe à tona novamente a discussão sobre quais instrumentos deveriam estar contidos para promoção das políticas habitacionais inclusivas. O tema da habitação tem sido sempre mais presente do que o debate sobre os *commons* – espaços públicos para cultura, lazer, para o meio ambiente preservado, de interesse de todos os cidadãos – e isso se traduz no debate maior sobre a garantia de habitação a partir da atividade imobiliária e do desenvolvimento urbano.

O Plano Diretor Estratégico de 2002 já havia incorporado o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social e, por isso, alguns pressupostos já foram vencidos na discussão, que atualmente está sendo avaliada. Quase como uma evolução, o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2014, migrou o debate da definição das Zonas Especiais de Interesse Social para propostas de instrumentos de regulação da reestruturação urbana para a obtenção de terra e recursos para promover habitação de interesse social, como a Cota de Solidariedade prevista na lei aprovada (Lei Municipal n. 16.050/14).

Além do instrumento da Cota, o Plano trouxe alguns aspectos de regulação do desenvolvimento urbano, propondo verbas carimbadas para habitação exigindo que no mínimo 30% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) fossem destinados para aquisição de imóveis classificados como ZEIS 3 e determinando que no mínimo 25% dos recursos arrecadados nas Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e nas Áreas de Intervenção Urbana (AIUs) sejam destinados para HIS, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes, inclusive no perímetro expandido destas. No caso das AIUs, estas 6 devem ser destinadas para atender a população moradora da área. A expectativa de receita do FUNDURB para 2015 é de R\$ 509 milhões no total, ficando R\$ 152,7 para HIS, o que possibilitaria a construção de 1.300 a 1.500 unidades por ano (Gabinete Vereador Nabil Bonduki, 2014).

Villaça (2005) já apontava em sua crítica sobre o processo participativo do Plano Diretor Estratégico – PDE de São Paulo de 2002 que a discussão em torno do Plano compreendia basicamente dois posicionamentos distintos: moradores de localidades inseridas na região de concentração de poderio econômico e político apresentavam demandas no sentido de resguardar suas conquistas – tais quais as

zonas exclusivamente residenciais – e moradores de regiões periféricas clamavam por melhorias em saneamento básico, infraestrutura e, principalmente, pela gravação de perímetros de ZEIS; também movimentos sociais organizados encaminharam demandas nesse sentido (VILLAÇA, 2005, p. 49).

A responsabilidade pela demarcação dos perímetros de ZEIS na ocasião esteve sob os cuidados da Secretaria de Habitação – SEHAB, e contou com levantamentos e cadastros de áreas urbanas de interesse do município já levantados em programas e repartições específicas, como o PROCENTRO (Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade), a partir dos PRIHs, HABI (Superintendência de Habitação Popular) e da COHABSP. Sabe-se que, tanto num primeiro momento, da gravação dos terrenos no PDE, quando posteriormente, nos Planos Regionais, ambos os levantamentos foram realizados a partir de imagens aéreas desatualizadas e cartografia de baixa precisão (CALDAS, 2009).

Os trabalhos da SEHAB resultaram, quando da conclusão do PDE de 2002, na gravação de 710 perímetros de ZEIS2, em quatro modalidades diferentes: duas que são áreas ocupadas por famílias de baixa renda onde há interesse de urbanizar e regularizar, ZEIS 1 mais central e ZEIS 4 em área de mananciais; e duas sobre áreas não utilizadas, subutilizadas ou não edificadas, ZEIS 3, mais centrais, e ZEIS 2, menos infra estruturadas que a ZEIS 3.

Segundo Caldas (2009), tais perímetros somaram, ao todo, um montante correspondente à 8,23% da área do município, envolvendo majoritariamente áreas ocupadas – 7,23% de ZEIS 1; 0,44% de ZEIS 2; 0,34% de ZEIS 3 e 0,22% de ZEIS 4 (Sempla/PMSP apud Caldas, 2009). Após revisão na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS e dos Planos Regionais Estratégicos de 2004, foram ampliados para 964 gravames, correspondendo a 9,23% da área municipal ou pouco menos de 139,5 milhões de m².

Neste momento foram gravadas mais “ZEIS de vazios”, ZEIS 2 e 3, quase dobraram em quantidade (94% segundo Bernardini, 2011), frente a mobilização dos movimentos sociais, que mesmo assim avaliaram que a quantidade de ZEIS 2 aquém das expectativas pois foram diversas vezes rechaçadas pela SEHAB, sob justificativa que o preço dos terrenos estavam elevados para a aquisição para habitação de interesse social ou pelo fato das dimensões do imóvel estarem abaixo de padrões preestabelecidos idealmente.

Entre os aspectos inovadores da demarcação de ZEIS foi a inclusão de 09 edifícios ocupados no Centro de São Paulo como ZEIS 3, reconhecendo a emergência do debate sobre a moradia social na região central. As ocupações de edifícios vazios no Centro iniciaram em 1997, período em que os movimentos de luta por moradia e as assessorias técnicas realizaram um levantamento de imóveis desocupados e apresentaram ao poder público solicitando um programa de reabilitação de edifícios para transformação em habitação de interesse social (TSUKUMO & CYMBALISTA, 2009, p. 99-100).

Outro aspecto foi à metodologia desenvolvida no âmbito do Programa PRIHs da SEHAB que sugeriu perímetros de ZEIS nos anéis ao redor da Operação Urbana Centro que combinassem problemas, como áreas encortiçadas, e imóveis com potencial de transformação em empreendimento habitacional mediante reforma ou construção nova, como galpões vazios ou subutilizados e grandes glebas industriais.

Tsukumo & Cymbalista (2009) apontam que, assim, um dos principais critérios para a demarcação de perímetros foi a localização em áreas consideradas desvalorizadas dentro do anel central, ao mesmo tempo em que o poder público optava por não interferir em áreas que naquele momento atraíam maior interesse do mercado imobiliário.

2.4. OCUPAÇÃO DO CENTRO DE SÃO PAULO COM HIS

Superando velhas concepções absolutistas, a ideia da função social alterou a estrutura do direito de propriedade, convertendo-o em poder-dever voltado à destinação do bem a objetivos que, transcendendo o simples interesse do proprietário, venham a satisfazer indiretamente as necessidades dos demais membros da comunidade.

A partir da análise do Plano Diretor Estratégico (PDE) – aprovado em 2014 (Lei n. 16050/14). Ao revistar o seu Plano Diretor, a cidade de São Paulo tentou considerar o território como parte importante de uma política de habitação de interesse social, reservando terras e recursos para este tipo de habitação.

O Brasil já tem tradição na incorporação de políticas habitacionais baseadas na reserva de terra no zoneamento, ou seja, a demarcação de Zonas Especiais de

Interesse Social, com algumas e relevantes experiências de implementação. Mas não tem tradição em políticas habitacionais inclusivas desenvolvidas a partir da regulação da reestruturação urbana, seja sobre a transformação de áreas mais centrais ou ainda de expansão urbana.

Ao revisar o seu Plano Diretor aprovado em 2014 (Lei n. 16.050/14), São Paulo tentou considerar o território como parte importante de uma política de habitação de interesse social (HIS), reservando terras e recursos para este tipo de habitação.

O novo plano prevê uma ampliação de recursos financeiros para produção de habitação de interesse social em cada área que venha a ser reestruturada, sem metragem de área definida para que isso se dê. Para cada área, será necessário elaborar um Plano de Intervenção Urbana – PIU. O Plano Diretor indica um conteúdo mínimo para estes planos, mas não a obrigatoriedade de garantir percentuais de terra para produção de habitação de interesse social, nem tampouco recursos. Dentre o conteúdo mínimo, propõe como objetivos prioritários de cada PIU prever atendimento às necessidades habitacionais e sociais da população de baixa renda residente na área, afetada ou não pelas intervenções previstas no plano.

Mas cada PIU, para ser implementado, deve estar combinado com um dos instrumentos urbanísticos de gestão e financiamento previstos no Plano Diretor. Apenas nos casos de os PIUs estarem combinados com Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) ou Áreas de Intervenção Urbanística (AIUs) há exigência de que no mínimo 25% dos recursos arrecadados sejam destinados para HIS, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes. Isso quer dizer que, se estiver combinado com Concessão Urbanística, Áreas de Estruturação Local (AEL) ou Fundos de Investimento Imobiliário (exemplos de outros mecanismos disponíveis no Plano para implementar os PIUs), esta obrigatoriedade não se aplica.

Nas áreas de reestruturação urbana ficou assim em São Paulo: não foi exigido um percentual de terreno para habitação de interesse social, nem de área construída, mas tão somente um percentual de recursos, em alguns casos. Enquanto a crítica se voltou às Operações Urbanas, deixou-se passar vários instrumentos sem regulação. Houve pouca atenção à exigência de produção de HIS nestes instrumentos ou outra forma de regulação destes, prejudicada pela polarização entre os interessados em manter as zonas exclusivamente residenciais e os defensores das ZEIS.

Ainda em relação ao percentual de recursos, o Plano Diretor aprovado prevê a exigência de no mínimo 30% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social, preferencialmente em ZEIS 3, que são aquelas localizadas nas Macroáreas mais centrais e urbanizadas. Em tese, ao restringir as ZEIS 3 a poucas áreas, estaria escolhendo terrenos mais centrais, mas continua sendo “preferencialmente” e não “exclusivamente” (e ainda, há várias ZEIS muito bem localizadas, que deveriam ser ZEIS 3...). A previsão de receita do FUNDURB para 2015 é de R\$ 509 milhões, o que significa uma reserva de R\$ 152,7 milhões para HIS, o equivalente à construção de 1.300 a 1.500 unidades habitacionais no ano.

Em outra direção, o novo Plano Diretor de São Paulo trouxe para o debate o instrumento denominado Cota de Solidariedade, que estabelece que a cada novo grande empreendimento, plano ou projeto urbano, seja produzidas habitações de interesse social pelo empreendedor, ou que sejam doados terrenos ou recursos para que o poder público produza tais habitações. A grande inovação foi a incorporação de um instrumento que produziria habitação quando acontece o desenvolvimento urbano, associado ao seu licenciamento, no mesmo terreno.

