

## São Paulo patrimônio e centralidade em disputa

Marcia Sant'Anna

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SANT'ANNA, M. São Paulo: patrimônio e centralidade em disputa. In: *A cidade-atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990* [online]. Salvador: EDUFBA-PPG-AU FAUFBA, 2017, pp. 171-226. ISBN: 978-85-232-1871-3.  
<https://doi.org/10.7476/9788523218713.0006>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

## São Paulo: patrimônio e centralidade em disputa

---

### O centro de São Paulo: formação, hegemonia e fragmentação

Até meados do século XIX, a cidade de São Paulo ocupava apenas a colina onde nasceu, entre os cursos d'água do Tamanduateí e do Anhangabaú. Essa aglomeração “ilhada”, baixa e quase toda de taipa só começou a se transformar com o crescimento do plantio do café, por volta de 1870. Cidade até então sem grande expressão no cenário nacional, São Paulo deu início naquele momento a um primeiro ciclo de expansão e reconstrução. A posição estratégica entre o porto de Santos e as áreas produtivas do interior favoreceu o desenvolvimento da cidade, que logo se firmou como ponto de reunião da produção cafeeira, centro de negócios e polo de residência dos barões do café. O espaço da chamada “colina histórica” – hoje centro velho – ficou pequeno para as novas atividades, que, a cada dia, iam chegando, e logo a cidade se expandiu para as áreas disponíveis do outro lado do córrego do Anhangabaú, na direção da Igreja de São Bento e do que veio depois a ser conhecido como o bairro da Liberdade. (LEMOS, 1985, p. 91)

A cidade antiga abrigava todas as funções urbanas mais importantes, inclusive residenciais, mas a escassez de solo e o rápido desenvolvimento do comércio e das finanças foram empurrando as habitações e as pequenas indústrias que iam nascendo para as novas áreas de expansão. Com a implantação da São Paulo Railway, em 1867, as áreas ao norte do núcleo antigo – que despontava como centro da cidade – foram rapidamente urbanizadas, passando a abrigar residências, fábricas e vilas operárias. Além das áreas industriais e operárias ao norte, zonas residenciais mais nobres começaram também a se formar, no final do século XIX, nos Campos Elíseos, em Santa Cecília e ao longo da Avenida Paulista. (SILVA, 2000)

A riqueza gerada pelo café impulsionou um primeiro surto industrial em solo nacional já no século XIX. (MESENTIER, 2001, p. 62) Em São Paulo, as atividades industriais se beneficiaram do excedente de mão de obra oriundo da atividade agrícola, da infraestrutura de transporte ferroviário implantada para escoamento do café e da ampliação do mercado consumidor, que resultou do crescimento populacional e da instituição do regime de trabalho livre. (MESENTIER, 2001, p. 62) Próximo do Rio de Janeiro, à época, o maior mercado urbano do país, São Paulo reuniu todas as condições para se tornar o principal polo industrial do Brasil.

A primeira reestruturação urbana que distinguiu o “centro” do conjunto da cidade se deu sob a influência do urbanismo higienista em voga nas cidades europeias. As pressões do crescimento, aliadas à precariedade em termos de saneamento, coleta de lixo, pavimentação e outros serviços, ensejaram as primeiras intervenções de caráter embelezador e sanitarista já no início do século XX. Datam dessa época a construção de vilas operárias, as medidas para a erradicação de cortiços, a substituição de velhos casarões por edifícios modernos, o alinhamento de ruas, a implantação de iluminação elétrica e do moderno sistema de bondes, bem como a construção de um novo centro do outro lado do Vale do Anhangabaú, conectado ao antigo pelos imponentes viadutos do Chá e de Santa Efigênia.

Num estudo sobre sociedade e cultura na São Paulo dos anos 1920, Sevckenko (1992, p. 37) observa que o desenvolvimento urbano repentino cortou abruptamente os vínculos da cidade com o seu passado, produzindo, “da noite para o dia”, uma metrópole complexa, cujo aspecto misturava características de metrópoles europeias e americanas. Essa vontade de ser Paris e, depois, Nova York, acompanhou

São Paulo desde então, e a materialização desse desejo tornou a realidade local e sua paisagem um obstáculo a ser vencido ou algo a ser constantemente transformado e reconstruído. (SEVCENKO, 1992, p. 116) Mas, com exceção dos planos elaborados para o centro nas primeiras décadas do século XX,<sup>1</sup> a cidade cresceu sem ordem ou planejamento, pela necessidade e ao sabor da especulação imobiliária, tornando-se uma colcha de retalhos descontínua e, por vezes, sem nexos.

A crescente valorização do solo no conjunto do centro velho/centro novo logo conduziu a uma ocupação intensiva, como forma de se auferir maior rentabilidade. (SILVA, 2000, p. 6-7) As edificações, de início limitadas a quatro pavimentos, cresceram em altura em função das pressões imobiliárias. Com o advento da tecnologia do concreto armado, um novo símbolo de progresso e modernidade foi criado para São Paulo: o arranha-céu. Em 1929, o Edifício Martinelli, com seus 22 andares, antecipava o quadro futuro desejado para o centro. O excesso de bondes, a grande concentração de atividades e o uso crescente do automóvel, entretanto, já congestionavam bastante a cidade nos anos 1920. O processo de urbanização fragmentado, resultante do loteamento de chácaras em torno do núcleo antigo, tampouco facilitava a circulação, tornando urgente uma intervenção.

O Plano de Avenidas, de 1930, elaborado pelos urbanistas Ulhôa Cintra e Prestes Maia, enfrentou o congestionamento do centro e a falta de lógica do sistema parcelar e de circulação da cidade por meio da proposição de uma nova estrutura viária. Nessa estrutura, buscava-se facilitar o acesso à área central e conferir mais fluidez ao trânsito, mediante a construção de um anel viário conjugado a um conjunto de avenidas radiais para distribuição e articulação do fluxo entre o centro e bairros adjacentes. O plano continha também diretrizes de zoneamento e desenvolvimento urbano, mas apenas sua componente viária foi sendo executada, aos poucos, nos 40 anos subsequentes.

O Plano de Prestes Maia redesenhou o centro, limitando seu núcleo principal à área contida no interior do anel viário projetado, dando forma ao que hoje se entende como área central da cidade, isto é, ao conjunto que reúne esse núcleo e os bairros contíguos que sofrem diretamente sua influência (Mapas 11 e 12). A implantação das primeiras avenidas provocou um *boom* imobiliário que acelerou mais ainda a ocupação e o crescimento vertical do centro. (AMADIO, 1998, p. 59; MEYER; IZZO JUNIOR, 1999, p. 27; SOMEKH, 1997) Os anos 1930 marcaram, em

<sup>1</sup> Nas gestões dos prefeitos Antônio Prado (1899-1910) e Raymundo Duprat (1991-1914).

- 2 O Plano Sagmacs, de 1956, indicava a descentralização administrativa e o deslocamento de funções centrais como solução para os problemas de congestionamento do centro.
- 3 São exemplos dessas intervenções, além do Elevado Costa e Silva, ou "Minhocão", que encobriu parte da Av. São João, o complexo de viadutos no Parque D. Pedro II e na Praça 14 Bis, e a remodelação da Praça Roosevelt, que compõe o sistema viário Leste/Oeste, entre outras.
- 4 Lei nº 7805/72.

São Paulo, a passagem definitiva de uma economia agroexportadora para uma economia industrial. A cidade de tijolos da oligarquia cafeeira foi, a partir de então, substituída pela cidade de concreto armado do capital financeiro e industrial, sendo que o Plano de Avenidas buscou dar uma resposta técnica à sua dinâmica. Da cidade do café sobraram apenas remanescentes.

Os anos 1950 podem ser vistos como o período de apogeu do centro antigo de São Paulo, cuja estrutura urbana era ainda inquestionável. A implantação das indústrias automobilística e de bens de consumo duráveis na região metropolitana fortaleceu mais ainda a posição da cidade no cenário econômico do país e reforçou seu centro como principal núcleo comercial e financeiro da região Sudeste. No início dos anos 1960, os congestionamentos e os altos índices de poluição, decorrentes do crescimento exponencial do número de automóveis e ônibus em circulação, demandaram novas intervenções viárias. No entanto, a situação de saturação, reforçada pela falta de investimento num sistema de transporte de massa eficiente, e a concentração dos segmentos sociais mais abastados a Sudoeste do núcleo antigo, já havia provocado um deslocamento de atividades terciárias em direção à Avenida Paulista e imediações. Este movimento foi reforçado por planos que defenderam a descentralização da administração pública<sup>2</sup> e também pelo setor imobiliário, que, tendo esgotado as melhores localizações e chances de exploração no centro, voltou-se então para os setores da cidade que concentravam camadas de maior poder aquisitivo.

As intervenções rodoviaristas na área central,<sup>3</sup> dentre as quais o Elevado Costa e Silva é a mais emblemática, ao invés de promoverem a permanência ou a volta de atividades importantes, aprofundaram a queda da qualidade urbana, caracterizando o centro como área de passagem e criando barreiras que desarticularam e separaram setores. Mas as melhorias em termos de fluidez e acessibilidade que essas obras proporcionaram logo se revelaram ineficazes diante da nova avalanche de veículos promovida pelo *boom* de crescimento econômico dos anos 1970. A rede de metrô proposta pelo Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo, de 1968, começou a ser implantada em seguida, mas chegou tarde. Quando, em 1972, a nova Lei de Zoneamento<sup>4</sup> definiu um coeficiente de aproveitamento menor para o centro, com vistas a controlar seu adensamento e congestionamento, o crescimento do setor já havia estagnado e um processo de

formação de novas centralidades estava em curso. Os projetos e investimentos públicos realizados no centro, ao longo dos anos 1970 e 1980, não foram capazes de reverter essa tendência.

Os fatores comumente apontados como responsáveis pelo progressivo esvaziamento funcional e pela deterioração do centro a partir dos anos 1960 são a excessiva centralização da estrutura viária desenhada por Prestes Maia e as intervenções que, ao invés de proporcionar fluidez, provocaram mais congestionamento e poluição. Contudo, o fator realmente preponderante foi a perda de valor de mercado da localização frente a outras áreas crescentemente “promovidas” pelo setor imobiliário, (AMADIO, 1998, p. 131) somada à retração da economia paulista a partir de meados dos anos 1970. As tentativas de estancar este processo não tiveram eficácia em razão do caráter contraditório das medidas e da falta de compreensão sobre a transformação urbana que então estava em curso.

As raízes da transformação urbana que aprofundou a desvalorização do centro de São Paulo estão na redistribuição das atividades produtivas no território nacional, implementada com a política federal de desconcentração industrial dos anos 1970, o que promoveu uma relativa estagnação dessa atividade na região Sudeste até a segunda metade dos anos 1980. (MESENTIER, 2001, p. 67-150) Uma consequência direta para a cidade de São Paulo foi, além da perda de atividades produtivas, o crescimento do setor terciário. O processo de formação de novas centralidades deslanchou, portanto, no momento em que a cidade e a própria região Sudeste perdiam dinamismo econômico. Mesmo com o posterior movimento de reconcentração de atividades industriais na região, a partir de 1985, a reestruturação do setor secundário e a crise econômico-financeira do país não permitiram que a economia da cidade crescesse suficientemente para redinamizar o centro antigo e, ao mesmo tempo, as novas centralidades formadas pelas mãos do capital imobiliário. Assim, o conjunto de investimentos públicos e intervenções que buscaram reforçar, melhorar a qualidade urbana e revitalizar o centro antigo, a partir dos anos 1970, não tiveram eficácia diante dessa dinâmica recessiva e de deslocamento de funções que já havia sido posta em marcha.

De fato, nem a implantação das linhas Norte/Sul e Leste/Oeste do metrô, com todas as obras de renovação, reurbanização e remodelação de espaços que implicaram; nem a construção de calçadas em várias ruas para melhorar a

qualidade urbana; e nem as iniciativas de proteção e valorização do patrimônio histórico, tiveram o poder de reverter a rota de esvaziamento de funções prestigiosas e de popularização da área central, iniciada nos anos 1960. Ao contrário, esses investimentos, involuntariamente, reforçaram esse novo perfil de uso popular ao tornarem o centro a principal área de confluência de todo o sistema de transporte público de massa, ao privilegiarem o trânsito de pedestres e ao inibirem a circulação e o estacionamento de veículos particulares. O processo de perda de hegemonia do centro antigo na nova estrutura policêntrica da cidade foi ainda “ajudado” pelos investimentos públicos em infraestrutura que favoreceram a concentração de atividades e o aumento da produção imobiliária no setor Sudoeste, reforçando as centralidades que aí se formaram, inicialmente, nas imediações da Av. Paulista, depois na Av. Faria Lima e, por fim, na região da Av. Luís Carlos Berrini e da Marginal Pinheiros (Mapa 11). Desnecessário ressaltar que, ao surgimento de cada nova centralidade, as anteriores aprofundaram ou iniciaram processos de esvaziamento e decadência. (FRÚGOLI JÚNIOR, 2000)

Nos anos 1970 e 80, as obras do metrô e os calçadões foram as principais intervenções do poder público no centro de São Paulo. Acreditava-se então que o esvaziamento e a deterioração do centro eram devidos, basicamente, ao excesso de circulação de veículos e à má qualidade dos transportes. Portanto, sua revitalização se daria mediante a solução desses problemas e a reconfiguração e renovação dos espaços deteriorados por terminais de ônibus e estacionamentos de automóveis, que deveriam ter sua circulação no centro limitada ao máximo. Criado nos Estados Unidos, nos anos 1960, como reação do comércio de rua ao sucesso dos *shopping malls* (LEME; VENTURA, 2000, p. 63), o calçadão de pedestres se tornou uma espécie de modismo no Brasil, sendo visto como a solução para a valorização ambiental, o descongestionamento e a despoluição de áreas centrais. Com a vantagem de ser uma intervenção de custo baixo e grande visibilidade, foi utilizado nas mais diversas situações, conhecendo em São Paulo um vasto emprego. Projetos como o de reurbanização do Vale do Anhangabaú e de trecho da Av. São João utilizaram o calçadão largamente.

