

Lincoln Institute of Land Policy

"Oportunidades e limites para a produção de habitação social
no centro de São Paulo"

Helena Menna Barreto Silva (coordenação)

Leticia Moreira Sigolo

São Paulo, novembro de 2007

Resumo

Esta pesquisa teve como objetivo principal investigar as possibilidades para melhorar o desempenho dos programas de habitação social no centro de São Paulo, com ênfase na problemática da obtenção do solo. A hipótese de que a produção no centro é viável e competitiva, em relação às periferias, se confirma.

Constatou-se que existem entraves ligados à problemática fundiária, mas também às linhas de financiamento disponíveis e ao custo das reformas. Mas há margem para redução dos custos públicos, que hoje são semelhantes aos preços do mercado. Essas dificuldades não parecem intransponíveis, mas dependem de alterações nos métodos dos agentes promotores e financeiros, assim como da implementação e controle, pelo município, de instrumentos legais já existentes.

A discussão está baseada em informações sobre os programas e projetos das três esferas de governo, mediante a reabilitação de edifícios abandonados ou a construção de novos conjuntos, desde o início dos anos 90 até hoje.

Sobre os autores

Helena Menna Barreto Silva (coordenadora)

Arquiteta e urbanista, com doutorado e pós-doutorado pela FAU-USP

Pesquisadora do Labhab FAUUSP e consultora.

Coordenadora do programa "Morar no Centro", desenvolvido pela prefeitura de São Paulo, no período 2001-2004. Em 2005, consultora do PNUD, junto ao Ministério das Cidades e Caixa, para o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais.

email: hmbsilva@terra.com.br

Telefone: (55-11) 3168 9025

Rua Jesuíno Arruda, 254/126

CEP 04532-080 São Paulo/SP - BRASIL

Letícia Moreira Sígolo (assistente de pesquisa)

Arquiteta e urbanista, está iniciando o mestrado na FAU-USP.

Pesquisadora do Labhab FAUUSP.

email: lesigolo@yahoo.com.br

Telefone: (55-11) 50419395

Rua Constantino de Souza, 878/153

CEP 04605-002 São Paulo/SP - BRASIL

Sumário

Apresentação.....	04
PARTE I – O contexto urbanístico e imobiliário do centro de São Paulo e as condições para a produção de habitação social	
1. O estoque imobiliário nos bairros centrais e possibilidades de sua utilização	06
1.1 O estoque imobiliário.....	06
1.2 Normas urbanísticas e edificações dos projetos de construção ou reforma.....	10
2. As condições para obtenção de imóveis para projetos de HIS no Centro.....	13
2.1 Normas e estratégias dos diferentes agentes públicos e condicionantes das linhas de financiamento no Centro.....	15
2.2 Instrumentos municipais para facilitar a obtenção de imóveis para HIS.....	17
3. Alguns dados sobre a dinâmica imobiliária recente na área central.....	18
3.1 Dados sobre o mercado residencial nos bairros centrais.....	18
3.2 A evolução dos valores venais dos terrenos.....	22
3.3 O projeto Nova Luz e possíveis impactos na HIS.....	23
PARTE II – A produção pública nos bairros centrais de São Paulo	
4. Características dos empreendimentos realizados ou programados.....	25
4.1 Os empreendimentos de reforma de edifícios para HIS.....	25
4.2 Os empreendimentos de construção nova para HIS.....	27
4.3 HIS e mercado privado no Centro.....	28
4.4 Elementos de comparação entre a produção de HIS no centro e na periferia.....	29
Tabelas comparativas do item 4.....	31
Mapa	34
5. Identificação e análise dos problemas ligados à produção de HIS no Centro	35
5.1 A reforma de prédios para transformação em HIS.....	38
5.1.1 As dificuldades para obtenção dos edifícios vazios.....	38
5.1.2 O objeto da aquisição	43
5.1.3 Estoque ou aquisições pontuais?.....	44
5.1.4 O custo das obras de reforma.....	44
5.2 A construção de novos edifícios para HIS.....	49
5.2.1 Construção em terrenos públicos.....	49
5.2.2 Construção em terrenos privados.....	50
5.2.3 Os resultados da ZEIS-3 no PRIH-Luz.....	51
5.2.4 Tamanho e tipo de aproveitamento dos terrenos centrais.....	52
5.3 A aplicação do Estatuto da Cidade.....	54
5.4 Financiamento, especificidades do Centro e instrumentos urbanísticos.....	55
Tabelas comparativas do item 5.....	59
Conclusões e questões para continuidade das análises.....	62
Referências bibliográficas.....	64
Caderno de Estudos de Caso	
Tabelas Anexas	

Apresentação

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa "Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo", cujo objetivo principal é investigar as possibilidades para melhorar o desempenho dos programas públicos de habitação social (HIS) nessa região, com ênfase na problemática da obtenção do solo. A hipótese principal é que a produção de HIS na área central é (ainda) viável e competitiva, com relação à produção nas periferias, além de apresentar inúmeras vantagens ambientais.

Para essa discussão foram coletadas informações sobre os programas desenvolvidos pelos agentes públicos de HIS e sobre um conjunto de projetos destinados à produção dessas habitações, por meio da reabilitação de edifícios abandonados ou da construção de novos conjuntos em terrenos vazios. Esses projetos começaram, pontualmente, no início dos anos 90, mas se desenvolveram principalmente nos últimos seis anos, quando a moradia popular no centro aparece como um objetivo importante das políticas das três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Para efeito desta pesquisa, estamos denominando "área central" um conjunto de 11 distritos (Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Liberdade, Mooca, Pari, República, Santa Cecília e Sé), que correspondem a 4,4% da população e 2,8% da área do município. Todos eles se caracterizam por importante perda de população e transformação do perfil das atividades econômicas, tendo como resultado um quadro imobiliário caracterizado pela presença de domicílios vagos, edifícios abandonados e instalações industriais desativadas. Cada distrito não constitui um território homogêneo, nem nos aspectos socioeconômicos nem imobiliários, havendo setores com maior ou menor potencialidade para HIS. Para algumas análises, utilizaremos a divisão em *setores fiscais* definida pela Secretaria de Finanças.

Para introduzir o contexto em que se desenvolvem os projetos de HIS, é importante saber que, desde meados dos anos 90, existem iniciativas públicas e privadas para requalificação dos dois distritos mais centrais, Sé e República, por meio de investimentos e mecanismos específicos para atração de novos moradores, atividades e frequentadores. Essas intervenções podem ter efeitos sobre a permanência dos moradores mais pobres e sobre as possibilidades de produzir HIS. Também nesse período, desenvolveram-se "ocupações" dos edifícios vazios, como forma de pressão dos movimentos populares por políticas habitacionais no centro.

Em agosto deste ano o Lincoln Institute of Land Policy organizou um seminário que reuniu diversos pesquisadores cujos projetos atuais, apoiados pelo instituto, estão relacionados com a problemática das áreas centrais. Nessa ocasião, os resultados parciais desta pesquisa foram apresentados e discutidos pelos pesquisadores presentes e outros especialistas ligados ao Lincoln. Esta versão final procura incorporar não apenas as sugestões sobre o nosso relatório como também outras importantes discussões ocorridas na reunião.

O relatório está organizado em 2 partes:

A Parte 1 – O contexto urbanístico e imobiliário do centro de São Paulo e as condições para a produção de habitação social – é composta por três itens, que pretendem

caracterizar e avaliar: (1) o estoque imobiliário nos bairros centrais e possibilidades de sua utilização para uso residencial; (2) as normas, estratégias e instrumentos para obtenção de imóveis para projetos de HIS no Centro; e (3) a dinâmica imobiliária recente na área central. Este último item foi completamente reformulado em relação à versão preliminar apresentada em junho deste ano.

A Parte 2 - *A produção pública nos bairros centrais de São Paulo* – é composta por dois itens que pretendem compreender e discutir as características dos programas desenvolvidos pelos diferentes agentes públicos e os problemas que têm impedido a produção em maior escala e com menor custo. Essa discussão é possibilitada por um grande conjunto de informações sobre 47 empreendimentos de HIS (reforma e construção nova) e por estudos mais detalhados sobre 10 casos, entre os que foram concluídos, estão em andamento ou foram inviabilizados.

O item 4 trata das características dos empreendimentos realizados ou programados e o item 5, da identificação e análise dos problemas ligados à produção de HIS no Centro de São Paulo. Embora as questões colocadas pelos estudos de caso sejam as que estruturam o item 5, optamos por agrupar as fichas relativas aos 10 casos estudados em um "Caderno de Estudos de Caso" e trazer para o texto somente alguns comentários mais importantes.

A pesquisa confirma nossa hipótese sobre a competitividade da produção de HIS na área central, mas aponta diversos entraves e caminhos ligados à problemática fundiária, assim como às linhas de financiamento disponíveis. As dificuldades e custos ligados à execução das reformas superam nossas expectativas, pois têm sido responsáveis pelos altos custos das unidades mesmo quando o imóvel é adquirido por preço relativamente baixo. No entanto, essa não é uma questão específica da área central e tem sua solução ligada principalmente ao desenvolvimento tecnológico e às modalidades de contrato utilizadas pelos agentes públicos.

Uma grande surpresa foi saber que os custos diretos do poder público são semelhantes aos preços pelos quais o setor privado está oferecendo unidades populares na área central. Alguma coisa está errada! A grande decepção ficou por conta dos preços que estão sendo cobrados pelas unidades HIS produzidas pelo setor privado na ZEIS-3 do PRIH da Luz. São preços de mercado (havia uma grande demanda reprimida) e não respeitam os tetos fixados pela legislação, não obstante o fato do construtor ter obtido o terreno em condições excepcionais devido às regras das ZEIS. Aqui também, acreditamos que o problema não é do instrumento urbanístico, mas da ausência de controle público.

PARTE I – O contexto urbanístico e imobiliário do centro de São Paulo e as condições para a produção de habitação social

1. O estoque imobiliário nos bairros centrais e possibilidades de sua utilização para uso residencial

1.1 O estoque imobiliário

Na área central da cidade de São Paulo encontramos três tipos de imóveis¹ que podem ser utilizados em programas visando atender a famílias de baixa renda:

- os terrenos que podem dar origem a novos edifícios especialmente construídos para habitação social (terrenos vazios ou com construções a demolir);
- os edifícios que podem ser reabilitados e reformados - eventualmente com mudança de uso ou acréscimos de área construída - para dar origem a unidades habitacionais;
- as unidades de baixo custo prontas, atualmente vazias, localizadas em edifícios semi-ocupados ou totalmente desocupados, que podem ser vendidas ou alugadas a famílias de baixa renda.

a) Características físicas dos imóveis

Terrenos

Tratando-se da área mais antiga da cidade e que já foi intensamente utilizada, os terrenos vazios não são em grande número e suas áreas não são grandes, como se pode observar na tabela 1.

Tabela 1. Terrenos vazios nos distritos centrais – em 1991 e em 2004

Distritos Centrais	em 1991				em 2004			
	área dos terrenos (em mil m ²)	% do distrito	n° de lotes	área média dos lotes (em m ²)	área dos terrenos (em mil m ²)	% do distrito	n° de lotes	área média dos lotes (em m ²)
Bela Vista	182,44	9,7%	371	492	77,50	4,0%	250	310
Belem	686,11	16,8%	261	2.629	391,74	9,3%	227	1.726
Bom Retiro	172,11	6,4%	481	358	90,65	3,4%	372	244
Bras	172,66	6,7%	252	685	69,15	2,6%	131	528
Cambuci	199,49	6,7%	295	676	122,05	4,3%	233	524
Liberdade	181,26	6,7%	359	505	131,95	4,9%	249	530
Mooca	411,70	7,2%	422	976	260,69	4,4%	351	743
Pari	134,44	8,0%	142	947	60,57	3,5%	127	477
Republica	98,48	7,4%	208	473	36,60	2,8%	98	374
Sta Cecília	159,13	6,2%	301	529	113,96	4,5%	194	587
Sé	66,45	6,3%	133	500	40,47	3,8%	162	250
Total 11 distritos centrais	2.464,26		3.225	764	1.395,33		2.394	583
Município de São Paulo	151.635,46	25,3%	247.199	613	94.217,83	15,7%	130.353	723

Fonte dos dados básicos: TPCL 1991e 2004

¹ Utilizamos a expressão imóvel para designar todos os bens caracterizados por uma existência física e um registro nos cadastros oficiais. Podem ser terrenos vazios, edificações ou partes individualizadas (apartamentos, escritórios, lojas, garagens, etc).

Além dos terrenos vazios, existem muitos que estão atualmente ocupados por edificações deterioradas ou por edificações precárias, como coberturas de áreas de estacionamentos, e que podem ser demolidas.

As áreas ocupadas por antigas instalações industriais (metalurgia, química, têxtil, etc) muitas vezes contêm algumas edificações que podem ser recicladas e outras que podem ser demolidas, dando boas oportunidades de aproveitamento para conjuntos residenciais². No entanto, em muitos casos, existem problemas de contaminação que devem ser resolvidos previamente.

Os imóveis ocupados por cortiços³ constituem oportunidades para construção nova, mediante a demolição, ou podem ser objeto de programas de melhoria ou desadensamento. Houve vários casos de aquisição desses cortiços e construção de unidades novas destinadas aos antigos moradores, no âmbito de programas específicos do município ou do estado de São Paulo.

O tipo de parcelamento e o tamanho dos lotes têm sido apresentados como um problema para a renovação urbana dessa região. Por esse motivo, têm sido propostos instrumentos para estimular a demolição e agregação de lotes (remembramento).

Edifícios vazios

Os edifícios vazios ou semi-ocupados, apropriados para reforma ou reciclagem, existem em grande quantidade⁴, distribuídos por todos os bairros centrais, e apresentam os seguintes usos originais:

- Residenciais – podem ser de pequeno porte, de 3 a 4 pavimentos além do térreo e sem elevadores; de porte médio, de 6 a 10 pavimentos, com elevadores; ou de grande porte, com mais de 10 até 25 andares. Na maioria dos casos, os pavimentos térreos são para uso comercial ou para vagas de garagem. (c/ térreo livre ou condominial; com uso comercial), muitas vezes com o andar térreo utilizado como comércio.
- Escritórios – edificações com 15 pavimentos ou mais, algumas com os pavimentos-tipo formados por salas relativamente pequenas, outros com "plantas livres" e fachadas em vidro (especialmente os construídos nos anos 60)⁵.
- Mistos – geralmente com térreo comercial e contendo apartamentos e escritórios nos andares superiores.
- Hotéis de diferentes tamanhos, alturas e padrões de conforto.

Em todos esses casos, é possível encontrar edifícios em que os pavimentos térreos estão ocupados por comércio e os superiores estão vazios ou sendo utilizados apenas como

² A Secretaria de Finanças mantém um cadastro que permite saber o uso de cada lote na cidade. A SEMPLA agrupa esses usos em 15 tipos, facilitando a análise da caracterização das diferentes zonas da cidade conforme predominância de usos, assim como as transformações de uso ocorridas num determinado intervalo de tempo.

³ Moradias coletivas precárias de aluguel resultantes da subdivisão de casarões e/ou da construção de cômodos nos fundos dos lotes, muito comuns na área central.

⁴ A possibilidade de transformação de edifícios vazios em habitação social foi inicialmente apontada pelos movimentos sociais atuantes na área central, quando passam a executar um plano de "ocupações" organizadas, a partir da segunda metade dos anos 90.

⁵ Estimou-se em 20% da área construída para comércio e serviços na Sé e República (BOMFIM, 2004).

depósitos. Mais de 300 prédios, de diferentes tipos, foram listados, em 2001, pelos movimentos sociais e prefeitura, mas não esgotam o universo.

As edificações vazias e aproveitáveis foram construídas entre 1930 e meados da década de 60, sendo, portanto, anteriores à legislação de 1972 (Lei de Zoneamento).

Caracterizam-se pelo aproveitamento intensivo dos terrenos e pela ausência de recuos com relação à rua e lotes laterais. A falta de vagas de garagem é uma característica comum, o que traz dificuldades tanto para o uso residencial de pessoas cativas do automóvel como para certos tipos de escritórios.

O estado de conservação desses edifícios é variável, por conta do abandono, de usos inadequados, de deterioração de alguns componentes da edificação (instalações elétricas e hidráulicas, caixilhos, elevadores, etc) ou introdução de paredes e aberturas não previstas.

Unidades vazias

Os distritos centrais se caracterizam por uma quantidade de domicílios vazios muito importante, bastante superior à média do município, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 2. Distritos centrais de São Paulo. Domicílios particulares vagos

Distritos	Total de recenseados	vagos	vagos/total
Bela Vista	33 848	5 479	16,2%
Belém	14 997	2 500	16,7%
Bom Retiro	10 807	1 821	16,9%
Brás	11 622	2 789	24,0%
Cambuci	11 370	1 910	16,8%
Liberdade	29 392	5 283	18,0%
Mooca	25 331	3 675	14,5%
Pari	5 817	1 223	21,0%
República	30 849	7 007	22,7%
Santa Cecília	36 171	6 343	17,5%
Sé	11 410	3 055	26,8%
Total dos 11 distritos	221 614	41 085	18,5%
Município de São Paulo	3 554 820	420 327	11,8%

fonte: IBGE. Censo de 2000

É importante também considerar a grande quantidade de imóveis alugados, pois o percentual deste tipo de imóveis no centro é cerca de duas vezes maior que na média do município. Tanto as vazias como as alugadas podem tanto ser unidades individualizadas (edifícios em condomínios) como fazer parte de edifícios pertencentes a um único proprietário.

b) Perfil dos proprietários

Os imóveis disponíveis na área central podem ser:

- privados – pertencentes a indivíduos ou grupos, espólios ou pessoas jurídicas (empresas, bancos) e à igreja católica⁶;

⁶ No processo de formação das cidades brasileiras, a Igreja Católica foi beneficiária de muitas doações. Ver, a respeito, Murilo Marx, Cidade no Brasil. Terra de quem? Nobel/EDUSP, 1991.

- públicos – pertencentes à administração direta ou indireta nas esferas municipal,⁷ estadual ou federal, assim como resultantes de "heranças vacantes", administradas pelo município.

Segundo especialistas do mercado imobiliário, o comportamento dos proprietários privados de imóveis na área central seria mais conservador do que em outras partes da cidade, o que funcionaria como entrave nos negócios. Eles seriam pessoas que compram "para amearhar", que tenderiam a só vender em casos de muita necessidade ou seriam famílias com dinheiro, para as quais os imóveis no centro não importam. Haveria também os que guardam a memória da "boa renda" e não se convencem a vender por menos; e aqueles que, quando obtêm o preço pedido, decidem não mais vender, porque acham que se o outro concordou é porque o imóvel deve valer mais. Além desses aspectos comportamentais, devem-se considerar os problemas de inventários, a necessidade de tomar decisões em família, de famílias imigrantes que regressaram sem deixar procurações, etc.

c) Situação tributária

O valor do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) é definido pela Secretaria de Finanças (SF) do município com base no Valor Venal (VV), o qual é composto pelo valor venal do terreno e valor venal da edificação. O valor venal do terreno é calculado com base no valor atribuído à face da(s) quadra(s) onde o imóvel se localiza. Este valor resulta de procedimentos de pesquisa de mercado e é definido anualmente num documento oficial denominado Planta Genérica de Valores (PGV). Quanto à edificação, seu valor venal resulta da multiplicação da área construída por um valor relacionado ao uso e padrão da construção, combinado com um fator de obsolescência.

Segundo algumas opiniões (VIEIRA, 2004; entrevistas diversas), a PGV da região mais central estaria apresentando distorções que determinariam valores venais superiores aos valores de mercado, com a conseqüente elevação do IPTU. Isso poderia resultar da aplicação, durante muito tempo, de fatores de correção monetária, assim como da dificuldade de conhecer valores de mercado, visto que o número de transações imobiliárias é pequeno. Se o valor venal está realmente alto, isso determinaria também dificuldades para realizar negócios formais, pois o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Inter-Vivos) é cobrado com base em um percentual do valor real de venda ou "minimamente" do valor venal.

Outro aspecto a considerar é a grande quantidade de imóveis em dívida com o IPTU. Sabe-se que há edifícios que acumulam dívidas por anos ou décadas, cujos valores atuais chegam a ser superiores ao seu valor venal e de mercado (considerando também a correção monetária e multas devidas). Foram feitos instrumentos para facilitar a obtenção dos imóveis com dívida ou o desconto da dívida no caso de HIS, mas que não foram utilizados, como explicaremos mais adiante. No entanto, desde 2005, a prefeitura municipal decidiu lançar um plano para facilitar o pagamento de tributos municipais atrasados, incluindo o IPTU. Pelo decreto nº 48.260, de 9 de abril de 2007 (DOM de 10 de abril / 2007), um proprietário em dívida pode parcelar em até 120 meses sua dívida e ainda ser perdoado da cobrança das multas e correção monetária. Essa "anistia" tem

⁷ Aqui se incluem imóveis cujos proprietários não deixam herdeiros ("herança vacante"), até 1988 atribuídos à Universidade de São Paulo e, depois da Constituição Federal de 1988, ao município de São Paulo.

enorme impacto na área central, onde dívidas de centenas de edifícios grandes se acumulam há muito tempo. Ela é, sem dúvida, um fator de estímulo não apenas ao não pagamento dos impostos como ao abandono dos imóveis e à retenção especulativa.

1.2 Normas urbanísticas e edíficias dos projetos de construção ou reforma

A construção de novos edifícios e a reforma (com ou sem aumento de área) de edifícios existentes na cidade são regidas pelas normas estabelecidas no Plano Diretor Estratégico (PDE), de 2002, nos Planos Regionais Estratégicos (PRE), de 2004, pela legislação de uso e ocupação do solo (LUOS) e pelo Código de Edificações. As normas estabelecidas em 2004 substituem a legislação de zoneamento instituída em 1972 e completada com emendas pontuais desde essa época. Os distritos da área central estão incluídos na Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana, e deveriam ser objeto de aplicação de vários instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade.

O PDE consolidou a Operação Urbana Centro (criada em lei de 1997), que estabelece regras urbanísticas que favorecem a renovação urbana e a verticalização, em um perímetro de 662,9 hectares, abrangendo os distritos da Sé, República e parte do Brás, com o objetivo de atrair empreendimentos e dinamizar a área central.

Também no âmbito do PDE foram criadas e delimitadas as Zonas Especiais de Interesse Social de tipo 3 (ZEIS-3), abrangendo um conjunto de quadras e imóveis isolados, com regras de uso e aproveitamento do solo específicas com a finalidade de manter e promover habitação de interesse social (HIS). Nos 11 distritos abrangidos neste estudo, existem 36 perímetros de ZEIS-3, e 27 imóveis isolados. No Plano Regional Estratégico (PRE) da Subprefeitura Sé, foram delimitados 18 perímetros e 24 imóveis isolados. No PRE da Subprefeitura da Mooca, foram delimitados 23 perímetros e 4 imóveis isolados.