A ideia inicial era apenas exigir a produção de novas unidades habitacionais de interesse social em empreendimentos com mais de 10 mil m² de área, sendo que no mínimo 10% da área construída total deveriam ser destinadas à produção de HIS para famílias com renda de até seis salários mínimos (HIS 1 e 2). Essa proposta foi modificada e a exigência passou a ser feita para empreendimentos com 20 mil m² (e não 10 mil) de área construída computável (e não total) para famílias com renda de até seis (e não três) salários mínimos.

Além disso, foram criadas alternativas à produção de HIS no próprio local do empreendimento, tornando-se possível: (i) produzir HIS em terrenos nas áreas já consolidadas da cidade na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, com exceção dos setores ainda não infraestruturados; (ii) doar terreno de valor equivalente a 10% do valor da área total do empreendimento, calculado com base no Cadastro de Valor de Terreno, valor que corresponde a cerca de 80% do valor de mercado, segundo SMDU, na mesma Macrozona citada acima e com as mesmas exceções; ou ainda, (iii) depositar no FUNDURB mesmo valor descrito acima, que “prioritariamente” deve ser utilizado na compra de terreno ou subsídio à produção de HIS, “preferencialmente” em ZEIS 3. Ou seja, para o dono do empreendimento, será

melhor a opção de pagar para o FUNDURB valor correspondente a 80% do valor de mercado de seu terreno, do que produzir HIS no mesmo local do seu empreendimento, com raras exceções.

Para além da criação de alternativas que inviabilizaram a concepção inicial da Cota de Solidariedade, muito se ganhou depois se perdeu, entre os debates dos substitutivos na Câmara de Vereadores. Vejamos: (i) inicialmente, a área com HIS seria doada para o poder público (isso não foi aprovado); (ii) foi retirado artigo que previa a aplicação do instrumento em casos nos quais grandes empreendimentos são divididos em vários pequenos, o que considerava o impacto cumulativo dos mesmos.

Se alguém esperava que com estas estratégias de obtenção de recursos para compra de terrenos (recursos dos fundos da Outorga Onerosa, das Operações Urbanas e das Áreas de Intervenção Urbanística, da Cota de Solidariedade) e de doação de terrenos para o poder público (Cota de Solidariedade) o município viabilizaria os terrenos para construção de HIS, as possibilidades alternativas aos instrumentos poderão matar estas estratégias.

Ainda, e não menos importante, se o terreno em área bem valorizada for obtido, a produção habitacional, nestes casos, acontecerá articulada com os programas federais e estaduais disponíveis. Ou seja, o Programa Minha Casa Minha Vida, o Casa Paulista, ou seja, o modelo da casa própria será o destino, sem políticas alternativas que venham a evitar a gentrificação pelo mercado, como por exemplo, a locação social articulada a um banco de imóveis públicos.

Esse capítulo apresentou os grandes problemas da falta de moradia nas grandes cidades, sendo elas, as favelas e os cortiços, assim como, foram discutidos as ações do Estado enquanto ente legislador para estabelecer regras que levem as moradias a serem respaldadas em questões sociais e não somente com o direito de propriedade. Após essas análises, passa-se a trabalhar um caso específico de um empreendimento de habitação de interesse social, o caso do edifício Riachuelo.

CAPITULO 3 – EDIFÍCIO RIACHUELO, EMPREENDIMENTO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO CENTRO DE SÃO PAULO

Este capítulo busca apresentar o exemplo prático da transformação de um edifício comercial ocioso na região central da cidade São Paulo em um empreendimento de habitação de interesse social – HIS. Conforme projeto de pesquisa a escolha do Edifício Riachuelo se deu por ser um exemplo que representa a ocupação dos edifícios abandonados que não exercia a sua função social da propriedade no centro velho de São Paulo. O desenvolvimento da pesquisa mostra a transformação do edifício, que ilustra todo o processo em torno das HIS, assim como, a preservação do patrimônio histórico da cidade.

De acordo com a prefeitura de São Paulo⁹ o Centro de São Paulo tem muitas edificações com valor histórico, arquitetônico e cultural, abrigando residências, serviços e comércio. Diante do estado de abandono de alguns edifícios e da demanda por habitação na região, a Prefeitura passou a realizar ações de preservação e reabilitação de prédios antigos, destinando-os para programas de Habitação de Interesse Social. Foi o que ocorreu no Edifício Riachuelo – Edifício Palácio do Comerciaro Alexandre Marcondes Filho –, construído na década de 1940, com 17 pavimentos que originalmente foi destinado ao uso comercial e de serviços.

O edifício apresenta traços típicos da arquitetura “modernista” da década de 1940. A volumetria, alternando balcões e janelas corridas foi listada como de interesse histórico pelo Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico de São Paulo (COMPRESA) com nível de proteção 3, que corresponde a bens de interesse histórico, arquitetônico, paisagístico ou ambiental, determinando a preservação de suas características externas.

Em 1994, foi objeto de ocupação por moradores em situação de rua. Apesar dos anos de abandono o edifício estava em excelente estado de conservação estrutural quando selecionado para reabilitação. O projeto procurou respeitar a lógica da composição original do edifício. Foi possível acomodar 120 unidades com áreas entre 26 e 49m².

⁹ <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=216345>

A Cohab-SP moveu 27 ações de desapropriação, pois o imóvel tinha vários proprietários. Assim, o projeto de requalificação do edifício foi desenvolvido pelo escritório Paulo Bruna Arquitetos Associados, que resultou em 120 unidades habitacionais, distribuídas em térreo mais 15 pavimentos, com apartamentos de áreas diversificadas e cobertura com área comunitária, visando manter e incentivar a moradia no centro da cidade, além de preservar e reciclar a utilização de bens tombados pelo patrimônio histórico na região central da cidade.

A partir do término dos processos de desapropriação, o imóvel passou a ter apenas uma matrícula, sendo necessário realizar a instituição do condomínio, com posterior averbação na matrícula, de modo que cada apartamento passasse a ter sua própria matrícula, possibilitando assim a inclusão das unidades no programa habitacional – PROCENTRO.

O registro e a averbação do Condomínio Residencial Riachuelo foram alcançados pela COHAB-SP em 30/03/2016 junto ao 4º Registro de Imóveis, concomitante com a abertura da matrícula da área, alcançando a regularização fundiária integral do empreendimento.

A figura 15 mostra com clareza o valor arquitetônico do Edifício a ser detalhado nos próximos tópicos.



Figura 5 – Edifício Riachuelo
Fonte: Prefeitura de São Paulo (2017).

3.1. HISTÓRICO E LOCALIZAÇÃO

O edifício Riachuelo, está localizado na esquina da Rua Riachuelo com a Avenida 23 de Maio, como mostra a figura 16, mapa de situação do edifício na região.

Sua construção ocorreu na década de 1940 e tinha por objetivo concentrar lojas e empresas de comércio e serviços, entre os anos 1944-1978 a parte inferior do edifício era a sede da Associação dos Empregados do Comércio de São Paulo e, após alguns anos, foi endereço de uma escola de contabilidade, que após a sua falência, levou o edifício a ficar vazio, chegando a ser ocupado por diversas vezes por movimentos sociais de moradia (FRANCO, 2010). A figura 16 abaixo apresenta a localização do Ed. Riachuelo.



Figura 07 – Localização do Edifício Riachuelo.

3.2. MODELO DE OCUPAÇÃO E GESTÃO – PROCESSO DE REABILITAÇÃO

O processo de reabilitação do Edifício Riachuelo foi concluído em 2008, de acordo com o Relatório da Diretoria da COHAB-SP (2008). O edifício fez parte do programa PROCENTRO, “Morar no Centro”, executado pela prefeitura de São Paulo e pela SP URBANISMO, que defende a geração de habitação de interesse social em áreas centrais para uma configuração socioespacial mais justa e sustentável tendo como um dos objetivos o uso de imóveis vazios ou subutilizados por meio da requalificação do centro.

MORAR NO CENTRO – Recuperação e requalificação de edifícios que se encontram vazios, subutilizados e degradados, para uso residencial, destinados a famílias com renda entre 0 e 6 salários mínimos; implementação de ações de melhoria ambiental no Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH-LUZ), visando à melhoria do habitat urbano (PROCENTRO, 2012).

Tendo em vista que originalmente as unidades imobiliárias do Ed. Riachuelo eram destinadas a fins comerciais, tornou-se necessário executar a adequação do edifício para que fosse realizada a transformação das unidades comerciais para fins de moradia de habitação social e que viesse atualmente a abrigar 120 domicílios. De acordo com Campos (2010) o Retrofit tem por objetivo customizar, adaptar e melhorar os equipamentos, conforto e possibilidades de emprego de um antigo edifício. Jesus (2008, p.88) complementa afirmando que é “a troca ou substituição de componentes ou subsistemas específicos de um edifício que se tornam inadequados ou obsoletos, seja pelo passar do tempo, ou em função da evolução tecnológica ou de novas necessidades dos usuários”.

O projeto de reabilitação pelo qual passou o edifício Riachuelo é bem definido por Jesus (2008) que afirma que a reabilitação foi uma ação que envolveu atividades de restauro, manutenção, alteração, retrofit, reforma com o objetivo de dotar o edifício de atributos econômicos ou funcionais equivalentes aos exigidos a um edifício novo com o mesmo fim. Esse projeto foi realizado pelo escritório do arquiteto Paulo Bruna e a construção pela Tarumã engenharia por meio do PAR – Programa de Arrendamento Residencial da COHAB – SP.

De acordo com Teixeira (2012, p. 99):

O partido respeitou a lógica da composição original, pois, sendo um edifício construído na década de 40, período de escassez de aço (...), tinha como parte de sua estrutura, as sólidas paredes de alvenaria de tijolos que separavam as diversas salas de escritórios. Este fator transformou-se em uma determinante: as paredes deveriam ser mantidas e cada escritório transformou-se num apartamento de até dois dormitórios, com áreas entre 46 e 52 m² permitindo a acomodação de 120 unidades, 8 ou 9 apartamentos por andar, em média. Também com o intuito de não sobrecarregar a estrutura, as divisões foram executadas em alvenaria leve.