No centro, os calçadões favoreceram a apropriação do setor como área de comércio e consumo popular, especialmente quando, nos anos 1980, o desemprego decorrente da reestruturação do setor produtivo os encheu de vendedores

ambulantes. A grande concentração de pessoas proporcionada pela confluência dos transportes urbanos e espaços pedestrianizados impulsionaram o desenvolvimento das mais diversas formas alternativas de sobrevivência. A desvalorização imobiliária possibilitou também uma nova apropriação da área central como zona de moradia popular e a permanência de vários bolsões de cortiços e outras formas de habitação subnormal. Essa mudança no perfil do usuário contribuiu para a produção de uma imagem deteriorada e degradada do centro, que, por sua vez, também passou a alimentar a desvalorização da localização. (AMADIO, 1998, p. 131)

O empobrecimento da cidade levou de roldão a classe média, fez crescer a periferia e aumentou a ocupação informal do solo urbano. (SILVA, 1997) Quando, em meados dos anos 1980, o processo de abertura ao comércio exterior começou a influenciar a reconcentração de atividades no Sudeste brasileiro, o novo regime de acumulação não mudou esse panorama urbano. (MESENTIER, 2001, p. 202-203) Ao contrário, o aguçou, pois, operando com mais concentração de renda e menos empregos formais, afetou toda a área urbanizada da cidade (Tabelas 27 e 28). Simultaneamente, o setor Sudoeste da cidade – onde se localizaram, desde os anos 1960, as camadas de alta renda –, tendeu a polarizar os investimentos públicos e privados em produção de espaço urbano, o que ocasionou a concentração das novas centralidades terciárias nesse mesmo vetor de desenvolvimento. (FRÚGOLI JÚNIOR, 2000; MARICATO, 2000, p. 121-192)

Nos anos 1990, a fuga de grande parte da atividade financeira (que sempre caracterizou o centro) para a Avenida Faria Lima e para a nova centralidade na região da Avenida Luís Carlos Berrini suscitou novas medidas de revalorização imobiliária do centro antigo, além de voltadas para o retorno de funções. O foco dos investimentos imobiliários, entretanto, já se encontrava restrito ao setor Sudoeste, o que favoreceu as novas centralidades dessa zona e prejudicou as tentativas de reanimar o centro antigo. As medidas e instrumentos urbanísticos criados para captar recursos privados e viabilizar aí uma intervenção pública mais ampla atuaram nesse contexto de restrição, não alcançando os resultados esperados.

A cidade de São Paulo chegou aos anos 1990, portanto, com uma estrutura urbana policêntrica, mas desequilibrada, com as centralidades mais importantes concentradas na área Sudoeste, onde também se localizava o principal vetor de investimentos imobiliário, e, assim, com um destino incerto para o seu antigo



centro, em termos de mudança do seu perfil de uso e ocupação. Não era, contudo, um espaço abandonado ou desvitalizado. Concentrando parte significativa dos empregos da metrópole (Tabela 29) e sendo o território da cidade melhor dotado de acessibilidade, o centro antigo era então uma área grandemente demandada para habitação, trabalho e consumo popular. O fato de conter bairros demograficamente esvaziados e não disputados pelo mercado residencial formal atraía segmentos de menor renda, pois estes eram e são os que mais sofrem com as longas distâncias e os congestionamentos de tráfego no deslocamento entre casa e trabalho.

Na década de 1990, as políticas e as visões sobre o centro antigo se dividiram e foram influenciadas por essas demandas e por outras diametralmente opostas. De um lado, proprietários urbanos e empresários em busca de valorização para o patrimônio que haviam construído no centro. De outro, os movimentos populares organizados em disputa por moradia permanente numa área de infraestrutura urbana privilegiada, que passaram também a ver como sua. Em ambos os casos, a preservação do patrimônio histórico foi evocada como objetivo e justificção. Em seguida, se analisará como numa cidade construída sob o signo do progresso e da modernização se deu essa transformação.

## Patrimônio e progresso

Modernidade e progresso são ideias que sempre andaram juntas em São Paulo. Perseguindo-as, a cidade se reconstruiu duas vezes, deixando para trás apenas remanescentes. O fio condutor do desenvolvimento urbano sempre foi o novo, o desbravamento de novas atividades, novos espaços, novos meios. São Paulo, entretanto, foi também um dos berços da instituição do patrimônio histórico no Brasil e a primeira cidade a implantar, em 1936, um serviço público – o Departamento Municipal de Cultura – destinado a “traçar, organizar e fazer executar o plano geral do tombamento do patrimônio artístico e histórico do Município”. (RODRIGUES, 2000, p. 31)

Criado por intelectuais modernistas interessados em construir um futuro enraizado no passado nacional, o Departamento Municipal de Cultura, contudo,

não realizou tombamentos por causa de dificuldades no estabelecimento de uma legislação de proteção, sendo, em 1947, abandonado pelo então prefeito Prestes Maia (RODRIGUES, 2000), que estava mais preocupado com os problemas do progresso. As primeiras ações de proteção do patrimônio histórico e artístico em São Paulo foram, assim, empreendidas pelo antigo SPHAN, onde, capitaneados pelo poeta Mário de Andrade, militavam os mesmos intelectuais que deram vida ao departamento municipal.

No plano nacional, a circunstância da instituição da defesa do patrimônio pela mão dos modernistas teve várias consequências. De saída, o fato de ter sido feita sob a égide de suas concepções artísticas e estéticas. Operando com cânones rígidos, nos quais o “caráter nacional” da obra era visto como essencial, banuiu-se do rol patrimonial quaisquer manifestações vinculadas a estilos europeus considerados estranhos à tradição e à cultura nacional. Assim, na visão dos modernistas da cidade de São Paulo – cujo núcleo mais antigo já se encontrava, no final dos anos 1930, pleno de exemplares do ecletismo europeu –, praticamente não havia patrimônio a se preservar. Até os anos 1970, foi esse o critério que prevaleceu e, durante quase quatro décadas, apenas um conjunto foi tombado pela instituição federal nessa cidade – a Igreja e o Mosteiro da Luz. Os olhos da instituição estiveram voltados, nesse período, apenas para o interior do estado, e, mesmo assim, com várias precauções. Em passagem célebre, Mário de Andrade, em 1937, estabelecia os seguintes parâmetros para a atuação do antigo SPHAN no território de São Paulo:

O critério para um trabalho proveitoso de defesa e tombamento do que o passado nos legou tem de se pautar, no Estado de São Paulo, quase exclusivamente pelo ângulo histórico [...]. Se é certo que uma pesquisa muito paciente pode encontrar detalhes de beleza ou soluções de interesse técnico, num teto ou torre sineira, num alpendre ou numa janela gradeada, é mais incontestável ainda, a meu ver, que São Paulo não pode apresentar documentação alguma que, como arte, se aproxime sequer da estatuária mineira, da pintura, dos entalhes e dos interiores completos do Rio, de Pernambuco ou da Bahia.

- 5 O Programa Monumenta, criado em 1999, considerava elegíveis apenas projetos que envolvessem bens tombados pelo Governo Federal. Por seu turno, o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC previa 100% de renúncia fiscal para investimentos em bens tombados pela União.
- 6 Parecer de Luis Saia, ex-dirigente do IPHAN em São Paulo e conselheiro do CONDEPHAAT, sobre a proposta de tombamento estadual do Palácio do Imperador, em Itapura. (RODRIGUES, 2000, p. 70)

O critério tem de ser outro. Tem de ser histórico, e em vez de se preocupar muito com beleza, há de reverenciar e defender especialmente as capelinhas toscas, as velhices dum tempo de luta e os restos de luxo esburacado que o acaso se esqueceu de destruir. (ANDRADE, 1937, p. 120-121)

Em busca dessas “velhices” e “restos”, a ação de proteção do SPHAN no estado de São Paulo foi muito contida, e, na capital, quase inexistente. Até 2002, foram realizados ali somente doze tombamentos, dos quais apenas quatro na área central (Quadro 5). Voltada para remanescentes da arquitetura do período colonial e, depois, para exemplares da arquitetura moderna, essa ação estabeleceu, como observa Rodrigues, uma “ortodoxia” na seleção do patrimônio paulista, que foi, em grande parte, repassada para as instituições locais. (RODRIGUES, 2000, p. 37) Mesmo quando a concepção modernista de patrimônio foi superada, exemplares do ecletismo paulista continuaram a ser definidos por especialistas como de valor artístico duvidoso e, no máximo, de caráter local ou regional. Só nos anos 2000, os tombamentos federais no estado alteraram esse panorama, passando a incluir edifícios ecléticos, mesmo assim, em decorrência de pressões do governo paulista e para efeito de inclusão de edifícios em programas nacionais de financiamento da preservação.<sup>5</sup>

O Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico – CONDEPHAAT, criado pelo governo de São Paulo em 1968, adotou, de início, uma linha de atuação muito semelhante à do antigo SPHAN. Apesar da presença marcante do ecletismo no cenário urbano paulista, suas manifestações eram desvalorizadas e definidas como importadas e “sem nenhuma vinculação com a arquitetura tradicional do Brasil”.<sup>6</sup> Somente nos anos 1980, com o processo de redemocratização do país e com o crescimento das reivindicações da classe média por melhor qualidade de vida, é que essa ação preservacionista ortodoxa se transformou. A história dos processos econômicos, sociais e culturais impressa nas edificações e no espaço urbano, aliada à qualidade ambiental, surgiu como o principal eixo de estruturação dos critérios de seleção desse conselho estadual. A partir desse momento, sua atuação de caracterizou por uma intensa utilização do tombamento como instrumento de proteção do ambiente urbano e natural,

procedendo-se ao tombamento de bairros inteiros da cidade de São Paulo, bem como de grandes áreas de valor ambiental, como as Serras do Mar e da Jureia.

Até 2002, o Governo do Estado havia tombado 112 bens imóveis na cidade de São Paulo, dos quais 48 na área central (Quadro 6). Em decorrência da predominância do valor histórico – e não mais do artístico – como critério de seleção, a partir dos anos 1980, boa parte desse acervo foi composta de exemplares do ecletismo arquitetônico e do neocolonial praticados nas primeiras décadas do século XX. Por meio dos organismos estadual e municipal, a cidade de São Paulo, que, até os anos 1970, parecia não ter patrimônio, foi redescoberta nesse sentido. Mas o rol dos bens tombados pelo Governo do Estado revela que a concepção de valor artístico dos pioneiros do serviço federal não chegou a ser totalmente superada, pois nenhum dos edifícios tombados na cidade mereceu inscrição no Livro do Tombo de Belas Artes do CONDEPHAAT.<sup>7</sup>

O Plano Urbanístico Básico de São Paulo, de 1968, e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, de 1971, foram os primeiros documentos de planejamento a mencionar a necessidade de se preservar e valorizar a paisagem e os locais de interesse histórico e cultural da cidade, como estímulo para atividades turísticas. (FENERICH, 2000, p. 51) A Lei de Zoneamento do Município de São Paulo,<sup>8</sup> decorrente deste plano diretor, criou a possibilidade de delimitação de zonas de uso especial sujeitas a regime urbanístico específico – Z8 –, instituindo-se, assim, um primeiro instrumento municipal de controle da transformação e da renovação urbana. O distrito de Bela Vista, na área central, foi, já em 1972, classificado como uma zona desse tipo, seguido, em 1973, pelo bairro da Luz. (FENERICH, 2000, p. 80) Essas classificações ensejaram a realização de estudos urbanísticos detalhados, que encaminharam recomendações para a preservação de vários monumentos.<sup>9</sup> No estudo elaborado para a Luz, embora muito voltado para a otimização do desempenho funcional da área e para a solução de problemas viários e de tráfego, propunha-se a proteção e a valorização do patrimônio mediante seu aproveitamento para o lazer cultural, como forma de estimular sua utilização pelo conjunto da população. (MEYER; IZZO JUNIOR, 1999, p. 134)

A implantação do metrô, em 1974, ensejou o início de uma ação mais sistemática da prefeitura na defesa do patrimônio da cidade, por meio de instrumentos

7 Dentre os 104 bens tombados pelo CONDEPHAAT até 1999, 94 foram inscritos no Livro do Tombo Histórico e os 10 restantes no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico.

8 Lei nº 7.805/72.

9 A exemplo do coordenado pelo Escritório Rino Levi para a área da Luz, em 1974, e do Plano de Renovação Urbana da Bela Vista, também do mesmo ano. (MORAES, 1998, p. 92)

<sup>10</sup> O levantamento foi executado pelos arquitetos Carlos Lemos e Benedito Lima de Toledo, ambos então conselheiros do CONDEPHAAT.

do planejamento. Naquele ano, a então Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP, encomendou um levantamento dos bens culturais da área central que, durante toda essa década, orientou a ação municipal.<sup>10</sup> Nessa listagem, cujo critério de seleção norteador foram os testemunhos das fases socioeconômicas da capital e seus respectivos sistemas construtivos, o ecletismo foi, finalmente, alçado ao status de estilo representativo do patrimônio arquitetônico paulistano, e alguns arranha-céus foram reconhecidos como documentos da industrialização. Menos que a excepcionalidade estética ou a pureza do estilo, a listagem municipal buscava documentar, por meio da arquitetura e dos fragmentos urbanos sobreviventes, o passado e o cotidiano dos vários segmentos sociais da cidade. (RODRIGUES, 2000, p. 72) Com base nesse levantamento, além da identificação de edificações isoladas para proteção, foram também delimitadas áreas de tamanho e configuração variáveis – denominadas “manchas” –, que reuniam bens representativos dos diferentes períodos de desenvolvimento da cidade.

Os objetivos desse trabalho ultrapassavam a mera preservação de exemplares de valor patrimonial. A ideia era que orientasse também a elaboração de uma nova legislação de zoneamento, num momento em que, em consequência das obras do metrô, se esperava um novo surto de renovação nas áreas mais antigas da cidade, o que, afinal, não ocorreu. Com a promulgação da Lei Municipal nº 8.328/75, os imóveis e manchas identificados foram classificados como zonas de uso especial, denominadas “Z8-200”, estabelecendo-se que, nessas zonas, o remembramento ou o desmembramento de lotes, as demolições, reformas, ampliações, reconstruções ou as novas edificações, ficariam sujeitos a prévia autorização da COGEP, com vistas à preservação de suas características urbanas e ambientais.

As Z8-200 surgiram como instrumentos de preservação vinculados ao planejamento e como uma alternativa ao tombamento, visto, então, como medida ineficaz e estática. Contudo, de modo semelhante a este velho instrumento, as Z8-200 operavam mediante a limitação do direito de propriedade, sem uso de desapropriação ou indenização. Tratava-se, na realidade, de um tombamento efetivado pela aplicação da legislação urbanística, tendo igualmente como justificativa a função social da propriedade. Numa cidade como São Paulo, que, na época, mantinha ainda um ritmo razoável de transformação em sua área consolidada,

e cujo patrimônio recém-descoberto se encontrava imerso em zonas passíveis de renovação e com parâmetros urbanísticos permissivos, as Z8-200, à semelhança do tombamento federal, também desencadearam protestos e reivindicações no sentido da compensação de um suposto esvaziamento econômico da propriedade, decorrente de sua aplicação. Entretanto, os protestos dos proprietários urbanos só encontraram apoio e solução nas décadas seguintes, quando a crescente insolvência financeira do Estado logrou transformar o sentido original da proteção do patrimônio de um dever cívico feito em nome do interesse público, a um sacrifício que mereceria compensação. As Z8-200 foram delimitadas pela Prefeitura de São Paulo até o final dos anos 1980, quando, por dependerem de processo legislativo para sua efetivação, perderam espaço para o tombamento municipal, instituído em 1985.