Os distritos mais centrais concentram a maior parte dos edifícios considerados como "patrimônio histórico" e sítios de interesse cultural, sendo por isso sujeitos ao "tombamento" pelo município (CONPRESP), governo estadual (CONDEPHAAT) e governo federal (IPHAN)⁸. O tombamento tem sido considerado como um empecilho ao aproveitamento economicamente vantajoso dos imóveis privados, pois estimularia. Qualquer intervenção nos edifícios tombados está sujeita à aprovação dos órgãos responsáveis pelo tombamento e qualquer construção nova ou reforma em terreno localizado no interior de um "raio de tombamento", também está sujeita a normas específicas de edificação e precisa consultar os órgãos citados. A maioria dos imóveis tombados de propriedade particular é objeto de tombamento municipal, pelo CONPRESP, alguns são também sujeitos ao tombamento pelo CONDEPHAAT. Isso determina exigências freqüentemente superpostas e muito tempo no processo de análise.

a) Legislação relativa às novas construções

A área mais central sempre foi a mais densa da cidade e a que continuou permitindo os maiores coeficientes de aproveitamento (CA) depois de 1972, quando a lei de zoneamento reduziu os coeficientes em toda a cidade. No entanto, as últimas construções na Sé e República foram nos anos 60. Não se notou um adensamento construtivo ao longo das linhas de metrô, implantadas entre meados da década de 60 e

⁸ CONPRESP – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo; CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo; IPHAN- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional..

final da década de 80⁹. Entretanto, alguns limites urbanísticos para a construção intensiva no centro já existiam e permanecem, entre os quais a presença de construções ou conjuntos tombados e o sistema viário, em face dos fluxos de diferentes naturezas (necessidade de acessibilidade de pessoas e mercadorias); e é uma questão complexa que exige análises caso a caso para aprovação de grandes projetos.

Operação Urbana Centro (OUC)

Esse instrumento traz um conjunto de vantagens para a construção nova no seu perímetro¹⁰.

- Concessão de coeficientes de aproveitamento (CA) superiores aos permitidos pela lei de zoneamento, mediante contrapartida:
 - Residencial – CA = 6 (+ dispensa de estacionamento). Pode chegar a 12 na AEI.
 - Escritórios de negócios e Uso misto – CA = 6
 - Hotéis de turismo – CA = 12 (6 hotelaria + 2 de serviços + 4 garagens).
- Benefício ao remembramento de lotes - empreendimentos formados pelo remembramento de 3 ou mais lotes, que atinjam o mínimo de 1.000 m², terão direito a uma área construída adicional, livre de contrapartida, correspondente a 10% da área do terreno resultante por lote lembrado até o máximo de 100%.
- Possibilidade de permanência de coeficientes anteriores do zoneamento em caso de demolição – garante-se ao proprietário de edificação regularmente existente, em caso de demolição, conservar o mesmo CA e a mesma TO, quando maiores que os fixados na LUOS vigente e na OUC.
- Incentivo à construção ou cessão de áreas para atividades culturais, educacionais e coletivas em geral - essas áreas não serão computadas no cálculo do CA, além de dispensadas de estacionamento, mesmo que conjugadas a outros usos.

Segundo análises feitas na pesquisa Observatório do Centro, baseadas em reflexões dos próprios técnicos da Prefeitura¹¹, os mecanismos da OUC tendem a aumentar as dificuldades para a manutenção e produção habitacional de interesse social, e mesmo para famílias de renda média e alta, pelas seguintes razões:

- há um estímulo exagerado à verticalização em todo o perímetro, para todos os usos, especialmente hotéis, determinando altos preços para os terrenos, especialmente em situação de mercado aquecido, que incidirá nos valores para desapropriação, ou seja, no que o Poder Público terá que pagar para obter um terreno para obra pública;
- a OUC não tem estímulos específicos à produção de HIS, que precisará competir com os outros usos sem qualquer proteção; a legislação específica para HIS não conseguirá estabelecer condições mais vantajosas para atuação no perímetro da Operação;
- o estímulo ao remembramento, na prática, incentiva demolições para preparar terrenos maiores que 1000 m² e pode ter como consequência a expulsão de pequenas atividades e moradias populares; o estímulo à demolição acarreta no favorecimento

⁹ A verticalização em outras áreas da cidade foi possibilitada por outros mecanismos, como a transferência de potencial construtivo (TPC) e a fórmula de Adiron, que permite aumentar (sem cobrança) o CA quando a taxa de ocupação dos terrenos é reduzida.

¹⁰ Essas vantagens eram ainda maiores na "área de especial interesse" (AEI) da OUC, onde nos primeiros anos houve também isenção de contrapartidas.

¹¹ Especialmente o Relatório do GT-OUC/2002.

à substituição do estoque construído, com efeitos semelhantes ao do incentivo ao remembramento; este tipo de instrumento caberia em caso de interesse público na demolição, por motivo de risco ou estético, caso contrário, favorece a substituição de edifícios antigos por modernos, o que pode ser contraditório com os interesses da preservação histórica¹².

Num contexto de desinteresse pelo investimento imobiliário na área central, as respostas do setor privado aos benefícios da OUC foram insignificantes. Desse modo, alguns riscos previstos pelos analistas não passam de hipóteses. No entanto, quando o interesse imobiliário aumentar, que papel podem ter as regras atuais para a valorização imobiliária, a gentrificação, a preservação do patrimônio, etc.?

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS-3)

São definidas como “áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados, situadas em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos dessa natureza, em que haja interesse público na promoção e manutenção de HIS e HMP e na melhoria das condições habitacionais da população moradora, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local”.

A principal regra da ZEIS-3 é a exigência de percentual mínimo de Habitação de Interesse Social – HIS¹³ e de Habitação de Mercado Popular – HMP para aprovação de empreendimentos de construção ou reforma em terrenos com área maior que 500m². O Plano Diretor Estratégico – PDE exigia um percentual de 50% de HIS, podendo os 50% restantes ser ocupados por qualquer outro uso. Os Planos Regionais Estratégicos – PRE e a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS¹⁴ alteraram essas porcentagens: exigem 40% para HIS e 40% para HMP, permitindo apenas 20% para outros usos.

Nas áreas delimitadas como ZEIS-3 aplicam-se os seguintes instrumentos urbanísticos: *parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com títulos da dívida pública; isenção da outorga onerosa (concessão do direito de construir acima do CA básico); transferência do potencial construtivo*. O coeficiente de aproveitamento (CA) máximo é igual a 4 (quatro). Tanto a construção de HIS, como de HMP, como os outros usos, ficam liberados do pagamento da *outorga onerosa*¹⁵.

Nas ZEIS-3 concentram-se tipos de terrenos que constituem boas oportunidades para HIS. Em primeiro lugar, estão os terrenos pequenos (alguns encravados, “miolos” de quadra) não adequados para condomínios de classe média¹⁶. Além deles, os terrenos ocupados por galpões industriais e por cortiços.

¹² Tanto a demolição como o remembramento são mecanismos habituais do processo de transformação dos bairros de São Paulo. A novidade na Operação Urbana é a bonificação desses processos com a oferta de coeficiente de aproveitamento (CA) adicional ou manutenção do coeficiente anterior à demolição.

¹³ HIS é definida no pelo PDE como aquela que é acessível a famílias com renda até 6 S.M. O teto é fixado por decreto municipal, periodicamente. O teto de atendimento da HMP é de 16 S.M.

¹⁴ LM 13.885 de 25 de agosto de 2004.

¹⁵ Na Macroárea de Reestruturação e Requalificação, o CA básico é preponderantemente 2. Normalmente, haveria obrigação de pagamento de outorga onerosa entre 2 e 4.

¹⁶ Os empreendimentos tradicionais de classe média vão buscar terrenos maiores, pois o padrão atual exige áreas ajardinadas e espaço para vagas de estacionamento descobertas.

A legislação de HIS foi pensada para permitir aproveitar bem as possibilidades das ZEIS-3. Por exemplo, ela permite não ter garagens e combinar usos. No entanto, essas possibilidades têm esbarrado nas restrições das linhas de financiamento ou critérios dos agentes promotores.

b) Legislação para reciclagem ou reforma destinada a HIS

Em São Paulo ainda não existe uma legislação específica para reforma. Isso dificulta o aproveitamento de alguns prédios, seja quanto às características das unidades como das áreas de circulação. No entanto, a Comissão de Aprovação de Empreendimentos de HIS (CAEHIS) pode aceitar algumas soluções não previstas na legislação, desde que não envolvam riscos aos moradores.

O estoque de edifícios vazios tem várias idades, sendo que cada década apresenta características específicas, assim como maior ou menor facilidade e custo para reabilitação. Nas ZEIS-3, as reformas de edifícios com mudança de uso e/ou com acréscimo de área estão sujeitas às regras do percentual mínimo para HIS.

Qual seria o número possível ou adequado de HIS nos distritos centrais estudados?

Para atingir uma densidade média de 210 habitantes por hectare nos 11 distritos centrais, poderíamos dobrar a população¹⁷. Nessa hipótese, mantendo a distribuição atual de domicílios segundo classes de renda familiar, teríamos que oferecer cerca de 115 mil unidades para esses novos moradores¹⁸, sendo cerca de 50% para as famílias de baixa renda¹⁹. Seria também necessário substituir as unidades dos cortiços, cujo número de famílias estaria entre 20 e 25 mil.

O aproveitamento dos terrenos vazios (1.395.000 m²) com coeficiente de aproveitamento (CA) médio de 3 e 50% para uso residencial, sendo, destes, 50% para HIS, permitiria um total de 1.046.250 m² de área construída, ou seja, cerca de 20.900 unidades de 50m². Haveria ainda os terrenos subutilizados e os que possuem construções a demolir.

As condições para utilizar esses terrenos, edifícios ou unidades em programas de habitação de interesse social (HIS) dependerão do seu preço, o qual estará fortemente determinado pela sua localização na área central, que apresenta setores diferenciados, em função das características do sistema viário (acessibilidade), da poluição, da proximidade de praças e parques, da mistura de usos e de classes sociais, da ocupação irregular do espaço público, etc. Embora vá exigir adequação dos equipamentos (conforme tipo de famílias, faixas etárias, etc), espaços verdes, infra-estrutura, requer muito menos investimento do que na periferia.

2. As condições para obtenção de imóveis para projetos de HIS no Centro

Os agentes públicos de HIS têm o poder de desapropriar, regulamentado pela legislação federal. A desapropriação pode resolver-se amigavelmente, por acordo entre as partes, ou pode ser litigiosa. Neste caso, a experiência tem mostrado que os custos são imprevisíveis e podem atingir valores muito superiores aos de mercado, conforme

¹⁷ Segundo o Censo de 2000 (IBGE), a densidade dos 11 distritos estudados é de 107, 84 hab/ha.

¹⁸ Considerando famílias pequenas, com 2 pessoas.

¹⁹ Foi considerada família de baixa renda aquela com renda entre 0 e 5 salários mínimos.

comprovado por diversos estudos (SILVA, 1998; LABHAB, 2002; DOMINGUES, 2004).

Uma outra possibilidade é a compra, mas esta, desde 1993, precisa submeter-se à Lei Federal 8666/93 (de licitações), ou seja, é preciso demonstrar que o imóvel escolhido é o único ou o melhor num perímetro para um objetivo determinado. Os procuradores consideram esse procedimento arriscado, pois sujeitaria os responsáveis públicos a processos.

A obtenção de imóveis por doações das prefeituras, do Estado e da União é a terceira possibilidade. No entanto, esse repasse nem sempre é simples. Na maioria dos casos, a própria lei exige que os imóveis sejam repassados pelo melhor preço e nunca abaixo do valor de avaliação. Para ajudar a resolver esse impasse, foi feita uma Medida Provisória (MP nº 353) que autorizou o repasse de imóveis do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social) à CAIXA por "valor de viabilidade", ou seja, aquele que permita a construção de unidades destinadas ao atendimento de famílias de baixa renda. Posteriormente, essa MP foi consolidada na Lei Federal nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Esta lei autoriza o procedimento prévio de oferta pública dos imóveis do INSS à administração pública, criando um direito de preferência para os usos previstos na Lei; e autoriza ainda a possibilidade de venda direta dos imóveis do INSS aos beneficiários de programas de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social.

Vários estudos têm demonstrado a inadequação entre as formas de aquisição e as necessidades de terras para projetos públicos de habitação. A análise da política de terras da COHAB/SP ressaltou a montagem de um estoque bastante inadequado, em áreas rurais e de proteção ambiental, utilizando financiamentos do BNH (Banco nacional de Habitação). No caso da CDHU, os custos finais de desapropriações foram exorbitantes, superando muito os valores previstos e os valores de mercado. (SILVA, 1998 e 2000) Outras pesquisas mostraram as desvantagens de processos judiciais, especialmente os longos, quando os valores determinados pelos peritos judiciais, somados aos juros e multas, atingem valores altíssimos (LABHAB, 2004; DOMINGUES, 2004).

A questão da avaliação, feita segundo as normas da ABNT, permanece como um grande problema nas desapropriações. Outro grande problema é que o poder judiciário continua não considerando algumas limitações legais do zoneamento para avaliar os terrenos, supondo lucros (ou rendas) incessantes. A "justa indenização", determinada pela Constituição de 1988, tem sido entendida como valor de mercado. Mas na prática, os valores fixados são superiores, pois o proprietário tem que se submeter a outras regras. No entanto, a desapropriação seria o mecanismo adequado para resolver questões de espólios, proprietários ausentes, dívidas, etc.

Fica muito claro que o setor público está em grande desvantagem diante do setor privado, no que se refere ao aproveitamento de oportunidades para aquisição a custos mais baixos. Por exemplo, as empresas construtoras utilizam normalmente as permutas, que lhes permitem melhores negócios e o adiamento da despesa com terrenos. Isto é vedado aos agentes públicos.

2.1 Normas e estratégias dos diferentes agentes públicos e condicionantes das linhas de financiamento no Centro

Nos programas da área central, encontramos três agentes públicos, vinculados às três esferas de governo. No período estudado, atuaram com diversas linhas de financiamento, cujas regras determinaram os procedimentos de aquisição de imóveis. Além deles, aparecem os movimentos de moradia, um importante ator para a promoção de HIS, pressionando os agentes e interferindo no mercado. Têm grande conhecimento do mercado, conhecem os agentes, utilizam meios de pressão, mas, atualmente, não dispõem de linhas de crédito que permitam a obtenção direta de terrenos²⁰.

a) Programas municipais - São coordenados pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) e promovidos pela Superintendência de Habitação Popular (HABI) ou pela Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB/SP). Desde 1995, os recursos provêm do Fundo Municipal de Habitação (FMH), cuja fonte principal é o orçamento municipal.

Em 1989-1992 – no âmbito do programa de recuperação de cortiços, havia uma linha para compra de imóveis encortiçados e outra para construção no mesmo terreno, com recursos do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Sub-normais (FUNAPS). Essas linhas permitiram a aquisição (por desapropriação) e a construção, em regime de mutirão, dos conjuntos Celso Garcia (182 unidades) e Madre de Deus (45 unidades). Foram também desapropriados outros cinco terrenos só foram construídas depois de 2001.

Entre 2001 e 2004, a prefeitura de São Paulo desenvolveu o Programa Morar no Centro, o que determinou a necessidade de obter terrenos vazios e prédios adequados para reformas. Nesse contexto, foi montado o GTAI (Grupo Técnico de Análise de Imóveis). Esse grupo montou um cadastro e analisou vários terrenos e prédios, públicos e privados, grande parte deles indicada pelos movimentos populares. O GTAI desenvolveu uma ação muito importante de mobilização de proprietários e realização de estudos de pré-viabilidade, assim como montagem de uma metodologia de análise de viabilidade²¹.

A COHAB/SP possuía um estoque, desde 1986, obtido por doação da Companhia do Metrô, remanescente de desapropriações da linha leste-oeste (Brás e Bresser). Alguns terrenos foram destinados a programas de locação social no período 2001-2004, mas atualmente estão sendo transferidos a programas para classe média. A decisão de desapropriar alguns imóveis foi tomada para viabilizar algumas operações do PAR ou o programa de locação social, para o qual se previam recursos do BID. Em 2004, a prefeitura obteve recursos do governo federal através do PEHP (Programa Especial de Habitação Popular), para desapropriação de edifícios onde havia negociação prévia com

²⁰ A possibilidade da compra de terrenos coletivamente, por associações, foi prevista na Carta de Crédito aprovada pelo Conselho do FMH (Fundo Municipal de Habitação), em 2002, mas não chegou a ser regulamentada. Houve receio dos juristas de que essa compra com recursos públicos pudesse ser entendida como burla à lei 8666/93. Atualmente, faltaria também avaliar melhor as possibilidades da Resolução 460.

²¹ A partir dessa experiência a equipe do Morar no Centro, em articulação com assessorias e movimentos desenvolveu um documento chamado "PAR-REFORMA: como avançar?", onde um dos aspectos é a questão de obtenção de terrenos.

proprietários e pressuposto de chegar a acordo quanto ao preço. O uso desse recurso obriga a atender famílias com renda até 3 S.M.

Muitas oportunidades de adquirir imóveis adequados para HIS foram perdidas por dificuldades legais ou falta de recursos específicos para obtenção de imóveis, como veremos adiante.

b) Programas com recursos federais – têm origem no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) ou no Orçamento Geral da União (OGU) e são gerenciados pela CAIXA. No centro de São Paulo, os empreendimentos de HIS ocorreram no âmbito do PAR. Este programa é definido como uma operação de aquisição de empreendimentos novos a serem construídos, em construção nova ou a recuperar/reformar. As unidades habitacionais (UH) dos empreendimentos adquiridos se destinam à oferta de moradias, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra, às pessoas físicas enquadradas no Programa²². O FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) é o proprietário de cada UH até a quitação do arrendamento.

O pagamento de qualquer tipo de imóvel, em qualquer modalidade, precisa considerar o limite estabelecido pela avaliação do valor de mercado, feito por um setor específico da própria CAIXA. No entanto, o valor pago está limitado pelo "cálculo involutivo". Pelos procedimentos atuais do PAR, a aquisição do imóvel só se dá quando o empreendimento está fechado, ou seja, houve aceitação, pela CAIXA, da proposta de uma empresa construtora, com orçamento fechado e projeto aprovado na Prefeitura. Normalmente, a empresa negocia uma "opção de compra" com o proprietário até o fechamento do contrato.

O FAR pode também receber doações das prefeituras e repasses, onerosos ou não, do governo federal e outros.

c) Programas do governo estadual - cujo agente é a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Na área central, a provisão habitacional ocorre fundamentalmente no âmbito do Programa de Atuação em Cortiços (PAC), com recursos do orçamento estadual e do BID²³. Neste programa, o valor máximo de venda é de R\$ 45.000, mas muitos custos podem ser assimilados pela empresa (subsídios não explícitos). O valor máximo assumido pelas famílias beneficiárias é de R\$ 30.000 (com subsídio explícito de R\$ 15.000).

Embora tenha utilizado alguns terrenos públicos, de um modo geral, a CDHU precisa desapropriar edifícios aptos para reforma ou terrenos ocupados por construções degradadas (cortiços) destinadas à demolição. No entanto, este instrumento tem encarecido demasiadamente as aquisições e a CDHU vai desistir de várias ações, cujo pagamento significaria valor muito maior que o de mercado²⁴.

O programa PAC/BID também permite a compra de unidades prontas disponíveis no mercado, mediante "cartas de crédito" atribuídas a moradores em cortiços, conforme seu

²² Desse modo, a CAIXA evita os procedimentos de obtenção direta do imóvel e a necessidade de licitação da empreiteira.

²³ Entrevista com Maria Cláudia Brandão, em 15/05/2007.

²⁴ Idem.

nível de renda, e está demonstrando ser bastante interessante. Há um subsídio constante de R\$ 15.000, sendo de R\$ 45.000 o valor máximo da unidade.

2.2 Instrumentos municipais para facilitar a obtenção de imóveis para HIS

ZEIS-3 – Um dos objetivos deste instrumento é reduzir os preços dos imóveis, pois eles necessariamente deverão ser utilizados para HIS em pelo menos 40% da área construída. O uso misto foi proposto como forma de "subsidiar" o custo da terra para HIS, misturando com usos muito demandados no centro, como estacionamentos e espaços para comércio popular.

Por outro lado, só funciona se o proprietário for pressionado a utilizar seu terreno ou, no desinteresse ou impossibilidade, vendê-lo a quem possa construir. Um dos problemas (ver Observatório) é que os instrumentos da função social da propriedade (edificação compulsória, imposto progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública) ainda não foram implementados. Além disso, há dívidas de IPTU acumuladas.

Direito de Preempção – Por este instrumento, criado pelo Plano Diretor Estratégico de 2002, “os imóveis colocados à venda nas áreas de incidência do direito de preempção deverão ser necessariamente oferecidos ao Município, que terá preferência para aquisição pelo prazo de cinco anos”. Cada Subprefeitura deverá notificar necessariamente o proprietário do imóvel localizado nas áreas de incidência. Após isso, o proprietário é obrigado a comunicar a intenção de alienação onerosa aos órgãos competentes municipais, que avaliam, num prazo determinado, o interesse em função das prioridades indicadas na política urbana. Não havendo interesse, o proprietário fica liberado para vender nas condições oferecidas.

A compra do imóvel pelo Município não exige nenhum procedimento licitatório (Lei Federal 8666, art 25). Em função deste artigo, o Município não escolhe o imóvel para aquisição, pois esse é oferecido pelo proprietário que tem a iniciativa do processo de transferência dominial.

Nos PREs de 2004, foram anexados os quadros com a lista dos imóveis sujeitos ao Direito de Preempção. Na subprefeitura da Mooca (distritos de Belém, Tatuapé, Mooca, Água Rasa, Brás e Pari) foram delimitadas muitas manchas, mas na subprefeitura da Sé, onde se localizam muitos imóveis subutilizados e de interesse, a lista dos sujeitos à preempção é muito pequena, constando apenas de uns poucos imóveis isolados.

Dação em Pagamento de Bens Imóveis (lei municipal 13.259/01) - Esta lei disciplina a dação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção da obrigação tributária com o Município de São Paulo (MSP). Nos termos do Art. 1º, os créditos tributários inscritos na dívida ativa do MSP poderão ser extintos pelo devedor, pessoa física ou jurídica, parcial ou integralmente, mediante dação em pagamento de bem imóvel, situado neste município, observados o interesse público. Foi definida com a pretensão de facilitar a obtenção diretamente pela COHAB/SP de grande número de imóveis com dívidas no centro. Foi regulamentada, mas não aplicada para HIS.

Remissão da Dívida (lei municipal 13.736/04) – Por esta lei, os débitos de natureza tributária, decorrentes de IPTU, taxas de limpeza, de conservação de vias e logradouros públicos, de combate a sinistros e de contribuição de melhoria, poderão ser abatidos do valor de aquisição de imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social,

na forma e condições previstas na própria lei. Facilitaria a aquisição pelo FAR, CDHU e COHAB, reduzindo o investimento na compra do imóvel. No entanto, não chegou a ser regulamentada.