Ademais, como na edificação original os banheiros ficavam nas extremidades dos corredores, foi necessário que o projeto novo adotasse a construção de uma parede hidráulica em cada unidade imóvel e a ela agregar cozinha, banheiro e lavanderia. Segundo Teixeira (2012, p.93) “para o acréscimo destes novos ambientes, dada à idade do edifício, foi necessária a renovação dos sistemas hidráulico e elétrico”. Além disso, a fachada do edifício foi tombada para preservar seus elementos originais, tais como, balcões, portas e janelas externas, figura 17.



Figura 08 – Fachada do Edifício

Fonte: autor

Foi considerada para o projeto de Requalificação do edifício a entrada principal pela Rua Riachuelo, na altura do terceiro andar, ao invés de pela Avenida 23 de Maio conforme o projeto original.

Tendo em vista que o edifício foi implantado com a lateral, referencia ao lado da Rua Riachuelo, em contato com o solo até o terceiro pavimento, por conta da topografia, localizou-se nas salas deste lado as áreas de depósito, de uso comum

e de equipamentos do edifício, evitando assim a disposição de habitações nestes locais (TEIXEIRA, 2012), conforme demonstrado nas figuras abaixo:

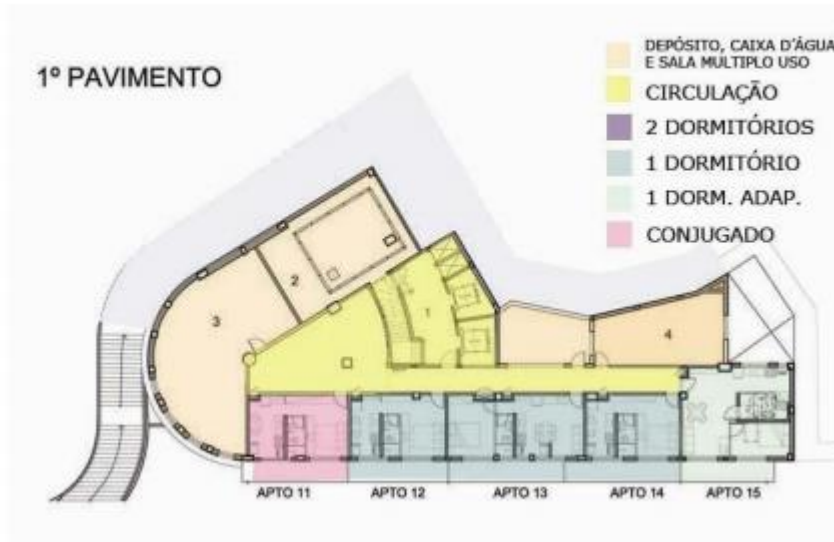


Figura 6 – 1º Pavimento

Fonte: Teixeira (2012)

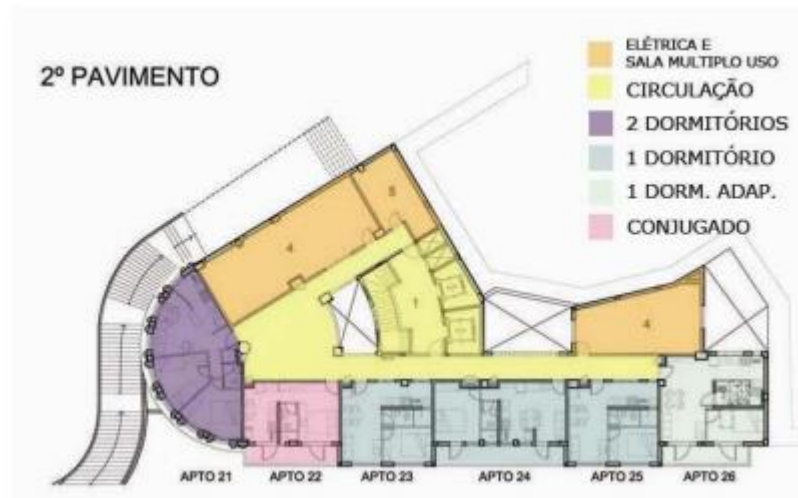


Figura 10 – 2º Pavimento

Fonte: Teixeira (2012)

Ainda, segundo Teixeira (2012) existe uma vasta variedade de plantas que contemplam apartamentos de dois dormitórios, um dormitório adaptado para deficiente, um que pode ser adaptado futuramente e ainda conjugado, como ilustra as figuras 18 até 27.



Figura 11 – 3º Pavimento

Fonte: Teixeira (2012)



Figura 12 – 4º Pavimento

Fonte: Teixeira (2012)

Por conta do projeto original do edifício ficou impossibilitado que o mesmo passasse por grandes alterações o que resultou em diversas áreas “cingida” além de uma ampla área de circulação em todos os andares.



Figura 13 – 5º e 6º Pavimentos

Fonte: Teixeira (2012)



Figura 14 – 7º Pavimento

Fonte: Teixeira (2012)

Os 120 apartamentos estão divididos em 42 conjugados de 26 a 37m², 42 de um dormitório de 34 a 38m², 24 de dois dormitórios de 47 a 49m², 4 de um dormitório adaptado de 44m² e 8 de um dormitório adaptável de 44m².

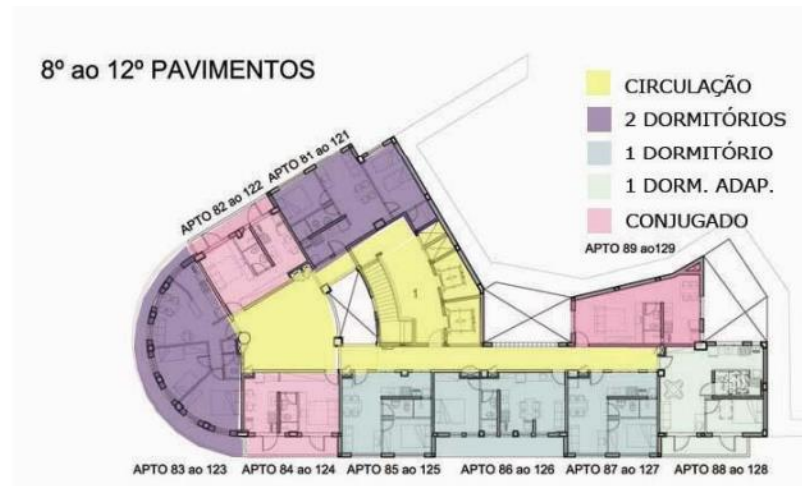


Figura 15 – 8° ao 12° Pavimentos

Fonte: Teixeira (2012)

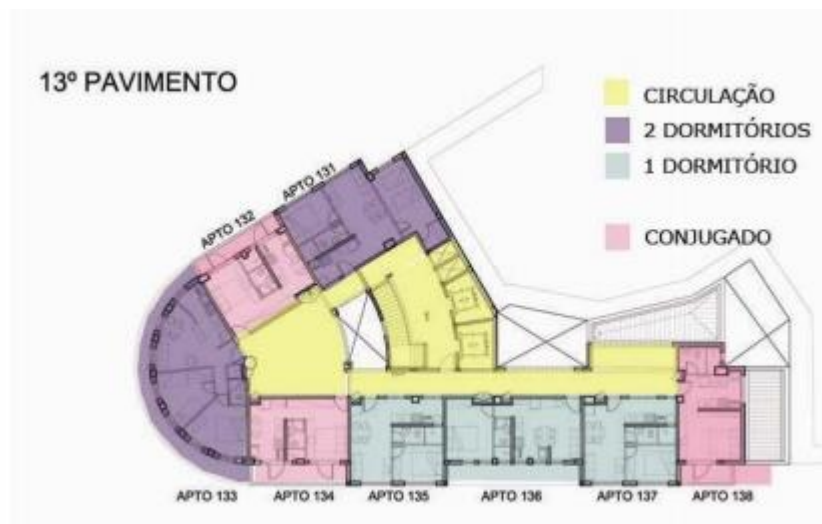


Figura 16 – 13° Pavimento

Fonte: Teixeira (2012)

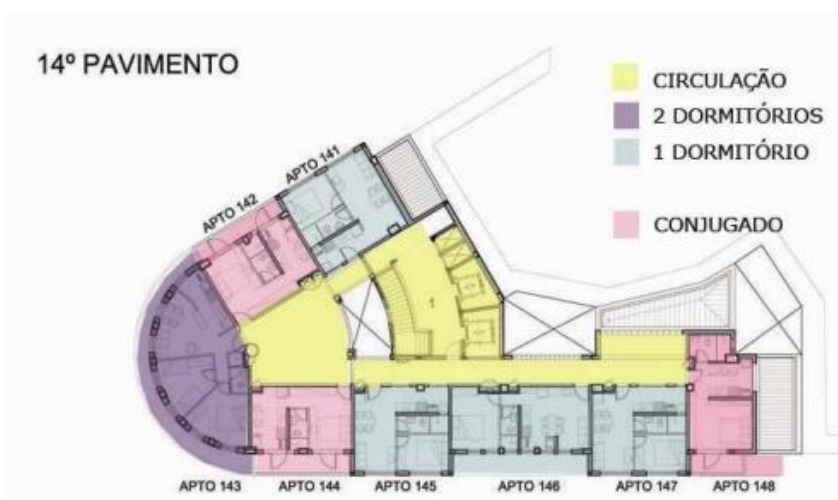


Figura 17 – 14° Pavimento

Fonte: Teixeira (2012)

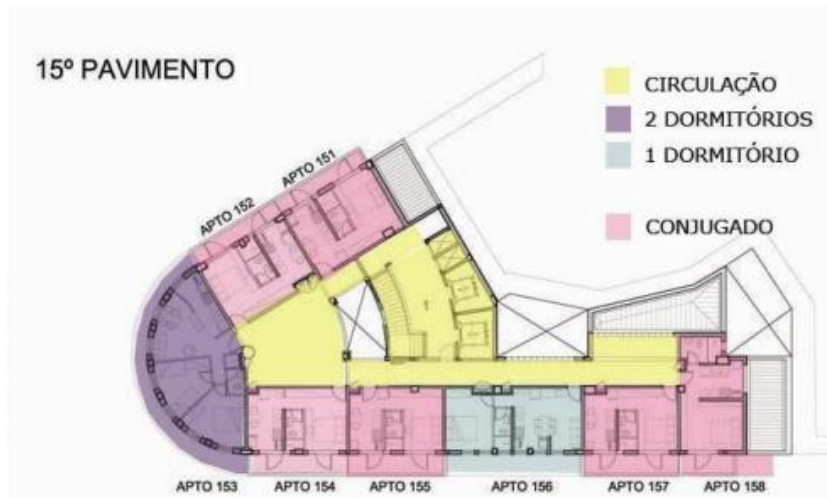


Figura 18 – 15º Pavimento

Fonte: Teixeira (2012)

Propô-se para a cobertura um uso comunitário com salão de festas e churrasqueira. No projeto do arquiteto foram propostos bancos e “amarelinha” inexistentes no local demarcado, conforme figura nº28 (diferente do projeto), por motivo desconhecido.