A partir do citado levantamento realizado em 1974, foram delimitadas 94 zonas Z8-200, envolvendo cerca de 600 edifícios, classificados isoladamente ou agrupados em “manchas”. Posteriormente, imóveis foram assim enquadrados em consequência de estudos de renovação urbana nos bairros Bela Vista e Luz, e na Zona Metrô Leste/Oeste, ou em decorrência da existência de bens tombados pelo CONDEPHAAT. Até 1989,<sup>11</sup> 140 zonas haviam sido classificadas como Z8-200, abrangendo mais de 1000 imóveis, sendo 80% delas localizadas na área central.<sup>12</sup>

Quando foi concluída a listagem de bens culturais pelo município, em 1976, surgiram as primeiras propostas de utilização pontual do instrumento do “solo criado”, com vistas à neutralização das pressões imobiliárias sobre edificações antigas da área central, mas não ainda como forma de compensação econômica. (RODRIGUES, 2000, p. 83) As críticas à proteção do patrimônio como forma de esvaziamento do valor econômico de imóveis aprofundaram-se, em São Paulo, por ocasião do tombamento estadual da Casa Modernista da Rua Santa Cruz, em 1985. Esse ato ensejou contestação por parte do proprietário do bem, que conseguiu decisão judicial inédita, obrigando a Fazenda do estado de São Paulo a indenizá-lo. O episódio marcou uma transformação importante nas práticas de salvaguarda na cidade de São Paulo: a partir de então, estas se tornaram cada vez mais atreladas a medidas voltadas para a criação de mais-valia para os imóveis preservados, geralmente de natureza fiscal, como forma de compensar os proprietários. O entendimento da preservação como uma forma de

<sup>11</sup> Último ano do enquadramento de bens como Z8-200. (FENERICH, 2000, p. 53-77)

<sup>12</sup> Segundo informação da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – SEMPLA, em 2002.

cumprimento da função social da propriedade, que não gera direito a indenização ou compensação, e sim obrigações para o Estado e proprietários, mudou a partir de então. A conservação do patrimônio passou a ser abordada como atividade que não apenas deveria ser autossustentável, mas também rentável. Naturalmente, a crise financeira do país, aprofundada nos anos 1980, contribuiu para essa mudança. O tombamento como ferramenta de um Estado provedor começou a ser reformulado, sendo complementado por medidas compensatórias e incentivos à ação privada.

Os clamores por essas medidas levaram o município a promulgar, em 1984, a Lei nº 9.725, antes mesmo da efetivação de qualquer tombamento. A partir das citadas discussões sobre “solo criado”, esta lei instituiu a possibilidade de transferência de potencial construtivo de imóveis enquadrados como Z8-200 para outros situados no seu entorno, tomando-se como base o coeficiente de aproveitamento mais alto da zona de uso contígua. O potencial transferível foi calculado como o produto resultante da área do lote, multiplicada pelo coeficiente de aproveitamento da zona vizinha, descontada a área construída do imóvel preservado. A lei permitia a transferência de 60% desse potencial de modo integral ou em parcelas, ou 100%, no caso de imóveis destinados a uso público. Cada imóvel receptor poderia receber, no máximo, 25% a mais do que o coeficiente previsto para sua zona, e o proprietário beneficiado com a cessão de potencial seria multado caso não promovesse a conservação do imóvel protegido. A lei estabeleceu também a isenção de IPTU e de taxas municipais para imóveis preservados de uso residencial, mas, com base nesse instrumento, apenas uma operação de transferência de potencial foi realizada. Essa baixa utilização foi creditada à falta de divulgação do benefício e, principalmente, à falta de interesse por parte do mercado, pois só eram permitidas transferências dentro da mesma zona. Como a maioria dos imóveis protegidos localizava-se na área central, então já em franco processo de esvaziamento funcional e populacional, o instrumento não atendeu à demanda por ganhos de coeficiente localizada fora dessa área.

Lei nº 10.598, de 19/08/1988, concedeu desconto de 50% no IPTU, por um prazo máximo de dois anos, para imóveis restaurados, fossem preservados ou não. Entretanto, também dessa vez, apenas um prédio, na Rua Líbero Badaró, solicitou

o benefício.<sup>13</sup> Mas mesmo diante desses fracassos, os incentivos fiscais, a venda de potencial construtivo e, mais tarde, a liberação de índices urbanísticos, não mais deixaram de participar como itens essenciais das políticas de preservação em São Paulo. Contudo, até o começo dos anos 2000, a eficácia desses instrumentos foi baixa, devido à falta de dinâmica imobiliária da área central e à impossibilidade de vincular seus benefícios às demais áreas da cidade onde essa dinâmica era forte.

No entanto, apesar da falta de demanda pelos incentivos e vantagens concedidos, preferiu-se atribuir a maior parte da responsabilidade pelo esvaziamento e desvalorização da área central às restrições dos instrumentos de preservação e aos coeficientes de aproveitamento baixos. Embora o bairro dos Jardins fosse totalmente tombado e continuasse densamente habitado e com boa qualidade urbana, este fato não foi suficiente para se compreender e assumir que a verdade era outra: processos urbanos muito mais poderosos do que aqueles que a legislação de proteção é capaz deflagrar estavam por trás da situação esvaziada do centro. Aos investimentos públicos mal distribuídos, à falta de planejamento urbano global e de freio à ação do capital imobiliário, em sua contínua construção de espaços terciários, não foi atribuída qualquer responsabilidade. Do mesmo modo, a má distribuição de renda e a estagnação econômica tampouco foram culpadas.

Uma proteção mais ampla e conceitualmente mais abrangente do patrimônio paulistano surgiu, portanto, com a ação estadual e municipal desenvolvida a partir dos anos 1970, num contexto marcado pelas intervenções de renovação e de reurbanização decorrentes da implantação do metrô. Contudo, naquele momento, à exceção dos calçadões, então definidos como intervenções de revitalização e recuperação ambiental, pouquíssimas foram as operações de conservação do patrimônio,<sup>14</sup> podendo-se caracterizar esse período como um momento de levantamentos, estudos e de surgimento de uma consciência preservacionista no meio técnico municipal.

O Departamento do Patrimônio Histórico – DPH, primeiro serviço municipal voltado especificamente para a preservação do patrimônio, foi criado em 1975, mas sua ação efetiva só teve início na década seguinte, com a implantação do Inventário Geral do Patrimônio Ambiental, Cultural e Urbano da Cidade de São Paulo – IGEPAC, e com a criação do Conselho de Preservação do Município de

13 Informação fornecida por Décio Amadio, da Administração Regional da Sé, em entrevista realizada em 28 mar. 2002.

14 Apenas o viaduto de Santa Efigênia foi restaurado em 1978, no contexto das obras de implantação da Estação São Bento, do metrô.



<sup>15</sup> O IGEPAC foi implantado em 1983 e o tombamento municipal, a ser avaliado pelo COMPRESP e instruído pelo DPH, foi instituído pela Lei nº 10.032, de 27 de dezembro de 1985.

<sup>16</sup> Em 1993, foi aberto o processo de tombamento do bairro da Bela Vista.

<sup>17</sup> Resolução nº 11, do COMPRESP, de 16 de julho de 2002.

São Paulo – CONPRES.<sup>15</sup> Os primeiros tombamentos municipais, realizados em 1986, focalizaram imóveis de propriedade do município e pedidos originados em movimentos sociais de defesa do patrimônio. Nesse período, foram protegidos apenas pequenos conjuntos na área central, como o Largo de São Francisco e o Pátio do Colégio. Uma ação de proteção mais larga só teve início em 1992, por ocasião da implantação da Operação Urbana Anhangabaú.

O Vale do Anhangabaú foi tombado pelo município para preservar as manchas urbanas e os imóveis de valor histórico ali localizados, que seriam submetidos a essa Operação Urbana. A área protegida cobriu parte do perímetro inventariado pelo IGEPAC no centro e envolveu 292 imóveis (53 dos quais já haviam sido classificados como Z8-200, em 1975) e nove logradouros públicos, além de listar 258 imóveis para regulação de volumetria. (FENERICH, 2000, p. 149-150)

O COMPRESP tombou ainda, entre 1991 e 92, os Jardins América, Europa, Paulista e Paulistano, os bairros do Pacaembu e Perdizes e o núcleo da Freguesia do Ó.<sup>16</sup> Até o final dos anos 1990, o município havia realizado 133 tombamentos, a maioria dos quais correspondendo a bens protegidos pelo CONDEPHAAT, com 75 deles situados na área central. Em 2002, em meio à implantação de um programa de reabilitação do centro que previa várias intervenções urbanísticas, foi aberto o processo de tombamento da área do centro velho, envolvendo 147 edificações, seis praças, o Parque D. Pedro II, 20 obras de arte localizadas em logradouros públicos e os viadutos Boa Vista, 25 de Maio, Brigadeiro Luís Antônio e Dona Paulina.<sup>17</sup>

Tanto as Z8-200 quanto os tombamentos municipais decorreram de situações que não retratavam os estudos desenvolvidos pelos órgãos de preservação do estado e do município, tendo sido bastante influenciados pela necessidade de proteger imóveis e sítios em face de situações de renovação urbana e outras ameaças. (FENERICH, 2000, p. 74) Apesar da efetivação dessas medidas preservacionistas e do seu caráter preventivo, o patrimônio protegido da área central não foi, contudo, seriamente ameaçado nem pelas obras do metrô, nem pelos incentivos à deflagração de processos de renovação e de retomada da produção imobiliária, implementados nos anos 1990.

## A Operação Urbana Anhangabaú

A reurbanização do Vale do Anhangabaú (Foto 49) foi a primeira intervenção de peso no centro de São Paulo depois da implantação do metrô. Inaugurada em 1991, na gestão da prefeita Luiza Erundina, a iniciativa foi destinada a conter a deterioração do centro, melhorar sua qualidade ambiental e valorizar suas referências culturais. (AMADIO, 1998, p. 62) Ainda em consonância com as ideias de descongestionamento do centro, o projeto do novo Anhangabaú canalizava o tráfego de passagem num túnel construído no fundo do vale, a ser coberto por uma laje-jardim destinada a atividades de lazer, encontros e shows, e que funcionaria, ainda, como conexão de pedestres entre o centro velho e o centro novo. Em continuidade com as propostas dos calçadões nos anos 1970, o trecho que ligaria a Avenida São João ao Vale do Anhangabaú seria também transformado em via de pedestres e denominado “Boulevard São João”.

Para a conclusão das obras, o município lançou mão de um instrumento chamado “operação urbana”,<sup>18</sup> concebido como ferramenta que possibilitaria dividir com o capital imobiliário e proprietários urbanos os custos de produção ou de recuperação de espaços – liberando recursos orçamentários para a realização de obras sociais. (SOUZA, 2002, p. 277) O uso desse instrumento foi possível com a aprovação da nova Lei Orgânica do Município de São Paulo, em abril de 1990. Os poucos recursos orçamentários do município e o grande número de problemas sociais existentes na cidade justificaram, à época, essa forma de captação. Estimadas em US\$ 32.086,00 milhões, as obras contemplavam a complementação da reurbanização do vale, a restauração de esculturas e a implantação de mobiliário, além da execução de obras de manutenção e de microdrenagem.<sup>19</sup> Esperava-se que esses investimentos, que visavam também à preservação dos imóveis de valor histórico e cultural, promovessem um melhor aproveitamento dos imóveis vagos ou subutilizados existentes na área.

A lei que instituiu a Operação Urbana Anhangabaú<sup>20</sup> criou três mecanismos para incentivar investimentos privados e obter recursos para as obras previstas. O primeiro previu a possibilidade de flexibilização da legislação urbanística

18 Exposição de motivos do Projeto de Lei nº 226/90, que encaminhou a minuta de lei da Operação Urbana Anhangabaú à Câmara Municipal.

19 Ver quadro constante do Anexo 1 da Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991, que instituiu a Operação Urbana Anhangabaú.

20 Lei nº 11.090/91.

21 De acordo com a Lei de Zoneamento de 1972, o coeficiente de aproveitamento máximo da área (classificada como Z5) era 4. Para os casos de transferência de potencial, esse coeficiente de aproveitamento foi aumentado para 6.

22 Foi previsto um desconto de 40% para quem realizasse operações de regularização de intervenções no primeiro ano da Operação Urbana.

23 Até 1996, apenas 9.588 m<sup>2</sup>, em dois terrenos, haviam sido regularizados e sete termos de compromisso haviam sido firmados, correspondendo a uma arrecadação total de R\$ 7.293.819,93. Informação fornecida por Décio Amadio, da antiga Administração Regional da Sé, em entrevista realizada em 28 mar. 2002.

24 Lei nº 10.209, de 1986, substituída pela Lei nº 11.773, de 18/05/95. A flexibilização de índices urbanísticos poderia ser feita em locais de interesse do proponente, desde que este construísse determinado número de habitações de interesse social ou depositasse quantia equivalente no Fundo Municipal de Habitação – FMH.

vigente, com vistas a um maior aproveitamento do solo e à regularização de intervenções, em troca do pagamento de uma contrapartida financeira ao município. O segundo instituiu a transferência do potencial construtivo de imóveis de valor histórico para outras zonas da cidade, condicionadas à restauração do bem preservado;<sup>21</sup> e o terceiro possibilitou a cessão onerosa, por parte do município, de espaço aéreo e subterrâneo na área delimitada pela operação. A contrapartida foi fixada em, no mínimo, 60% do valor econômico atribuído ao benefício concedido e 200% desse valor para os casos de regularização de intervenções.<sup>22</sup> No caso de intervenções que envolvessem áreas de habitações subnormais, os proponentes deveriam incluir em seu escopo a solução do problema habitacional dos moradores. Essas disposições deveriam vigorar por apenas três anos.