Direito de superfície – Previsto no Estatuto da Cidade e criado pelo PDE/02, esse instrumento permite a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade. A concessão do direito poderá ser gratuita ou onerosa. O município também pode receber o imóvel em concessão, para viabilizar diretrizes constantes do PDE. Esta possibilidade confere condições de implementação de equipamentos públicos sem necessidade de aquisição do imóvel. Esse instrumento poderia facilitar a implementação de programas de HIS não vinculados com a transferência da propriedade aos beneficiários, como a Locação Social.

3. Alguns dados sobre a dinâmica imobiliária recente na área central

O custo dos terrenos e dos edifícios vazios tem sido apontado como uma das dificuldades maiores para produzir habitação social nos bairros centrais, mediante a construção nova ou a reforma de edificação existente. Não é nosso objetivo analisar a evolução dos preços no centro, mas apenas apresentar alguns elementos que estariam indicando uma tendência de valorização, a qual poderia constituir-se em uma dificuldade para a produção de HIS na região.

Desde meados de 90, assiste-se a vários movimentos da oferta e da demanda que podem levar a efeitos diversos e mesmo contraditórios em relação aos preços de imóveis na área central.

- A "ocupação" de prédios vazios pelos movimentos sociais que, num primeiro momento, traduziu-se na disposição de venda por parte de proprietários receosos desse risco.
- O aparecimento de agentes públicos interessados em produzir HIS no centro, aquecendo a demanda por alguns tipos de edifícios.
- A volta de órgãos públicos para o centro (especialmente na Sé e República), alugando ou comprando prédios que permaneciam vazios havia muito tempo.
- A intensificação do uso comercial popular, que possibilita valores de aluguel bastante altos em certas ruas de bairros centrais, especialmente nos pavimentos térreos ou espaços adequados para depósitos²⁵.
- A oferta ampla de financiamento para imóveis usados e o aquecimento geral do mercado, favorecido pela estabilidade econômica.

Paralelamente, temos o anúncio ou realização de programas de investimentos ou benefícios fiscais e urbanísticos que provocariam a valorização imobiliária ou expectativas nesse sentido.

3.1 Dados sobre o mercado residencial nos bairros centrais

Utilizamos bancos de dados disponíveis sobre a compra/venda de apartamentos usados e sobre a produção de apartamentos novos para avaliar se estaria havendo um aumento de interesse por morar ou investir em imóveis nos bairros centrais.

²⁵ De modo semelhante ao que tem sido relatado para Bogotá (JARAMILLO, 2006) e Cidade do México (ALBA e LABAZEE, 2006).

O Relatório do Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária no Centro de São Paulo já havia notado o crescimento do interesse pelo aluguel residencial nessa região, a partir dos dados trabalhados pelo SECOVI (ver tabela anexa 1). Os valores de apartamentos de 1 e 2 dormitórios (com e sem garagem) no centro (Santa Cecília, Pari, Bom Retiro, Brás, República) subiram mais do que nas zonas mais valorizadas da cidade, ou sejam, Sul 3 (*Cerqueira César, Jardins, Ibirapuera, Morumbi, V. Nova Conceição, Itaim Bibi, Moema*) e Oeste 1 (*Perdizes, Pinheiros, Sumaré, Lapa, V. Madalena, Pompéia*), embora menos que nas zonas Leste 3 (*Itaim Paulista, Guaianases, São Mateus*), Leste 4 (*Tatuapé, Mooca, Alto da Mooca*), Sul 1 (*Ipiranga, V. Gumercindo, V. Monumento, Sacomã*) e Sul 2 (*Aclimação, Aeroporto, Bela Vista, Saúde, Paraíso, V. Mariana, Jabaquara*).

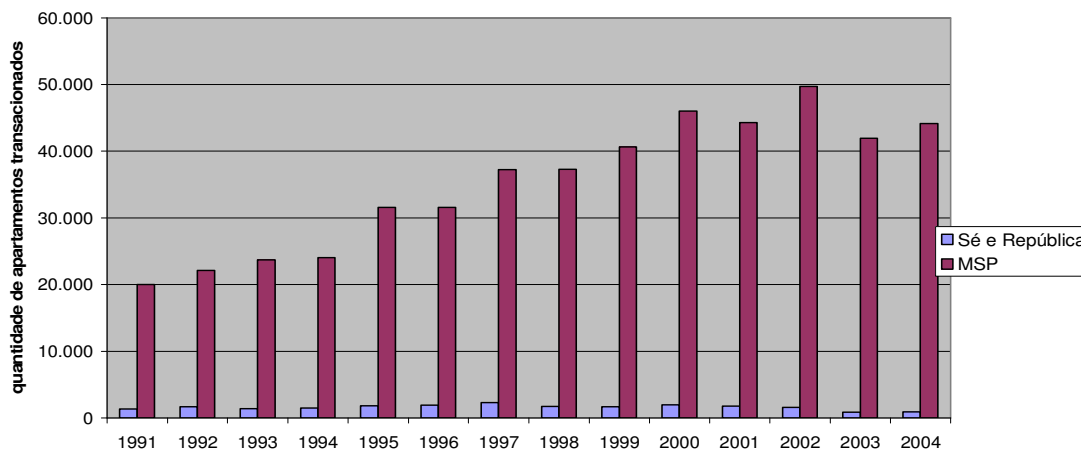
Observa-se também que os valores médios do centro são semelhantes (ligeiramente mais baixos) aos das zonas Oeste-1 (*Perdizes, Pinheiros, Sumaré, Lapa, V. Madalena, Pompéia*) e Sul-2 (*Aclimação, Aeroporto, Bela Vista, Saúde, Paraíso, V. Mariana, Jabaquara*), quando se tratam de apartamentos de 1 e 2 dormitórios, com ou sem garagem, em estado de conservação bom ou razoável. No entanto, é importante notar que as áreas úteis no centro são maiores, mas com menor número de banheiros.

a) A compra/venda de apartamentos

Os dados do ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Inter-Vivos), processados pela PMSP indicam que a quantidade de transações imobiliárias formais nos distritos centrais permanece bem mais baixa do que a que ocorre nos bairros considerados mais dinâmicos do município.

Gráfico 1

Participação dos distritos da Sé e República no volume total de transações de apartamentos do MSP entre 1991 e 2004



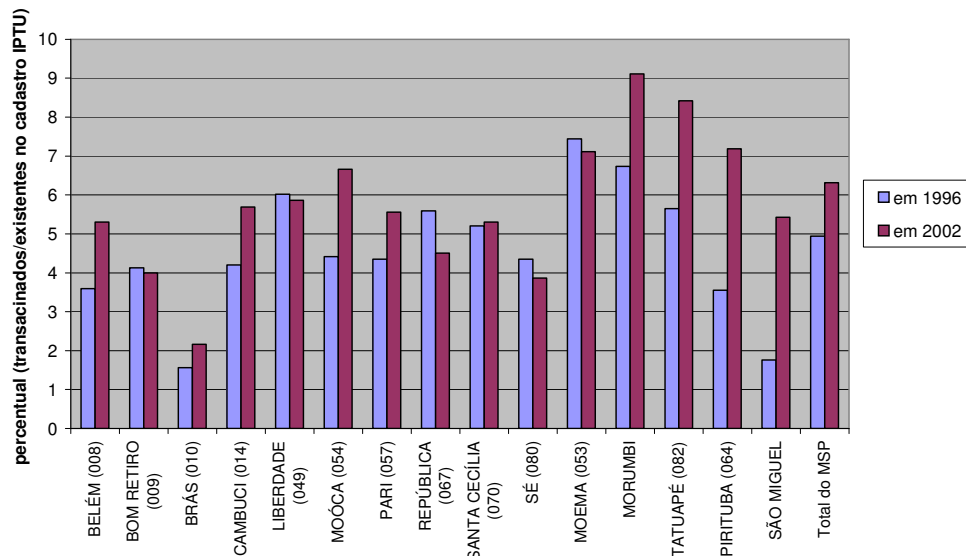
Nos distritos da Sé e República, onde se concentram as expectativas de valorização ligadas aos investimentos direcionados para reabilitação urbana, o número médio anual de transações com apartamentos, entre 1991 e 2004 foi de 1598. O pico foi em 1997, com 2303 negócios, mas notou-se uma redução bem grande em 2003 (865 negócios) e em 2004 (912 negócios). É possível que esse número tenha subido um pouco,

alcançando a média, em 2005 e 2006. No entanto, para esses anos, não dispomos da informação por distritos, apenas por setores fiscais

Se considerarmos a relação entre o número de transações realizadas e o número total de apartamentos existentes no distrito no mesmo ano, podemos observar que esses valores diminuem de 1996 para 2002 nos distritos de Sé e República.

Gráfico 2

Gráfico 2 - Percentual de apartamentos transacionados em diversos distritos (cf. ITBI), nos anos de 1996 e 2002



Eles aumentam nos distritos centrais onde ocorre um certo dinamismo de lançamentos imobiliários (Mooca, Belém, Cambuci)²⁶, mas são bastante inferiores aos percentuais de transações que ocorrem em bairros tradicionalmente dinâmicos do quadrante sudoeste (Moema e Morumbi), no Tatuapé e em dois distritos periféricos que constituem novas frentes de expansão do mercado popular (HMP), Pirituba e São Miguel.

Das informações sobre o ITBI obtidas junto à Secretaria de Finanças não constam os valores. No entanto, sabe-se que a quase totalidade das transações é declarada pelo seu valor venal, cuja variação examinaremos mais à frente.

b) A produção privada de apartamentos novos

As informações trabalhadas pela Embraesp (Empresa Brasileira de Avaliações do Estado de São Paulo) sobre os lançamentos de imóveis residenciais na cidade, entre 1998 e 2004, indicam que apenas 4 distritos (Mooca, Bela Vista, Cambuci e Liberdade) entre os 11 que são objeto desta pesquisa tiveram um conjunto de lançamentos que superou 700 unidades nesse período. O crescimento dos lançamentos na Mooca é o mais notável (de 108 unidades em 98 a 1364 em 2004), totalizando 4423 no período. Na Bela Vista (especialmente nos setores próximos à Avenida Paulista), a produção de apartamentos se mantém constante e cara há várias décadas (entre 200 e 700 por ano), não tendo relação direta com a reabilitação do centro.

²⁶ No caso do Pari, completamente estagnado, o percentual também sobe, mas o número de apartamentos é muito pequeno no distrito.

O maior número de lançamentos do mercado ocorre no setor 027 (parte da Mooca), seguido dos setores 04 e 05 (que compreendem partes dos distritos de Cambuci, Liberdade e Sé) e do setor fiscal 07 (trechos da República, Santa Cecília e Consolação). Nos três primeiros, os valores medianos dos apartamentos lançados estiveram entre R\$ 60 mil e R\$ 100 mil, ou seja, destinados a famílias de renda média/média e média/baixa ("mercado popular").

Mais recentemente, desde 2002, nota-se um aumento de lançamentos para classe média em um perímetro mais próximos do centro histórico, o que é um fato realmente novo (pelo menos nas últimas décadas...) Parece haver um aumento do interesse pela compra, pelo que pudemos constatar entrevistando pessoas que trabalham nos *stands* de venda desses apartamentos à venda. No entanto, muitos visitantes ainda consideram os preços demasiado altos.

Entre dezembro de 2005 e maio de 2006, oito empreendimentos novos foram oferecidos no mercado (lançados), totalizando 944 apartamentos, com preços variando entre R\$ 58.000 e R\$ 127.000 e áreas úteis entre 37 e 58 m². Os mais bem sucedidos procuram reproduzir o modelo de condomínio fechado utilizado em bairros consolidados de várias regiões da cidade, com espaços de lazer relativamente generosos. Entre esses, está o conjunto "Central Home", construído na ZEIS-3 da Luz, oferecendo 270 apartamentos de 2 dormitórios, uma garagem por apartamento, cujo preço era de R\$ 82.900 quando lançado no 3º Feirão da CAIXA. Em setembro de 2007 havia ainda unidades à venda, por R\$ 117.150.

Segundo o site do Geosecovi, outros três lançamentos, entre 2006 e 2007, correspondem a edifícios reformados, com um total de 216 apartamentos, que estão sendo vendidos, em setembro de 2007, por valores entre a R\$ 53.000 a R\$ 100.500. Dois deles haviam sido estudados para HIS, mas foram posteriormente descartados (edifícios Samambaia e Nova Aurora). No Nova Aurora²⁷, o preço das unidades é mais baixo que o custo de produção dos edifícios atualmente em reforma pela COHAB/SP. Fora dessa lista, identificamos também um outro edifício reformado pelo setor privado, o Alvear, com 50 apartamentos, cujas unidades de 36 m² e 45 m² foram vendidas a R\$ 79.000 e R\$ 99.900, respectivamente. Esse empreendimento também foi lançado no Feirão da CAIXA e aí vendeu 30% das unidades.

Na modalidade reforma, o empreendimento pioneiro no Centro tinha sido o edifício Rosemarie e Maria Teresa, cujas unidades, com área de 89 m² foram vendidas, em 1999, por cerca de R\$ 58.800. Mas foram necessários sete anos de intervalo para que o mesmo empreendedor (construtora Ingaí) repetisse a experiência (edifício Samambaia).

Em alguns empreendimentos, os valores de lançamento foram reduzidos, pois não havia compradores (embora houvesse muitas visitas...). Em outros, os valores estão subindo, como é o caso do Central Home. Aparentemente, o modelo de condomínio fechado está atraindo mais que o edifício reformado, sem vagas de garagem.

Além dessas unidades construídas para atrair setores de renda média inferior (mercado popular, no jargão da CAIXA), é importante falar daquelas que foram construídas com HIS no âmbito das ZEIS. De fato, o preço pelo qual os apartamentos foram oferecidos

²⁷ Neste empreendimento, com 81 unidades no total, havia também quitinetes de 30 m², que foram vendidas a R\$ 39.000.

no lançamento – R\$ 47.300 o apartamento de 33m² e R\$ 56.650, as maiores unidades (45m²). É mais alto do que a definição legal de HIS, mas é mais barato que outras unidades novas disponíveis no centro. O lançamento das primeiras 300 unidades foi um sucesso de vendas no 2º Feirão da CAIXA.

Os valores das unidades lançadas no centro – com área útil menor e geralmente sem garagem - estão próximos aos de apartamentos em condomínios vendidos em bairros da periferia consolidada (como Pirituba ou São Miguel). Aparentemente, eles respondem às necessidades de pessoas ou famílias que privilegiam a localização central. Quanto aos conjuntos fechados, as unidades são mais caras, mas o preço é bastante menor que nos bairros onde se concentra a oferta atual do setor imobiliário²⁸.

Detalhes sobre esses lançamentos podem ser apreciados na tabela 10 e na tabela anexa 2, construídas a partir de dados da Embraesp disponíveis no site Geosecovi.

Empresas que atuam no Centro

Os empreendimentos citados acima foram construídos (incorporados) por 14 empresas: destas, algumas não tiveram atuação em outros bairros da cidade no mesmo período (ver Tabela anexa 2). Entre as que atuaram também em outros bairros: a Engera tinha preços maiores no centro (Santa Cecília) que em outros bairros (Vila Sta. Catarina e Jabaquara); a Exemplar Construções tinha preços mais baixos no centro (Santa Cecília) mais baixos que em outros bairros (Jabaquara, Moema).

Quanto à construtora Ingaí, que no Centro foi pioneira nas reformas, lançou seu segundo empreendimento (em 2006), com valores semelhantes aos que praticava em outros bairros (os que aparecem na tabela montada com dados da Embraesp). No entanto, a maior parte das unidades foi vendida por preços cerca de 17% mais baratos (R\$ 75.800 as unidades de 42,43 m²; R\$ 83.900 as unidades de 49,68 m²).

Entre as maiores construtoras da cidade, apenas a KlabinSegal S/A (padrão médio/alto em outros bairros) realizou um empreendimento no Centro. Por outro lado, a maior construtora para o mercado popular – a Tenda - ainda não lançou no Centro.

3.2 A evolução dos valores venais dos terrenos

A Tabela 3 mostra a evolução dos valores venais nos distritos centrais desde 1996, comparando com os distritos mais dinâmicos da cidade para lançamentos residenciais de classe média alta (Moema, Morumbi e Tatuapé) e dois novos distritos onde o mercado de apartamentos para renda média está se desenvolvendo (Pirituba e São Miguel). Os dados parecem confirmar que os valores venais de terrenos na área central, especialmente Sé e República, estão muito próximos dos valores de mercado na região.

²⁸ Os preços médios em outros bairros da cidade, no período 2002-2004:

MOEMA – Preço médio: R\$ 450.663; preço m2 Área Útil (AU): R\$ 3.461; preço m2 Área Total (AT): R\$ 1.953 (total de 2.451 unidades)

MORUMBI - Preço médio: R\$ 349.503; preço m2 AU: R\$ 2.915; preço m2 AT: R\$ 1.471 (total de 6.127 unidades)

TATUAPÉ - Preço médio: R\$ 221.425; preço m2 AU: R\$ 2.357; preço m2 AT: R\$ 1.232 (total de 4.338 unidades)

SÃO MIGUEL- Preço médio: R\$ 59.093; preço m2 AT: R\$ 1.066; preço m2 AT: R\$ 781 (total de 432 unidades)

PIRITUBA - Preço médio: R\$ 99.079; preço m2 AU: R\$ 2.357; preço m2 AT: R\$ 804 (total de 808 unidades)

Tabela 3. Variação do Valor Venal médio de terrenos vazios (R\$/m²)

DISTRITOS DA ÁREA CENTRAL	1996	1999	2002	2006	Variação (%) 1996-2007
BELA VISTA	553,33	661,22	1.369,14	1.193,18	215,6%
REPÚBLICA	381,37	465,44	674,77	846,39	221,9%
SÉ	388,51	481,80	604,62	783,16	201,6%
SANTA CECÍLIA	229,17	283,18	419,01	566,39	247,1%
LIBERDADE	231,25	280,60	405,56	514,10	222,3%
BRÁS	189,05	219,84	269,47	320,84	169,7%
CAMBUCI	125,61	145,80	225,04	305,46	243,2%
MOÓCA	125,22	161,27	223,80	288,05	230,0%
BOM RETIRO	99,00	118,07	187,76	248,15	250,7%
PARI	93,65	110,58	165,78	219,09	234,0%
BELÉM	76,54	90,00	127,00	166,84	218,0%
OUTROS Distritos c/ dinamismo imobiliário					
MOEMA (alto padrão)	375,16	413,62	563,49	832,29	221,8%
MORUMBI (alto padrão)	166,09	196,48	229,79	289,93	174,6%
TATUAPÉ (alto padrão)	82,96	89,81	167,00	251,73	303,4%
PIRITUBA (padrão popular)	28,21	31,63	51,76	69,44	246,1%
SÃO MIGUEL (padrão popular)	19,85	23,03	44,30	55,61	280,1%
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	38,71	46,82	72,23	99,22	256,3%

Fonte dos dados básicos: Secretaria de Finanças/ PMSP

Os valores dos distritos da Sé, República são altos em função dos altos coeficientes de aproveitamento, que interessam fundamentalmente aos usos comerciais e serviços, mas não são necessários para os condomínios fechados demandados atualmente pela classe média e alta. No entanto, sabe-se que valores médios de avaliação na região onde a PMSP atualmente desenvolve o programa Nova Luz são R\$ 500 por metro quadrado²⁹. No entanto, os VV do centro parecem também muito altos em relação a distritos dinâmicos, onde estão os apartamentos mais caros da cidade, como o Morumbi e Moema.

3.3 O projeto Nova Luz e possíveis impactos na HIS

Desde 2005, a prefeitura decidiu concentrar seus esforços de reabilitação na região que denominou Nova Luz, no distrito da República (setor fiscal 008) antes conhecida como "cracolândia", que concentra muitos edifícios deteriorados, comércio especializado e popular, atividades ligadas à comercialização e consumo de drogas, prostituição, etc. Várias ações para expulsar atividades "indesejáveis" foram realizadas desde 2005. Estabelecimentos comerciais diversos e cortiços foram fechados, sob acusação de irregularidade.

Em setembro de 2005, por meio do Decreto nº 46.291/2005 declarou-se de "utilidade pública" para efeito de desapropriação um conjunto de 11 quadras – 750 imóveis (105 mil metros quadrados). Em abril de 2007, outro DUP ampliou para 225 mil m², a área desapropriável. Segundo a prefeitura, destes, 103 mil m² corresponderiam a imóveis subutilizados (Folha de São Paulo, 17/05/07). Essa área é limdeira ao "eixo Luz", onde o governo estadual vem, desde os anos 90, investimento fortemente na recuperação de

²⁹ Comentário do Eng. Eduardo Rottman, avaliador do IBAPE.

edifícios para fins de atividades culturais (Sala São Paulo, Museu da Língua Portuguesa, Pinacoteca, etc). Algumas instituições e órgãos governamentais virão para a área, como a sede da Subprefeitura da Sé, a PRODAM (Companhia Municipal de Processamento de Dados) e a sede da Guarda Civil Metropolitana (GCM).

Para atrair atividades, foi feita a Lei Municipal 14.096/05, que reduz vários impostos municipais para empresas que se instalem no perímetro. Atividades mais "finas" e "lojas de departamentos", sendo que ali predomina um comércio popular varejista. O perímetro engloba uma ZEIS-3, o que obrigou a PMSP a estudar a implantação de 170 unidades HIS³⁰. No entanto, as últimas informações indicam que o governo buscará alterar a legislação, retirando as ZEIS-3, de modo a viabilizar a vinda de investidores privados. Existe uma forte pressão da AVC (Associação Viva o Centro)³¹ e do SECOVI (Sindicato da Construção e Venda de Imóveis) nesse sentido.

Segundo pessoas que acompanham a renegociação da PMSP com o BID, a proposta atual é priorizar a Nova Luz³² e investir num setor a oeste da área central, ligando-a com zonas já valorizadas e demandadas por setores de classe média e alta³³. A vertente leste seria descartada dos investimentos imediatos

O futuro do projeto Nova Luz é muito incerto, pois o interesse dos investidores não é muito claro. Do ponto de vista da manutenção de população de menor renda (encortiçados e locatários pobres) e da produção de HIS, seu efeito se limitaria aos distritos da República e Santa Cecília, além da Consolação (não incluída em nosso perímetro de estudo)³⁴.

ENFIM,

Nos bairros localizados a norte e leste do centro histórico, provavelmente, as maiores dificuldades para a promoção de HIS não serão causadas por investimentos localizados na reabilitação, mas sim pela disputa de solo para produção de "habitações do mercado popular" (HMP), para as quais existe uma demanda solvável e crédito bancário abundante. Essa produção está aumentando muito, segundo técnicos da CAIXA, e será favorecida com as medidas do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), lançado pelo governo federal e dispondo de muito dinheiro³⁵. Há também informações de que algumas empresas estão fazendo estoques na área central de São Paulo, visando a produção de HMP.