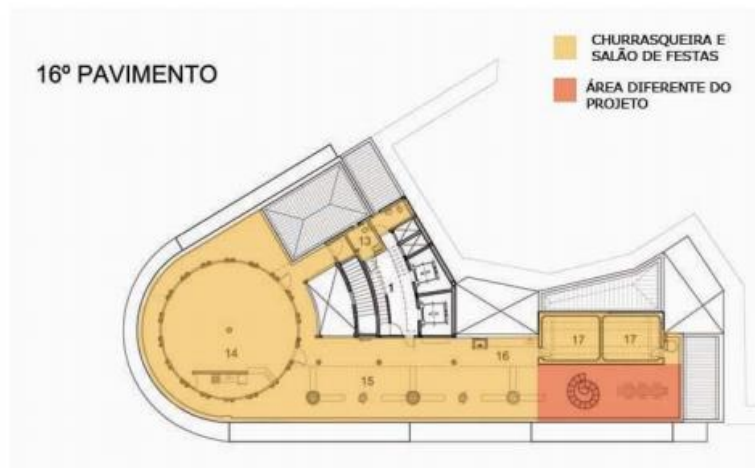


Figura 19– Cobertura 16º pavimento

Fonte: Teixeira (2012)

3.3. IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO NO CENTRO DA CIDADE DE SÃO PAULO

O empreendimento considerado como o exemplo de habitação de interesse social traz a resposta às indagações de vários pesquisadores que enfoca o problema de densidade e de urbanização nas grandes cidades como o desenho da cidade, em relação à dimensão, à densidade populacional e ao ordenamento urbano, pode ser, de acordo com Houghton & Hunter (1994), a questão central do tema sobre desenvolvimento sustentável e de como os recursos ambientais e energéticos são utilizados, deixando claro que o espraiamento, a descentralização de uma cidade não deve ser recomendável.

Combinado a estes fatores está a diversidade de usos. A relação entre forma urbana e desenvolvimento sustentável também é reforçada por Jenks, Burton & Williams (2010). Os modelos atuais de expansão descontrolada das cidades e o estilo de vida consumista, além de causarem impacto social, estão gerando graves consequências ambientais (INGERSOLL, 2007).

Na década de 70, 80 e 90 a cidade de São Paulo produzia grandes conjuntos habitacionais de Interesse Social na periferia da cidade, o mercado imobiliário colaborava para a exclusão da atividade residencial de baixo padrão em áreas centrais e as construções de novos núcleos habitacionais nas periferias tinham o intuito de levar novas ocupações nos vazios urbanos que existiam naquela época. No entanto a infraestrutura urbana, oportunidade de trabalho e a mobilidade urbana não foram construídas de acordo com a densidade desses novos conjuntos habitacionais, assim gerando bairros isolados e deixando seus moradores excluídos aos centros urbanizados, como a Cidade Tiradentes que abriga 211.000 habitantes e foi construída a 35 KM de distância do centro de São Paulo.



Figura 20 – Bairro Cidade Tiradentes - SP

Fonte: Google Imagens, 2018.

Vale ressaltar a degradação do meio ambiente com a criação de vários núcleos habitacionais descentralizados, sem nenhum tipo de preocupação ou legislação específica para diminuir os impactos ambientais, por isso segundo Jenks, Burton & Williams (2010) considera que a urbanização é a principal causa das mudanças climáticas que vêm ocorrendo, e que o *urban sprawl*, intensifica o uso do automóvel e o desperdício de recursos e energia. Entretanto, para se considerar um desenvolvimento sustentável deve-se atentar para seus três eixos: social, econômico e ambiental. Este conceito já aparecia, por exemplo, na conferência da ONU Rio-92, e ainda é reforçado atualmente por autores como Zheng, Shen & Wang (2014).

Neste sentido, devem-se avaliar as potencialidades da reabilitação dos centros urbanos, já que, a densificação das cidades e, portanto, a reversão da expansão urbana, traria benefícios, como a proteção de áreas verdes ao redor, economia de investimentos em infraestrutura e transporte público, e diversidade social.

Bromley, Tallon & Thomas (2005) indicam que a regeneração urbana e sustentabilidade estão fortemente relacionadas. Segundo os mesmos autores, a

habitação urbana desenvolvida segundo as bases da sustentabilidade consome menos área de solo, gera menos deslocamentos de carro, utiliza os recursos urbanos já existentes e conserva energia.

Segundo Per, Mozas & Arpa (2007), a densidade de atividades, que, por sua vez, gera o entorno construído, é o parâmetro mais importante na cidade sustentável. Sendo a habitação coletiva o principal elemento da cidade compacta, ela se torna essencial ao se analisar as urbanizações desde este ponto de vista. As condições da habitação e as condições da cidade são indissolúveis (ALONSO et al, 2012).

O Edifício Riachuelo vem de encontro com todos esses preceitos de uma nova ocupação do centro da cidade, assim, reabilitando o prédio desocupado sem o alto interesse da especulação imobiliária, conseguiu transformar a antiga construção em várias unidades habitacionais com intuito de diversificar os usos atuais da região central e conseqüentemente proporcionando aos moradores de baixa renda o acesso à cidade.

Atentando-se para a questão da sustentabilidade diretamente sobre as habitações, percebe-se que as exigências recaem sobre sua longevidade e capacidade de adaptar-se ao longo do tempo, o que significa aproveitar com maior eficácia edifícios já existentes. Em suma, é reconhecida a necessidade de reorganização das cidades, mantendo-se relação entre habitação e adensamento urbano nos centros, a fim de se atingir um desenvolvimento mais sustentável, Per, Mozas & Arpa (2007).

Nesse sentido, São Paulo, após período de grande crescimento e adensamento de seu centro, experimentou mudanças ao longo do século XX, decorrentes de alterações na organização da cidade. Por exemplo, a partir dos anos 70, o eixo econômico mais nobre se deslocou do centro urbano, criando novos núcleos em regiões como as avenidas Paulista e Faria Lima (VILLAÇA, 2001). Em alguns distritos, como Sé e República, a construção de edifícios residenciais praticamente cessou nos anos 60 (SILVA, 2006).

Percebe-se, com base em dados censitários, a diminuição da população nas áreas centrais, que se deslocou para regiões periféricas. Por exemplo, o número de habitantes do centro de São Paulo passou de 8,59% do total da cidade em 1960, para 3,83% em 2010, enquanto, na área periférica, ela passou de 10,97% em 1960 para 41,50% em 2010 (IBGE 2010 e BÓGUS & PASTERNAK, 2004).

Apesar dessa mudança de distribuição da população, no centro da cidade existem diversos edifícios vazios, propícios à reabilitação para habitação social. Segundo Helena Barreto e Letícia Sigolo (2007), foram listados em 2001, pela prefeitura e grupos sociais, mais de 300 edifícios vazios com mais de 3 pavimentos no centro da cidade. Já no censo do IBGE de 2010, foram contabilizados 51.016 domicílios desocupados, entre particulares não ocupados, particulares não ocupados-vagos e os coletivos sem morador, na área mais central da cidade de São Paulo (que inclui os distritos de Sé, Bom Retiro, República, Santa Cecília, Consolação, Liberdade, Bela Vista, Cambuci).

Isto representa uma parcela de 7,85% do total de domicílios vagos do município (que possui 96 distritos). Em seu estudo, Helena Barreto (2006) aponta as diversas oportunidades imobiliárias, como o grande número de prédios vazios, semi-ocupados ou sub-utilizados, comerciais e residenciais.

Além disso, existem terrenos vazios utilizados para estacionamento e instalações industriais desativadas, que poderiam ser demolidas. Segundo a mesma autora, dentre os efeitos positivos da recuperação e a produção habitacional para baixa e média renda no centro, pode-se destacar: fortalecimento das atividades existentes, desenvolvimento de comércio e serviços locais, geração de empregos no setor de construção, otimização de equipamentos e infraestrutura, redução de investimentos públicos em transporte, mixed use, possibilidade de se morar próximo ao local de trabalho e redução do custo com transportes por parte da população.

Segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS do Ministério do Trabalho e Emprego, apresentados por Helena Barreto (2006), os treze distritos mais centrais do Município de São Paulo concentram 30% dos estabelecimentos e 32% dos empregos com carteira assinada da cidade.

Conforme estudos do URBEM (2012), as intervenções habitacionais no centro da cidade de São Paulo tiveram início com as primeiras experiências de reconversão de edifícios comerciais para uso habitacional nos anos 2000, dentro do Programa PAR-Reforma. O Ed. Riachuelo faz parte desses primeiros imóveis a sofrerem essas alterações, pois nessa época o edifício era ocupado por moradores de rua, no qual o prédio já era uma das reivindicações de movimentos sociais em busca de moradias na região central.

A partir destas primeiras experiências, foram criados alguns programas a fim de se possibilitar o acesso à moradia na área, apesar de não se equiparar

quantitativamente à produção em outras áreas da cidade. Recentemente, foram lançados programas como Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Casa Paulista, que preveem, dentre outras ações, a reabilitação de edifícios no centro das cidades.

Novas propostas foram divulgadas dentro deles, apesar de poucos resultados terem sido apresentados até o momento. Por exemplo, em 2011, foi anunciado projeto que prevê a compra de 50 apartamentos renovados no centro, em parceria com o PMCMV, e, em 2013, o programa Casa Paulista declarou que 880 edifícios são de interesse social e podem ser desapropriados.