A Operação Urbana Anhangabaú colocou à disposição do setor privado, dentro do seu perímetro, 150.000 m<sup>2</sup> de área construída adicional além do permitido legalmente (Mapa 13). Esse montante foi calculado com base em estimativa técnica otimista relacionada à expectativa de adesão da iniciativa privada, vinculando-se ainda à ideia de se preencher falhas e rupturas existentes na configuração de algumas quadras. A operação foi, entretanto, como observou Rolnik, um “fracasso de bilheteria”. (FRÚGOLLI JÚNIOR, 2000) Não despertou o interesse da iniciativa privada, em que pese o estoque de área oferecido, bem acima do permitido então pelo zoneamento. Até 1996, quando da extinção da operação, apenas 13,12% desse estoque haviam sido utilizados.<sup>23</sup>

Diferentemente das “Operações Interligadas”, que permitiam flexibilizar a regulação urbanística de modo pontual em área de interesse do empreendedor ou proponente, nas Operações Urbanas os benefícios estavam atrelados a uma determinada área, que poderia ou não despertar o interesse de investidores. Parafraseando Rolnik, o relativo “sucesso de bilheteria” das Operações Interligadas, instituídas pela chamada “Lei do Desfavelamento”, de 1986,<sup>24</sup> se vinculou justamente a essa possibilidade. Como mostrava relatório da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – SEMPLA, a maior parte dessas operações

concentrou-se, então, no setor Sudoeste da cidade, sabidamente a área mais disputada pelo mercado imobiliário.<sup>25</sup>

Ainda na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), com Marilena Chauí como Secretária Municipal de Cultura, alguns edifícios importantes do centro foram restaurados, como o Teatro Municipal (Foto 50), a Biblioteca Mário de Andrade, a Casa da Marquesa de Santos (Foto 51) e o Palácio das Indústrias – para instalação da sede da prefeitura –, mas sem recursos gerados pela Operação Urbana Anhangabaú. Paralelamente a essas intervenções, a prefeitura desenvolveu o Projeto “Eixo Sé-Arouche”, o primeiro, em São Paulo, a buscar a requalificação e a manutenção de espaços públicos do centro mediante a colaboração de usuários, moradores e iniciativa privada (Foto 52 e 53).<sup>26</sup> Tomando como modelo a experiência do Corredor Cultural do Rio de Janeiro, o projeto destinava-se a resgatar a feição de imóveis e logradouros por meio da desobstrução e recuperação de fachadas encobertas por anúncios, do ordenamento e da padronização dos elementos que equipam o espaço público. (ABRAHÃO, 1999, p. 54)

Pensado inicialmente para o núcleo principal do centro (distritos Sé e República), o projeto acabou sendo reduzido ao eixo que liga a Praça da Sé ao Largo do Arouche, incluindo a Rua São Bento (Mapa 14). Essa escolha visou à requalificação da expansão do centro velho para o centro novo e a criar sinergia com as obras de reurbanização do Vale do Anhangabaú, ampliando a área requalificada do centro. (AMADIO, 1998, p. 88-89) Desenvolvido entre 1990 e 1992, o Projeto Sé-Arouche foi a primeira intervenção em área do centro antigo a ter explicitamente o patrimônio como foco. O projeto pretendia obter participação ampla dos moradores e usuários, mas acabou contando apenas com a parceria dos comerciantes da Avenida Vieira de Carvalho e da Rua e do Largo do Arouche, que arcaram com os custos de remanejamento de anúncios, recomposições de fachadas e doação de plantas para espaços públicos. As demais intervenções, como recomposição de calçadas, substituição de iluminação e paisagismo, ficaram a cargo da prefeitura. Diferentemente do Corredor Cultural do Rio, o projeto não utilizou incentivos fiscais. Ficaram isentos do pagamento de parte do IPTU apenas os imóveis individualmente preservados, contidos na área do projeto.

<sup>25</sup> Até 1995, Operações Interligadas contabilizavam 425 propostas protocoladas, 99 termos de compromisso concretizados e R\$ 46.905.350,00 em contrapartidas aprovadas, correspondendo a 5.548 habitações de interesse social. (SÃO PAULO, 1996, p. 4-7)

<sup>26</sup> O projeto foi oficialmente instituído pelo Decreto 29.851, de 21 de junho de 1991.

Nas ruas Direita e de São Bento, o Projeto Sé-Arouche não logrou estabelecer parcerias, e os anúncios foram remanejados apenas a partir da aplicação das multas previstas na legislação implantada pelo projeto. (ABRAHÃO, 1999, p. 59-62) Na Rua do Arouche, os comerciantes participaram porque viram na ação a possibilidade de transformar a via num *shopping* a céu aberto, voltado para uma clientela mais abastada. Já os comerciantes da Avenida Vieira de Carvalho enxergaram a possibilidade de “limpar” a rua dos usos e usuários indesejáveis, como cines pornôns, fliperamas, camelôs, prostitutas e mendigos, resgatando o glamour que o logradouro tinha nos anos 1950. O projeto melhorou o aspecto geral de algumas vias, mas, onde foi executado, não logrou alterar o perfil dos usuários nem impedir o avanço dos camelôs no espaço público, como desejavam os comerciantes. (ABRAHÃO, 1999, p. 69)

A implantação desse projeto ocorreu no período em que muitas empresas se retiravam do centro em direção ao setor Sudoeste, aumentando o quadro de esvaziamento da área. A participação dos comerciantes no projeto constituiu uma primeira reação da iniciativa privada local a esse êxodo, apoiada pelas várias intervenções públicas em curso. Essas intervenções, ainda que não estivessem articuladas num plano de conjunto, influenciaram o setor privado a formar organizações como a Associação Viva o Centro, criada para estabelecer um canal de interlocução entre empresários e poder público. (AMADIO, 1998, p. 119)

Num folheto produzido pela prefeitura, em 1992, intitulado “Eixo Sé-Arouche – Programa Piloto de Ordenação da Paisagem da Área Central”, Ermínia Maricato, então secretária municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano, avaliava que, com esse projeto, haviam sido dados importantes passos para reverter a tendência de deslocamento de atividades do centro para o eixo Sudoeste, impulsionado pela especulação imobiliária. Embora o futuro imediato tenha mostrado que esses passos não resultaram na reversão dessa tendência, as intervenções municipais do começo dos anos 1990 colocaram o centro como um território que valia a pena disputar. Os contornos e atores dessa disputa serão retratados a seguir.

## A Associação Viva o Centro e a “requalificação estratégica” do centro

Os projetos e investimentos municipais concentrados no início dos anos 1990 sinalizaram uma firme disposição do setor público de investir no centro, fazendo com que alguns empresários locais percebessem a possibilidade concreta de revalorização do seu patrimônio imobiliário. Para participar e influir nos rumos dessa política de requalificação foi fundada, em 1991, a Associação Viva o Centro.

Composta principalmente de empresários do setor financeiro e por escritórios de advocacia que resistiram ao êxodo de instituições do centro, a também chamada “Sociedade Pró-Revalorização do Centro de São Paulo” foi organizada com o objetivo de criar um canal de interlocução entre a sociedade civil e o poder público. Capitanada e animada por Henrique Meirelles, então presidente do Bank Boston, a associação apresentava-se como uma ONG voltada para a elaboração de diagnósticos e para a sugestão de políticas para o poder público. (FRÚGOLI JÚNIOR, 2000, p. 73) Mediante a promoção de eventos e debates, que reuniam especialistas, empresários, acadêmicos, representantes do setor público e da sociedade, a associação tinha como meta a construção de consensos sobre os rumos da requalificação e da revalorização do centro.

De início, a Viva o Centro adotou uma linha de defesa do caráter metropolitano do centro, baseada numa concepção de São Paulo como cidade mundial. O centro antigo era imaginado como um nó articulado à rede econômica global, que deveria ser capacitado a criar uma imagem positiva da cidade, tanto para o empresariado estrangeiro viajando a negócios como para turistas e visitantes. A associação apostava na tendência mundial de revalorização das áreas centrais, num momento, contudo, em que a própria matriz do Bank Boston, nos EUA, queria transferir o banco para a Av. Berrini. Acreditava-se que, em dez anos,<sup>27</sup> se poderia reverter o processo de desvalorização da área, desde que se animasse o mercado e se influísse nas políticas públicas. Entre 1993 e 2000, foi isso o que a Associação fez.

A requalificação e a valorização sustentada do centro, do ponto de vista da Viva o Centro, seriam decorrência de um conjunto de medidas e projetos estratégicos

<sup>27</sup> A informação de que a matriz queria a ida do banco para a Av. Berrini, em 1991, e que Meirelles pediu dez anos de prazo, foi fornecida por Jule Barreto, editor da Revista URBS, da Associação Viva o Centro, em entrevista concedida em 22/03/2002. Em editorial, Henrique Meirelles confirma a informação. (UMA ARRANCADA..., 1998)

28 O Programa de Ações Locais, da própria Associação Viva o Centro, o Programa Centro Seguro e o projeto Polo Luz, em parceria com o Governo do Estado, e o Projeto Travessia, de assistência a moradores e crianças de rua, em parceria com outras ONGs.

29 O ProCentro, analisado a seguir, foi criado para ser a agência de desenvolvimento do centro, mas não logrou funcionar como tal, entre outras razões, por falta de parceiros interessados em novos negócios nessa área.

envolvendo modificação da legislação urbanística, implantação de medidas de incentivo, criação de instância especial de gestão do centro, fortalecimento da segurança pessoal e patrimonial, tratamento e limpeza de espaços públicos, eliminação de toda e qualquer forma de comércio informal, solução do problema dos mendigos e moradores de rua, criação de facilidades para a circulação e estacionamento de veículos particulares, preservação de imóveis de valor histórico, criação de polos de consumo cultural e lazer, e promoção do uso residencial de padrão elevado. Em outras palavras, um vasto programa de retomada de funções perdidas ou esvaziadas e de mudança do perfil geral de uso do centro, que era, como já mencionado, marcadamente popular.

Durante as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta (1993-1996 e 1997-2001), entretanto, o centro não constituiu uma prioridade de governo. Notadamente com Maluf, importantes recursos municipais foram canalizados para obras viárias e de infraestrutura no setor Sudoeste, promovendo ainda mais a valorização fundiária e imobiliária dessa área, bem como aprofundando o processo de deslocamento de funções centrais para essa região. (MARICATO, 2000, p. 141-142) Embora não tenha conseguido influenciar a aplicação de recursos públicos significativos na valorização do centro, a Associação Viva o Centro investiu na implantação, por parte do poder público, de medidas consideradas fundamentais, como: a criação de uma agência de desenvolvimento para o centro; de um programa estratégico de requalificação; e de mecanismos para a atração de investimentos e incentivo à ação privada. Outros pontos focais da agenda dessa organização foram o apoio a iniciativas e projetos do governo estadual ou a ações em parceria com outras instituições não governamentais.<sup>28</sup> Entre esses projetos e iniciativas, o ProCentro,<sup>29</sup> a Lei das Fachadas, a Operação Urbana Centro e os planos para a área da Luz informam bastante bem sobre as características do projeto de revalorização do centro defendido pela Associação Viva o Centro, e sobre como o poder público, entre 1993 e 1999, se colocou à sua disposição.

## O ProCentro

Em 14 de julho de 1993, o prefeito Paulo Maluf baixou três decretos,<sup>30</sup> criando, simultaneamente, o Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo – ProCentro; a Comissão ProCentro,<sup>31</sup> para coordenação e aprovação das intervenções na área do programa; e 15 polos de recuperação urbana para atuação prioritária (Foto 54).<sup>32</sup> Montado com um perfil de programa de gestão e intervenção físico-territorial estratégico, o ProCentro previa, além desses polos de intervenção, ações de recuperação de fachadas; elaboração de legislação de incentivos fiscais e outras formas de estímulo à restauração de imóveis privados; elaboração de normas diferenciadas para anúncios; regulamentação de intervenções viárias e de inserção de equipamentos e mobiliário urbano; ampliação da arborização; projeto de iluminação e recomposição de calçadas; aprimoramento da limpeza pública; desenvolvimento de plano de incentivo à cultura, lazer e turismo; e melhoria do sistema de segurança pública. (SÃO PAULO, 1993) O objetivo dessas ações era melhorar as condições ambientais do centro, prevenir a deterioração e a desvalorização imobiliária da área, ordenar a paisagem urbana e dar melhores condições de funcionamento para usos existentes e outros a serem incentivados. O programa previa uma Área Especial de Intervenção que envolvia o setor da Operação Urbana Anhangabaú e estendia seus limites ao Parque D. Pedro II, a Leste, e ao Largo do Arouche, a Oeste (Mapa 15).

A partir de um diagnóstico no qual se analisava a deterioração ambiental e paisagística da área central, as dificuldades de acesso, circulação e estacionamento, bem como a obsolescência e insuficiência do estoque imobiliário, foram estabelecidas diretrizes de intervenção e recomendadas ações específicas. Essas ações e diretrizes revelam que o projeto de preservação do ProCentro – na realidade, uma institucionalização das ideias do setor empresarial e financeiro para o centro – correspondia a um projeto de modernização e renovação. A conservação do patrimônio urbano limitava-se à recuperação de fachadas, recomendando-se “novas construções sofisticadas” como forma de dinamizar o tecido antigo e garantir a “qualidade” do espaço preservado. (SÃO PAULO, 1993, p. 6-7) No item relativo ao estoque imobiliário da área central – que, a despeito do número crescente de edifícios vazios, era definido como insuficiente –, defendia-se a modernização das

30 Decretos nº 33.389/93, nº 33.390/93 e nº 33.391/93.

31 A comissão foi formada pelas Secretarias Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, de Cultura – SMC, de Planejamento Urbano – SEMPLA, das Administrações Regionais – SAR; pela Companhia de Engenharia e de Tráfego – CET; pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB; pela Associação Viva o Centro; e pelo Sindicato das Empresas de Publicidade do Estado de São Paulo.

32 Polo 1 – Praça do Patriarca; Polo 2 – Praça Ramos de Azevedo/Largo do Paissandu; Polo 3 – Avenida São João; Polo 4 – Praça Antônio Prado/Largo do Café; Polo 5 – Largo de São Bento; Polo 6 – Anhangabaú; Polo 7 – Praça da Sé/Pátio do Colégio/Largo da Misericórdia; Polo 8 – Largo de São Francisco; Polo 9 – Largo de Santa Efigênia; Polo 10 – Praça Fernando Costa; Polo 11 – Parque D. Pedro II; Polo 12 – Praça da República; Polo 13 – Praça João Mendes/Viaduto D. Paulina; Polo 14 – Largo do Arouche; Polo 15 – Praça D. José Gaspar.