³⁰ Estão previstos dois empreendimentos de HIS em terreno a ser doado pela Prefeitura à CDHU na Rua dos Gusmões

³¹ A AVC foi fundada em 1991 pelo Bank Boston e se apresenta como um importante interlocutor entre sociedade civil e poder público nas ações de reabilitação da área central de São Paulo.

³² Segundo informações recentes, cerca de 13 milhões do financiamento do BID serão direcionados para a região.

³³ Há pressões para retirada da ZEIS-3 localizada no distrito de Santa Cecília, onde havia previsão de 240 HIS em terreno repassado pela SPTRANS à COHAB/SP.

³⁴ Em outubro de 2007, foram demolidos os 6 primeiros prédios dos 58 já desapropriados pela Prefeitura

³⁵ É importante dizer que o PAC prioriza a habitação de interesse social (até 5 SM, na definição federal), mas dificilmente poderá induzir a produção das mesmas em áreas valorizadas, ou mesmo urbanizadas, se os municípios não implementarem estratégias adequadas.

PARTE II – A produção pública nos bairros centrais de São Paulo

4. Características dos empreendimentos realizados ou programados

Entre 1990 e 2007, os agentes públicos concluíram ou deram início à construção de 5.285 unidades de HIS na área central de São Paulo. Embora pequena, diante das necessidades e possibilidades, essa produção merece ser analisada para que possa ser ampliada e ganhar escala. Dentro do perímetro estudado (11 distritos), os empreendimentos de HIS se localizam em 8 distritos e em 16 setores fiscais³⁶ (ver mapa 1).

Tabela 4. Unidades de HIS concluídas ou em andamento³⁷ na área central de São Paulo (1990-2006)

Agentes promotores	reabilitação de edifícios	construção nova	Total	observações
SEHAB/COHAB (Programa de cortiços)	-	300 (5)	300 (5)	FUNAPS (1989-1992) e FMH (2001-2004)
SEHAB/COHAB (locação social)	205 (3)	768(3)	973 (6)	FMH e PEHP
CAIXA (convênio c/ PMSP)	826 (8)	709 (3)	1535 (11)	PAR e Crédito Associativo
CDHU	70 (1)	2124 (14)	2194 (15)	PAC/BID
Total	1101 (12)	3756 (24)	5.002(37)	

Observação: O número de empreendimentos encontra-se entre parêntesis.

No âmbito desta pesquisa foi organizado um banco de dados buscando incluir o conjunto de imóveis (edifícios e terrenos) que foram objeto de estudos ou empreendimentos, realizados por agentes públicos de habitação com a finalidade de produzir HIS na área central, desde a década de 90³⁸. Esses empreendimentos foram realizados por meio de construção nova ou reforma de prédios vazios. A inclusão de empreendimentos não viabilizados ou paralisados permite analisar os impasses encontrados.

4.1 Os empreendimentos de reforma de edifícios para HIS

a) Reformas concluídas

Foram concluídas as reformas de oito edifícios, totalizando 779 unidades (Tabela 6). Todos os edifícios eram de propriedade privada, sendo que sete foram adquiridos no âmbito do contrato PAR e um foi reformado pela CDHU, no âmbito do programa PAC/BID.

Entre 2000 e 2006, os valores médios das unidades produzidas pelo PAR subiram 56,1%. De R\$ 19.292 (Fernão Sales) a R\$ 34.419 (Joaquim Carlos). Embora o programa se destine a famílias com renda entre 3 e 6 salários, esse aumento dos preços tem tido como efeito a exclusão de famílias com as rendas mais baixas. Nos primeiros,

³⁶ Para efeito da tributação imobiliária, o MSP está dividido em cerca de 300 setores fiscais, os quais se dividem em quadras (limitadas pelo sistema viário) e, estas, em lotes. Cada imóvel pode ser identificado por seu SQL.

³⁷ São considerados em andamento os empreendimentos para os quais as aquisições dos imóveis terrenos e a elaboração de projetos já está em curso.

³⁸ As linhas para compra de unidades isoladas do CDHU e da CAIXA não serão analisadas neste trabalho, embora possam interferir no mercado de imóveis e nas condições para construção e reabilitação visando HIS.

havia famílias com renda de 3 salários mínimos; nos dois últimos, todas as famílias têm renda superior a 4,5 salários mínimos. É importante notar que os valores por unidade são semelhantes, no mesmo período, aos de empreendimentos executados pelo PAR na periferia, pois o teto do financiamento por unidade é o mesmo. No entanto, a área construída média no centro é menor.

As unidades do empreendimento Ana Cintra, da CDHU, foram repassadas por R\$ 45.000, sendo que cada família terá que pagar apenas R\$ 30.000, descontado o subsídio de R\$ 15.000.

Apenas 2 dos empreendimentos de reforma concluídos são prédios sem elevador. A presença deste item tem encarecido muito os valores das taxas condominiais.

b) Reformas em andamento

Entre os quatro empreendimentos em andamento (Tabela 7), há um prédio público do governo federal (INSS – Nove de Julho), que tinha sido ocupado por movimentos sociais em 1997. A concretização foi dificultada por problemas jurídicos (a edificação invade um pequeno trecho do lote limítrofe) e pela polêmica quanto ao custo de repasse do imóvel ao PAR. Durante este período, foi sendo deteriorado, o que fará com que o custo de reforma seja muito maior do que o previsto no início.

Os outros empreendimentos (Senador Feijó, Asdrúbal do Nascimento e Riachuelo) correspondem a prédios cujas desapropriações foram iniciadas no período 2001-2004, quando foi negociado um aporte de recursos do PEHP. Essas unidades não devem ser repassadas por venda e sim alugadas a famílias com renda inferior a 3 SM.

c) Reformas estudadas, mas não viabilizadas

Na Tabela 8, estão listados 17 imóveis, escolhidos entre os muitos que foram objeto de estudos para reabilitação e que não chegaram a ser executados, por motivos diversos.

Para todos eles foram realizados estudos de viabilidade, pelo Grupo Técnico de Análise de Imóveis (GTAI)³⁹ ou pelas assessorias técnicas dos movimentos de moradia, que determinavam um valor máximo a pagar pelo imóvel, tendo em conta o número de unidades resultantes, o teto de financiamento por unidade e o custo previsto da reforma (cálculo involutivo).

- Três deles eram imóveis de propriedade pública e estavam desocupados havia muitos anos. Para os dois pertencentes ao INSS (Avenida Ipiranga e Conselheiro Crispiniano) há possibilidade, pela Lei Federal nº 11.481/2007, de serem repassados ao FAR por um preço que garanta a viabilidade para HIS. No caso do pertencente ao governo estadual (Rua do Ouvidor), basta uma decisão política.
- Em dois imóveis, houve impasse na negociação por motivo de documentação (Santa Rosa e Ipiranga 1248).

³⁹ Esse grupo era subordinado à coordenação do Programa Morar no Centro, da SEHAB. Sua primeira missão foi colaborar para uma dinamização do programa PAR (Programa de Arrendamento Residencial), gerenciado pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). Posteriormente, trabalhou na avaliação técnica e estudos de pré-viabilidades de edifícios para o programa de locação social, com recursos do FMH e do BID. Embora sem poderes para negociar, o GTAI desenvolveu uma ação muito importante de mobilização de proprietários, assim como montagem de uma metodologia de análise de viabilidade.

- Em três casos (Boticário, Assunção, Roberto Simonsen), embora houvesse a possibilidade de chegar a um acordo sobre o preço, o proprietário decidiu vender a terceiros, em função da demora na negociação com o município ou CAIXA.
- Os edifícios Prestes Maia e São Vito têm processos de desapropriação por interesse social (DIS) em curso. No primeiro caso, a reabilitação para HIS pelo PAR seria e pode ser viável com desconto da dívida. O edifício São Vito era um condomínio de 600 apartamentos, existindo ações de desapropriação individualizadas para cada um deles. A intervenção para HIS é viável, mas esbarra em critérios da CAIXA e da Prefeitura.
- Em quatro casos (Conselheiro Nébias, Praça da Bandeira, Hotel Cineasta e Hotel Cambridge), houve impasse na negociação, devido à enorme distância entre o preço viável para HIS e o valor exigido pelo proprietário. Para o Hotel Cambridge, talvez o desmembramento do pavimento térreo e a compra de apenas os andares superiores tivesse resolvido o impasse.
- Um dos prédios (R. Sete de Abril) foi comprado por um empreendedor e reabilitado para classe média (com o nome de Samambaia).
- O edifício Aurora e o hotel São João foram objeto de DIS, mas a Prefeitura desistiu da desapropriação em razão de falta de acordo quanto ao preço. O primeiro foi reformado para habitação pelo setor privado. Estes dois imóveis estão na área de influência direta do projeto Nova Luz.

4.2 Os empreendimentos de construção nova para HIS

Nosso banco de dados sobre construções de novos empreendimentos de HIS na área central se compõe de 18 casos, sendo 8 concluídos (1441 unidades), 6 em andamento (871 unidades) e 4 paralisados (660 unidades), o que corresponde a cerca da metade das unidades construídas desde 1990 na região central. Para o restante, ainda não foi possível obter informações sobre propriedade, custo e forma de obtenção do imóvel, no mínimo. Na tabela 7, podem-se observar as principais características desses 8 empreendimentos de construção nova concluídos:

- Os dois primeiros (Casarão Celso Garcia e Madre de Deus) foram realizados no âmbito do sub-programa de cortiços, com recursos do antigo FUNAPS. No caso do Celso Garcia, um dos terrenos tinha um casarão encortiçado, mas outros 6 pequenos lotes lindeiros foram desapropriados para fazer um conjunto de 182 unidades. A construção foi feita por mutirão, nos 2 casos. Os valores estão em dólares da época (difícil de converter), mas o custo foi considerado acessível aos moradores. No entanto, os beneficiários ainda não pagaram e a propriedade ainda não foi regularizada em seu nome.
- Os dois seguintes (Pari "A" e Pirineus) ocorreram no âmbito do programa PAC/BID, da CDHU. Eram terrenos públicos de órgãos estaduais, mas o repasse foi oneroso.
- A vilinha 25 de Janeiro teve origem num terreno pertencente à Cúria Metropolitana, desapropriado mediante acordo em 1992. A construção só ocorreu no período 2001-2004, quando o terreno tinha passado a ser ZEIS-3, e foi feita por empreitada.
- Dois conjuntos (Parque do Gato e Olarias) foram construídos em terrenos municipais repassados à COHAB/SP. O primeiro foi construído com recursos do FMH, contando com a possibilidade de utilizar o empréstimo do BID. Seus

moradores saíram de uma favela em situação de risco que havia em parte do terreno, junto ao rio Tamanduateí e sobre uma tubulação de gás. Além das unidades, o projeto compreendeu a construção de um parque público e diversos equipamentos de interesse regional. As unidades foram atribuídas em locação social.

- O conjunto PRIH 25 de Janeiro (ZEIS-3) será objeto de um estudo detalhado sobre as condições que possibilitaram a construção de 570 unidades residenciais até então.

Mais 4 conjuntos, com 1056 unidades, estão em construção pela CDHU, no âmbito do PAC/BID (destinado a moradores em cortiços). Alguns estão sendo feitos em terrenos da COHAB, mediante convênios. No âmbito do PAR, estão em fase final, para assinatura de contrato, dois conjuntos em terrenos pertencentes ao INSS, Maria Domitila (167 UH) e Nove de Julho (139 UH). O valor médio de arrendamento será de R\$ 43 mil (teto atual do PAR).

Estão paralisados, por decisão da Prefeitura, três empreendimentos (464 unidades)⁴⁰ em terrenos que haviam sido repassados por órgãos municipais e com seus projetos arquitetônicos prontos. Um deles, o conjunto Assembléia, será objeto de estudo detalhado. O empreendimento Cônego Vicente Marino estava numa ZEIS-3, cuja extinção a prefeitura está solicitando à Câmara Municipal, no âmbito das alterações do Plano Diretor Estratégico.

4.3 HIS e mercado privado no Centro

Embora o número total de unidades viabilizadas (concluídas ou em andamento) seja relativamente pequeno face às necessidades e possibilidades da área central, ele é expressivo por ser resultado de uma política relativamente recente, desenvolvida de modo paralelo ou cooperativo por agentes municipais, estaduais e federais.

O gráfico 3 nos permite comparar os números da produção privada (no momento do início da comercialização, não concluídas) e os da produção pública (início do empreendimento) nos setores centrais, entre 1998 e 2004. Como o gráfico abrange o período 1998 -2004, incluímos os 3 empreendimentos considerados viabilizados naquele momento, mas que foram paralisados posteriormente por decisão política.

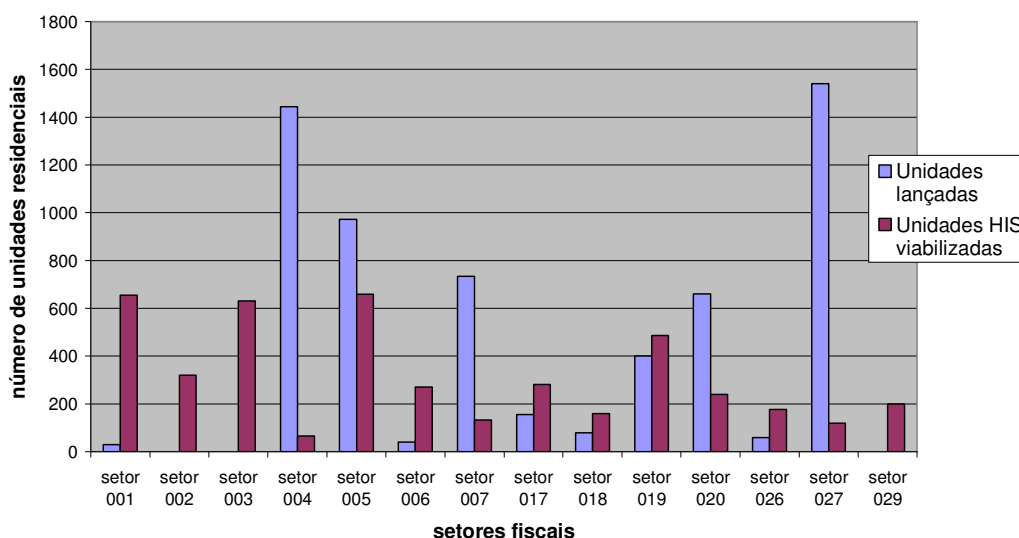
Os lançamentos privados estão concentrados nos setores 027, 04, 05 e 07. Os setores 04 (Cambuci) e 27 (Mooca) são já muito dinâmicos, notando-se a predominância absoluta dos lançamentos do mercado. No entanto, esse dinamismo não decorre de aumento de atratividade do Centro, mas da expansão do mercado dos bairros de Ipiranga e Tatuapé.

No entanto, em alguns setores fiscais onde foram viabilizados mais empreendimentos de HIS, entre 1998 e 2004, o interesse do setor privado parece ser ainda pequeno. Nos setores 02, 03 e 029, não houve lançamentos do mercado. Nos setores 01 (partes da República e da Se), 05 (Sé-Liberdade), 06 (Bela Vista mais central), 017 (Pari), 018 (Bom Retiro) e 026 (localizado na Mooca), pouquíssimas unidades foram lançadas.

⁴⁰ Tratam-se dos empreendimentos Cônego Vicente Marino (240 unidades), Assembléia (160 unidades) e Carlos Gomes (64 unidades). O primeiro localiza-se no setor 19 e os outros 2 no setor 05.

Gráfico 3

Comparação entre o número de unidades lançadas no mercado e o número de unidades HIS viabilizadas no período 1998-2004



Desde 2005 e até outubro de 2007, não foi iniciado nenhum outro empreendimento de HIS⁴¹ do município ou do PAR.

Por outro lado, a partir de 2005, ocorreram vários lançamentos do mercado imobiliário, havendo mais de 600 unidades nos setores 1 e 7.

4.4 Elementos de comparação entre a produção de HIS no centro e na periferia

Até o final dos anos 90, a produção da CDHU e da Prefeitura era completamente concentrada nos bairros mais periféricos e em outros municípios da RMSP. Uns poucos empreendimentos foram realizados em alguns bairros populares consolidados. Desse modo, só se pode falar em programas de HIS para a área central a partir de 1998, para a CDHU; e a partir de 2001, para a Prefeitura.

O programa PAR começa em São Paulo em 1999 e neste ano são também contratados dois empreendimentos na área central. Desde 2001 vigorou um convênio de cooperação técnica e financeira com a Prefeitura, por meio da COHAB/SP. Em junho de 2007, foram contratadas (ou concluídas) no município 9.902 unidades em 83 empreendimentos. O PAR-reforma (7 empreendimentos e 717 unidades) representa apenas 7,2% das UHs e 8,4% dos empreendimentos do MSP!⁴² Os valores na periferia são os mesmos, próximos do teto! Mas a área dos apartamentos é maior.

⁴¹ Embora as obras de reforma de 3 edifícios só tenham sido contratadas em 2005 ou posteriormente, esses empreendimentos são considerados como "viabilizados" até 2004, período quando as desapropriações foram iniciadas e os projetos contratados. O mesmo vale para as obras de construção em terrenos da COHAB no Belém e Brás.

⁴² Na RMSP: São 18.091 unidades em 189 empreendimentos. No Estado de S. Paulo: 58.479 unidades em 371 empreendimentos.

CDHU (estamos à espera dos dados sobre produção no MSP e RMSP). Foram produzidos muito mais empreendimentos na periferia.

COHAB/SP - Segundo relatório da gestão 2001-2004, estavam em andamento 1790 unidades com recursos do FMH em terrenos remanescentes de grandes conjuntos habitacionais (programa Bairro Legal). Foram também retomadas as obras de mutirões iniciados no período 1989-1992 (gestão Luisa Erundina) e interrompidos pelos prefeitos seguintes. Assim, as 1417 unidades iniciadas no centro com recursos próprios (locação social reforma (236) e construção nova (1088) e programas de cortiço (93)) representam um percentual bastante importante do conjunto da produção no período de 2001-2004.

Além disso, a COHAB fez convênio com a CDHU pelo qual foram iniciadas 3470 unidades em outros terrenos da companhia. Os valores desses terrenos variaram entre R\$ 8,90 e R\$ 137,20 por metro quadrado, sendo o valor médio de R\$ 55,10. Para o PAR, foram feitos repasses onerosos de terrenos suficientes para 4085 unidades, pelo valor de viabilidade, considerando os tetos de financiamento e os valores de construção aceitos pela CAIXA.

Desse modo, a atuação da COHAB/SP em bairros periféricos baseou-se principalmente num estoque de terras feito nos anos 80 e início dos 90, e em convênios que promoveram a urbanização dessas áreas e construção das unidades. Por essa razão é muito difícil obter os custos reais das unidades para uma comparação com os custos no centro. No entanto, é fácil perceber que os terrenos que a COHAB destinou ao programa Morar no Centro eram muito mais valorizados.

Tabela 5 - REFORMA de edifícios vazios para HIS

Empreendimentos Concluídos																				
nº	nome	distrito	Setor Fiscal	propriedade	uso original	nº de pavimentos superiores	agente promotor	linha de financiamento	teto do financiamento por UH (R\$)	nº de unidades	área útil UH (m²)	custo total do empreend. habitacional (R\$)	valor da aquisição do imóvel (R\$)	objeto da aquisição	forma de aquisição do imóvel	custo médio da UH (R\$)	data da aquisição do imóvel	data da entrega	demanda atendida	
1	Fernão Sales	Sé	002	privado	residencial	6	CAIXA	PAR-reforma	20.000	54	39,0	1.041.787	645.000	prédio todo	compra FAR no âmbito do contrato	19.292	2.000	2.001	MMC	
2	Riskalah Jorge	República	001	privado	comercial	17	CAIXA	PAR-reforma	25.000	167	31,0	4.117.938	2.100.000	prédio todo	compra FAR no âmbito do contrato	24.658	2.001	2.002	MMC	
3	Olga Benário Prestes	Brás	026	privado (Banespa)	banco	4	CAIXA	PAR-reforma	25.000	84	30,0	1.803.870	559.000	prédio todo	compra FAR no âmbito do contrato	21.475	2.001	2.002	ULC	
4	Labor	República	001	pública (REFER)	comercial	10	CAIXA	PAR-reforma	28.000	84	34,0	2.388.578	420.000	prédio todo	compra FAR no âmbito do contrato	28.413	2.002	2.004	MSTC	
5	Maria Paula	República	005	privado	residencial	13	CAIXA	PAR-reforma	25.000	75	37,0	1.980.597	1.000.000	prédio todo	compra FAR no âmbito do contrato	26.408	2.001	2.004	Fórum de Cortiços	
6	Hotel São Paulo	Sé	005	privado	hotel	20	CAIXA / PMSP	PAR-reforma	35.000	152	35,0	4.584.486	3.180.000	pav. Superiores	desapropriado pela PMSP e repassado sem ônus para CAIXA	30.740	2.004	2.006	Fórum de Cortiços	
7	S.Cecília C (Ana Cintra)	Sé	007	privado	residencial	11	CDHU	PAC-BID	45.000	70	60,0	4.200.000	2.100.000	prédio todo	desapropriação CDHU	60.000	2.004	2.006	Fórum de Cortiços e MSTC	
8	Joaquim Carlos	Belém	026	privado	residencial	8	CAIXA	PAR - reforma	35.000	93	46,0	3.200.951	1.725.000	pav. Superiores	compra FAR no âmbito do contrato	34.419	2.004	2.007	ULC	
									TOTAL UH	779										

Fonte: CAIXA (arq. Somone Monica); CDHU (arq. Maria Cláudia Brandão); INTEGRA Assessoria Técnica, MALERONKA, Camila (dissertação de mestrado IPT/2005)

Tabela 6 - REFORMA de edifícios vazios para HIS

Empreendimentos em andamento																				
nº	nome	distrito	Setor Fiscal	propriedade	uso original	nº de pavimentos superiores	agente promotor	linha de financiamento	teto do financiamento por UH (R\$)	nº de unidades	área útil UH (m²)	custo total do empreend. habitacional previsto (R\$)	valor previsto da aquisição do imóvel (R\$)	objeto de aquisição	forma de aquisição do imóvel	custo médio previsto da UH (R\$)	data do início dos estudos			
1	Av. 9 de Julho	República	006	pública (INSS)	comercial	14	CAIXA	PAR - reforma	43.000	117	43,0	5.036.850	579.263	prédio todo	repasso oneroso pelo valor de viabilidade	43.050	2.001			
3	Riachuelo	Sé	005	vários proprietários	comercial	14	COHAB	Locação Social - PEHP	-	120	35,5	5.526.400	2.214.000	prédio todo	DIS/PMSP	41.867	2.003			
4	Asdrubal do Nascimento	Sé	005	privado	comercial	12	COHAB	Locação Social - PEHP	-	40	34,5	2.527.960	1.453.000	prédio todo	DIS/PMSP	63.199	2.003			
5	Senador Feijó	Sé	005	privado	hotel/comercial	5	COHAB	Locação Social - PEHP	-	45	31,0	2.195.955	1.003.000	pav. Superiores	DIS/PMSP	48.799	2.001			
									TOTAL UH	322										