Como indicam Helena Barreto e Letícia Sigolo, diversos fatores dificultam a construção no centro e a reabilitação de edifícios como o elevado preço dos terrenos e imóveis, a baixa viabilidade econômica, a dificuldade de projeto, a falta de legislação específica para reforma, as exigências da legislação de proteção do patrimônio edificado, e a falta de tecnologias e empresas especializadas. (SIGOLO & SILVA, 2007). Em relação às práticas projetuais, pesquisas revelam que a “tradição local” de uma arquitetura “moderna”, acentuou as dificuldades para implementação, em grande escala, de ações efetivas de revitalização do centro da cidade (MEDRANO & SPINELLI, 2009). Apesar das dificuldades, o Ed. Riachuelo é um dos bons resultados que devem ser tomados como referência, a fim de estimular o processo e de estabelecer procedimentos metodológicos que auxiliem na formulação de reurbanizações sustentáveis e que consideram a relação entre habitação e cidade.

No processo de renovação da área central de São Paulo, que intensificou nas últimas décadas, as reabilitações de edifícios abandonados têm ganhado destaque como parte das políticas públicas dedicadas às HIS.

No edifício Riachuelo, percebe-se que a adaptação de um edifício não residencial subutilizado ou desocupado para um edifício de habitação de interesse social, é um processo complexo, e que pode resultar em soluções indesejáveis, como o excesso de locais de circulações nas áreas comuns ou apartamentos com paredes angulosas. Entretanto, os exemplos estudados demonstram a viabilidade de adaptação desses edifícios ao uso residencial para população de baixa renda.

Pelos resultados conferidos, entende-se que esse tipo de intervenção pode ser um modelo a ser seguido em diversos imóveis abandonados no centro da cidade de São Paulo, garantindo o acesso à cidade com uma habitação bem localizada e contribuindo para atenuar o processo de expansão dos limites da urbe.

A economia em infraestrutura urbana e os benefícios sociais e ambientais do adensamento das áreas centrais corroboram com a percepção de que essa prática, ainda recente em São Paulo, deveria ser incentivada. Nesse sentido, como proposta de pesquisa futura, sugere-se a catalogação de projetos de natureza semelhante, com boas soluções arquitetônicas, que poderiam ser replicadas em novas propostas de reabilitação para centros urbanos. O resultado deverá contribuir para o avanço das possibilidades metodológicas, técnicas e teóricas que atentam para a geração de um desenvolvimento econômico sustentável urbano.

Como foi explicitado no Cap. 2 o Ed. Riachuelo conseguiu equacionar um problema que perdurava há anos, as ocupações por movimentos sociais em busca de moradia digna na região central da cidade, o projeto de ocupação conseguiu proporcionar habitações com regularidade jurídica fundiária, contribuindo para a diminuição dos cortiços, ocupações precárias ou de riscos na região de central de São Paulo.

Sabemos que o processo de regularização fundiária no Brasil ainda é muito embrionário, pois faltam instrumentos legais para acelerar a requalificação dos imóveis ociosos ou subutilizados na região central. No próximo item será abordado a questão de um dos instrumentos mais importantes para impulsionar e criar oportunidades de produção de habitação de interesse social.

3.4. HABITAÇÃO CONTRA REURBANIZAÇÃO

As “ZEIS de vazios” no Brasil poderiam ter hoje um lugar estratégico em uma política que pretende requerer dos empreendedores privados lugar e recursos para fazer HIS, indicariam o lugar onde o mercado deveria produzir habitação de interesse social. Mas hoje, para facilitar ainda mais a produção via mercado, a estratégia dos municípios tem sido criar regras para HIS que podem ser utilizadas em qualquer área da cidade, esquecendo-se que os moradores dessas unidades HIS necessitam de uma boa mobilidade e acesso a infraestrutura. Além disso, há uma seleção das famílias atendidas, e as que não podem pagar financiamentos, terminam afastadas do atendimento habitacional. Estes dois aspectos já põem em cheque a eficácia do instrumento da ZEIS frente à lógica neoliberal instalada (SANTORO & MACEDO, 2014).

A experiência de São Paulo também não foi eficaz. A ideia era tornar as áreas atrativas para o setor imobiliário através da atribuição de coeficientes de aproveitamento maiores enquanto que outras áreas teriam seus coeficientes rebaixados, no entanto se permitiu adensar em outras áreas, não apenas em ZEIS, perdendo atratividade (CYMBALISTA & TSUKUMO, 2009, p. 110).

Adicionalmente, foram também feitas diversas modificações no instrumento, através de decretos – como o Decreto 44.667/04 e o 45.127/04 –, que permitiram dentre outros se fazer HIS fora de ZEIS (BORELLI, 2015)

Atentas a esta questão, Rolnik & Santoro (2014) apontam que, no período entre 2003 e 2007 foram feitos mais empreendimentos de HIS fora de ZEIS, 242 contra 110 (Caldas, 2009, p. 36); no entanto este cenário muda consideravelmente após a edição do Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, onde se vê que: “(...) há mais empreendimentos de HIS aprovados e implementados em ZEIS (aprox. 6,3 mil unidades habitacionais) que fora delas (3,5 u. h.); e que há empreendimentos de HMP em igual número que HIS em ZEIS (6,4 u. h.), embora, em se tratando de HMP, existam muitos mais projetos lançados fora de ZEIS (cerca de 30 mil u. h.) que em ZEIS (6,4 mil u. h.). Embora exista uma sobreposição de datas nas duas fontes (2005-2007) há que considerar também o incremento muito significativo de unidades no período de 5 anos nos dois levantamentos: de 45 mil unidades entre 2003 a 2007 para 68 mil entre 2005 e 2010” (Rolnik & Santoro, 2014, p.17).

Essa análise do SECOVI, em tese, demonstra que o instrumento foi interessante mesmo em contextos de altos preços dos imóveis. No entanto, considerando que o período analisado coincide com muitas denúncias de corrupção há que se questionar o resultado, reconhecendo a existência de denúncias de casos de aprovação como HIS e desenvolvimento de projeto para famílias com rendas mais altas.

De todo modo, muito embora o desenho final dos perímetros de ZEIS tenha se mostrado aquém das expectativas, não tenha havido uma gestão ativa que procurasse a implantação de habitação nestas zonas, e tenha sido pouco efetivo no exercício de promoção da função social da propriedade, é crucial considerar-se o ineditismo da aplicação do instrumento no município de São Paulo.

A revisão do Plano Diretor realizada em 2013 trouxe a necessidade de se desenhar o quadro das necessidades habitacionais de São Paulo. Segundo o Plano

Municipal de Habitação (2009-2014), para dar conta das necessidades habitacionais que a cidade tinha em 2009, seria preciso construir aproximadamente 230 mil novas moradias, adequar cerca de 890 mil casas que têm problemas de regularidade formal, urbanística ou construtiva, além de conceber solução habitacional para cerca de 13 mil pessoas em situação de rua. E a estimativa de necessidade habitacional para 2024 é ainda maior, de aproximadamente 720 mil novas moradias. Para produzir estas novas moradias, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano apontou que seriam necessários 42 km² de recursos fundiários.

E havia aproximadamente 8 km² de terras demarcados como Zona Especial de Interesse Social no PDE de 2002, previstas para produção prioritária de habitação de interesse social, portanto, teria que se ampliar em muito a oferta de terra para esta produção. Mas como e onde produzi-las? Especialmente as áreas centrais estavam sofrendo novas dinâmicas, mas ainda não haviam se transformado por completo (BORELLI, 2015).

Crescimento demográfico por área de ponderação

1991-2000

2000-2010

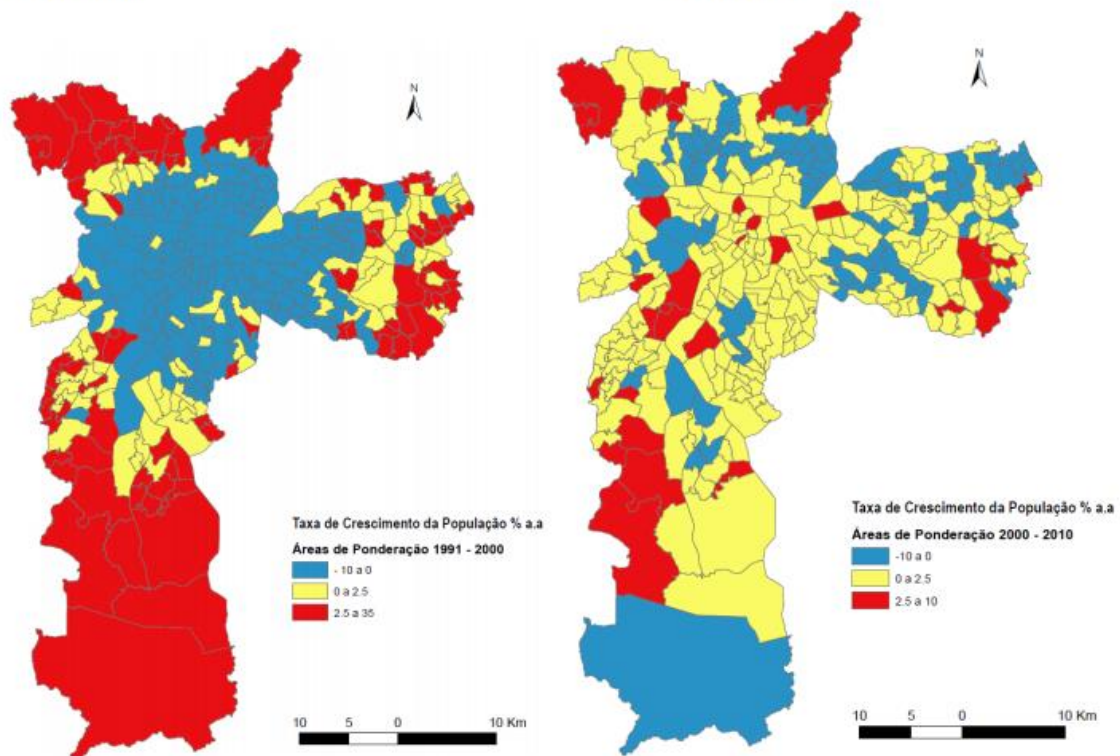


Figura 21 – Crescimento Demográfico

Fonte: Borelli (2015)

Em 2002 quando o Plano Diretor Estratégico foi elaborado, um dos principais problemas a serem tratados era o esvaziamento populacional das áreas centrais e consolidadas, conhecidas como “centro expandido”, região que ainda hoje é a que oferta um maior número de empregos. Por isso, a proposta era repovoar as áreas centrais, proposta que não prosperou completamente. Atualmente este quadro mudou um pouco. Na última década (2000-2010) foi possível perceber que houve um crescimento da população moradora de algumas partes da área central consolidada, mas outras continuaram perdendo população (MARQUES, 2013).