33 Depoimento de Helena Menna Barreto Silva, em entrevista concedida em 20/03/2002.

edificações existentes e a construção de novas com o porte e a qualidade necessários às empresas que se pretendia manter e atrair para o centro. Para tanto, se recomendava a criação de um ambiente legal adequado, a revisão dos critérios de tombamento incidentes na área e a ampliação da Operação Urbana Anhangabaú para o conjunto dos distritos Sé e República – apesar do seu fracasso financeiro. A nova operação urbana seria, entretanto, mais atraente, com incentivos para a instalação de atividades, com contrapartida reduzida ou nula; isenção de IPTU ou ISS; estímulo ao aumento do número de edifícios com garagens, de vagas nas vias públicas e estímulo à construção de estacionamentos subterrâneos; implantação de solução para o excesso de comércio ambulante e incentivos à preservação de imóveis tombados. (SÃO PAULO, 1993, p. 6-7) Além dessas medidas necessárias à atração de investimentos, propunha-se ainda que a nova iniciativa redefinisse o programa de obras da antiga Operação Anhangabaú, de modo a justá-lo ao novo plano estratégico.

O escopo do programa, lançado em 1993, atendia, em suma, a todos os pontos da agenda da Associação Viva o Centro, sendo por isso considerado por alguns um produto de suas concepções. (AMADIO, 1998, p. 125) Durante todo o período de 1993 a 2000, contudo, a Prefeitura de São Paulo manteve uma atitude ambígua com relação ao centro, incentivando as ideias da associação e, ao mesmo tempo, abandonando a área à própria sorte, sem a realização dos investimentos que seriam importantes para a melhoria do seu quadro. Assim, o ProCentro acabou funcionando como uma instância voltada para a administração do dia a dia do setor, decepcionando a própria associação que o concebeu. Para alguns observadores, até 1999, ele funcionou como um mero braço institucional da Viva o Centro, que acompanhava e comandava suas políticas.<sup>33</sup>

O balanço das atividades do ProCentro, até o ano 2000, mostra que o programa se caracterizou pelo incentivo à recuperação de fachadas, pelo apoio à restauração de alguns monumentos e pela reformulação de terminais de ônibus no centro (Apêndice D). Um saldo, portanto, muito aquém do pretendido no seu documento inicial. Sua principal herança foi uma proposta de empréstimo encaminhada ao Banco Interamericano de Desenvolvimento que impulsionou o desenvolvimento de novo programa de reabilitação da área central. Embora muito criticado,

o ProCentro não foi extinto com o fim da administração de Celso Pitta (1997-2001), permanecendo, apesar de reformulado e com novos objetivos, no governo municipal iniciado em 2001.

## A Operação Urbana Centro

Em 1997, duas importantes medidas defendidas pela Associação Viva o Centro foram viabilizadas: a Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997, que criou a Operação Urbana Centro, e a Lei nº 12.350, da mesma data, que concedeu isenção total de IPTU para quem promovesse a recuperação de fachadas de imóveis localizados no centro.

O fraco desempenho da Operação Anhangabaú não desanimara os defensores desse tipo de estratégia de obtenção de recursos, avaliando-se que o pouco interesse do setor privado pelas vantagens oferecidas naquela operação decorria da situação econômica do país e de uma desconfiança do mercado quanto à firmeza do propósito do poder público de requalificar a área, o que seria perfeitamente superado com o desenvolvimento do programa do ProCentro. Embora este último houvesse avançado muito pouco, em 1997, a Operação Urbana Centro ainda parecia um poderoso agente de transformação do quadro de desvalorização do centro.

A nova operação foi apresentada ao público como instrumento de incentivo à produção imobiliária e à preservação do patrimônio, destinado a reforçar a importância da área central, tornando-a atraente para investimentos. (EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO, [199- ], p. 1) Os limites da Operação Anhangabaú foram ampliados, envolvendo agora os distritos Sé e República, além de trechos de Santa Efigênia, Brás, Bela Vista e Liberdade. A antiga área de atuação do ProCentro tornou-se uma “Área de Especial Interesse” da nova operação (Mapa 16).

As diretrizes urbanísticas e os mecanismos de incentivo da Operação Urbana Centro são semelhantes aos da Operação Anhangabaú, porém com algumas modificações essenciais: enquanto nesta última se admitia uma alteração de coeficiente de aproveitamento que poderia ser vista como discreta, na Operação Urbana Centro se estabeleceu limites bem mais largos, isentando-se ainda os empreendedores do pagamento de contrapartida por três anos.<sup>34</sup> Na nova lei, foi fixada uma contrapartida menor do que na Operação Anhangabaú, correspondendo a 50%

<sup>34</sup> Durante 36 meses a partir da promulgação da Lei, as propostas de modificação dos novos parâmetros incidentes na Área de Interesse Especial ficariam isentas de qualquer contrapartida, excetuando-se as propostas de regularização e cessão de espaço público. A partir desse prazo, sofreriam descontos decrescentes (80% em 2001, e 60% em 2002; 40% e 20% para 2003 e 2004).

35 Na Operação Anhangabaú, eram 60% e 200%, respectivamente.

36 Antes dessa ação, quatro propostas de transferência de potencial haviam sido aprovadas, referentes ao Hotel Atlântico, na Av. São João; a três sobrados na Rua Bento Freitas; ao antigo prédio do Estadão; e ao edifício na Rua Álvares Penteado, onde foi instalado o Centro Cultural Banco do Brasil. Entre as propostas em estudo, estavam incluídas as das estações da Luz e Júlio Prestes.

do benefício auferido, no caso de propostas de modificação de índices, e a 100% para as regularizações.<sup>35</sup> O coeficiente de aproveitamento foi ampliado de 4 para 6, nos usos residencial e misto, sem necessidade de pagamento de contrapartida, podendo ser aumentado em mais 6 pontos no caso de construção de garagem. Este coeficiente foi também ampliado para 12 nas instalações hoteleiras, incluindo serviços e garagens. Áreas destinadas a salões de festas, cinemas, teatros e anfiteatros, salas de espetáculos, auditórios, museus e creches, assim como áreas destinadas à fruição pública, foram desconsideradas no cálculo do coeficiente e dispensadas de estacionamentos.

A principal inovação desta operação em relação à do Anhangabaú está no cálculo instituído para a cessão de potencial construtivo de imóveis preservados e na possibilidade de transferência desse potencial para outras áreas da cidade. Tendo como mote a preservação, a lei criou, de fato, vantagens notáveis para investidores interessados em aumentar a possibilidade de aproveitamento do solo em zonas de interesse imobiliário. Para imóveis preservados, cujo coeficiente de aproveitamento efetivo seria igual a 7,5, foi estabelecido o coeficiente 12. Para imóveis cujo coeficiente efetivo ultrapassasse 7,5, foi estabelecida uma possibilidade de transferência correspondente a 60% da possibilidade de construir até 12 vezes a área do lote, somada a 40% dessa possibilidade entre 12 e 15 vezes a área do lote, e somada a 20% do excedente a 15 vezes essa área (Figura 1). Com a Operação Urbana Centro, portanto, um vasto estoque de potencial construtivo foi criado para incentivar a realização de operações interligadas entre o centro e outras zonas da cidade. Não é necessário ressaltar o quanto a medida agradou a proprietários de bens tombados do centro e a incorporadores ávidos por mais coeficiente de aproveitamento em áreas de maior dinâmica imobiliária, especialmente depois da extinção das operações interligadas. Contudo, uma ação de inconstitucionalidade, impetrada pelo Ministério Público em 1999, revogou os artigos da lei que regulamentavam esse mecanismo, tornando válidas as transferências de potencial apenas dentro da própria zona da operação. Essa medida suspendeu a tramitação de 25 propostas que já estavam encaminhadas e impediu o surgimento de novas.<sup>36</sup>

Com a aprovação do Plano Diretor Estratégico da cidade, em 2002, o problema da inconstitucionalidade da transferência de potencial entre zonas diferentes foi contornado. Entretanto, como as áreas receptoras que foram

estabelecidas não correspondiam necessariamente às de grande interesse imobiliário,<sup>37</sup> a cessão de potencial de imóveis preservados passou a concorrer com a outorga onerosa de área construída que foi instituída neste plano diretor. Como mostra tabela 30, a demanda por compra de potencial construtivo no centro – sobre a qual não incidiram questionamentos jurídicos – foi baixa, registrando-se, em cinco anos de vigência da Operação Urbana Centro (1997-2002) apenas 33 propostas encaminhadas, das quais somente cinco puderam ser aprovadas.

As diretrizes urbanísticas dessa operação incentivavam a abertura de praças e passagens para pedestres no interior das quadras e a interligação entre elas, bem como estimulavam o remembramento de lotes. Os remembramentos que alcançassem uma área mínima de 1.000 m<sup>2</sup> geravam direito a uma área construída adicional, livre de contrapartida, correspondente a 10% da área de cada lote original até o limite máximo de 100% da área total resultante. A construção de habitações e garagens foi também incentivada e o comércio atacadista proibido. A Operação Urbana Centro estabeleceu que propostas que atingissem áreas de cortiços deveriam contemplar a solução do problema habitacional dos moradores num perímetro de 500 m do local, sem ônus para a prefeitura e sem prejuízo do pagamento da contrapartida. Essa disposição, que visava a desestimular a expulsão de moradores de baixa renda, não foi, entretanto, concebida como um incentivo à solução do problema, pois, diante das vantagens oferecidas em outros setores, as situações que envolvessem habitações subnormais tenderiam a ser evitadas pelos possíveis investidores.

No cômputo geral, como visto, os parâmetros criados pela Operação Urbana Centro foram bem mais permissivos do que os da Operação Anhangabaú e até mais agressivos, em relação às vantagens oferecidas à produção imobiliária. O fracasso financeiro dessa nova operação urbana tornou-se, à época, um importante indicador, tanto dos termos da disputa pelo território do centro e dos limites desse tipo de instrumento quanto da dinâmica de investimentos imobiliários na cidade de São Paulo. Durante o período 1997-2000, ou seja, durante o intervalo que inclui os três primeiros anos da Operação Urbana Centro, a taxa de desocupação no centro dobrou em relação aos anos 1980, (SÃO PAULO, 2001a, p. 83) e as operações realizadas foram, como visto, muito poucas. A Operação Urbana Centro confirmou, portanto, que apenas incentivos, por maiores que sejam, não revertem tendências de urbanização

37 Só poderão, em princípio, receber potencial construtivo de outras áreas faixas de 300 m ao longo dos eixos de transportes públicos e áreas num raio de 600 m a partir de estações de metrô ou de transporte ferroviário.

38 Amadio (1998, p. 129) entende que os investimentos públicos feitos no setor Sudoeste (complexo de túneis e a nova Avenida Faria Lima) canalizaram os negócios imobiliários para o setor, e avalia que a ausência de investimentos no centro, no período Maluf/Pitta, teria sido um fator de não atração do mercado imobiliário.

e de produção imobiliária, especialmente se o nível de crescimento econômico geral for baixo e se os investimentos públicos criam situações mais favoráveis em áreas de dinâmica imobiliária consolidada. Mostrou ainda que as operações urbanas só funcionam como instrumentos de obtenção de recursos quando os interesses do setor público e privado coincidem com respeito à produção de determinado espaço ou quando este se insere num vetor de produção imobiliária já instalado. Quando isso não ocorre, a operação simplesmente não cria a dinâmica esperada. Mas mesmo quando esta é bem sucedida, o retorno efetivo para o poder público e para a coletividade pode ser considerado pequeno, em comparação com os benefícios que podem ser auferidos pelo mercado imobiliário. (CARDOSO apud SOUZA, 2002, p. 276-277) Ao lado disso, a perda de *status* do centro antigo ao longo do processo de formação de novos centros na cidade influencia, de modo não negligenciável, a decisão locacional de empreendimentos e empresas. Esses fatos, somados à mentalidade de valorização da novidade, que é dominante nos segmentos de maior renda, explicam, bem melhor do que a falta de investimentos públicos, o desinteresse da iniciativa privada pela produção imobiliária no centro antigo. Ainda que, no período de 1993 a 2000, tais investimentos tenham, de fato, diminuído, nunca pararam de ser feitos, especialmente em termos de equipamentos culturais.<sup>38</sup> Se, contudo, a Operação Urbana Centro tivesse sido um sucesso, ao isentar o pagamento de contrapartidas por três anos e ao oferecer descontos por mais três, tampouco teria funcionado como instrumento de obtenção de recursos para que mais investimentos públicos fossem viabilizados. De todo modo, o fato de o Ministério Público ter revogado os mecanismos de transferência de potencial construtivo de imóveis preservados para outras áreas da cidade não permite uma análise completa da eficácia desta operação urbana em termos da produção de recursos para a conservação do patrimônio do centro.

A despeito dos mecanismos de incentivo à conservação do patrimônio, caso tivesse funcionado, a operação urbana teria redundado muito mais em renovação do que em preservação do tecido do centro. Como observa Silva (2000, p. 33-34), a lei não introduziu nenhuma vantagem para a realização de reformas ou reciclagens de edifícios privados, incentivando, na realidade, a demolição e a reconstrução. Os pesados incentivos ao remembramento de lotes e à reconstrução de edifícios existentes favorecem, sem dúvida, processos de valorização do solo, mas prejudicam,

por exemplo, programas de aproveitamento do estoque edificado existente para uso habitacional, por falta de condições de competição na aquisição de prédios vazios e terrenos, com empreendimentos mais rentáveis.

Presentes nas discussões dos anos 1980 sobre a possibilidade de se criar condições para um desenvolvimento urbano socialmente menos desigual e previstas, desde então, em vários documentos de planejamento, as operações urbanas e interligadas começaram a ser implantadas nas grandes cidades somente no final daquela década, e as experiências práticas têm suscitado avaliações mais negativas do que positivas. Se bem conduzidas, essas operações podem ser, de fato, importantes instrumentos para uma distribuição mais igualitária dos custos e benefícios da urbanização, mas, como observa Piccini (1999, p. 128), diante da falta de mecanismos consagrados para o balizamento da relação setor público/setor privado; das falhas no método de avaliação das contrapartidas; da criação de “nichos de negociação”; e da falta de transparência nos processos, tais operações têm sido avaliadas como instrumentos limitados e problemáticos. Ao lado disso, sem estarem atreladas a estudos que permitam compreender a inserção do território focalizado no conjunto produtivo da cidade, e a dinâmica urbana de expansão e produção imobiliária, tendem a ser inócuas como instrumentos de obtenção de recursos e de revitalização urbana.