OBS. Pelas informações que temos, essas desapropriações já foram concluídas

Fonte: Fichas técnicas GTAI / SEHAB (200-2004), Cartilha Morar no Centro (2004), Balanço Programa Morar no Centro (2005)

objeto de negociação	motivos da inviabilidade
pav. Superiores	Recusa do proprietário em negociar por valor avaliado pela CAIXA e excluindo valor da dívida de IPTU. Esta dívida ainda pode ser descontada na desapropriação.
pav. Superiores	Proprietário desistiu de negociação para o PAR e vendeu a particulares
pav. Superiores	Proprietário desistiu de negociação para o PAR e vendeu a particulares
prédio todo	Impasse quanto ao preço para o imóvel inteiro. Não houve tentativa de negociar sem o térreo.
prédio todo	Proprietário desistiu de negociação com a COHAB/SP (indicações) e vendeu a particulares
pav. Superiores	Impasse na negociação com o INSS. Nova lei pode resolver e viabilizar
pav. Superiores	Dificuldade de negociação com FAR devido à hipoteca com banco sob intervenção federal.
pav. Superiores	Dificuldades de negociação com muitos proprietários de mesma família
prédio todo	Impasse na negociação com o INSS. Nova lei pode resolver e viabilizar
pav. Superiores	Impasse quanto ao preço. Permanece vazio.
pav. Superiores	Impasse quanto ao preço. Permanece vazio.
prédio todo	Houve reintegração de posse. Desinteresse do governo estadual. Permanece vazio.
prédio todo	Impasse quanto ao preço. Permanece vazio.
prédio todo	Houve desistência da ação de desapropriação e a reforma para habitação será feita por privado.
prédio todo	PAR criou dificuldades quanto ao porte e características do projeto. Desinteresse da PMSP por conflitos com diretrizes da revalorização do Centro.
prédio todo	Houve desistência da ação de desapropriação devido ao preço exigido pelo proprietário.
prédio todo	Impasse quanto ao preço. Vendido a empreendedor privado que reformou para "média renda"

Tabela 8 - CONSTRUÇÃO NOVA de habitação de interesse social

Empreendimentos concluídos (1)																			
n°	nome	distrito	setor fiscal	legislação atual	propriedade do terreno	área terreno (m²)	área construída total (m²)	agente promotor	linha de financiamento	n° de unidades	área útil média da UH (m²)	custo da construção (R\$)	valor da aquisição do terreno (R\$)	forma de aquisição	data da aquisição	custo médio da UH (R\$)	custo total do empreendimento (R\$)	data da entrega	demanda atendida
1	Celso Garcia	Belém	026	ZEIS3/L005	privada	4.031	5.542	SEHAB/HABI	Sub-programa de Cortiços - Funaps	182	30,4 / 24,7	US\$1.289.719	US\$841.476	desapropriação FUNAPS	1990	US\$11.710	US\$2.131.194	1992	moradores cortiço do local e outros
2	Madre de Deus	Móoca	032	ZM3a	privada	750	2.692	SEHAB/HABI	Sub-programa de Cortiços - Funaps	45	59,8	US\$409.163	US\$145.939	desapropriação FUNAPS	1990	US\$13.579	US\$611.082	1996	moradores cortiço do local e outros
3	Pari A (CDHU)	Pari	018	ZEIS3/L004	pública (FEPASA)	a obter	a obter	CDHU	PAC BID	160	40,0	a obter	a obter	desapropriação FEPASA	1999	28.200	a obter	2002	Mov.moradia
4	Pirineus	Santa Cecília	007	ZM3b/01	pública (herança vacante da USP)	311	1.254	CDHU	PAC BID	28	38,0	489.328	175.000	repasso oneroso	1999	23.349	694.328	2003	moradores cortiço do local
5	Vilinha 25 de janeiro	Bom Retiro	001	ZEIS3/CO17	privada (Cúria Metropolitana)	764	1.728	PMSP (3)	Funaps/FMH	33	41,3	688.117	a obter	desapropriação FUNAPS	1992	30.000	a obter	2004	moradores cortiço do local
6	Parque do Gato	Bom Retiro	019	ZEIS3/CO10	pública (PMSP)	19.706	53.314	COHAB	Locação Social	486	37,5	17.241.200	1.435.000	repasso oneroso	2003	39.200	18.795.250	2004	moradores Favela do Gato
7	Olarías	Pari	017	ZEIS3/L003	pública (SEMAB/PMSP)	3.215	9.255	COHAB	Locação Social	137	38,8	5.051.830	970.000	repasso oneroso	2003	42.300	6.120.030	2004	Mov.moradia
8	25 de Janeiro (2)	Bom Retiro	001	ZEIS3/CO17 PRIH Luz	privada	3.047	17.820	CAIXA	Crédito associativo	300	34,0	13.946.420	1.218.800	compra no âmbito do contrato	2004	43.000	15.165.220	2006	família com renda até 6 SM
									TOTAL UH	1371									

Observações

- (1) Não inclui todos os empreendimentos de construção nova concluídos, mas apenas aqueles para os quais obtivemos dados sobre preços e forma de obtenção dos terrenos.
 (2) Nesta ZEIS-3, outra parte do terreno e 60% da área construída total correspondem a um conjunto para renda média (270 unidades). Ver Ficha detalhada.
 (3) Terreno desapropriado pela SEHAB com recursos do FUNAPS, em 1992, e obra realizada a partir de 2002, pela COHAB, com recursos do FMH.

Fonte: CDHU (arq. M. Claudia Brandão), INTEGRA Assessoria Técnica, AMBIENTE Assessoria Técnica, MALERONKA, Camila (dissertação de mestrado IPT/2005), Cartilha Morar no Centro (2004), Balanço Programa Morar no Centro (2005)

Mapa 1 - EMPREENDIMENTOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO CENTRO DA CIDADE DE SÃO PAULO



5. Identificação e análise dos problemas ligados à produção de HIS no Centro

Conforme previsto nesta Pesquisa, dez dos empreendimentos de HIS identificados foram objeto de estudos detalhados sobre as condições em que foram desenvolvidos, com ênfase na problemática da obtenção dos imóveis para sua realização. A escolha dos casos levou em conta os agentes promotores e os tipos de intervenção (construção nova ou reforma), assim como o estágio do empreendimento (concluídos, em andamento ou paralisados). Procurou-se analisar os projetos que podem ser representativos de problemas encontrados ou da aplicação (ocorrida ou possível) dos instrumentos urbanísticos e tributários disponíveis.

O quadro a seguir traz a lista dos empreendimentos selecionados para a análise detalhada e as principais razões para sua escolha. A descrição detalhada de cada um dos 10 empreendimentos consta do caderno Estudos de Caso, que apresentamos como anexo deste relatório.

Seis casos correspondem a reformas de edifícios para HIS (cinco concluídas e uma em andamento) e quatro a construções de conjuntos populares novos na área central (três realizados e um paralisado).

A realização dos estudos de caso permitiu um conhecimento maior das características de cada empreendimento e das condições em que foi realizado (se isso ocorreu), a compreensão mais aprofundada dos procedimentos utilizados pelos diversos agentes públicos e a identificação dos principais gargalos que estão impedindo melhores resultados.

Como em qualquer programa habitacional de interesse social, os programas no centro estão condicionados pela obtenção do solo; projeto e tecnologia compatíveis com as exigências de qualidade e custo; e financiamento adequado à sua demanda específica. No entanto, a produção de HIS nas áreas centrais é realizada em um contexto imobiliário e urbanístico específico e constitui um tipo de intervenção inovador, face aos modelos de intervenção habitacional conhecidos no país.

Nome	Agentes/ programa	Período	Número de unidades	Motivos para a escolha
Labor	PAR	2002-2004 Concluído	84	Prédio comercial desocupado havia 10 anos, de propriedade da Fundação Rede Ferroviária – REFER. Houve negociação de preço e desconto relativo a reforço estrutural necessário. Viabilidade foi obtida com acréscimo de 14 unidades, 6 nos mezaninos criados no pavimento térreo, e 8 no pavimento adicional.
Hotel São Paulo	PMSP/CAIXA	2004-2006 Concluído	152	Hotel de grande porte localizado em rua de difícil acesso. Ocupado por movimentos em 1999. Desapropriado por acordo e com desconto da dívida de IPTU. Repassado sem ônus para o PAR. Custo de reforma muito elevado, devido a características do imóvel e opções de projeto.
Ana Cintra	CDHU	2004-2006 Concluído	70	Prédio residencial com térreo comercial. Ocupado por movimentos de moradia em 2001. Aquisição do térreo onerou o custo do empreendimento. Térreo comercial não ocupado.
Joaquim Carlos	PAR	2004-2007 Concluído	93	Prédio residencial com térreo comercial, no distrito do Belém, menos valorizado. A iniciativa de negociação partiu do proprietário. Estudos de viabilidade aconselharam o desmembramento do pavimento térreo, que não foi adquirido.
Hotel Senador Feijó	COHAB/SP	2001- em andamento	45	Hotel de pequeno porte, localizado em pleno centro comercial, adquirido por desapropriação amigável. Participação de recursos federais do PEHP para desapropriação determina que seja utilizado como locação social.
Nove de Julho (INSS)	CAIXA/PAR	1997- em andamento	117	Prédio comercial de propriedade do INSS, abandonado havia várias décadas. Ocupado por movimentos em 1997, foi objeto de muitos estudos. Dificuldades de negociação por conta do preço e outras pendências jurídicas. Demora acentuou a degradação e aumentou o custo da reabilitação.
Madre de Deus	PMSP/Funaps	1990-1996 Concluído	45	Terreno resultante de demolição de cortiço e desapropriado pela prefeitura. Convênio com associação, reunindo moradores do cortiço e outras famílias encortiçadas da região para repasse do terreno e financiamento das obras em mutirão. Exemplo de boa gestão atual do condomínio.
Pirineus	CDHU	1999-2003 Concluído	28	Terreno resultante de demolição de cortiço, de propriedade pública. Pequeno porte e suas vantagens.
Assembléia	COHAB/SP	2002- Paralisado	160	Terreno sub-utilizado de propriedade municipal (estacionamento). Repassado à COHAB/SP exigindo em contrapartida a construção de garagem no subsolo.
PRIH 25 de Janeiro	PMSP/CAIXA	2004-2007 Concluído	403 HIS e 270 HMP	Terreno vazio, localizado numa ZEIS-3, muito central. Papel do poder municipal na mobilização dos agentes (proprietário do terreno, empresa de construção e CAIXA). Articulação com projeto de recuperação do bairro.

5.1 A reforma de prédios para transformação em HIS

Na reforma, a redução do custo depende de decisões articuladas de aquisição (que imóveis adquirir e como, especialmente) e de projeto do imóvel (especialmente o número de unidades e o tipo de intervenção física no edifício). O custo de produção de unidades é dado pela equação *Custo do imóvel + Custo da Obra + custos diversos*⁴³. Lidando com os limites de financiamento do PAR (ou outro) por unidade, a equação assume a seguinte forma:

$$\frac{(\text{Custo do edifício} + \text{Custo da Obra} + \text{custos diversos}) \leq \text{Valor máximo financiado}}{\text{Número de unidades resultantes}}$$

O valor máximo a pagar pela edificação a ser reformada resulta de um “*cálculo involutivo*”, resultante da subtração: valor máximo de financiamento – (custo da obra + diversos). A redução do custo da obra pode ser atingida com projeto adequado, minimização da intervenção, utilização de componentes padronizados, boa organização do canteiro, etc. Naturalmente, quanto menor a intervenção, menor o custo da reforma e o tempo necessário. O número de unidades deve ser o adequado para permitir um bom aproveitamento do edifício e pouca perda de áreas. Desse modo, o projeto tem uma outra função essencial, que é buscar maximizar o número de unidades, mas guardando qualidade e as áreas mínimas exigidas.

Sendo os edifícios muito diferenciados, assim como seu estado de conservação, é praticamente impossível determinar percentuais ideais para um ou outro item. Mas é fundamental buscar as formas de reduzir tanto o custo do imóvel com o das obras de reforma. Os prédios mais interessantes para HIS são os que permitem uma boa relação entre a área privativa da unidade habitacional (UH) e área total construída (ATc). Isto porque o custo da obra nas áreas de circulação e outras áreas de uso coletivo também incide no custo da unidade e nos futuros custos de manutenção do condomínio.

Os casos estudados e outros conhecidos no âmbito desta pesquisa confirmaram que os empreendimentos de reforma tiveram seus resultados prejudicados ou foram inviabilizados tanto pelas dificuldades e preço de obtenção dos edifícios como de realização das obras. No entanto, essas questões ainda não estão sendo tratadas adequadamente pelos agentes promotores e financeiros. Desse modo, vale analisar separadamente os aspectos seguintes.

5.1.1 As dificuldades para obtenção dos edifícios vazios

É sabido que o setor privado tem mais flexibilidade e só adquire por valor compatível com a demanda para seu empreendimento. No setor público, essa lógica muitas vezes não é aplicada. A própria legislação que regulamenta as aquisições – tentando evitar abusos – cria dificuldades que levam os promotores públicos a pagar mais que os valores de mercado.

a) Aquisição de imóveis de propriedade privada

Entre os casos estudados, essa situação corresponde aos edifícios Joaquim Carlos, Hotel São Paulo, Senador Feijó e Ana Cintra. No entanto, há diferenças nos procedimentos e

⁴³ Regularização, projeto, etc.

nas estratégias adotadas pelos diferentes agentes promotores, assim como regras específicas das linhas de financiamento (ver item 2).

▪ PAR-reforma/ CAIXA

O edifício Joaquim Carlos foi adquirido no âmbito do PAR-reforma, ou seja, os valores pagos resultaram de um cálculo involutivo determinado pelos tetos de financiamento do Programa e pelo custo da reforma. Consideramos que é um caso bem sucedido de negociação, combinado a um bom aproveitamento do prédio.

No custo da unidade HIS obtida após a reforma, 53,9% correspondem à aquisição do imóvel e 42,9% aos custos da reforma. O custo da reforma por metro quadrado foi de cerca de R\$ 321. Essa proporção e esse custo parecem bastante razoáveis.

No entanto, várias avaliações feitas pelas assessorias técnicas mostraram que, nos primeiros empreendimentos do PAR-Reforma (especialmente Olga Benário, Fernão Sales, Riskalah Jorge e Maria Paula), a busca da redução do preço para atender ao teto de financiamento determinou projetos com unidades muito pequenas, nem sempre bem resolvidas. Mas a proposta era maximizar o atendimento e dividir as despesas de aquisição e obra por um número maior possível de apartamentos.

A norma da CAIXA, pela qual um imóvel só é adquirido quando o empreendimento está fechado – houve aceitação da proposta de uma empresa construtora, com orçamento definitivo e projeto aprovado na Prefeitura – torna as aquisições pelo PAR muito complexas e morosas. Um dos aspectos é que a empresa proponente deve ser aprovada em uma análise de risco⁴⁴, feita no final do processo, que analisa seu desempenho em todos os contratos com a CAIXA, em todo território nacional. O proprietário do imóvel, embora saiba que receberá o valor acordado à vista, precisa esperar vários meses para viabilização do negócio, sendo que sempre existe a hipótese de não concretização, por problemas ligados ao risco da empresa ou outros.

Segundo a pesquisa “Observatório do Centro”, na experiência do PAR “(...) além das questões relativas a preço, a demora nos procedimentos de aquisição pela CAIXA tem sido ligada também à irregularidade nas matrículas, incluindo diferenças entre as áreas reais e as áreas registradas ou tributadas; necessidade de desmembramento dos andares térreos; existência de algumas unidades comerciais ou residenciais alugadas – o proprietário hesita em rescindir os contratos sem ter uma garantia da CAIXA quanto ao fechamento do negócio; existência de importantes dívidas dos proprietários junto à Prefeitura, Sabesp e Eletropaulo – a serem resolvidas antes ou no processo de negociação; divergências de interesses entre os proprietários do mesmo edifício” (LABHAB-Lincoln, 2006).

Esses aspectos estão na origem de desistência de negociação por parte de proprietários ou da própria CAIXA, com indicado na tabela 7. Por outro lado, em alguns casos, os proprietários – ao perceber o interesse da CAIXA – aumentam o valor de suas ofertas de modo incompatível com o teto de financiamento.

No caso do Hotel São Paulo, a aquisição fugiu dos procedimentos usuais do PAR-reforma. Como a conta (aquisição + obras) não fechava, a prefeitura decidiu

⁴⁴ Antes disso, deve possuir os certificados da GERIC (Gerência de Risco de Crédito) e do PBQP (Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat).

desapropriar o prédio inteiro, desmembrou o térreo e o mezanino (que destinou a equipamentos sociais) e repassou os pavimentos superiores ao FAR gratuitamente.

A desapropriação "amigável" permitiu reduzir despesas e agilizar o processo. Foi possível ainda descontar cerca de R\$ 554.500 referente a dívidas do imóvel (judiciárias e IPTU). No entanto, não foi buscada uma negociação para chegar a um valor de viabilidade, ou seja, compatível com o teto de financiamento. Por este procedimento, o valor de compra deveria ser menor e o valor referente aos andares destinados aos equipamentos teria sido explicitado. Aliás, os andares inferiores (área total de 1.695 m²) certamente teriam um valor por metro quadrado maior que o dos andares superiores (destinados ao PAR).

▪ Programa municipal

No caso do edifício Senador Feijó, o prédio foi desapropriado pela PMSP para o programa de locação social.

Embora o processo de desapropriação tenha sido amigável, essa aquisição não custou pouco! O valor da aquisição significou pagar R\$ 22.289 por unidade a ser obtida. O valor pago foi cerca de 20 % superior ao valor que estava sendo negociado com o proprietário em 2002. Provavelmente baseou-se em "valor de avaliação" feito pela COHAB/SP e não em "valor de viabilidade", a partir do cálculo involutivo. A entrada de recursos do PEHP (Ministério das Cidades) para desapropriação do PEHP, ao que parece, permitiu esse aumento.

Para implementar o programa de locação social e outros, entre 2003 e 2004, a prefeitura decretou de interesse social para fins de desapropriação (DIS) vários outros prédios no centro de São Paulo: Riachuelo, Asdrúbal do Nascimento, Edifício São Vito, Prestes Maia, Hotel São João e Aurora, além do Hotel São Paulo. Os dois primeiros foram adquiridos e estão em obras, devendo ser utilizados para locação social. Quanto aos outros, após a mudança de administração no município, houve anulação de DIS (caso do Aurora), desistência por falta de acordo (hotel S. João) ou indefinição política (Prestes Maia e S. Vito).

No período 2001-2004, no contexto do programa Morar no Centro, foi estudada a hipótese de a COHAB comprar prédios mediante licitações em perímetros definidos. Mas essa hipótese foi descartada pelos advogados da empresa, com receio de contestações legais.

A obtenção direta de prédios com dívidas mediante a Lei de Dação, apesar de regulamentada por decreto, não chegou a ser implementada. A razão alegada foi a falta de estrutura no município para estimular e administrar a dação.

▪ CDHU - Programa PAC/BID

O edifício Ana Cintra (Santa Cecília "C"), foi objeto de desapropriação pela CDHU.

Segundo a coordenadora do Programa PAC/BID, o processo judicial fez triplicar o preço do imóvel, que custou, no final, cerca de R\$ 2.100.000, ou seja, R\$ 30.000 por unidade⁴⁵.

O térreo destinado ao uso comercial pertence à CDHU e seus custos não incidiram nos valores finais das unidades habitacionais.

Embora se tenha utilizado a desapropriação em vários programas, existe uma grande diferença entre as que se concluem por acordo e as que resultam de condenação judicial.

⁴⁵ As decisões de reduzir o número de unidades e adquirir o pavimento térreo também contribuíram para chegar a este alto valor incidente sobre cada unidade HIS.

Quanto ao custo do imóvel, ter a desapropriação concluída ou não faz toda a diferença, pois nos processos judiciais não existe nenhum controle sobre os valores a pagar.

O grande número de negociações iniciadas e posteriormente inviabilizadas (tabela 8) deixa evidente a falta de estruturas ou de mecanismos para adquirir os imóveis privados com agilidade. Esse aspecto talvez explique porque o setor público dificilmente adquire pelo "valor de viabilidade", enquanto o setor privado consegue fazer isso com relativa facilidade na área central.

Alguns mecanismos importantes existem e não estão sendo utilizados. É o caso das leis de 'dação em pagamento' e "remissão da dívida", no caso de imóveis com dívidas tributárias com o município, explicadas no item 2. Sua aplicação poderia ter viabilizado vários projetos dos diferentes agentes (o edifício Prestes Maia, por exemplo). Nas entrevistas, constatamos que os técnicos da CAIXA e da CDHU desconheciam esses instrumentos que, no entanto, acharam "muito interessante".

No entanto – para os inúmeros imóveis com dívidas tributárias – seria antes necessário implementar a cobrança judicial das dívidas ativas. Ao invés disso, a prefeitura estabeleceu uma “quase anistia” aos devedores, perdendo as multas, juros e mora, e dando um prazo de 120 meses para pagamento do restante da dívida.

b) Aquisição de imóveis pertencentes a instituições públicas.

Entre os casos estudados, essa foi a situação dos edifícios Labor e Nove de Julho (INSS). Muita demora e questões relativas ao preço, pois não podem vender por menos do que "vale". No entanto isso é teórico, pois não há compradores.

Nos casos de imóveis federais pertencentes ao Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS)⁴⁶, o mecanismo da avaliação tem representado um grande entrave. Embora os procedimentos técnicos indiquem que o imóvel vale X, muitas vezes não há compradores e muitos leilões resultam vazios, mas os responsáveis têm receio de vender por valor inferior e ser responsabilizado penalmente.

Nove de Julho (INSS) – “As dificuldades e morosidade no repasse do imóvel do INSS na Avenida Nove de Julho para a CAIXA são difíceis de compreender. Elas atravessaram 4 anos de PT na administração municipal e quase cinco de PT no governo federal, sendo que, durante dois anos, os governos municipal e federal estavam nas mãos do mesmo partido, supostamente interessado na solução do problema. Atualmente, existe o compromisso do INSS (inclusive porque atualmente autorizado pela Lei) de repassar o imóvel para a CAIXA por um valor tal que, após a reforma, permita que as unidades fiquem por um valor até R\$ 43.000 (teto do PAR em 2007). No entanto, se isso demorar muito e houver mudanças de orientação política, essa solução pode voltar a ser questionada.

Os leilões para tentar vender esse edifício resultaram vazios. No entanto, é muito provável que, atualmente, ele tenha compradores para demolição e aproveitamento do terreno, se o INSS quisesse (está na área da Operação Urbana Centro). Aliás, o valor proposto pela CAIXA não paga nem mesmo o terreno ocupado pelo prédio. O valor venal atribuído pela Prefeitura apenas ao terreno é de R\$ 1.381.216 (em 2006)!”