Os mapas que seguem mostram que algumas áreas do centro expandido receberam novos moradores, provavelmente por que foram construídos novos edifícios. São áreas próximas ao centro histórico, ou áreas de atividade imobiliária muito intensa. Nelas houve aumento da renda relativa e intensificação da ocupação do território (BORELLI, 2015).

A revisão do PDE 2002, apresentada através de um relatório técnico de avaliação elaborado pela Prefeitura de São Paulo em maio de 2013 (PMSP, 2013), sinalizou que houve algumas “distorções” na ocupação de áreas de ZEIS. No relatório foram avaliados, entre outros, as seguintes distorções: (i) uso institucional nas áreas de ZEIS; (ii) produção habitacional promovida pelo poder público e pela iniciativa privada em áreas de ZEIS 2, 3 e 4; (iii) áreas que permanecem desocupadas em ZEIS; (iv) empreendimentos habitacionais de alto padrão em ZEIS.

Segundo o parecer técnico do Ministério Público que avaliou o Relatório (Pilotto & Santoro, 2012): o relatório da PMSP afirma que o uso institucional em ZEIS estaria previsto na Lei 13.885/04, portanto não seria uma situação desconforme. Ainda, não haveria nenhuma avaliação qualitativa que apontasse os motivos para a baixa produção, comparando a produção habitacional em ZEIS, identificando as dificuldades no uso do instrumento, analisando a distribuição espacial dos novos empreendimentos, entre outros aspectos. Já em relação às áreas que permaneceram desocupadas em ZEIS colocaram-se as seguintes indagações: se de um lado constatou-se a pouca disponibilidade de terra para produção de HIS, de outro, caberia analisar porque haveria tanta área em ZEIS 2 e 4 que permanece desocupada? Seriam áreas impróprias? O mercado não teria interesse? Ou seja, qual seria a razão da baixa efetividade no uso deste instrumento e qual a distribuição espacial das áreas que permanecem desocupadas.

As ZEIS deveriam ser destinadas prioritariamente a habitação de interesse social, já que foram demarcadas no Plano Diretor para esta função. O próprio relatório aponta que a quantidade de áreas de ZEIS ainda disponíveis (cerca de 7 km²) não seria suficiente para atender o déficit habitacional do município (faltariam 35 km²). Neste sentido, ficava evidente, que casos mencionados pelo relatório da PMSP de empreendimentos de alto padrão em ZEIS devem ser coibidos, pois configuram dano urbanístico decorrente do descumprimento da função social da propriedade.

No caso do Ed. Riachuelo, o lote onde está situado, teve um fator relevante constatado pelo autor do projeto o arquiteto Paulo Bruna, segundo o arquiteto os fatores que promoveram a concretização do edifício para uma requalificação de um novo empreendimento HIS, foram às alterações dos potenciais construtivos, esses potenciais foi diminuído, no Plano Diretor de 2002, devido à configuração do lote, com isso o prédio existente de 16 pavimentos se fosse demolido e construído uma nova edificação, a nova construção não atingiria a área construída total existente, devido a configuração do lote irregular e outras condicionantes urbanísticas aprovadas em leis pós sua construção inicial.

Na revisão do Plano Diretor e na LPUOS, lei de uso e ocupação do solo da cidade de São Paulo, o edifício Riachuelo está situado no zoneamento ZC – zona de centralidade, porções do território localizadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana com atividades de abrangência regional afim de promover majoritariamente o uso não residencial. Conforme figura nº 30 abaixo:



Figura 22– Zona de Centralidade

Fonte: Prefeitura de São Paulo (2016)

Porém, analisando o zoneamento da região central visualizamos que os mapas onde estão situadas as ZEIS, a região central destina poucas áreas para ZEIS 1 e 2, estes zoneamentos atende as faixas de rendas mais baixas e áreas de risco. As ZEIS na região central da cidade expressa a ter uma pequena relevância a partir da ZEIS 3, lembrando que o enfoque da pesquisa foi na região do centro antigo de São Paulo no qual está inserido o Ed. Riachuelo. Na figura nº31, para uma melhor compreensão o círculo vermelho se aproxima do que é determinado os limites do centro antigo da cidade de São Paulo.

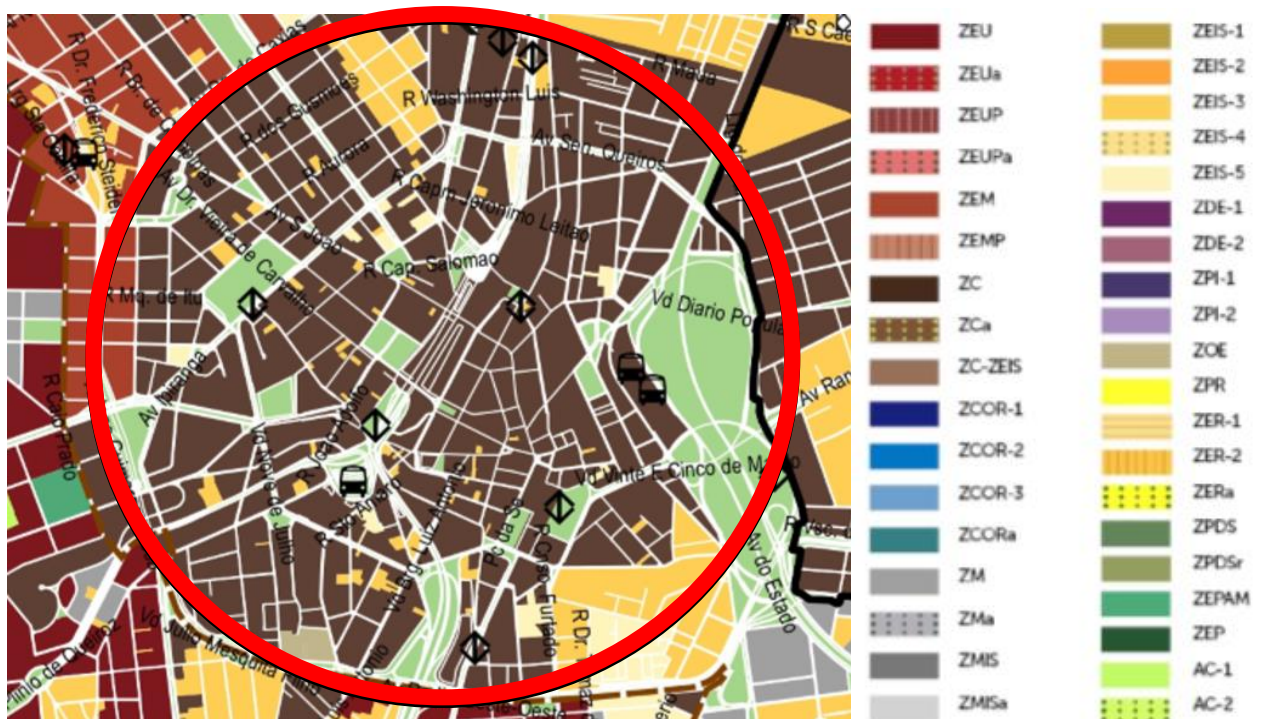


Figura 23 – Limites do Centro antigo

Fonte: Prefeitura de São Paulo (2016)

Promover a cidade compacta é uma das necessidades das grandes cidades. O Edifício Riachuelo é um dos poucos exemplos no qual promover as habitações de interesse social no centro antigo de São Paulo é uma proposta eficaz e inclusiva para uma parcela da sociedade que busca uma moradia digna, além do benefício de uma maneira economicamente Sustentável. Porém, as barreiras da especulação imobiliárias ainda são fatores decisivos para a falta de uma massificação das ZEIS 1 e 2 no centro antigo, mas podemos observar que timidamente há a preocupação na requalificação de alguns dos edifícios ociosos para atender os movimentos sociais em busca de moradias nessa região.

O processo de transformação do Edifício Riachuelo fortaleceu as lutas para uma proposta de uma cidade cada vez mais diversificada, podemos dizer que as poucas áreas que constam como ZEIS 3 na micro região central de São Paulo, é um reflexo da realidade do estudo de caso, com o instrumento do Plano Diretor, a prefeitura de São Paulo conseguiu embasar alguns prédios ou lotes específicos com o zoneamento de ZEIS, assim garantindo que após sofrerem os processos de desapropriações eles poderão ser ocupados de uma forma ordenada e possibilitando o amparo legal no qual o Ed. Riachuelo sofreu durante uma década

para a sua função social da propriedade ser legalmente destinadas para a população de baixa renda.

Mesmo com poucas áreas destinadas a ZEIS na área central da cidade os planejadores do município criaram incentivos para os empreendimentos de HIS, conforme o Decreto nº 57.33/16 no parágrafo único do art. 9 permite com que qualquer lote de uso residencial e lotes de uso misto, possam executar o uso dos parâmetros, dispensas em alguns processos na aprovação do projeto e incentivos fiscais para a construção de nova edificação, requalificação ou reforma de edificação existente.

Este instrumento além de conseguir atender os preceitos do Estatuto das Cidades, com o intuito de promover a ocupação sustentável da região central, ele conseguiu atrair as cooperativas e iniciativa privada a começarem a produzir empreendimentos HIS que até poucos anos apenas o agente público atuava.

O Edifício Riachuelo se torna a forma mais concreta da possibilidade de requalificação de edifícios inseridos em áreas centrais, tendo legalidade jurídica para a cooperativa, construtor e/ou incorporadora a colaborar com o estado de uma forma mais célere a diminuição no déficit habitacional e além da inserção de uma sociedade que foi marginalizada pela especulação imobiliária por antigos programas de moradia e habitar de uma maneira sustentável economicamente e ambientalmente a “cidade legal”.