Com a aprovação da Operação Urbana Centro, retomou-se a tradição de verticalização do centro e abandonou-se, definitivamente, a ideia de sua saturação, estimulando-se a criação de um novo centro sobre o antigo, como forma de valorizá-lo e capacitá-lo a gerar a receita para sua própria conservação. Mas o desinteresse do mercado pela nova operação abalou os argumentos dos defensores dessa tese e a crença da cúpula da Associação Viva o Centro na inexorável valorização imobiliária da região. Em 2001, o Bank Boston anunciou, finalmente, a mudança de sua sede para a Marginal do rio Pinheiros, deixando seu edifício na Rua Líbero Badaró para uma universidade. O prazo de dez anos para a reversão do “quadro deteriorado” do centro havia se esgotado.

É interessante observar que, à medida que sua agenda para a revalorização do centro foi se implantando e, ao mesmo tempo, por forças superiores, foi se inviabilizando, o discurso da Associação Viva o Centro foi também mudando. Inicialmente calcado no retorno de funções e no resgate do centro como núcleo

39 Ver Panorama, URBS, São Paulo, 1997-2002. Editoriais publicados no período de ago.1997 a mar./abr. 2002.

40 Lei nº 10.598/1988.

metropolitano de uma cidade mundial, o discurso migrou, a partir de 1999, para o reforço de sua vocação turística, cultural e de sede de ensino superior, como solução para uma inserção competitiva num sistema de centralidades urbanas de caráter complementar. Somente no final de 2001, quando uma nova administração municipal começou a divulgar seus planos de desenvolvimento do uso habitacional de interesse social no centro, é que a associação retomou sua proposta inicial para a área, opondo-a ao futuro do centro como um “mero bairro de moradia”.<sup>39</sup>

Aprovada juntamente com a Operação Urbana Centro, a Lei nº 12.350/1997 ampliou as disposições anteriores,<sup>40</sup> fixando a isenção de 100% do IPTU, por um prazo de 10 anos, para proprietários ou patrocinadores da recuperação externa de edifícios preservados localizados na Área de Especial Interesse da Operação Urbana Centro. O benefício foi estendido àqueles que já haviam realizado esse tipo de serviço, em data anterior, e estariam mantendo o imóvel conservado. Esta lei introduziu várias novidades com relação às anteriores, que instituíram incentivos fiscais à atividade de preservação na cidade. Em primeiro lugar, vinculou a isenção total do imposto apenas à recuperação e conservação externa dos edifícios e, em segundo, desvinculou o benefício fiscal do bem preservado, permitindo o seu usufruto em outro imóvel qualquer. Para tanto, a conservação das fachadas de um imóvel preservado geraria um “certificado de isenção” que poderia ser usado para pagar ou abater o valor do IPTU de outro imóvel pertencente a quem patrocinasse a intervenção, mesmo se localizado fora do centro. Em suma, instituiu-se uma espécie de operação fiscal interligada, por meio da criação de um papel comercializável no mercado que permitia isenção sobre isenção, aumentava o montante de renúncia fiscal e, na prática, estendia o benefício a imóveis não preservados.

Esta “Lei das Fachadas” – como ficou conhecida – complementou a Operação Urbana Centro em termos da concessão de vantagens à iniciativa privada, dessa vez no plano fiscal. Da forma como foi aprovada, constituiu um verdadeiro plano decenal de drenagem de receita fiscal, em tempos de dinheiro público curto e orçamento comprometido. Foi regulamentada pelo Decreto nº 37.302, de 27/01/1998, que manteve o seu espírito, especificando-se apenas que a recuperação externa deveria envolver todas as fachadas visíveis do imóvel e ser

realizada de acordo com a feição original da construção. A “Lei das Fachadas”, entretanto, também não despertou grande interesse no mercado, com apenas 46 solicitações de utilização do mecanismo e cinco concessões efetivadas até 2002.<sup>41</sup> No final de 2001, a nova administração municipal criou uma comissão, formada por representantes do DPH, da SEHAB e do ProCentro, para analisar a lei e propor modificações. Entre outras modificações, se propôs vincular o benefício ao custo das obras de recuperação, incentivar o patrocínio à conservação de imóveis residenciais cujos proprietários não têm recursos e simplificar os mecanismos operacionais.<sup>42</sup>

## A revitalização da região central e o Projeto de Recuperação do Bairro da Luz

A função cultural sempre foi importante no centro de São Paulo e, até os anos 1960, esta área foi o principal polo desse tipo de atividade, com grande concentração de cinemas e casas de espetáculo nas imediações da Praça da República. Com o processo de deslocamento de funções centrais e com a construção de *shoppings* e equipamentos culturais em áreas próximas aos bairros de alta renda, as atividades culturais e de entretenimento no centro entraram em decadência.

A revitalização do uso cultural na área central, como uma forma de combater a deterioração, já era indicada nos projetos elaborados nos anos 1970 para o bairro da Luz, concretizando-se de maneira mais efetiva, no início dos anos 1980, com a implantação do Projeto “Luz Cultural”, da Secretaria de Cultura do Governo do Estado.<sup>43</sup> Em decorrência desse projeto, foram recuperados espaços como a Praça Fernando Prestes e o Jardim da Luz, propondo-se, em 1985, intervenções em edifícios como a Pinacoteca do Estado (Fotos 55 e 56), o Museu de Arte Sacra, o Mosteiro e o Quartel da Luz, para a promoção de atividades culturais que injetassem um novo ânimo no setor. Por falta de recursos financeiros, o projeto teve vida curta e não foi totalmente implementado.

Nos anos 1990, com a consolidação das leis estaduais e municipais de incentivo à cultura, e, especialmente, com a criação do Programa Nacional de Apoio à Cultura, a captação de recursos para projetos culturais foi bastante facilitada,

41 Secretaria e Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, ProCentro, posição em novembro de 2002.

42 Informação prestada por Helena Menna Barreto Silva, Vice-Presidente do ProCentro, em entrevista realizada em 12 nov. 2002.

43 O projeto foi desenvolvido entre 1983 e 1984 e destinava-se a integrar monumentos e espaços públicos da área à vida dos moradores e usuários do bairro.



44 A obra, de grande vulto, foi inaugurada em 2006.

pois os investimentos privados puderam ser abatidos diretamente do imposto de renda devido. Além disso, na medida em que a cultura foi se consolidando, no período, como um importante veículo para a formação de imagem e inserção mercadológica de empresas e produtos, a utilização desses incentivos cresceu de modo significativo. Influenciado pelo sucesso dos grandes equipamentos culturais implantados no Rio de Janeiro, o processo de revitalização da função cultural na área central de São Paulo começou um pouco mais tarde. Suas sementes, entretanto, já haviam sido lançadas no Projeto “Luz Cultural” e nas primeiras iniciativas de requalificação empreendidas no início dos anos 1990. Entre 1996 e 2002, vários outros projetos dessa natureza se concretizaram na área central, tendo como principais polos de concentração o núcleo principal do centro e o bairro da Luz.

O *boom* de intervenções culturais no centro de São Paulo teve início com o lançamento, em 1996, do concurso para a restauração do edifício-sede dos Correios, no Vale do Anhangabaú, para implantação de um centro cultural.<sup>44</sup> No ano seguinte, o Governo do Estado anunciou a transformação do Grande Hall da Estação Júlio Prestes em sala de concertos, obra que veio a ser inaugurada em 1999 (Foto 57). A essas duas iniciativas seguiram-se outras, públicas e privadas, entre as quais se destacam a renovação da Pinacoteca do Estado, com a restauração do edifício projetado por Ramos de Azevedo; a nova recuperação do Jardim da Luz; o restauro do Museu de Arte Sacra; a recuperação do Teatro São Pedro e do Teatro Brasileiro de Comédia; a implantação do Memorial do Imigrante, na antiga Hospedaria dos Imigrantes; a Escola do Livro, na Praça da Sé; o Centro Cultural Banco Brasil, na Rua Álvares Penteado; o Museu do Imaginário do Povo Brasileiro, no prédio da antiga Delegacia de Ordem Política e Social – DOPS; e a filial do Museu de Arte de São Paulo, na Galeria Prestes Maia (Mapa 14). Todas essas intervenções contaram com recursos captados por intermédio das leis de incentivo à cultura, tanto na elaboração dos projetos e na execução das obras quanto no desenvolvimento das programações culturais.

As intervenções na Pinacoteca do Estado e na Estação Júlio Prestes lograram grande repercussão e puxaram a implantação de novos equipamentos culturais no centro. Com programação dirigida a um público de altos ingressos, esses equipamentos foram responsáveis pelo aumento, ainda que eventual, da frequência desses estratos sociais ao centro, numa mudança de comportamento

que foi reforçada com a inauguração do Centro Cultural dos Correios, no Vale do Anhangabaú, e do SESC, no centro novo.

Ainda que pontuais e, até o começo da década de 2000, sem grandes efeitos na transformação do padrão geral de ocupação do seu entorno, essas intervenções constituíram uma porta de entrada para um processo de valorização e gentrificação da área central de São Paulo. Não foi por outra razão que, juntamente com a implantação da Operação Urbana Centro, como se verá adiante, constituíram, em 1997, o estopim das ocupações de imóveis vazios promovidas por movimentos populares na área central. As intervenções projetadas para o bairro da Luz e os centros culturais implantados ilustram bem os limites e possibilidades do projeto de revalorização do centro pela via cultural, capitaneado pelo Governo do Estado de São Paulo e apoiado pela Associação Viva o Centro.

Entre 1996 e 2002, como visto, cinco bens de valor histórico foram recuperados no bairro da Luz para a implantação ou reanimação de equipamentos culturais.<sup>45</sup> Essas recuperações não fizeram parte, inicialmente, de um plano integrado, mas sua concentração num mesmo bairro e a necessidade de captação de novos recursos para complementá-las promoveu a elaboração de, pelo menos, dois projetos mais amplos do ponto de vista urbanístico: o Projeto de Recuperação do Bairro da Luz, no âmbito do Programa Monumenta, e o “Polo Cultural Luz”, da Secretaria de Estado da Cultura, em parceria com a Associação Viva o Centro.<sup>46</sup>

O Programa Monumenta<sup>47</sup> começou a ser discutido em São Paulo em 1997, mas devido a problemas financeiros e de estrutura por parte do município, bem como de coordenação, por parte do Governo Federal, só começou a ser executado no final de 2002.<sup>48</sup> A escolha do bairro da Luz como Área de Projeto se vinculou às intervenções que a Secretaria de Estado da Cultura já vinha realizando no setor e à existência de bens tombados em nível federal, pois esta era uma exigência do programa.<sup>49</sup> O projeto teve, inicialmente, como foco a restauração da estação e a requalificação do Jardim da Luz (Fotos 58 e 59), mas, ao longo dos anos 2000, foi tomando uma feição mais ampla e cada vez mais próxima do projeto estadual que visava a consolidar no bairro um polo cultural. Entre 1997 e 2001, foi coordenado pelo Departamento de Patrimônio Histórico do município (DPH), e, em seguida, pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, instância que centralizou, no período em foco, as ações municipais relacionadas à requalificação e à

45 Jardim da Luz, Pinacoteca do Estado, Estação Júlio Prestes, edifício da antiga Delegacia de Ordem Política e Social – DOPS e Mosteiro da Luz.

46 O Projeto “Polo Cultural Luz” visava a articular os equipamentos culturais da área a outros da cidade, ao aproveitamento da orla ferroviária para atividades de recreação e lazer, e à integração de setores do bairro por meio da reestruturação do sistema viário, de modo a conferir mais integração urbana às intervenções pontuais já realizadas e a ampliar seus efeitos sobre o entorno.

47 Programa do Ministério da Cultura e do IPHAN, cujo contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID foi celebrado em 1999, tendo sido implementado até 2010.

48 Em julho de 2002 foi assinado convênio entre o Ministério da Cultura e a Prefeitura Municipal para a execução do Programa Monumenta em São Paulo (convênio nº 400/2002).

49 Em 1997, a área da Luz tinha apenas dois monumentos tombados pelo Governo Federal: o Mosteiro da Luz e a Estação da Luz. Em 2000, foi realizado o tombamento do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico da Luz, o que permitiu incluir na Área de Projeto do Monumenta um número maior de imóveis.

50 Esses recursos foram repartidos em: 50% do BID; 20% do Governo Federal; 15% do Governo do Estado; e 15% da Prefeitura Municipal de São Paulo.

51 Os seguintes monumentos tombados do bairro da Luz fizeram parte do projeto: Jardim da Luz, Edifício Paula Souza, Edifício Ramos de Azevedo, Quartel da Luz, Hotel Federal Paulista, Hotel Queluz, Antigo Seminário Episcopal, Igreja de São Cristóvão, Estação Júlio Prestes, Estação da Luz, Pinacoteca do Estado, prédio do antigo DOPS, Igreja e Mosteiro da Luz. Os cinco últimos foram restaurados pelo Governo do Estado.

52 Depoimento de Diana di Giuseppe, da EMURB, coordenadora da Unidade Executora de Projeto – UEP, do Programa Monumenta, em São Paulo, em contato realizado em 12/11/2002.

53 Os proprietários do Hotel Federal Paulista, do Hotel Queluz e do antigo Seminário Episcopal, hoje centro de comércio especializado.

reabilitação da área central. Sob a responsabilidade da EMURB, grandes modificações foram feitas na proposta inicial do DPH, que punha ênfase na preparação da área para uso residencial, com foco no bairro de Santa Efigênia (Foto 60). A intenção era integrar as ações do Programa Monumenta à política habitacional que vinha sendo desenvolvida pelo município a partir de 2001. Já o projeto aprovado em 2002 pela EMURB privilegiou a restauração de monumentos e espaços públicos, reforçando os usos cultural, turístico e institucional da área (Mapa 17).