⁴⁶ O INSS é proprietário de muitos edifícios e terrenos urbanos em áreas centrais, desde agências desativadas a imóveis obtidos em pagamento de dívidas. Os imóveis da RFFSA também formam um conjunto considerável de terras vazias (incluem antigos leitos) e edificações subutilizadas em centros de cidades e áreas urbanizadas.

Labor - Foi importante que a Fundação Rede Ferroviária aceitasse a redução no valor de aquisição do imóvel, descontando os gastos com o reforço estrutural necessário. Embora pareça normal, os órgãos públicos ou objeto de controle por Conselho, como é o caso da Rede, têm muita dificuldade para tomar decisões que possam vir a ser motivo de acusação de "depreciação do patrimônio".

Entre os edifícios vazios no Centro, existem vários que são públicos, das 3 esferas de governo. Um deles foi objeto de uma ocupação famosa: o edifício Ouvidor, pertencente ao governo estadual.

De um modo geral, seria aconselhável definir os imóveis públicos ociosos e adequados para reforma como ZEIS, pois obriga ao uso HIS e (teoricamente) reduz seu valor de venda⁴⁷. E ainda, se não for possível a venda, por que não pensar em "cessão de uso" (gratuita ou onerosa, de longo prazo) ao órgão promotor, para reformar e destinar a um programa de locação social? Isto seria especialmente interessante para empresas públicas, para evitar sua descapitalização.

5.1.2 O objeto da aquisição

Deve-se adquirir o prédio inteiro ou somente a parte destinada ao uso residencial? Essa discussão vale para imóveis públicos e privados que tenham pavimentos térreos e mezaninos projetados para uso comercial ou institucional.

Nos primeiros empreendimentos de reforma, foram comprados os edifícios inteiros, o que resultou, em alguns casos, em áreas de uso coletivo muito grandes, incidindo no custo das obras e de manutenção do condomínio. Posteriormente passou-se a estudar a possibilidade de desmembrar os pavimentos térreos (eventualmente os mezaninos) adquirindo apenas os andares superiores, suficientes para os apartamentos e pequenas áreas de lazer coletivas. A principal razão foi a "descoberta" de que os valores por metro quadrado de pavimentos térreos são maiores do que os dos andares superiores, em razão da demanda para uso comercial⁴⁸.

Em três dos casos estudados (Hotel São Paulo, Joaquim Carlos e Senador Feijó) os promotores decidiram não adquirir os pavimentos térreos ou mezaninos dos edifícios. Isso permitiu reduzir os custos de aquisição e de reforma incidentes sobre o custo da unidade HIS.

Hotel São Paulo - O desmembramento do edifício permitiu reduzir o custo do empreendimento habitacional. No entanto, esse valor ainda foi alto para a realização da reforma o que fez a prefeitura decidir repassar o edifício gratuitamente para a Caixa. Assim, o valor de arrendamento corresponde apenas ao custo das obras de reforma⁴⁹.

No entanto, em outros dois casos, a decisão de adquirir os prédios inteiros teve importantes conseqüências no custo dos empreendimentos.

Ana Cintra - Aparentemente, a compra do térreo não foi uma boa opção, pois encareceu a compra e a reforma. A área do térreo + mezanino é de 670 m². Se considerarmos que seu valor é, no mínimo, o triplo do valor do m² nos andares superiores, podemos dizer que o térreo valeria pelo menos R\$ 665.772 na época da aquisição. Isso implicaria uma redução de cerca de R\$ 9.500 por apartamento produzido, além do custo da reforma correspondente a essa área. Segundo as informações que obtivemos, a CDHU tem dificuldades legais para dar um uso rentável ao pavimento térreo, o que poderia ser uma solução para recuperar os custos.

⁴⁷ A questão é convencer os juizes sobre isso.

⁴⁸ Esse aspecto também foi notado por Samuel Jaramillo para o caso de Bogotá e por Carlos Alba para o caso da Cidade do México.

⁴⁹ No estudo de caso, discute-se sobre esse subsídio.

Nove de Julho (INSS) - O edifício possui uma área de térreo mais mezanino com cerca de 1.200m², com frente para a avenida Nove de Julho. A solução talvez devesse passar pelo desmembramento dos pavimentos inferiores, permitindo um uso (comercial ou institucional) capaz de pagar mais pelo solo e liberando as unidades residenciais do ônus da aquisição, reforma e manutenção dessa área. Incorporar os pavimentos inferiores ao condomínio significa onerar cada um dos 117 apartamentos previstos com a obra e manutenção de cerca de 10,30 m², ou seja, uma área equivalente a mais de 25% da área útil de cada apartamento!

No entanto, é claro que a solução do desmembramento do térreo exigiria articulações entre o INSS, a CAIXA e a própria prefeitura, o que parece bastante complexo nesta conjuntura.

5.1.3 Estoque ou aquisições pontuais?

Uma questão geral, valendo para todos os agentes promotores de HIS, é que não fazem aquisições prévias ao desenvolvimento de projetos e, muito menos, um estoque de imóveis para projetos futuros. Todos adquirem pontualmente, analisando caso a caso. Ou seja, os programas habitacionais estão atuando de forma inadequada face ao contexto de valorização provável da área central.

Já dissemos que a CAIXA só adquire cada imóvel no âmbito da negociação de um contrato para sua reforma. Ou seja, é preciso fazer um projeto bastante detalhado para chegar no valor de viabilidade da compra do imóvel. Isso demora tanto que os preços sobem (do imóvel e da reforma).

No entanto, muitos imóveis poderiam ser adquiridos – sem risco - mediante diagnósticos sumários sobre as condições de conservação e possibilidades de aproveitamento econômico. Por exemplo, na França, onde a reabilitação de edifícios residenciais é uma atividade muito importante, as empresas que especializadas utilizam métodos de diagnóstico rápido (consolidado num software) para determinar o grau de complexidade e custo, elementos suficientes para tomar uma decisão de comprar ou não.

A formação de um estoque de edifícios para reformar é fundamental em bairros que estão sendo valorizados por conta de investimentos públicos na reabilitação. Por outro lado, ela é particularmente adequada nas ZEIS, de modo a garantir e agilizar os programas de HIS. Além disso, instrumentos como a preempção deveriam ter como objetivo a formação desse estoque, aproveitando as oportunidades representadas por edifícios colocados à venda.

5.1.4 O custo das obras de reforma

Naturalmente, há limites para baixar o preço do imóvel e, em alguns casos, o custo (estimado ou realizado) da reforma tem sido demasiadamente alto⁵⁰, aproximando-se dos custos de construção nova. Os resultados são a inviabilização das intervenções ou unidades reformadas com valores muito altos.

⁵⁰ Considerando que cerca de 50% da construção nova correspondem a estrutura e alvenaria (análise feita pelo Eng. José Yolle da Integra Assessoria Técnica, em entrevista realizada em 08.05.2007).

Falta uma análise para saber se os custos são exagerados ou se há superfaturamento, ou seja, as empresas estariam se aproveitando da falta de normas e tabelas de custos⁵¹. De qualquer modo há fatores de natureza técnica e mesmo mercadológica nos custos exagerados, entre as quais podemos apontar:

a) Relação inadequada entre a área ocupada pelas das unidades habitacionais e a área total construída do edifício

Este aspecto já foi analisado com relação ao custo incidente do terreno. Mas é evidente sua importância para o custo da obra e posterior manutenção do edifício.

O aproveitamento econômico da área construída do edifício pode ser medido pela relação entre a área útil das unidades (AU) e a área construída total por unidade (AT). Esse dado (também utilizado para construção nova, mostra que as unidades mais baratas são as que têm os maiores percentuais AU/AT⁵². Esse aspecto pode ser observado na tabela 9, que traz informações sobre custos de empreendimentos públicos e privados de reforma.

Algumas vezes, existe a expectativa – sobretudo dos movimentos populares – que as áreas coletivas poderão ter usos que gerem recursos para a manutenção do condomínio, mas isso não tem sido comprovado nos prédios reformados até agora.

b) O número de unidades resultantes da reforma

Esta questão tem a ver com a divisão do custo das obras por um número maior ou menor de unidades e tem sido objeto de muitas discussões. A busca de maximizar o número de unidades (não só pelo custo, mas por pressões dos próprios movimentos para atender a um número maior de famílias), levou a soluções que exigiram muita intervenção, encarecendo as obras. Em alguns casos, deveria ser estudada a possibilidade de manter a organização original do edifício.

Ana Cintra - A questão da redução do número de unidades foi levantada por técnicos que acompanharam o processo. Naturalmente, se fossem feitas 86 unidades e em regime de mutirão, o custo de cada apartamento seria bem menor e o empreendimento atenderia mais famílias. No entanto, nem sempre o custo/benefício da subdivisão é favorável.

Num raciocínio oposto, o valor pago pelo edifício significa que cada uma das 36 unidades originais custou R\$ 58.333 (ou R\$ 411,93/m² de área total). Foram gastos R\$ 2.100.000 para criar mais 34 unidades, com área de 60 m². A reforma custou R\$ 30.000 por nova unidade, ou seja, R\$ 411 por metro quadrado de área construída.

Valeu a pena? Se considerarmos o número de famílias atendidas, sim. Mas, do ponto de vista do custo, é duvidoso. Talvez, a manutenção do número original de unidades (ou subdivisão de apenas uma parte delas) e a realização de obras mais simples de conservação tivesse propiciado unidades mais confortáveis, que seriam destinadas a famílias grandes. No entanto, a política municipal e federal de habitação tem regras muito rígidas, que frequentemente impedem a compatibilidade entre as necessidades familiares e ao tamanho da moradia.

Joaquim Carlos – Para a construção de 93 apartamentos foram gastos R\$ 1.725.000 na compra do imóvel (R\$ 18.548,39 por unidade) e R\$ 1.374.670,00 em reforma e outras despesas (R\$ 14.781,40 por unidade).

Este foi o único caso em que o número original de unidades (120) foi reduzido para serem criadas unidades mais confortáveis. Mas é interessante saber que o valor da aquisição de 120 quitinetes foi de R\$ 14.375 por unidade. Não

⁵¹ O Sistema Nacional de Preços Indexados –SINAPI – só existe para construção nova e não inclui itens importantes de obras de reforma.

⁵² Especialistas franceses que apoiaram o trabalho do GTAI consideram que, na França, uma relação abaixo de 80% não é economicamente vantajosa. No entanto, os tipos de edifícios franceses, assim como de moradores, são muito diferentes dos brasileiros.

temos dados para saber se elas seriam habitáveis com uma reforma simples (pintura e troca das instalações), sem mexer nas paredes divisórias.

Labor - Os arquitetos encontraram uma solução interessante (e viável tecnicamente) para reduzir o custo incidente da aquisição e reforma, que foi aumentar o número de unidades, mediante mais um andar. De qualquer modo, na solução adotada, a relação entre a área útil das unidades e a área total construída parece pequena (62,2%), indicando que o edifício não era de aproveitamento econômico para uso residencial.

c) A inadequação dos edifícios

Nem todos os edifícios vazios do centro de São Paulo são adequados para serem transformados em habitação popular.

Hotel São Paulo - Segundo especialistas franceses que examinaram o edifício⁵³, ele não era adequado para ser transformado em unidades residenciais econômicas. Uma das principais razões era a enorme área ocupada pelas circulações horizontal (em cada andar) e vertical.

O custo da reforma construção (sem outras despesas): cerca de R\$ 534 por metro quadrado, semelhante a custos de construção nova⁵⁴. Como entender isso?

Por isso, a seleção dos edifícios deveria ser precedida de um bom diagnóstico, com o objetivo de definir os problemas e potencialidades do edifício, assim como o provável custo para transformá-lo em residencial popular. No período 2001-2004, esse trabalho foi desenvolvido pelo GTAI, com o apoio de arquitetos brasileiros⁵⁵ e cooperação técnica internacional. Foi organizada uma listagem, baseada na pontuação de diversos itens, determinando que edifícios seriam mais adequados para aquisição.

No entanto, nem sempre é possível trabalhar com os edifícios mais adequados. Na maioria dos casos, a aquisição tem resultado da oportunidade e das pressões políticas, incluindo as próprias "ocupações". Por outro lado, nem sempre a aquisição dos mais adequados se viabiliza.

d) A forma de encarar o projeto e as obras de reforma

Alguns projetos de reforma, por motivo do aumento do número de unidades ou para tentar criar unidades com um padrão de qualidade melhor, determinaram grandes quantidades de demolições e reconstrução de paredes. Este foi o caso do Hotel São Paulo – estudado em detalhe – e de outros do PAR, como o edifício Maria Paula. Segundo a experiência internacional e do setor privado que está fazendo reformas, recomenda-se manter ao máximo as divisórias, vedações e as aberturas existentes; aproveitar o material dos pisos, etc⁵⁶. De qualquer forma, tem sido consenso entre os projetistas que a recuperação dos edifícios do centro exige sempre a troca completa das instalações elétricas e hidráulicas.

Em projetos que parecem adequados, o que explicaria o alto custo das obras?

⁵³ Relatório dos consultores Jacques Pacé e Jacques Perrot, em 2002.

⁵⁴ O projeto Maria Domitila teve sua construção orçada em R\$ 560, em meados de 2007. Já o novo edifício a ser construído no terreno vazio do INSS na Avenida Nove de Julho foi orçado a R\$ 848 por metro quadrado, na mesma data.

⁵⁵ Entre eles a arquiteta Alejandra Devecchi.

⁵⁶ Já existem alguns estudos sobre a tecnologia da reforma no Brasil (DEVECCHI, 2001; REABILITA, 2006).

Entre os casos que estudamos detalhadamente, o exemplo mais gritante, é o do edifício Senador Feijó, contratado pela prefeitura. Nele, a aquisição foi somente dos andares superiores e sua planta (antigo hotel) foi considerada como de fácil adaptação para a construção de unidades populares. Embora o edifício seja destinado ao programa de locação social e não à venda, não se justifica que o agente público esteja produzindo mais caro que o preço de unidades similares disponíveis no mercado privado.

Está custando, em setembro/2007 (e ainda pode ser reajustado!), R\$ 24.452,43 por unidade. O custo da obra por metro quadrado está em R\$ 568, o que é um valor semelhante ao de construção nova. Mas nesta, como se sabe, o custo das fundações, vedações e caixilharia têm um peso importante! Isso já existia no edifício!

Por que a obra de reforma está saindo tão caro? Pior: os **custos** indicados acima são semelhantes a **preços** praticados no mercado privado, onde se supõe uma margem de lucro do empresário (ver tabela 9). O custo da área útil é de R\$ 1.574 /m² e o da área total é de R\$ 1.134/m².

A comparação com a reforma do edifício Aurora (transformado em Nova Aurora) provoca interrogações. Este prédio estava na lista das desapropriações da Prefeitura, mas houve desistência supostamente em função do alto preço. No entanto, na reforma feita por empresário privado, os apartamentos (39 m² de área útil e 66 m² de área total) estão sendo comercializadas a R\$ 53.000, ou seja R\$ 1.359 o m² de área útil e R\$ 803 o m² de área total.

Teria o proprietário do antigo Aurora vendido muito mais barato para o empreendedor privado? Ou o empreendedor privado conseguiu fazer a reforma por um custo muito menor?

e) Inexistência de normas edilícias específicas para reforma. Demasiadas exigências quanto ao padrão das unidades reformadas

Em alguns casos, o projeto (das unidades habitacionais e das partes de uso coletivo) e as obras de reforma são definidos nos moldes da construção nova, o que encarece demasiadamente os seus custos. Isso se deve, em parte, à inexistência de legislação específica para a reforma ou reciclagem de prédios para uso residencial.

Na verdade, o conceito utilizado, sobretudo nas reformas mais recentes (Hotel São Paulo e Nove de Julho) ou em projetos rejeitados parece estar sendo o de produzir "unidades novas em edifícios reformados" e não "unidades reformadas". Talvez falte ainda a consciência de que não se pode exigir do prédio reabilitado o mesmo desempenho que o de uma nova edificação; e que é melhor utilizar – ainda que com um padrão de conforto reduzido (corredores, elevadores) - do que deixar os edifícios abandonados.

No entanto, ainda que a legislação de HIS permita flexibilizar algumas exigências na área central, muitas vezes, as exigências maiores são do agente financeiro, que não consegue desligar-se da lógica de mercado (promoção de produtos que possam encontrar compradores). Um dos exemplos são as exigências quanto a elevadores, garagens e sistemas de segurança predial⁵⁷.

Considerando que a grande maioria a ser atendida está nas faixas de renda bastante baixa, os critérios relativos aos padrões das unidades preocupam. Até porque, se não puderem ser atendidas nos programas públicos, essas famílias continuaram vivendo em áreas exíguas e ambientes insalubres nos cortiços, e pagando muito mais caro!

⁵⁷ Uma líder do movimento popular (Verônica Kroll) faz um relato do impasse na reabilitação de um hotel onde a exigência de aumento da capacidade do elevador, por parte da CAIXA, encareceria demasiadamente a obra, por exigir demolições para aumento do poço. Se considerarmos que a legislação de HIS permite até 5 andares sem elevador, poderia ser pensada a solução de dimensionar a parada do elevador só a partir do 4º ou 5º pavimento.

No caso do edifício do INSS na Avenida Nove de Julho, o primeiro projeto previa 151 unidades, que talvez estivessem muito pequenas. Mas esse número foi agora reduzido para 117. Seu custo subiu muito (também por outras razões) e, apesar de haver um repasse altamente subsidiado pelo INSS, será praticamente impossível atender famílias com renda inferior a 6 salários mínimos.

Nove de julho (INSS) - Sem entrar no debate sobre a qualidade, o fato é que o aumento da área das unidades leva à redução de seu número e ao aumento do preço de cada unidade. O custo estimado da reforma em setembro de 2007 é de R\$ 470/m², cerca de R\$ 33.112 por unidade. A relação entre a área útil média (43 m²) e a área total dos apartamentos (área do prédio dividida pelo número de unidades) é de 61%. É bastante baixa!

f) A inadequação das empresas ao tipo de obras

A reabilitação de edifícios requer tecnologia específica e empresas especializadas. Outra dificuldade é a falta de componentes industrializados, visando um aumento de produtividade. De qualquer modo, na reforma de edifícios, a questão da organização do canteiro de obras é mais complexa do que nas obras de construção em terrenos vazios, pois, geralmente, o espaço é muito pequeno.

Como não existe um setor construção civil especializado em reabilitação de edifícios, os agentes promotores contratam empresas especializadas em realizar edifícios novos. No caso da CAIXA, é mais grave, porque as regras exigem que sejam empresas com muito capital, para fazer frente às exigências de risco. Ora, para estas empresas as pequenas obras não compensam. Por essa razão, são poucas as que aceitam trabalhar no PAR-reforma. Além disso, muitas vezes, recorrem à terceirização de serviços, com efeitos na qualidade⁵⁸.

O menor custo conseguido nas reformas do setor privado pode estar explicado, pelo menos em parte, pela capacitação e pequeno porte das empresas que executaram as obras⁵⁹.

É também importante dizer, que os sistemas de mutirão poderiam perfeitamente adaptados para os tipos mais usuais de reformas. Isso seria certamente um fator importante para reduzir custos e multiplicar as intervenções.

g) Orçamentos e tipos de contrato com as construtoras

No caso do PAR, contrato da construtora não é reajustável. Segundo análises apresentadas em seminários sobre reformas, ocorridos no período 2001-2004, a forma como os orçamentos das reformas pelo PAR foram feitos, com base em estudos preliminares, levou a muitos problemas nas obras. Por um lado, não havendo previsão de reajustes após o contrato entre a empreiteira e a CAIXA, poderia haver a superestimação do custo de alguns itens, embora o limite fosse o teto do PAR. Em vários casos, para reduzir os custos, houve sub-contratação de empresas pouco qualificadas para a execução de alguns itens da obra.

⁵⁸ Este aspecto está bastante desenvolvido no documento "PAR-reforma: como avançar?"

⁵⁹ Na França, a reabilitação de edifícios é executada por empresas consideradas "artesanais", ou seja, com número de empregados inferior a 15.

Nos contratos com a COHAB, reajustáveis, nota-se que os valores do metro quadrado de construção já estão altíssimos, podendo ainda aumentar antes da entrega da obra. Ou seja, quando a obra começa, o agente promotor público ainda não se sabe qual é o seu valor final.

Parece evidente que a articulação entre os problemas de aquisição e de definição das obras e contratos estão contribuindo para aumentar os custos de produção de HIS por meio da reforma de edifícios. A comparação entre os custos de produção dos agentes públicos e os preços de oferta de empreendimentos privados, na tabela 9 apresentada no final do item 5, que deixa isso claro.

5.2 A construção de novos edifícios para HIS

Como vimos no item 1 deste relatório, embora as grandes glebas sejam raras no Centro, existem vários tipos de terrenos aproveitáveis, alguns totalmente vazios, outros sub-utilizados (estacionamentos, etc).

De um modo geral, os terrenos vazios do centro tendem a ser mais disputados do que a maioria dos edifícios passíveis de reabilitação para HIS. São mais caros no centro do que nos bairros periféricos de São Paulo e, sobretudo que em outros municípios da região metropolitana. Desse modo, o primeiro requisito é o adensamento, normalmente só obtido com a verticalização intensiva⁶⁰.

5.2.1 Construção em terrenos públicos

a) Municipais

A COHAB tinha um estoque nos distritos do Brás e do Belém. No período 2001-2004 realizou ou contratou projetos para todos eles, sendo a grande parte destinada ao programa de locação social, alguns a serem financiados com recursos do empréstimo do BID para a reabilitação do centro. Estão em andamento os conjuntos Bresser XIV e Bresser VI em convênio com a CDHU.

Também nesse período, outros terrenos vazios e subutilizados (incluindo estacionamentos e depósitos de veículos apreendidos) pertencentes à administração direta (dominiais) e indireta foram identificados como de interesse para o programa.

Nos terrenos repassados foram construídos os conjuntos Parque do Gato (486 unidades), Olarias (137) e Vila dos Idosos (145). Em três outros, houve acordos de cessão com a Secretaria de Negócios Jurídicos (Assembléia e Carlos Gomes) e com a SPTrans (Cônego Vicente Marino) e os projetos foram iniciados, mas a nova administração municipal decidiu interromper.

Para a obtenção do terreno Assembléia a Cohab fez um acordo com SJ pelo qual construiria a garagem para os carros da Secretaria. Foi um exemplo interessante de viabilizar a utilização de um terreno muito bem localizado, com uso misto. O acordo parecia trazer vantagens para as duas partes.

Assembléia - O desinteresse manifestado pela administração municipal que assumiu em 2005 pela continuidade e ampliação do programa de habitação social no centro está, certamente, na origem pela não viabilização do projeto.
--

⁶⁰ Essa afirmação não deve ser tomada como absoluta, pois nem sempre a verticalização intensiva tem um desempenho melhor do que prédios de baixa altura ou mesmo unidades superpostas.