CONSIDERAÇÕES

Nas últimas décadas o poder público deixou de lado a crise do déficit habitacional de interesse social na cidade de São Paulo, frente a este fato à população com carência de moradia começou a articular como os movimentos sociais para a ocupação de imóveis abandonados em áreas centrais onde existe infraestrutura pública superior às regiões periféricas e também proximidade a melhores oportunidades de trabalho.

O poder público e judiciário seguem leis que são deficitárias para promover a regularização fundiária de imóveis ocupados, o que pode levar décadas para conseguir desapropriações dos edifícios pela COHAB – SP gerando inclusão em seus programas habitacionais. Os instrumentos que incentivam a integração dos lotes e edifícios subutilizados ou ociosos ainda são poucos a fim de solucionar o déficit de HIS, mas existem decretos e leis que sinalizam a produção e inclusão das unidades HIS na região central. Dentre eles os planejadores urbanos do município, mesmo que de uma forma tímida, sinalizam no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo a importância de gerar unidades de HIS no centro de São Paulo, seguindo os preceitos do Estatuto das Cidades.

Com a lentidão nos processos jurídicos das desapropriações dos imóveis centrais, os sem tetos com o apoio dos movimentos sociais ocupam de forma precária os edifícios que estão degradados, colocando em risco seus ocupantes e o entorno dos mesmos, um exemplo de ocupação devido à morosidade do poder público em atuar de forma a solucionar o déficit da HIS em regiões centrais. O exemplo disso foi o incêndio ocorrido com o edifício Wilton Pães de Almeida, localizado na Rua Antônio de Godoy próximo à Avenida Rio Branco, na região central, distante apenas 1km do Edifício Riachuelo, gerando incêndio seguido de queda do mesmo neste ano.

O Edifício Wilton Pães de Almeida foi contraído para União para quitação de dívidas da antiga Companhia Brasileira de Vidro em 1998, em seguida a União destinou este prédio à sede da Polícia Federal em São Paulo, a mesma ocupou o Ed. até o ano de 2003. A partir da desocupação do prédio por parte da Polícia Federal, começaram as ocupações irregulares pelos movimentos sociais por luta a moradia no centro de São Paulo. Vale ressaltar que o prédio pertence a União e estava cedido à prefeitura de São Paulo para abrigar a Secretária da Educação.



Figura 24 – Edifício Paes de Almeida - SP

Fonte: Google Imagens, 2018.



Figura 25 – Edifício Paes de Almeida - SP

Fonte: Google Imagens, 2018.



Figura 26 – Destroços do Edifício Paes de Almeida - SP

Fonte: Google Imagens, 2018.

É fundamental que os processos legais para a transformação de imóveis abandonados ou subutilizados tenham uma regularização e ocupação ordenada de forma mais célere, afim de não expor ao risco de morte os moradores que lutam por uma moradia digna no centro de São Paulo.

O Edifício Riachuelo deixa o legado da transformação de um prédio ocioso em uma região a qual a infraestrutura é completa na cidade. O Edifício reforça e apresenta valores não só urbanísticos, mas também sociais, conseguindo promover aos seus moradores as oportunidades de inserção na “cidade legal”.

A produção de HIS na região central não será a solução de todos os problemas do déficit habitacional para essa classe, porém a sua efetivação em centros de grandes cidades conseguirá proporcionar: desenvolvimento econômico para a região abandonada, sustentavelmente melhor do que a produção de novos resíduos da construção civil; inclusão social da sociedade marginalizada devido à especulação imobiliária e a falta de interesse público para este problema e acesso a mobilidade ampla entre as oportunidades de trabalho e as habitações.

Ocupar com habitação de interesse social na região central é compactar a cidade otimizando gastos com novas infraestruturas, proporcionando qualidade de vida e gerando a diminuição da desigualdade social nas grandes cidades.

REFERÊNCIAS

ALONSO, C. et al. El centro revisitado. Criterios de intervención sobre la vivienda obsoleta en la ciudad consolidada. **PARC** v.3 nº 1. p. 1-15 •

BERNARDINI, S. P. **Apontamentos sobre o processo participativo na formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2004)**. In: Anais ENANPUR, 2011.

BÓGUS, L. & PASTERNAK, S. **Como anda São Paulo**. Cadernos Metrópole (pp. 1-90). São Paulo: Editora Puc SP, 2004.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habita o social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo, Editora Esta o Liberdade, 2013.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habita o social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo, Editora Esta o Liberdade, 2013.

BORELLI, J. **O desafio da gestão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas subutilizadas ou vazias em São Paulo**. Disponível em <http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2015_IC_Julia_Borrelli_Relatorio_Final.pdf>. Acesso em nov. de 2017.

BROMLEY R. D. F.; TALLON, A. R. & THOMAS, C. J. City Centre Regeneration through Residential Development: Contributing to Sustainability. **Urban Studies**.2005, Vol. 42, No. 13. pp. 2407-2429.

BUENO, Laura M. M. **O saneamento na urbaniza o de São Paulo**. São Paulo: FAUUSP (Disserta o de Mestrado), 1994.

CALAVITA, N.; MALLACH, A. **Inclusionary housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture**. USA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

CALDAS, N. M. P. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limita es das ZEIS**. Tese de Doutorado apresentada   Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO, Jorge. **Formas Urbanas**. Coimbra: Minerva Coimbra, 2003.

CASTELS, Manuel. **A Sociedade em Rede – A era da Informação: economia, sociedade e cultura**. Volume I. 1999. Editora Paz e Terra.

CASTRO NETO, Jayme Spinola. **Edifícios de Alta Tecnologia**. São Paulo: 1994.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de Direito do Urbanismo**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

COSTA, Fernanda Doz. Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais. **Sur, Rev. int. direitos human.**, São Paulo, v. 5, n. 9, p. 88-119, Dec. 2008

COULANGES, Fustel. **A cidade antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

CYMBALISTA, R.; TSUKUMO, I. L. Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (orgs.). Revisitando o Instituto da Desapropriação. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2009, pp. 85-118.

DANIEL, Celso. **A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos e populares no Brasil** (a). In: FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. Campinas, SP: Ed. Autores Associados, 1996.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Democracia Urbana - É possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010.

DIETZSCH, M. J. M. **Leituras da cidade e educação**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 727-759, set./dez. 2006.

DIOGO, Érica Cristina Castilho. **Habitação social no contexto da reabilitação urbana da Área Central**. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

EMEPONTO. **Olhar de dentro 1**. Matéria pub. em 2004. Disponível em <http://www.emeponto.com.br/lidimesconta/2004/10/olho_de_dentro_1.html>. Acesso em set. de 2007.

FERREIRA, J. S. W. Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: FUPAM, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2 ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

FIX, Mariana. **São Paulo: Cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

FORNEROLLI, Luiz Antônio Zanini. **A função social e a propriedade imóvel privada**. Florianópolis, Conceito, 2014.

FORTUNA, Carlos. **Para mudar o futuro da cidade**. Disponível em <<http://www.ces.uc.pt/ac>>. Acesso em set. de 2017.

GRAZIA, Grazia de. **Uma longa história com vitórias e derrotas**. In: OSORIO, Letícia Marques (Coord.). Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

GUIA DA FOLHA. **Fotografo retrata o interior de cortiços**. Disponível em <Fonte:<http://guia.folha.uol.com.br/exposicoes/2013/12/1387315-fotografo-retrata-o-interior-de-corticicos-em-sao-paulo-veja-imagens.shtml>>. Acesso em jun. de 2018.

Habitasampa. **Favelas no município de São Paulo**. Disponível em <<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/favelas>>. Acesso em out. de 2017.

HARVEY, D. **From Managerialism to Entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism**. Geografiska Annaler. Series B, Human Geography, Vol. 71, n. 1, 1989. p. 3-17.

HAUGHTON, G. & HUNTER, C. **Sustainable cities**. Londres: Jessica Kingsley, 1994.

IBGE (2010). **Censo Demográfico 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

INGERSOLL, R. Tiempo variable: desde sprawltown, buscando la ciudad en sus límites. **Arquitectura Viva**, nº 112. p. 28-31, 2007.

INSTITUTO DE URBANISMO E ESTUDOS PELA METRÓPOLE - URBEM. **Estudos técnicos e modelagem de projetos de parceria público-privada (PPP) de habitação de interesse social (setor E) para a Secretaria de Estado de Habitação e sua Agência Paulista de Habitação Social - Casa Paulista**. 2012. Disponível em: www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/urbem/urbem_casa_paulista_setor_b_tomo_i_final.pdf Acesso em nov. de 2017

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Habitação – Onde mora a violência? Disponível em <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1022:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em out. 2017.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2007.

KOWARICK, Lúcio. Cortiços: a humilhação e a subalternidade. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 49-77, Nov. 2013.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo, Editora 34, 2009.

LAMAS, José M. Ressano Garcia. **Morfologia Urbana e Desenho da Cidade**. Fundação Calouste Gulbenkian – Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, 1993.

LÉFÈBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: EDUFMG, 2004.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. **O Direito à Moradia à luz do Estatuto da Cidade**. In II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, Porto Alegre, 2002.

LIMA, Renato S. de. **Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo**. São Paulo: FFLCH / USP, (Dissertação de Mestrado), 2000.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LUTHOLD, Pedro Henrique. O direito fundamental à moradia e o dilema da programaticidade dos direitos fundamentais de segunda dimensão. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3920, 26 mar. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27173>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MAGNANI, José Guilherme C. **Quando o campo é a cidade: fazendo antropologia na metrópole In: Na Metrópole - Textos de Antropologia Urbana**. EDUSP, São Paulo, 1996. Disponível em <http://n-a-u.org/novo/wp-content/uploads/2012/03/campo_cidade.pdf>. Acesso em out. de 2017.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 2. ed. Goiânia: AB Editora, 1998

MARQUES, E.; REQUENA, C. **O centro voltou a crescer?: trajetórias demográficas diversas e heterogeneidade na São Paulo dos anos 2000**. *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 95, p. 17-37, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização fundiária urbana no Brasil**. São Paulo, 2009.

MONTE-MÓR, Roberto Luiz. **As cidades da cidade**. In: BRANDÃO, Celso Antônio (Org.). *A cidade e o urbano*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história, suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

NAGLE, C. B. e MEDRANO, L. S. **Retorno à cidade. Habitação social no centro urbano consolidado da cidade de São Paulo**. Disponível em

<https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/15173/316_321_%20Cassia%20Bartsch%20Nagle%20y%20Leandro%20Silva%20Medrano.pdf>. Acesso em jan. de 2018.