Orçado originalmente em R\$ 15.144.631,00,<sup>50</sup> o Projeto de Recuperação do Bairro da Luz seguiu o modelo do Programa Monumenta, prevendo intervenções em cinco logradouros públicos e em 14 monumentos tombados (dentre os quais cinco já haviam sido restaurados pelo Governo do Estado e, por isso, foram computados como contrapartida local).<sup>51</sup> O projeto previu ainda a implantação de uma linha de bonde turística ligando os monumentos restaurados e equipamentos culturais, e a aplicação de 30% dos recursos na recuperação dos exteriores, estruturas e instalações prediais de imóveis privados localizados na Área de Projeto. Além disso, foram também previstas ações para a promoção de atividades econômicas, capacitação, programas educativos e fortalecimento institucional. (BRASIL, 2002b)

Como ocorreu em vários outros projetos locais do Monumenta, iniciados no começo dos anos 2000, o do bairro da Luz enfrentou, em sua implementação, duas grandes dificuldades. A primeira se relacionou à excessiva burocracia do programa e à falta de agilidade executiva do município, o que implicou baixa execução e um aproveitamento quase nulo dos recursos oriundos do BID. A obra de arranque do projeto em São Paulo – a restauração de chaminé remanescente de uma antiga fábrica localizada na Luz – foi iniciada com recursos da contrapartida municipal porque a licitação da obra demorou e o recurso vinculado ao empréstimo do BID, que ficava disponível por apenas 60 dias em conta do MinC, foi recolhido.<sup>52</sup> A segunda dificuldade se relacionou à falta de interesse por parte dos proprietários de imóveis no empréstimo oferecido pelo programa, apesar dos juros atraentes. Até o final de 2002, apenas três proprietários haviam firmado compromisso nesse sentido,<sup>53</sup> o que já demonstrava que, nas grandes cidades, não seria fácil alcançar a meta principal do Programa Monumenta, isto é, implantar nas Áreas de Projeto padrões de preservação sustentáveis, baseados em investimentos públicos estratégicos e

na adesão da iniciativa privada. De fato, em áreas de tecido urbano deteriorado, como a das imediações da Estação da Luz, já era difícil imaginar que proprietários que, há décadas, não investiam em seus imóveis, ou os abandonaram para terceiros, viessem a tomar empréstimo para recuperá-los, notadamente quando esse empréstimo cobria apenas parte das intervenções. Seria necessário haver uma perspectiva muito clara de valorização do setor para que isso ocorresse, o que, naquele momento, a despeito dos grandes investimentos feitos em equipamentos culturais,<sup>54</sup> não havia se desenhado com a necessária clareza.

O projeto do Monumenta em São Paulo já mostrava que o programa, por destinar poucos recursos para cada cidade e exigir muita preparação, não seria atraente para as prefeituras de regiões metropolitanas, nem seria adequado à revitalização ou à reabilitação de áreas deterioradas e esvaziadas em grandes cidades. Seus recursos poderiam, no máximo, contribuir para complementar planos mais abrangentes e, dificilmente, de modo isolado, seriam capazes de reverter esse tipo de quadro urbano com consistência e sustentabilidade.

As graves questões sociais do centro, inclusive o comércio de drogas pesadas na chamada “Cracolândia”, em Santa Efigênia, foram ignoradas ou tratadas, no âmbito dos projetos de revitalização cultural, como problemas passíveis de solução no processo natural de expulsão de usos e usuários indesejáveis, que decorreria da revitalização do bairro da Luz. Na medida em que não foram injetados recursos em programas sociais de peso, os equipamentos culturais implantados na área permaneceram como “ilhas” isoladas e apartadas da realidade do entorno, dotadas de pesados esquemas de segurança para garantir um público frequentador. Diferentemente do Projeto “Luz Cultural”, dos anos 1980, os projetos da virada dos anos 1990 para 2000 não registraram nenhuma intenção de envolvimento dos moradores do bairro, seja na apreensão dos monumentos históricos, seja no uso dos equipamentos culturais. Estes formaram enclaves para consumo cultural de segmentos de alta renda, numa área social e fisicamente muito degradada. A Sala São Paulo ilustra bastante bem esse tipo de esquizofrenia urbana: uma parede de vidro, sem aberturas, separa a parte ocupada pela suntuosa sala de concertos do restante da estação em funcionamento, marcando concretamente a incomunicabilidade e a disjunção entre dois mundos.

54 Somente a instalação da Sala São Paulo, na Estação Júlio Prestes, custou cerca de R\$ 30 milhões.

55 De abril a dezembro de 2001, o CCBB/SP registrou um afluxo mensal crescente que somou um público de 207.000 pessoas ao ano ou 950 pessoas por dia. (CENTRO CULTURAL BANCO DO BRASIL, 2001, p. 5)

56 Depois implantado em prédio histórico no centro de Porto Alegre-RS.

## Os novos centros culturais de São Paulo

Os equipamentos culturais implantados por instituições estatais ou privadas no centro da cidade desenvolveram também, no começo dos anos 2000, uma política voltada para a atração de um público de alta renda. Inaugurado em abril de 2001, o Centro Cultural Banco do Brasil de São Paulo (Foto 61) sintetiza bem essa estratégia, bem como o papel que as atividades culturais tiveram, desde então, no marketing das empresas e no processo de revitalização do centro.

A ideia de abrir um centro cultural em São Paulo decorreu do êxito da experiência do Banco do Brasil no Rio de Janeiro e da necessidade de melhorar a imagem da empresa na cidade que constituía o maior mercado nacional e abrigava seus principais concorrentes. A localização do equipamento no centro relacionou-se à existência da antiga sede do banco na Rua Álvares Penteado e aos planos de requalificação da área central. A decisão do BB se provou acertada, pois, enquanto o Instituto Itaú Cultural, na Avenida Paulista, recebia, em 2001, cerca de mil frequentadores por mês, o CCBB/SP recebia, praticamente, o mesmo número por dia.<sup>55</sup> As pesquisas encomendadas pelo banco mostravam ainda que, além de numerosos, os frequentadores estavam bem de acordo com o público-alvo do centro cultural – situado na faixa de renda acima de R\$ 2.000,00 – e do seu público estratégico, constituído de empresários e autoridades governamentais.

A composição do público dos centros culturais animou, no começo da década de 2000, instituições financeiras e empresas a investir nesse tipo de equipamento, e várias descobriram o centro de São Paulo como uma boa localização. O então Banco Santander/BANESPA, por exemplo, cogitou abrir lá o seu centro cultural,<sup>56</sup> seguindo os passos do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, do SESC e dos Correios. Como o centro de São Paulo era uma área de grande concentração de empregos e atividades, com cerca de 2 milhões de pessoas circulando diariamente por lá, os centros culturais se beneficiavam dessa dinâmica. Eles se tornaram, inclusive, uma opção de lazer importante para o trabalhador do centro que aproveita o horário de almoço para ver exposições gratuitas e, na medida em que investem bastante na qualidade da programação, uma opção também para aqueles de fora que não encontram nos circuitos dos *shoppings* e cinemas multiplex o tipo de produto que oferecem.

Com a inauguração do megaespaço dos Correios,<sup>57</sup> esperava-se que o centro da cidade se consolidasse como o polo cultural mais importante da cidade (Tabela 31), o que teria, certamente, um impacto considerável na valorização do solo. Somando-se isso aos investimentos programados e às vantagens oferecidas pela Operação Urbana Centro, projeta-se criar um importante vetor de investimentos privados. Os defensores do direito das camadas de menores ingressos de usufruir as vantagens de moradia no centro, contudo, estavam atentos a essas perspectivas de valorização e passaram a denunciar o papel da cultura na produção de áreas gentrificadas e fechadas ao conjunto da população. (ARANTES, 2000, p. 11-74; FELDMAN, 2001, p. 19-21; SILVA, 2000, p. 36) Com a reivindicação dos movimentos populares por espaço habitacional no centro e com a posse de uma nova administração municipal em 2001, essas ideias começaram a ser incorporadas aos planos para a área central.

## A nova política habitacional do município e o Plano “Reconstruir o Centro”

A desvalorização imobiliária decorrente da fuga de funções que esvaziou o centro antigo abriu espaço para a permanência e até para a volta para a área de famílias de baixa renda. Embora pagando aluguéis bem mais altos do que pagariam na periferia, o que representa considerável comprometimento da renda familiar,<sup>58</sup> essas pessoas encontravam na área central grandes vantagens de localização relacionadas à proximidade do local de trabalho e à diminuição do tempo e do custo dos deslocamentos. Mesmo que os especialistas na questão habitacional em São Paulo apontassem que não havia um cadastro confiável, uma pesquisa da FIPE, de 1993, mostrava que 6% da população da cidade viviam em cortiços e que 20% desse contingente encontravam-se na área central. (SILVA, 2000, p. 17-18) Havia, portanto, uma demanda significativa por habitação popular no centro há muito tempo não solucionada. Por essa razão, nos anos 1990, ao perceberem que os projetos de requalificação e reanimação cultural dificultariam ou inviabilizariam o atendimento a essa demanda, e que programas habitacionais prometidos não

57 Que acabou ocorrendo apenas em 2013.

58 Segundo a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, o valor médio de aluguel pago em cortiços na área central, entre agosto e setembro de 1997, era de R\$ 200,00, podendo chegar a R\$ 250,00 com a inclusão de contas de água, luz e IPTU. Na mesma época, aluguéis cobrados em quitinetes do centro estavam em torno de R\$ 300,00, e de apartamentos quarto e sala, R\$ 450,00. O aluguel em cortiço, portanto, chegava a R\$ 13,00 por m<sup>2</sup>, enquanto no mercado formal de aluguel o preço variava entre R\$ 9,00 e R\$ 7,00 por m<sup>2</sup> (BONDUKI, 2001, p. 9)

deslanchavam, os movimentos sociais por moradia iniciaram a invasão de edifícios vazios ou abandonados na área central, como forma de pressionar o poder público.

Entre 1997 e 2001, foram invadidos na área central 19 edifícios, em grande parte pertencentes ao governo estadual, à União e a bancos (Anexo B). (SÃO PAULO, 2001, p. 52) Com o apoio de ONGs especializadas, que prestam assessoria técnica e judicial, os movimentos populares conseguiram pressionar o poder público a iniciar uma ação mais sistemática no sentido da adaptação de imóveis, do aproveitamento de vazios e de áreas industriais desativadas para uso habitacional de interesse social. As invasões de imóveis atestavam a determinação de encortiçados, sem-teto e moradores da periferia de lutar pelo direito de morar no centro. Serviram também para fornecer subsídios à estruturação de políticas e programas habitacionais nesse sentido, e como forma de disputar e garantir espaço para as camadas populares nos projetos de reabilitação que surgiram depois de 2001.

Na escala nacional, a ação popular organizada nas grandes cidades, sobretudo nos anos 1980, induziu importantes transformações, tanto na política nacional de habitação como na política urbana, influenciando a criação de instrumentos financeiros e urbanísticos que poderiam possibilitar um desenvolvimento urbano socialmente menos segregado e desigual. Com relação à política habitacional, conseguiu-se, pela primeira vez em mais de 50 anos, destinar recursos para investimentos em assentamentos informais e para crédito direto ao usuário, tornando possíveis intervenções na melhoria das condições do habitat. Rompeu-se, assim, no plano institucional, com a velha política de solução do déficit habitacional baseada unicamente na produção de unidades novas na periferia, permitindo-se a organização de linhas de financiamento para lotes urbanizados, compra de material, reforma de edificações existentes etc. Esta abordagem do problema tornou possível colocar a habitação de interesse social no horizonte do pensamento sobre a reabilitação de áreas centrais esvaziadas nas grandes cidades.

A existência de novos instrumentos e programas, entretanto, não garante a transformação da realidade, já que sua efetiva utilização depende, além de conjunturas econômicas, de vontade política, da solução de entraves jurídicos e operacionais, além de outros fatores que influenciam, viabilizando ou não,

o desenvolvimento de políticas urbanas de cunho social. De todo modo, nos anos 1990, muitos recursos e vários programas de financiamento estavam disponíveis para a produção de habitação social. No estado de São Paulo, considerando-se apenas os dois programas principais – o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal, e o Programa de Atuação em Cortiços (PAC), da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) –, estava prevista a aplicação de R\$ 1,8 bilhão.<sup>59</sup> Na área central de São Paulo, entretanto, haviam sido concluídas, até o final de 2002, apenas duas obras com recursos do PAR, encontrando-se três outras em andamento com aportes desse programa (Quadro 7). Além desses empreendimentos, até 2001, mais dois haviam sido iniciados pelo PAC.<sup>60</sup>

A produção de habitação social no centro é, de fato, algo complexo, que envolve muitos problemas e fatores que vão além da mera existência de recursos. Como aponta Maricato (SÃO PAULO, 2001, p. 79-81), são várias as dificuldades que levam uma política de habitação social nos centros das cidades a não ultrapassar o nível das experiências pontuais. Uma delas está no rigor das exigências feitas pelas agências de financiamento no que se refere à documentação legal do terreno ou do imóvel, exigências que, muitas vezes, são impossíveis de cumprir. Outro problema diz respeito aos aspectos técnicos e de projeto que influenciam o custo de produção, pois a indústria da construção no Brasil ainda não desenvolveu tecnologia adaptada à reforma de imóveis para habitação popular. Por fim, a falta de mecanismos de controle e regulação de preços não permite evitar a escassez de terrenos e imóveis com preços adequados às operações de financiamento, em decorrência da valorização gerada, muitas vezes, pela própria implantação da política habitacional.

Além disso, como já comentado no capítulo precedente, os programas existentes não possuem linhas de financiamento que respondam adequadamente ao conjunto de problemas colocados pela produção de habitação social nas áreas centrais no que toca a valores de financiamento, subsídios e modalidades de ocupação de moradias. (SÃO PAULO, 2001, p. 79-81) No centro de uma grande cidade, mesmo que se consiga redução de custos, a produção de habitações deve continuar mais cara do que na periferia, o que demanda adequação nos valores do financiamento, o estabelecimento de uma política de subsídios progressivos

59 Os recursos do PAR equivaliam a R\$ 800 milhões, com aplicação prevista para dois anos. Os recursos do PAC – R\$ 1 bilhão – tinham horizonte temporal de aplicação fixado em 12 anos. (Pode se tornar a Broadway de SP. BONDUKI, 2001, p. 9-10 e 73-75)

60 No setor 3 desse programa, no bairro da Luz, estava em execução um piloto denominado “pulmão” Pari. A outra obra era o Mutirão Pirineus, em Santa Cecília, onde estava sendo construído um prédio de 5 andares com 28 unidades, em terreno onde antes havia 3 sobrados. (SILVA, 2000, p. 42)



<sup>61</sup> O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo foi aprovado em 23/08/2002 e sancionado em 13/09/2002. Para a área central foi prevista a delimitação de ZEIS 3 nas áreas que concentram habitações subnormais, determinando-se que 50% da área construída sejam destinadas a habitações de interesse social, sem outorga onerosa do solo.

ou até a deflagração de uma política de desapropriação. A economia que o repovoamento de áreas centrais pode significar, em termos do aumento do consumo da rede instalada e da racionalização dos transportes, justificaria, largamente, o esforço.