Provavelmente, o modelo do empreendimento foi considerado incompatível com as diretrizes para a requalificação da área central posteriores a 2005.

b) Federais

Desde o início dos anos 2000 foram identificados vários terrenos vazios, que têm sido reivindicados pelos movimentos sociais e pela Prefeitura⁶¹. Os terrenos denominados Maria Domitila e Nove de Julho (vazio) já estão com financiamentos PAR em andamento, com 167 e 139 unidades, respectivamente.

O estoque da Rede Ferroviária Federal também é importante, incluindo o chamado Pátio do Pari, com mais de 9 hectares. Para essa área, já houve diversos projetos, em diferentes administrações. Continua sendo uma oportunidade importante.

A utilização do patrimônio dessas duas instituições federais ficou facilitado pelas Leis Federais 11.481/07 e 11.483/07. Seria importante que houvesse um plano mais global de utilização para HIS, pois até agora os terrenos têm sido atribuídos pontualmente, conforme demandas dos movimentos sociais.

c) Estaduais

A CDHU utilizou um terreno da USP para construção do edifício Pirineus e outros pertencentes à FEPASA para construir o conjunto Pari A (160 unidades). Essa empresa estadual possui outros terrenos utilizáveis para programas habitacionais.

A Companhia do Metrô também possui áreas no setor centro-leste, resultantes da construção da linha Leste-Oeste (vermelha). Existe um processo de permuta com o município em curso, pois a construção da linha exigiu que algumas vias públicas (bens de uso comum do município) fossem desafetadas e transferidas ao Metrô.

5.2.2 Construção em terrenos privados

Entre os casos estudados, o empreendimento Madre de Deus resultou da desapropriação pelo município, mediante acordo, de terrenos ocupados por cortiços. Essa prática foi adotada pelo município naquele período (1989-1992) e permitiu adquirir vários pequenos terrenos muito bem localizados⁶², além do empreendimento Celso Garcia, de médio porte (192 unidades).

O programa PAC/BID também prevê a aquisição de imóveis encortiçados para sua reabilitação (reforma) ou para demolição e construção. 2194 unidades foram construídas em 15 terrenos. No entanto, segundo as informações às quais tivemos acesso, a CDHU não está conseguindo adquirir a preços compatíveis com as normas do programa.

Mas a grande parte dos empreendimentos da CDHU nos bairros Mooca, Cambuci, Santa Cecília e Bela Vista e mesmo no Ipiranga (próximo ao perímetro central) foi construída em terrenos vazios adquiridos de proprietários privados, sendo empreendimentos entre 66 e 400 unidades. Trata-se de terreno semelhantes aos que os empreendedores privados

⁶¹ Em 2003, foi iniciada uma cooperação entre a prefeitura e o INSS para levantamento e avaliação técnica de seu estoque de imóveis da cidade de São Paulo. Não temos informação sobre a continuidade ou não dessa cooperação.

⁶² Vila 25 de Janeiro, Casarão do Carmo, Pedro Fachini, Imoroty e Eiras Garcia), num total de 93 unidades.

buscam⁶³. Desse modo é natural que os preços estejam subindo a ponto de levar a empresa a desistir de ações expropriatórias.

Chama a atenção que os órgãos promotores de HIS não consigam articular-se para definir estratégias de obtenção de terrenos⁶⁴ a custos menores, até porque são os maiores (ou talvez os únicos) investidores em certos bairros centrais. Uma cooperação poderia trazer benefícios para todos os agentes e beneficiários de programas habitacionais, substituindo a atual falta de coordenação e mesmo competição, que só favorece a especulação⁶⁵.

5.2.3 Os resultados da ZEIS-3 no PRIH-Luz

Dentre os diversos perímetros definidos como ZEIS-3 no Plano Diretor Estratégico, o único onde ocorreu um empreendimento de HIS realizado por empresário privado foi o localizado no bairro da Luz. Isso foi possível graças à presença de um escritório-antena no local, que promoveu a articulação entre proprietário e uma empresa construtora interessada (ver Ficha detalhada).

O projeto (em fase adiantada de construção em outubro de 2007) consiste em dois conjuntos de HIS, totalizando 403 unidades, e um conjunto HMP com 270 unidades. O fato positivo foi a produção de centenas de unidades populares numa localização privilegiada. O "sucesso de vendas" deixa claro que havia uma demanda para apartamentos desse padrão e preço. No entanto, do ponto de vista da demanda prioritária a ser atendida – famílias com renda inferior a seis salários mínimos – o empreendimento foi decepcionante, pois os preços de venda são superiores aos tetos fixados na legislação municipal e ao comprometimento de renda possível para essas famílias. De qualquer modo, os valores e formas de financiamento tornam os apartamentos acessíveis para famílias com menos de 10 salários mínimos.

De fato, o construtor utilizou a isenção da "outorga onerosa" para fazer um número maior de apartamentos, mas cobrou muito caro por eles. No entanto, mesmo que pagasse pela outorga, o preço do terreno ainda seria barato diante do valor que cobrou pelos apartamentos! Quanto à prefeitura, deixou de receber cerca de R\$ (a calcular, conforme valor venal X área construída a mais que o CA=2) O importante teria sido a exigência de que ele vendesse pelo valor estipulado para HIS, atendendo assim às famílias priorizadas.

As regras das ZEIS-3 certamente foram determinantes para que o proprietário (a Cúria) aceitasse vender os seus terrenos, assim como aceitar valores mais baixos que os estimados na região. Além disso, o fato de construir numa ZEIS permitiu ao construtor ficar isento da obrigação de pagar a outorga onerosa! No entanto, o fato de adquirir terrenos a custo "subsidiado" pelas regras das ZEIS não fez com que o proprietário comercializasse as unidades HIS por valores compatíveis com a demanda de baixa renda (até 6 salários mínimos) nem oferecesse unidades HMP por preços menores. Ambos são preços de mercado. Os valores cobrados nos empreendimentos HIS e HMP do PRIH-Luz são semelhantes aos de empreendimentos de construção nova fora de ZEIS na área central.

⁶³ Segundo informações de técnicos da CDHU, a empresa está atualmente desenvolvendo uma reflexão sobre a utilização de terrenos menores, para empreendimentos de pequeno porte.

⁶⁴ Tem havido casos de repasse de terrenos do município à CDHU para que ela construa, utilizando recursos do ICMS e do PAC/BID.

⁶⁵ O aumento dos preços em certos distritos centrais foi notado por pesquisas de Eduardo Rottman, após o lançamento do Chamamento Empresarial do CDHU, no final dos anos 90.

Mas o que custou muito caro foi a construção. O proprietário gastou muito pouco com terreno.

Observando os preços de venda das unidades, percebe-se que a incidência do preço dos terrenos é muito pequena. Em cada unidade HIS o terreno custou (se coeficiente de aproveitamento foi 5) R\$ 80 por m²; em cada unidade HMP (CA = 4,2) o custo relativo ao terreno foi de R\$ 100 por metro quadrado. Esses valores correspondem a 7 % do preço da HIS e 10,6% do preço da unidade HMP. São muito baixos. Desse modo, o que tomaria o preço alto são os ganhos do construtor e o custo da construção. Ora, a construção de padrão popular com elevador custava cerca de R\$ 700 por metro quadrado no primeiro semestre de 2007.

As regras das ZEIS não foram respeitadas no momento da aprovação nem da comercialização, sem que a Prefeitura questionasse. Por outro lado, a CAIXA, gestora de programas habitacionais federais, aprovou um financiamento com valores maiores que os permitidos pela Lei!

No Feirão da CAIXA de 2007, as HMP foram vendidas por preços por metro quadrado de área total inferior ao das HIS oferecidas em 2006 no mesmo evento!

O próprio fato de a HMP ser vendida por R\$ 942,69 o metro quadrado indica que as HIS, se o empresário quisesse (ou o financiador, ou a Prefeitura exigissem), poderiam ser produzidas (mesmo com lucro) por um valor de R\$ 38.830, menor que o teto do PAR naquele momento, que era de R\$ 40.000. No entanto, o empresário convenceu a CAIXA de que isso era economicamente inviável.

O aumento de custo das unidades – incompatível com as regras das ZEIS-3 – e a mudança de PAR para Crédito Associativo inviabilizaram a inclusão das famílias de menor renda, ou o atendimento da demanda indicada, formada majoritariamente por moradores dos cortiços da região.

5.2.4 Tamanho e tipo de aproveitamento dos terrenos centrais

A análise dos casos e do banco de dados nos permite, permite recomendar alguns critérios para a produção de conjuntos de HIS em terrenos da área central:

a) O tamanho (porte) dos conjuntos

Embora alguns especialistas recomendem a produção em escala e projetos padronizados, os exemplos dos empreendimentos Madre de Deus (prefeitura) e Pirineus (CDHU) mostram a possibilidade de um bom aproveitamento de terrenos pequenos que resultaram em projetos diferenciados e de boa qualidade. Além custo relativamente baixo da construção e dos terrenos, as taxas condominiais são muito acessíveis.

No Madre de Deus, as razões para o sucesso parecem claras:

- o porte pequeno do terreno, levando a um número de famílias moradoras relativamente pequeno (45), o que pode permitir um convívio mais fácil.

- a realização da obra pelo sistema de mutirão e o papel da Associação e da Assessoria no controle dos custos; além disso, pelo fato de ter apenas 4 andares, o prédio não precisa de elevadores, o que reduziu o custo da obra e da manutenção do condomínio.

No Pirineus, existe elevador e a execução foi por empreiteira, mas o resultado é positivo.

A pequena escala do projeto é certamente um fator importante para facilitar um convívio tranquilo entre os moradores e facilitar a gestão. Por outro lado, o fato de ser um pequeno edifício, bem administrado, aliado à sua qualidade arquitetônica, deve ter importância no aspecto de convívio com a vizinhança.

Estes exemplos não são representativos da obtenção de terrenos pequenos na área central, pois um foi desapropriado em 1990 e o outro foi comprado a preço subsidiado de uma instituição pública. No entanto, trata-se de terrenos cujo tamanho (menos de 1.000 m²) não é adequado para os produtos imobiliários do setor privado, salvo se estiverem agrupados e puderem ser lembrados para empreendimentos grandes.

Por outro lado, uma economia de escala na produção pode ser obtida pelo planejamento articulado de obras em vários pequenos empreendimentos próximos. Os perímetros de ZEIS-3 são particularmente indicados para esse tipo de intervenção. Aí se encontram também terrenos "encravados" ou "miolos de quadra", que possibilitam soluções arquitetônicas interessantes e menor custo do terreno

b) A mistura de usos e a diversidade social

O uso misto é particularmente importante na área central, onde os pavimentos térreos normalmente têm uso comercial. Além disso, quando a construção não tem recuos, a localização no pavimento térreo é incômoda para os moradores (falta de privacidade, ruídos, etc).

No entanto, nossa principal preocupação aqui é que a mistura de usos no empreendimento permita que usos mais rentáveis (comércio, indústrias não incômodas, serviços e instituições públicas) paguem mais, de modo a "subsidiar" o terreno do conjunto popular ou dos pavimentos onde as unidades sejam localizadas.

Quanto à mistura entre apartamentos para várias faixas de renda - embora o raciocínio seja o mesmo que o feito para usos não residenciais - talvez seja mais complicado. Existe uma resistência "do mercado", segundo empresários e a própria CAIXA, porque a HIS "desvalorizaria" os apartamentos das famílias de média renda. Enfim, a tendência à segregação é ainda muito forte. O projeto executado no PRIH-Luz, com os conjuntos HIS e HMP completamente separados mostra bem a dificuldade para colocar em prática a "diversidade social".

PRIH-Luz - A estratégia de marketing: o segundo conjunto de HIS, situado ao lado do Central Home (HMP) só será colocado à venda depois que as unidades do HMP tinham sido quase todas vendidas. Na informação constante do site GEOSECOVI, a informação sobre o zoneamento dos 2 conjuntos é falseada, omitindo-se que se trata de ZEIS. O residencial 25 de Janeiro aparece como Z-8 e o Central Home como Z-5.
--

c) O padrão dos conjuntos e unidades.

Diante das vantagens de localização e mesmo de outros atributos de certos bairros centrais, as exigências quanto ao conforto das unidades (especialmente tamanho) e das instalações de utilização coletiva devem ser diferenciadas na área central. Por exemplo, as áreas das unidades podem ser menores e as garagens devem ser dispensadas. Isso foi (talvez ainda seja) uma discussão importante com a CAIXA, por exemplo. No entanto, a questão de áreas de lazer comunitárias não pode ser descuidado, pois ainda existem muitas crianças e adolescentes no tipo de famílias que constitui a "demanda" de HIS.

É preocupante que o setor privado esteja tentando atrair consumidores para o Centro mediante a oferta de condomínios fechados, verticalizados, mas com baixa densidade (por conta de garagens descobertas e grandes áreas de lazer). Isso é possível para o "mercado" porque os terrenos ainda estão relativamente baratos. No entanto, representam um consumo importante de terrenos em detrimento dos empreendimentos

sociais. É bom lembrar que, nos empreendimentos para classe média, embora a densidade construtiva possa ser alta, as famílias, em geral, são menores, o que resulta em densidade demográfica relativamente muito mais baixa.

PRIH-Luz - No conjunto HMP, a cada moradia correspondem 21 m² de terreno. No conjunto HIS, a cada moradia correspondem 10,1 m² (informação a precisar). Ou seja, para reduzir o custo do terreno incidente no HIS a densidade foi muito aumentada. Isso permitiu utilizar o terreno do conjunto HMP com menor densidade construtiva, reservando áreas para estacionamentos não cobertos e áreas de lazer, a exemplo de condomínios mais periféricos. O Coeficiente de aproveitamento (CA) nos conjuntos HIS é superior a 5. No conjunto HMP é de 4,19.

5.3 A aplicação do Estatuto da Cidade

Como vimos no início deste Relatório, o abandono e a ociosidade dos imóveis na área central constituem um abuso em relação à função social da propriedade. Por outro lado, representam uma oportunidade para uma política de repovoamento com diversidade social, garantindo a manutenção da população de menor renda e novas ofertas de HIS. No entanto:

a) Não estão sendo tomadas medidas contra a ociosidade dos imóveis previstas no Plano Diretor Estratégico de 2002 (PDE)

Até agora não ocorreu a regulamentação dos instrumentos da "edificação e utilização compulsórias", assim como "imposto progressivo" e "desapropriação com títulos". E isso seria essencial para aumentar a oferta e reduzir o preço desses imóveis, viabilizando sua aquisição por agentes públicos, privados e comunitários.

b) As potencialidades das ZEIS-3 não foram exploradas

Como exposto em item anterior, o único empreendimento resultante das normas de ZEIS-3 definidas pelo foi o que ocorreu no PRIH da Luz. Nas outras ZEIS não foram concretizadas as negociações iniciadas com proprietários privados⁶⁶.

Além da aplicação de medidas para coibir a ociosidade dos terrenos, acreditamos que a implementação dos objetivos das ZEIS depende fundamentalmente do interesse e da ação pró-ativa do município, articulando os diversos agentes da oferta (proprietários, construtores, agentes financeiros) e da demanda (movimentos organizados, cooperativas, etc).

No período em que havia interesse explícito da prefeitura na promoção de HIS no centro (até 2004), podemos apontar as seguintes fragilidades:

- desinformação dos proprietários e dos empresários sobre as vantagens;
- insuficiente ação mobilizadora do poder público na articulação entre os agentes privados e os financiadores (até 2004); ou desestímulo e críticas
- dificuldades dos agentes de HIS para aproveitar as possibilidades do uso misto, especialmente como forma de reduzir o custo incidente do terreno nas HIS;

⁶⁶ A negociação para um projeto na gleba da antiga fábrica Orion, no Belém, parecia bastante promissora, mas foi interrompido depois de 2004 (OBSERVATORIO, 2006). Em 2004, houve também uma negociação inicial para combinar shopping popular com HIS privada em terreno no Brás, onde o terreno estava, ao mesmo tempo, em ZEIS e no perímetro da Operação Urbana Centro.

- critérios de projeto e exigências dos agentes quanto ao padrão do conjunto e das unidades, especialmente a obrigatoriedade de vagas de garagem⁶⁷;

A partir de 2005 ocorreu o desestímulo a proprietários ou empresários que levaram propostas de aprovação de projetos em ZEIS-3⁶⁸; e posição ativa do Executivo para derrubar algumas ZEIS na área central, além de propostas para redefinir o conceito de HIS, ampliando o limite de renda das famílias⁶⁹. Atualmente, os agentes privados estão apostando na retirada das ZEIS-3 ou na flexibilização de suas regras, favorecendo empreendimentos de HMP, para a qual a oferta de financiamentos bancários e a demanda são abundantes.

No entanto, as regras das ZEIS-3 estão forçando o município a refletir sobre HIS no projeto de requalificação da região da Nova Luz. Por outro lado, como vimos no caso do PRIH-Luz, o próprio município não zelou pelas exigências quanto ao atendimento obrigatório de famílias com renda inferior a 6 S.M..

c) Os instrumentos previstos para facilitar a obtenção de terrenos e as parcerias público-privadas não estão sendo implementados para a promoção de HIS

Entre esses, estão o "direito de preempção e o "consórcio imobiliário". Embora a prefeitura tenha criado vários mecanismos e estruturas especializadas para parcerias visando a "recuperação" da região da Nova Luz, o mesmo esforço não existe para viabilizar HIS. Esta questão dependeria de estruturas adequadas e recursos orçamentários para gestão fundiária, nos aspectos da aplicação da "preempção" e obtenção e repasse dos terrenos públicos – sem falar no aspecto de definição de estratégias para intervenção no mercado de terras da cidade.

5.4 Financiamento, especificidades do Centro e instrumentos urbanísticos

Praticamente não existe articulação entre os instrumentos urbanísticos voltados ao direito à cidade e as linhas de financiamento. Isso seria fundamental para a ação do município, que também é o responsável pela gestão do solo. Mas também a CAIXA, como gestora dos recursos do Ministério das Cidades poderia ter critérios para a atribuição de recursos que apoiassem mais ativamente as diretrizes do Estatuto da Cidade e os objetivos da política urbana expressos no Plano Diretor.

a) Normas e linhas específicas mais adequadas para o financiamento da reabilitação

- Reformas executadas por proprietários - Existem também muitos edifícios cujas unidades não estão individualizadas (do ponto de vista registrário), mas que podem voltar ao mercado ou ser utilizadas em programas de HIS sem obras (ou com simples medidas de conservação ou adaptação). No caso da CAIXA, a linha PAR compra um empreendimento cujas unidades devem que ser consideradas novas, ou seja, ter passado, comprovadamente, por um processo de reforma. Teoricamente, o proprietário poderia fazer as obras com uma pequena empresa e

⁶⁷ A exigência de vagas para os apartamentos inviabilizou a negociação para um conjunto misto (shopping + HIS) no Brás, de iniciativa do proprietário do terreno e empresário do shopping.

⁶⁸ Informações de técnicos da SEHAB.

⁶⁹ Atualmente, as HIS devem atender a famílias com renda até 6 salários mínimos; já houve propostas para ampliar o limite para 12! Com isso, o atendimento às famílias mais pobres ficaria cada vez mais difícil.

vender ao FAR. Seria interessante estimular isso, pois ainda não ocorreu nenhum caso.

- Linhas adequadas a empreendimentos com autogestão e execução por cooperativas ou mutirão. Embora o município tenha demonstrado sua falta de interesse na reabilitação de prédios (e na promoção de HIS no centro...), outros edifícios estão em estudo pelas assessorias técnicas dos movimentos de moradia, mas com tentativa de adequar o empreendimento à Resolução 460⁷⁰ do FGTS, que seria mais flexível.

Madre de Deus - na época da obra havia uma linha de financiamento adaptada à construção por mutirão ou pequenas empresas. Ou seja, modalidades de construção (e mesmo reforma) adaptadas a empreendimentos de pequeno porte, com custos menores que o de grandes empresas, acostumadas a ganhos de escala.

- Recursos para formação de estoques de edifícios vazios e terrenos - seja por agentes públicos ou associações pró-moradia, especialmente nas ZEIS-3.

b) Priorização e estímulos para empreendimentos na área central

O município, de modo coerente com a política urbana, deveria implementar mecanismos para induzir a promoção de habitação social no centro (e bairros consolidados), incluindo facilidades para licenciamento das construções⁷¹. Não existindo isso, uma atuação do agente financeiro fica mais difícil.

No entanto, a CAIXA, como gestora dos recursos federais, poderia ter mecanismos para induzir projetos de HIS nas áreas centrais, de modo coerente com as diretrizes do Estatuto da Cidade. Uma das formas seria distribuir os recursos para HIS (incluindo o PAR) exigindo que um percentual importante das unidades fosse construído no centro. Mas, um dos problemas é que a própria CAIXA resiste em aceitar conjuntos de HIS próximos aos de renda média, por receio da desvalorização desses últimos.

c) Financiamento para aquisição de unidades disponíveis no mercado

Nem sempre precisa construir novas ou reformar edifícios inteiros. Os dados sobre domicílios vazios indicam que há um grande número de unidades que já existem. É possível que uma parte necessite de obras para tornar-se habitável e outras, não.

A CDHU, no âmbito do programa PAC/BID, distribui "cartas de crédito" para que os moradores de cortiços encontrem moradias para compra. Há um subsídio constante de R\$ 15.000, sendo de R\$ 45.000 o valor máximo da unidade. Foram distribuídas cerca de 500 entre início de 2002 e maio de 2007, sendo que mais de 60% são na região central.

A pesquisa com base em uma amostra referente a 97 cartas de crédito atribuídas a beneficiários do PAC⁷² na área central, em bairros periféricos da zona leste e em outros

⁷⁰ Trata-se de normas para aplicação dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

⁷¹ Experiência do Bando 2 do governo da Cidade do México é um bom exemplo de indução de empreendimentos na "ciudad central". No entanto, aqui seria importante garantir percentuais mínimos para HIS, para não correr o risco de provocar efeitos perversos (como ocorrem no México).

⁷² Incluiu 60 cartas de crédito no Centro, sendo 30 no Glicério, 4 na Consolação, 6 na Bela Vista, 7 na Sé, 4 no Brás, 4 na Liberdade, 3 nos Campos Elíseos e 2 na Santa Efigênia; 31 em bairros periféricos da zona

bairros da periferia trouxe dados bastante interessantes. Os preços médios das unidades no centro foram de R\$ 33.477 na zona leste de R\$ 30.944 e nos outros bairros de R\$ 38.190. A metragem média das unidades no centro era de 44,33m², na zona leste de 51,46 m² e nas outras localizações de R\$ 53,88/m². Assim, teríamos um valor médio por m² de R\$ 755,19 na área central, de R\$ 601,33 na zona leste e de R\$ 708,80 em outros bairros.