NEUHOLD, Roberta dos Reis. **Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo**. São Paulo, 2009. Dissertação do programa de pós-graduação em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

NEW YORK, **Architecture Images**. Disponível em <<http://www.nyc-architecture.com/>>. Acesso em out. de 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). **Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas**. Comunicados IPEA, 116, out/2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111013_comunica_doipea116.pdf>. Acesso em: set. 2017.

OSÓRIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jacqueline. **A reapropriação das cidades no contexto da globalização**. In: MARQUES, Letícia (Coord.). Estatuto da Cidade e reforma urbana – novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

PILOTTO, A.; SANTORO, P. F. **Parecer técnico Inquérito Civil 277/2013**. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2013.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Sé.pdf>>. Acesso em jun. de 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Habisp serve como base para criação de sistema de dados habitacionais em São Bernardo**. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=154335>>. Acesso em out. de 2017.

RAMOS, Diana Helena. **A guerra dos lugares nas ocupações de edifício abandonados do centro de São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da linha de pesquisa “Economia, Sociedade e Território” da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

RESENDE, V. **Planejamento urbano e ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **O espaço urbano e as estratégias de produção das cidades**. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento**

de política fundiária. Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2014. (cd-rom)

ROMANELLI, Carla; ABIKO, Alex Kenya. **Processo de metropolização no Brasil.** Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil, São Paulo, 1, 1991. Disponível em: <http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT_00028.pdf>. Acesso em: out. de 2017.

SANTORO, P. F.; MACEDO, S. M. **A (des)articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Água Espraiada.** In: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pósgraduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2014.

SANTORO, P.F. e BORELLI, J. **Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à Cota de Solidariedade.** Disponível em <http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2015_ANPUR_Os_Desafios_de_Produtor_HIS_em_SP.pdf>. Acesso em fev. de 2018.

SANTOVITO, Rogério Fonseca. **A dinâmica do mercado de edifícios de escritórios e a produção de indicadores de comportamento: uma simulação do índice de preços de locação em regiões de ocupação típica na cidade de São Paulo.** Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade de São Paulo, 2004.

SÃO PAULO (município). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. São Paulo, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Algumas Anotações a Respeito do Conteúdo e Possível Eficácia do Direito à Moradia na Constituição de 1988.** Revista Trimestral de Direito Público, nº42, 2016.

SARNO, Daniela Campos Libório di. **Elementos de direito urbanístico.** São Paulo: Editora Manole, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SECCHI, Bernardo. **Primeira Lição de Urbanismo.** Tradução de Marisa Barda e PedroM. R. Sales. São Paulo: Perspectiva, 2006.

SERAPIAO, Fernando. **Edifícios Comerciais.** São Paulo: Ateliê, 2004.

SILVA, H. M. B. & SIGOLO, L. M. **Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo.** Lincoln Institute of Land Policy.2007. Disponível em

http://www.fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva_oportlimites_prodhabsocial.pdf acesso em 2017.

SILVA, H. M. B. Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo. Relatório de pesquisa. Lincoln Institute of Land Policy. 2006. Disponível em http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/produtos/observatorio_pcentro.pdf Acesso em 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVEIRA, Y. M. S. C. **Montes Claros e o Bairro da Cidade Industrial: Retrato de um centro polarizador no norte-mineiro**. Dissertação de mestrado, IG/UFU. Uberlândia, 2003.

SOUZA, Celina. **Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 137-158, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/..ln/n59/a07n59.pdf>>. Acesso em out. de 2017.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de personalidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004,

STRICKLAND, Carol. **Arquitetura Comentada: Uma breve viagem pela história da Arquitetura**. São Paulo: Ediouro, 2003.

SUGAI, José Jímon. **O direito constitucional à moradia e os instrumentos jurídicos para sua efetividade**. 2003. 177 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

TEIXEIRA, A. P.Z. F. **Apropriação do uso das coberturas em Habitações de Interesse Social - HIS multifamiliar**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo. 2012. Disponível em <http://cassiopea.ipt.br/teses/2012_HAB_Ana_Fidalgo.pdf>. Acesso em nov. de 2017.

TONUCCI, João. **Henri Lefebvre e a atualidade urgente do Direito à Cidade**. Disponível em <<http://olhorua.wordpress.com>>. Acesso em set. de 2017.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade**. Lua Nova, São Paulo, n. 87, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452012000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em set de 2017.

TSUKUMO, I. T. L.; CYMBALISTA, R. Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (orgs.). Revisitando o instituto da desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 85-118. VILLAÇA, F. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo, 2005.

VASCONCELLOS, E. A. Mobilidade e uso dos modos de transporte. In: **Revista dos Transportes Públicos**. São Paulo: ANTP, ano 25, 3º trimestre, 2003.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel/FAPESP, 2001.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. **A cidade de São Paulo**. In: **RAICHESU, Raquel (Org.). Relações internacionais e gestão pública**. São Paulo: Editora da PUC-SP, 2009.

ZHENG, H. W.; SHEN, G. Q. & WANG H. **A review of recent studies on sustainable urban renewal**. 2014, Habitat International 41. pp. 272-279.

ANEXOS

ANEXO A – LISTAGEM DE FAVELAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/2016

Distribuição das Favelas 2016

Unidades Territoriais	Número de Favelas	%
MSP	1.698	100,00
Aricanduva/Formosa/Carrão	16	0,94
Aricanduva	3	0,18
Carrão	10	0,59
Vila Formosa	3	0,18
Butantã	69	4,06
Butantã	2	0,12
Morumbi	6	0,35
Raposo Tavares	21	1,24
Rio Pequeno	25	1,47
Vila Sônia	15	0,88
Campo Limpo	186	10,95
Campo Limpo	71	4,18
Capão Redondo	96	5,65
Vila Andrade	19	1,12
Capela do Socorro	117	6,89
Cidade Dutra	34	2,00
Grajaú	75	4,42
Socorro	8	0,47
Casa Verde/Cachoeirinha	45	2,65
Cachoeirinha	34	2,00
Casa Verde	1	0,06
Limão	10	0,59
Cidade Ademar	134	7,89
Cidade Ademar	102	6,01
Pedreira	32	1,88
Cidade Tiradentes	13	0,77
Cidade Tiradentes	13	0,77
Ermelino Matarazzo	30	1,77
Ermelino Matarazzo	19	1,12
Ponte Rasa	11	0,65
Freguesia/Brasilândia	109	6,42
Brasilândia	88	5,18
Freguesia do Ó	21	1,24
Guaianases	43	2,53
Guaianases	19	1,12
Lajeado	24	1,41

Ipiranga	47	2,77
Cursino	14	0,82
Ipiranga	4	0,24
Sacomã	29	1,71
Itaim Paulista	34	2,00
Itaim Paulista	18	1,06
Vila Curuçá	16	0,94
Itaquera	63	3,71
Cidade Líder	20	1,18
Itaquera	15	0,88
José Bonifácio	9	0,53
Parque do Carmo	19	1,12
Jabaquara	67	3,95
Jabaquara	67	3,95
Jaçanã/Tremembé	54	3,18
Jaçanã	20	1,18
Tremembé	34	2,00
Lapa	22	1,30
Barra Funda	2	0,12
Jaguara	3	0,18
Jaguaré	10	0,59
Lapa	2	0,12
Perdizes	0	0,00
Vila Leopoldina	5	0,29
M'Boi Mirim	158	9,31
Jardim Ângela	82	4,83
Jardim São Luís	76	4,48
Mooca	6	0,35
Água Rasa	1	0,06
Belém	1	0,06
Brás	0	0,00
Moóca	1	0,06
Pari	1	0,06
Tatuapé	2	0,12
Parelheiros	37	2,18
Marsilac	2	0,12
Parelheiros	35	2,06
Penha	41	2,41
Artur Alvim	8	0,47
Cangaíba	14	0,82
Penha	11	0,65
Vila Matilde	8	0,47
Perus	35	2,06
Anhanguera	12	0,71
Perus	23	1,35
Pinheiros	6	0,35
Alto de Pinheiros	0	0,00
Itaim Bibi	4	0,24
Jardim Paulista	0	0,00
Pinheiros	2	0,12
Pirituba	108	6,36

Jaraguá	49	2,89
Pirituba	38	2,24
São Domingos	21	1,24
Santana/Tucuruvi	19	1,12
Mandaqui	11	0,65
Santana	4	0,24
Tucuruvi	4	0,24
Santo Amaro	32	1,88
Campo Belo	18	1,06
Campo Grande	13	0,77
Santo Amaro	1	0,06
São Mateus	42	2,47
Iguatemi	14	0,82
São Mateus	13	0,77
São Rafael	15	0,88
São Miguel	40	2,36
Jardim Helena	17	1,00
São Miguel	8	0,47
Vila Jacuí	15	0,88
Sapopemba	44	2,59
Sapopemba	44	2,59
Sé	3	0,18
Bela Vista	0	0,00
Bom Retiro	1	0,06
Cambuci	0	0,00
Consolação	0	0,00
Liberdade	1	0,06
República	0	0,00
Santa Cecília	1	0,06
Sé	0	0,00
Vila Maria/Vila Guilherme	49	2,89
Vila Guilherme	5	0,29
Vila Maria	23	1,35
Vila Medeiros	21	1,24
Vila Mariana	11	0,65
Moema	0	0,00
Saúde	4	0,24
Vila Mariana	7	0,41
Vila Prudente/Sapopemba	18	1,06
São Lucas	9	0,53
Vila Prudente	9	0,53

Fonte: Listagem de Favelas do Município de São Paulo - SEHAB/ HABITAsampa

Elaboração: SMUL/DEINFO 2016

ANEXO B – IMAGENS DE OUTROS EDIFÍCIOS REVITALIZADOS PARA HIS NA REGIÃO CENTRAL DE SÃO PAULO.



Figura 27 – Edifício Dandara – SP

Fonte: Google Imagens (2018)



Figura 28 – Edifício Cineasta- SP

Fonte: Google Imagens (2018)



Figura 29 – Edifício Asdrúbal- SP

Fonte: COHAB-SP (2018)