Segundo essa amostra, o preço por metro quadrado de unidades populares prontas no centro seria apenas 26% maior do que na zona leste! Isso é bastante significativo quando se sabe que as condições de acessibilidade ao emprego e equipamentos sociais, assim como de infra-estrutura são absolutamente diferentes, com enorme vantagem para o centro.

Por outro lado, os preços médios no centro são mais baixos do que as unidades oferecidas pelos três agentes públicos depois de 2005!

XXX

leste (18 em Itaquera, 9 em Guaianazes, 3 em Sapopemba e 1 na Cidade Tiradentes); e 6 em outros bairros periféricos de São Paulo e cidades vizinhas.

Tabela 9 - Empreendimentos públicos e privados baseados na reforma de edifícios para uso residencial

PROMOÇÃO PÚBLICA											PROMOÇÃO PRIVADA			
Nome do Empreendimento	Fernão Sales	Olga Benário Prestes	Riskalah Jorge	Maria Paula	Labor	S. Cecília C "Ana Cintra"	Hotel São Paulo	Joaquim Carlos	Senador Feijó	Asdrúbal do Nascimento	Rosemarie e M. Tereza	Samambaia Studio Home	Graziela de Cássia	Res. Nova Aurora
Endereço	R. Fernão Sales, 24	Av. Celso Garcia, 787	R. Riskallah Jorge, 50	R. Maria Paula, 171	R. Brigadeiro Tobias, 300	R. Ana Cintra, 123	R. São Francisco, 113	R. Joaquim Carlos, 94	R. Senador Feijó, 126	R. Asdrubal do Nascimento, 282	R. Julio M Salgado, 65/89	R. Sete de Abril, 412	Av. Duque de Caxias, 428	R. Aurora, 579 X R. Cons. Nébias
Setor Fiscal	002	026	001	005	001	007	005	026	005	005	007	006	008	008
Zona de Valor	Sé	Brás	República	República	República	Sé	Sé	Belém	Sé	Sé	Barra Funda	Centro	Centro	República
Metrô + próximo	Sé	Brás	República	República	República	Sé	Sé	Belém	Sé	Sé	Santa Cecília	República	Santa Cecília	República
Ano lançamento/início	2000	2001	2001	2001	2002	2002	2004	2004	2006	2006	1999	2005	2005	2007
Nº Dormitórios	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
Nº Banheiros	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Nº Garagens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº Elevadores	2	1	3	2	2	2	2	2	2	2	4	0,82	1	2
Unidades/ andar	11	21	10	6	8	6	8	12	9	4	4	5	3	9
Nº Andares	6	4	17	13	10	11	20	8	5	12	10	11	11	9
Total Unidades	54	84	167	75	84	70	152	93	45	40	80	22	33	81
Área Útil (m²)¹	39,0	30,0	31,0	37,0	34,0	60,0	35,0	46,0	31,0	34,5	89,34	49,68	46,92	39
Área Total (m²)	46,5	38,0	47,8	64,0	54,7	72,8	53,3	71,8	43,0	64,5	106,21	76,91	53,00	66
A Útil/ A.total	83,8%	78,9%	64,9%	57,8%	62,2%	82,4%	65,7%	64,1%	72,1%	53,5%	84,1%	64,6%	88,5%	59,1%
Á.T. Terreno (m²)	426	823	495	500	1.041	670	747	1.121	476	256	860,00	205,00	200,00	594
Preço Total (R\$)	19.292	21.474	24.658	26.407	28.413	45.000 ³	30.740 ²	34.419	48.799 ⁴	63.199 ⁴	58.800	100.524	58.700	53.000
Preço Á.Util (R\$/m²)	438,45	704,07	795,42	713,70	835,68	500,00	603,22	748,24	1.574,16	1.897,86	658,16	2.023,45	1.251,09	1.358,97
Preço Á.Tot (R\$/m²)	414,70	564,75	551,04	412,61	519,63	411,92	565,84	479,35	1.134,27	1.097,20	553,62	1.307,05	1.107,55	803,03
Sistema de Financiamento	PAR-reforma	PAR-reforma	PAR-reforma	PAR-reforma	PAR-reforma	CDHU - PAC BID	PAR-reforma	PAR-reforma	Locação Social	Locação Social	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	FGTS - CAIXA
AGENTE	CAIXA/PMSP	CAIXA/PMSP	CAIXA/PMSP	CAIXA/PMSP	CAIXA/PMSP	CDHU	CAIXA/PMSP	CAIXA/PMSP	PEHP/COHAB	PEHP/COHAB	SBPE	--	SFH	CAIXA
Construtora	Cury	Tarraf	Cury	3 RD	Tarraf	Croma	Seta/Paez de Lima	Hilmax/Concretite	Esteves e Amorim	Cronacon Ltda	Ingai	Ingai	Nao Informada	Carnevali

Fontes: Promoção pública: dados fornecidos pela CAIXA em 2007; fichas GTAI (2001-2004); MALERONKA, 2005; PIOCHI, Sidney, 2005 e entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa;

Promoção privada: site Geosecovi baseado em dados da Embraesp até jul/2007. OBS: nos empreendimentos privados, nem sempre o número de UH é o total, mas as lançadas naquela ocasião

(1) Fontes: Labor, F. Sales, Riskalah, M. Paula e Olga Benário são de MALERONKA; as de Sen. Feijó e Asdrúbal são de PIOCHI; Hotel Sao Paulo - Rehabilita; J. Carlos - Integra; Ana Cintra - site CDHU.

(2) O imóvel foi repassado pela PMSP à CAIXA sem ônus, portanto no preço final não está presente o componente relativo ao custo de aquisição do imóvel, que foi de R\$ 3.180.000

(3) O custo unitário final por unidade foi de R\$60.000. A unidade foi repassada por R\$ 45 mil, com subsídio do programa PAC BID de R\$15.000. A CDHU assumiu o custo "extra" de R\$15.000

(4) O preço final apontado se refere ao custo final unitário, visto que não serão comercializados e farão parte do estoque público de moradia para locação.

Tabela 10 - Empreendimentos de construção na área central, comercializados pelo setor privado

Nome Empreendimento	Em terrenos fora de ZEIS																Em ZEIS	
	Portinari	Cores da Barra	Higienópolis	Beatrice	Ile de France	Paradise Studio	Actualité Higienópolis	Garoa	Port Grimaud	Place des Arts	Spazio Centrale	Cult	Carmen G. Archilla	Reserva Bom Retiro	Novo Centro Arouche	Central Park Resid.	Resid. 25 de Janeiro	Central Home Cond. Club
Endereço	R. Padre Vieira, 62	R. Boracéia, 18	R. Fortunato, 252	R. Vieira, Padre, 62	R. Frederico Abranches, 369	R. Marquês de Itu, 295	R. Jaguaribe, 584	R. Washington Luís, 392	R. Antonio Coruja, 166	R. Carvalho de Mendonça, 251	R. Vitorino Carmilo, 106	R. Adolfo Gordo, 52	R. Cons. Nebias, 1217	R. Salvador Leme	Av. Duque de Caxias, 159	Largo do Arouche, 246	R. Vinte e Cinco de Janeiro, 151	R. Vinte e Cinco de Janeiro, 180
Setor	17	19	7	17	7	7	7	1	18	7	7	8	8	18	7	7	1	1
Zona de Valor	Pari	Barra Funda	Santa Cecília	Pari	Santa Cecília	Centro	Santa Cecília	Luz	Bom Retiro	Barra Funda	Barra Funda	Barra Funda	Barra Funda	Bom Retiro	Santa Cecília	Centro	Luz	Luz
Metró + próximo	Armênia	Santa Cecília	Santa Cecília	Luz	Santa Cecília	República	Santa Cecília	Luz	Luz	Marechal Deodoro	Santa Cecília	Santa Cecília	Santa Cecília	Armênia	Santa Cecília	República	Luz	Luz
Data Lançamento	mai/99	nov/00	mai/01	ago/01	dez/01	jun/02	out/02	fev/03	out/03	nov/03	abr/05	dez/05	mar/06	ago/06	mar/07	mai/07	mai/06	mar/07
Nº Dormitórios	3	3	2	2	1	1	1	1	3	1	2	1	1	2	2	1	1	2
Nº Banheiros	1	2	2	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Nº Garagens	1	2	1	1	1	1	1	0	2	1	1	1	0	1	1	0	0	1
Nº Elevadores	4	8	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	0,18	2	8	2	1,40	6
Nº Coberturas	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº Blocos	1	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,66	0,18	1	2	1	0,70	3
Unidades/ Andar	4	4	4	4	5	6	5	3	4	8	8	12	11	6	8	4	8,57	6
Nº Andares	22	25	12	17	16	17	17	10	20	10	8	27	6	17	15	13	11	15
Total Unidades	88	400	48	68	80	102	85	30	80	80	60	208	12	102	240	52	70	270
Área Útil (m²)	73,00	93,09	53,87	59,05	32,00	28,50	45,32	44,00	68,75	32,00	50,00	36,75	58,00	45,77	52,05	40,00	33,21	46,72
Área Total (m²)	144,93	160,18	103,13	107,00	63,79	64,00	85,71	56,00	123,43	60,00	90,00	74,02	66,98	64,43	90,00	67,56	41,19	87,94
A Útil/ A.total	0,50	0,58	0,52	0,55	0,50	0,45	0,53	0,79	0,56	0,53	0,56	0,50	0,87	0,71	0,58	0,59	0,81	0,53
Á.T. Terreno (m²)	4.000	12.943	649	2.173	700	923	979	450	1.444	752	924	1.776	111	1.565	2.254	538	711	5.670
CA	3,19	4,95	7,62	3,35	7,29	7,08	7,44	3,73	6,84	6,38	5,84	8,67	7,27	4,20	9,58	6,53	4,05	4,19
Preço Total (R\$)	122.000	109.085	104.000	92.900	61.500	63.900	109.000	48.600	150.000	63.100	104.000	98.637	58.000	102.600	127.500	97.400	47.300	117.150
Preço Á.Util (R\$/m²)	1.671,23	1.171,82	1.930,57	1.573,24	1.921,88	2.242,11	2.405,38	1.104,55	2.181,82	1.971,88	2.080,00	2.684,00	1.000,00	2.241,64	2.449,57	2.435,00	1.424,27	2.507,49
Preço Á.Tot (R\$/m²)	841,79	681,00	1.008,44	868,20	964,10	998,44	1.271,73	867,86	1.215,26	1.051,67	1.155,56	1.332,52	865,93	1.592,43	1.416,67	1.441,68	1.148,34	1.332,16
Sistema de Financiamento	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado	Preço Fechado
AGENTE	SFH	SFH	BCN	SFH		SUDAMERIS		CEF	SFH	--	CEF	CEF	CEF	CEF	BRADES	SFH	CEF	CEF
Incorporadora	FGF/Krut/Charles Cambur	Klabin Segall Empreendimentos Ltda	Fortuna Adm Repr Particip Ltda	FGF/Krut/Charles Cambur	Abuhab Construções e Empr Ltda	Paralela Empr e Part Ltda	Terepins & Kalili Eng Constr Ltda	Regina de Lucca Empr Imob	Abuhab Construções	Construtora MKF Ltda	Engera	Klabin Segall S/A	Nicolau Arch. Galan	Requadra	TPA	Novo Centro	Engelux Com e Construtora Ltda	Engelux Com e Construtora Ltda
Construtora	Krut/FGF/Charles Cambur	Gafisa S/A	Krut Empr Imobil e Particip	Krut Empr Imobil e Particip	Construtora MKF Ltda	STC	Terepins & Kalili Eng Constr Ltda	Regina de Lucca Empr Imob	Abuhab Construções	Construtora MKF Ltda	Engera	Klabin Segall S/A	Exemplar Construções	SAE Engenharia	TPA	Techcorp Engenharia	Engelux	Engelux

Fonte: Geosecovi (dados da Embraesp - 1999-2007)

Conclusões e questões para continuidade das análises

1. Os programas implementados pelos diferentes agentes promotores públicos no período 1990-2007 permitiram oferecer soluções habitacionais adequadas para famílias de baixa renda (entre 3 e 6 salários mínimos) na área central, do ponto de vista de qualidade e comprometimento da renda. O número de unidades produzidas foi pequeno, diante das necessidades e das possibilidades, mas expressivo, considerado o caráter inovador da produção de HIS na área central.

No caso do programa com recursos federais (PAR), os valores de financiamento para unidades resultantes de reabilitação de prédios foram semelhantes aos praticados na periferia, embora, em alguns casos, a área das unidades seja menor (mas compensada pelas vantagens de localização). No caso do programa estadual (PAC-BID), embora os custos de produção sejam maiores do que na periferia, o acesso da demanda é garantido por subsídios diretos ao comprador ou por outros mecanismos (pouco claros) de não incidência de custos no valor de financiamento. A utilização de imóveis (edifícios e terrenos) públicos da administração direta ou indireta foi a forma de viabilizar alguns empreendimentos, dos diversos agentes promotores.

2. Os custos diretos de produção dos agentes públicos são semelhantes e, em alguns casos, maiores que os preços oferecidos no mercado de apartamentos populares novos ou reformados na área central. Isso mostra que há "gordura" e que, portanto, nas condições atuais de custo de solo e tecnologia, os custos públicos poderiam ser menores, com resultados no aumento da oferta ou na ampliação do atendimento, de modo a atender famílias com menor renda.

3. No caso da produção de HIS mediante a reforma de edifícios, há empreendimentos onde o custo foi alto pelo fato de terem sido adquiridos edifícios inteiros, sendo espaços muito grandes destinados a atividades comunitárias ou mesmo uso indefinido. No entanto, houve avanços nas estratégias de compra no sentido de adquirir apenas a parte dos edifícios que será utilizada para as unidades residenciais. Isso permite reduzir o custo incidente nas unidades e traz economias na administração dos condomínios. Além disso, o uso misto, com comércio no pavimento térreo, é um modelo mais adequado às características urbanísticas da área central.

4. Embora o custo de obtenção dos terrenos apareça freqüentemente no discurso oficial como o maior empecilho para uma política de habitação social no centro, a quantidade de terrenos públicos já colocados à disposição dos agentes promotores é bastante maior do que o necessário para as unidades programadas. O município, por exemplo, desistiu de utilizar terrenos públicos suficientes, no mínimo, para 486 unidades. Por outro lado, não estão sendo utilizados os mecanismos legais que possibilitam obter imóveis com dívidas tributárias, além de outros instrumentos do Estatuto da Cidade.

5. Uma das grandes surpresas da pesquisa foi a constatação que o custo das obras de reforma está constituindo um grande empecilho para a viabilização dos empreendimentos de HIS. Nossa hipótese é que esse aspecto pode ser bastante melhorado com o desenvolvimento de tecnologia e o fortalecimento de empresas especializadas, mediante incentivos e capacitação técnica. Por outro lado, a multiplicação e continuidade dos programas podem também criar uma escala de

intervenção que favoreça a redução dos custos. No entanto, há também aspectos ligados ao tipo de edifício, ao padrão dos projetos e às formas de contrato das empresas privadas pelos agentes públicos que precisam ser examinadas. Isso fica evidente quando se constata que o setor privado – onde existe margem de lucro – oferece unidades mais baratas que o setor público, com já dito na conclusão 2.

6. A pesquisa já permitiu constatar também que nem todos os edifícios vazios e disponíveis são adequados para intervenções econômicas e sustentáveis. Embora seja possível adaptar prédios de vários portes e usos, a preferência deveria ser para prédios de porte pequeno e médio, com uso original de hotel ou residência, e pavimentos térreos usados como comércio. A multiplicação desse tipo de intervenções ainda é viável em muitos setores da área central, sendo também característica dos perímetros de ZEIS-3. Também a gestão desse tipo de prédios é mais simples e econômica, permitindo reduzir os gastos com manutenção do condomínio.

7. Outra surpresa decepcionante foram os resultados da ZEIS-3 do PRIH da Luz em relação ao atendimento das famílias de menor renda. No entanto, acreditamos que o instrumento funcionou no sentido de possibilitar a produção de unidades de baixo custo. O problema está na gestão municipal, não exigindo o cumprimento da obrigação de oferecer HIS (acessível a famílias de renda de até 6 salários mínimos) e permitindo que seu preço fosse determinado pelas leis de mercado (grande demanda). Por outro lado, faltou um empenho maior do agente financeiro para que as unidades HIS fossem produzidas no âmbito do PAR, o que garantiria o atendimento àquelas famílias.

8. A implementação de programa de cartas de crédito da CDHU para compra de imóveis usados no mercado permitiu observar que existem, na área central, unidades habitacionais populares usadas, cujos preços por metro quadrado são apenas 26% mais caros do que nos bairros periféricos. O preço dessas unidades usadas é, em muitos casos, bastante menor do que o custo das unidades novas produzidas pelos diversos agentes, a partir da reabilitação ou da construção de novos edifícios. A existência de unidades vazias isoladas ou agrupadas em edifícios inteiramente vazios aponta para as vantagens de desenvolver programas destinados à aquisição ou estímulo à oferta de aluguel nos bairros centrais.

9. Embora os recursos federais sejam atualmente abundantes, as normas das linhas de financiamento não são adaptadas para as intervenções na área central, especialmente para HIS. Um dos aspectos principais são as limitações para aquisição antecipada de terrenos. Por outro lado, os “tetos de financiamento”, semelhantes em toda a região metropolitana, induzem os empresários a construir nas áreas mais desvalorizadas. Seria importante definir mecanismos, em articulação com o município, para priorizar a produção na área central e limitar nas áreas de expansão periférica. No entanto, a flexibilização do teto na área central, como solicitam os construtores, não parece necessária e pode ser contraproducente.

10. Não se constata, ainda, um efeito das políticas e discursos da reabilitação sobre a oferta de empreendimentos para faixas de renda média superior. A oferta para uma demanda do "mercado popular" está crescendo nas áreas mais centrais, mas ainda é mais caro produzir para esse mercado no centro do que nos bairros da primeira periferia. Principalmente se o modelo de conjunto for o de "condomínios fechados". Continuamos achando que há um impasse: grande parte das pessoas que gostariam de morar no centro

ainda não encontram oferta adequada às suas possibilidades financeiras; e as pessoas que os construtores gostariam de atrair ainda não estão convencidas. Por outro lado, o aumento da oferta de crédito habitacional para classe média facilitará os empreendimentos para essa faixa no centro. Nesse aspecto, parece ser necessária uma discussão mais aprofundada sobre a forma de garantir HIS, subordinando a lógica bancária dos agentes financeiros aos interesses da política habitacional.

11. É necessário que o município exercite uma gestão política e operacional para implementar a cooperação entre as três esferas de governo, de modo a otimizar as possibilidades dos instrumentos urbanísticos e das linhas de financiamento. Atualmente isso parece praticamente impossível, pois existe um conflito explícito entre a produção de HIS e as diretrizes de recuperação e revalorização do centro implementadas pela prefeitura.

São Paulo, novembro de 2007

Referências bibliográficas

- ALBA, Carlos e LABAZÉE, Pascal. *Mutation des activités et réhabilitation du Centre Historique de Mexico*. Les politiques urbaines face aux pratiques des acteurs. Paper apresentado no seminário CREDAL/IRD, junho de 2006.
- CDHU. *Programa de Atuação em Cortiços – PAC*: município de São Paulo – setores básicos de intervenção. São Paulo: CDHU-SEADE, 2002.
- DEVECCHI, Alejandra. Apresentação no Seminário Habitação em áreas centrais de Metrôpoles Latino-americanas. São Paulo, 2004
- FINEP/POLIUSP. REHABILITA. Relatório Final. São Paulo: 2007 (no prelo)
- FÓRUM DE ENTIDADES E MOVIMENTOS SOCIAIS DO CENTRO; PMSP/SEHAB/Morar no Centro/GTAI. Documento elaborado para o *Seminário PAR-Reforma: como avançar*. São Paulo: 2003.
- JARAMILLO, Samuel. Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá. Paper apresentado no seminário CREDAL/IRD, junho de 2006.
- LABHAB/FAUUSP; CAIXA. *Habitação no centro: como viabilizar essa idéia?* Relatório do Seminário. São Paulo: LABHAB, 2000.
- LABHAB/FAUUSP; CAIXA. *PAR-Reforma: como avançar?* São Paulo, 2002.
- LABHAB FAUUSP; LILP; CAIXA. *Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo*. São Paulo: CAIXA, 2006.
- MALERONKA, C. *PAR-Reforma: Quem se habilita? A avaliação de empreendimentos habitacionais em São Paulo através do Programa de Arrendamento Residencial – modalidade reforma: 1999-2003*; Dissertação de Mestrado. São Paulo: IPT, Universidade de São Paulo, 2005.
- MORALES S. Carlos. Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperacion de plusvalias (parte de pesquisa em andamento na UNAM). Apresentado no seminário FLACSO/ Lincoln Institute. Quito, janeiro de 2006.

- PAQUETTE, Catherine e DELAUNAY, Daniel – Le diagnostic migratoire du Centre au sein de la zone métropolitaine de Mexico (1995-2000) : état des lieux avant la politique de redensification de la « ville centrale ». Paper apresentado no seminário CREDAL/IRD, junho de 2006
- PMSP/Câmara Municipal. *Relatório Final da Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central*. São Paulo: Serviço gráfico da CMSP, Setembro, 2001.
- PMSP/SEHAB. *Programa Morar no Centro*. São Paulo: 2004.
- PMSP/SEHAB/Programa Morar no Centro/Escritórios Antena PRIH Luz e PRIH Glicério. *Documentos institucionais dosPRIH Luz e PRIH Glicério*. São Paulo: 2004.
- PMSP/COHAB. Relatório de Gestão 2001/2004. São Paulo: 2004
- PMSP/SEHAB. Documentos técnicos do GTAI. São Paulo: 2001/2004.
- SABATINI, F. *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*. EURE, v.26 n. 77. Santiago, maio de 2000.
- SILVA, Helena Menna Barreto. *Habitação no Centro de São Paulo: como viabilizar essa idéia? Documento preparatório para seminário*. São Paulo: FAUUSP/LABHAB; CAIXA, 2000.
- SMOLKA, Martim O. y SABATINI, Francisco. El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile . Workpaper para el Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

Sítios eletrônicos

www.cdhu.gov.br
www.geosecovi.com.br
www.engelux.com.br

Agradecimentos

Alexandre Hodapp
Alonso Antonio Lopez Silva (Diretor de HABI-Centro)
Ambiente Assessoria Técnica
Biblioteca da Superintendência de Habitação Popular – SEHAB/PMSP
Débora Sanchez
João Carlos Custódio (Construtora Paez de Lima)
Gutemberg de Souza
Integra Assessoria Técnica
Juliana Petrarolli (estagiária na pesquisa)
LABHAB/FAUUSP
Maria Cláudia Brandão (coordenadora do PAC-BID/CDHU)
Maria Lúcia Refinetti Martins (coordenadora do LABHAB/ FAUUSP)
Patrick Araújo Carvalho
Secretaria Municipal de Finanças - PMSP
Sidnei Pita
Sidney Piochi Bernardini
Simone Monice (Caixa Econômica Federal)
Valéria Bonfim
Verônica Kroll