A existência de terrenos vagos para construir, muitos imóveis vazios para reformar e uma infraestrutura abundante e subutilizada permitiu ver o centro da cidade de São Paulo, a partir de 2001, retomando-se ideias debatidas no governo municipal de Luíza Erundina (1989-1993), não mais apenas como um território-problema, mas como uma área passível de adensamento e com potencial para o desenvolvimento de programas sociais. O grande número de domicílios particulares vazios ou fechados na área central e a falta de interesse do mercado imobiliário (Tabelas 32, 33 e 34) foram vistos como dados favoráveis pela Prefeitura de São Paulo para a implantação de uma política habitacional em parceria com os programas de financiamento e com os movimentos sociais. (COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO, 2001) Deflagrada em 2001, essa política previa intervenções em terrenos, prédios isolados e em Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH, mediante planos elaborados com a participação de moradores e entidades locais. Além das modalidades tradicionais de atribuição, por arrendamento e venda, propunha-se para a população mais carente o desenvolvimento de um programa complementar de locação social, que teria também a finalidade de interferir no mercado popular de aluguel, reduzindo os preços abusivos cobrados nos cortiços do centro (ver nota 59).

A fim de mitigar a alta dos preços dos imóveis que fatalmente seria gerada com o avanço desse plano habitacional, a prefeitura pretendia adequar a legislação urbanística à implementação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, criadas pelo Plano Diretor Estratégico do Município.<sup>61</sup> Foi ainda montado, na Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, um Grupo Técnico para trabalhar na identificação e qualificação de imóveis passíveis de inclusão no PAR e outros programas; no estudo de soluções arquitetônicas adequadas à adaptação e reforma de vários tipos de imóveis; e em análises de pré-viabilidade econômica. Com vistas à introdução de instrumentos que estimulassem a produção de habitações de interesse social, controlassem os preços imobiliários e estimulassem a reciclagem, se propôs alteração da Operação Urbana

Centro a fim de que incentivasse a reabilitação e não promovesse demolições, remembramentos e verticalização excessiva. Foram previstos ainda incentivos fiscais adequados às situações dos diferentes bairros compreendidos na operação. Em suma, o programa habitacional da prefeitura pretendia viabilizar uma ação de larga escala baseada na articulação de programas e recursos, no desenvolvimento de parcerias e em estratégias de obtenção de lotes e imóveis.

A reabilitação da área central com inclusão dos segmentos de baixa renda, entretanto, não poderia ser uma tarefa fácil em face do que já havia sido investido, nos anos 1990, visando à valorização imobiliária de setores, e diante dos entraves de natureza burocrática, documental, financeira e política que o programa habitacional do município enfrentava. O andamento do programa, até 2002, de fato, não autorizava muito otimismo. Apesar dos avanços conseguidos com as alterações empreendidas na legislação de interesse social e no Código de Obras do Município, e com a implantação de um esquema de aprovação rápida de projetos, a produção de habitações sociais no centro andava devagar. Como mostra o Quadro 7, a maioria dos imóveis encontrava-se, no final de 2002, ainda em fase de projeto, de negociação ou emperrado em problemas burocráticos, documentais ou fundiários. O PRIH delimitado em área anexa à Igreja de São Cristóvão, nas proximidades da Estação da Luz, por exemplo, estava, à época, ainda dependendo de negociação com a Cúria Metropolitana, a proprietária da área.

A política habitacional acima descrita deu o tom do primeiro plano municipal de reabilitação da área central apresentado no final de 2001. Denominado “Reconstruir o Centro”, foi definido como um plano que assumia o desafio de implantar uma política urbana na área central, com inclusão social. (SÃO PAULO, 2001b, p. 5) Apoiado numa visão de gestão com participação popular e no estabelecimento de parcerias, o plano propunha a criação de oito programas voltados para o tratamento das questões relativas ao uso e à manutenção do espaço público, à atração de atividades e investimentos, ao desenvolvimento do mercado de trabalho, à preservação do patrimônio e, principalmente, ao desenvolvimento da função habitacional. A concretização desses programas se daria por meio da integração de ações e recursos de diferentes órgãos municipais; da articulação das políticas setoriais municipais e de outros níveis de governo; de intervenções em grandes áreas desocupadas ou ocupadas por usos inadequados; e de mudanças

na legislação urbanística para garantir o bom uso dos espaços e viabilizar investimentos compatíveis com as características e potencialidades da região.

Eixo principal do Plano “Reconstruir o Centro”, o Programa “Morar no Centro” tinha como objetivo viabilizar moradia para a população de baixa renda na área central, abrangendo os distritos localizados na periferia do núcleo principal do centro (Foto 62; Mapas 11 e 12). Em consonância com a nova política habitacional do município, o programa atuaria por meio de intervenções localizadas e em perímetros de reabilitação, executando intervenções integradas de produção habitacional, melhoria de condições de cortiços, reabilitação do patrimônio, criação e requalificação de equipamentos e áreas verdes e criação de espaços para atividades econômicas. Esses perímetros seriam definidos a partir de discussões com movimentos populares e agentes financeiros. (SÃO PAULO, 2001b, p. 27)

No Plano “Reconstruir o Centro”, as formas de sobrevivência da população de baixa renda também foram contempladas com diretrizes para o comércio ambulante, definição de áreas exclusivas para essa atividade e apoio à capacitação, com vistas à inclusão de moradores de rua no mercado de trabalho. (SÃO PAULO, 2001b, p. 31) Os projetos para reabilitação do patrimônio se estruturavam na linha de otimização da infraestrutura de turismo, cultura e recreação, prevendo-se a execução de intervenções de tratamento paisagístico, restauração e recuperação de espaços de interesse histórico. (SÃO PAULO, 2001b, p. 33-37) A Operação Urbana Centro e a “Lei das Fachadas” deveriam ser reformuladas com vistas à eliminação das disposições que criavam dificuldades e entraves ao desenvolvimento de uma política de reabilitação conjugada ao uso habitacional de interesse social, e ao redimensionamento dos incentivos fiscais.

Para deslanchar e testar os programas desse plano setorial, foi escolhida uma área compreendida entre ruas Sete de Abril, Conselheiro Crispiniano, Avenida São João e Avenida Ipiranga, denominada de “Quadrilátero Piloto” (Foto 63). A área foi selecionada por conter 67 imóveis tombados e concentrar condições complexas em termos funcionais e de uso, com calçadas, comércio ambulante e situações de apropriação indevida de espaço público. Foi selecionada também por abrigar imóveis pertencentes à Caixa Econômica Federal (que seriam recuperados para uso habitacional com recursos do PAR), e o futuro centro cultural do SESC. Essa área, entretanto, não foi visada apenas pelos planos do município. Vista como

estratégica pelos setores do Governo do Estado de São Paulo envolvidos com a reanimação da atividade cultural no centro, a área – também conhecida como “Cinelândia” paulistana – era também alvo de um projeto de implantação de um polo turístico e cultural. A ideia era transformá-la em um *shopping* a céu aberto, com revitalização da hotelaria e da função habitacional para a classe média.<sup>62</sup> O “Quadrilátero Piloto” refletia, portanto, de modo privilegiado, as diferentes visões que alimentaram os projetos para o centro da cidade de São Paulo na virada do século XXI.

O Plano “Reconstruir o Centro” foi apresentado ao BID para obtenção de empréstimo no início de 2002. No curso das negociações com essa agência multilateral, o plano foi reformulado, enxugado e renomeado como “Programa de Reabilitação do Centro”.

## O Programa de Reabilitação do Centro

O plano estratégico, originalmente encaminhado pela Prefeitura de São Paulo ao BID, propunha uma série de ações de requalificação urbana, privilegiando a implantação de atividades culturais e de lazer, bem como a construção de várias garagens subterrâneas e estacionamentos. (SÃO PAULO, 1998) Com a nova administração municipal, empossada em 2001, esta proposta foi substituída pelo Plano “Reconstruir o Centro” e reapresentada ao BID no início de 2002. O novo plano da prefeitura, entretanto, foi considerado “sem foco” pelos técnicos dessa agência de financiamento e com ações muito dispersas, devendo ser reformulado no sentido de conter projetos de impacto que permitissem iniciar um processo de reversão do quadro deteriorado do centro.<sup>63</sup>

De fato, o Plano “Reconstruir o Centro” não definia a área central como um “problema”, vendo-a mais como um território cujo desempenho urbano necessitava ser melhorado do que como uma área cujo perfil de uso devesse ser transformado. Buscava, na realidade, instituir uma política de repovoamento e melhoria da qualidade urbana da área central, conectada às questões colocadas à cidade pela estagnação econômica, pelo crescimento da pobreza, pela ocupação desordenada e ilegal da periferia e das áreas de valor ambiental, tirando partido do

62 Ver a reportagem: Velho Paissandu pode se tornar a Broadway de SP, *Diário de São Paulo*, São Paulo, 21 mar. 2002.

63 Depoimento de Nádia Somekh, Vice-presidente da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, em entrevista concedida em 12 nov. 2002.

64 O empréstimo do BID deveria ser pago em 20 anos, com dois anos de carência e juros de 5% ao ano, prevendo-se o início da execução do contrato para 2003 e sua conclusão em dois ou três anos (informação obtida no site oficial da prefeitura, em 12/08/02). Os recursos seriam destinados a ações sociais (35%), à circulação e transportes (20%), à recuperação de edifícios (15%) e a intervenções urbanísticas (10%) e de segurança (20%).

esvaziamento das áreas de urbanização consolidada. Em suma, o esvaziamento dos bairros centrais era visto como uma oportunidade para mudar a direção do vetor de crescimento urbano da periferia para o centro, sendo essencial, para que essa estratégia tivesse sucesso, que o atual perfil da área central não fosse totalmente transformado de modo a deflagrar uma repentina valorização do solo. Com a entrada em cena do BID, cuja principal medida de sucesso de uma intervenção urbana é justamente a valorização imobiliária da área focalizada, essa concepção foi adaptada.

Para viabilizar a obtenção do empréstimo solicitado, o plano municipal teve então de adquirir um perfil de plano de ação, focalizar mais os distritos Sé e República, e incorporar intervenções urbanas de maior impacto e visibilidade. Manteve, entretanto, a ênfase no desenvolvimento de programas sociais que preservaram o seu conteúdo básico, ainda que com adaptações. O “Programa de Reabilitação do Centro”, que contaria com US\$ 100 milhões do BID e mais US\$ 65 milhões, divididos entre Prefeitura Municipal de São Paulo e iniciativa privada, foi o resultado da negociação entre essas duas visões.<sup>64</sup>

O novo programa tinha como eixo organizador uma concepção multifuncional do centro como sede do poder municipal, polo de ensino superior, lazer e turismo, e como área propícia à instalação de empresas de alta tecnologia, comércio e serviços sofisticados, que se beneficia da existência de um núcleo financeiro remanescente e de um comércio popular especializado. O plano propunha que na área se desenvolvesse ainda um novo tecido produtivo, de pequenas e médias empresas, bem como o uso residencial para diversas faixas de renda. Para tanto, propunha-se a adoção de medidas administrativas e legais que atacassem os problemas que travavam o desenvolvimento dessas potencialidades da zona central, e sugeria-se a implementação de “projetos motores” envolvendo intervenções de requalificação de espaços públicos, intervenções urbanísticas e ações de desenvolvimento do uso habitacional (Foto 64). (EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO, 2002b)

O tratamento dos espaços públicos focalizava os distritos Sé e República e era composto por ações de zeladoria – como limpeza, drenagem, iluminação, sinalização, instalação de mobiliário, recuperação de ruas, passeios e calçadas –

e por programas voltados para o ordenamento de ambulantes,<sup>65</sup> para a assistência a moradores de rua,<sup>66</sup> geração de trabalho e renda, e melhoria da segurança pública e da circulação de veículos.

As intervenções urbanísticas envolviam o centro velho e o centro novo, o Parque D. Pedro II e o bairro da Luz, onde deveriam ser desenvolvidas ações complementares ao projeto do Programa Monumenta. No centro velho e no centro novo foram retomados e complementados projetos do Plano “Reconstruir o Centro”, como o “Quadrilátero Piloto”; o “Corredor Cultural”, entre as Praças D. José Gaspar e do Patriarca; além de intervenções no “triângulo histórico” e de recuperação de edifícios públicos e privados. Na área do Parque D. Pedro II, retomou-se o projeto de recuperação ambiental, proposto no início dos anos 1990, incorporando-se parte da via Diagonal Sul, com vistas a melhorar a integração do setor ao centro velho e a desenvolver sua função recreativa. Em termos de intervenções urbanísticas, propôs-se, ainda, no Projeto “Portas da Cidade”, a requalificação dos trechos dos principais corredores viários que dão acesso ao centro, com vistas a sinalizar suas entradas e os limites do território revitalizado.<sup>67</sup> O Programa “Morar no Centro” foi mantido como eixo principal da ação de desenvolvimento do uso residencial, com reformulações no sentido de abarcar também segmentos de renda média e de concentrar os Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat na periferia imediata do núcleo central (Mapa 18).

O Programa de Reabilitação do Centro manteve, portanto, o formato básico dos programas de revitalização que vinham sendo financiados pelo BID no Brasil, durante os anos 1990, nos quais eram privilegiados projetos que criassem condições para a atração de investimentos privados no setor focalizado, agregando-se, contudo, a esse modelo, programas sociais de peso significativo. O desafio que a Prefeitura de São Paulo se colocava era, assim, o de garantir a diversidade de atividades e de segmentos sociais no centro antigo, equilibrando valorização e presença popular. Para tanto, além das ações sociais já mencionadas, também se propunha a criação do Fórum de Desenvolvimento da Área Central, com vistas a ampliar a participação da sociedade civil no ProCentro, que, por sua vez, foi reestruturado e reforçado como instrumento de gestão compartilhada.<sup>68</sup>

Ao buscar conciliar as diferentes visões do problema e as pressões dos atores que as defendiam, o programa paulistano construiu, na realidade, um modelo

65 Dos 8.000 ambulantes então existentes no centro, apenas os 2.000 cadastrados deveriam permanecer.

66 Entre estas, a de maior peso era a implantação do “Abrigo Boraceia”, envolvendo a recuperação de um galpão de antiga oficina de transportes para instalação de equipamento de assistência social com capacidade de atendimento de 2.425 pessoas por dia, com oferecimento de teto, comida e programas de reinserção social e capacitação profissional (informação obtida no site [www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br), em maio de 2003).

67 Por falta de envolvimento de atores sociais, esse projeto já foi modificado. Informação prestada por Nadia Somekh, Vice-presidente da EMURB, em novembro de 2003. Fazia parte, entretanto, da proposta avaliada pelo BID em novembro de 2002.

68 Informação prestada por Nadia Somekh, em novembro de 2003.

<sup>69</sup> Informação encontrada no Boletim "Pauta São Paulo", do Vereador Nabil Bonduki, em julho de 2003.

híbrido, que conjugava ações típicas de planos estratégicos de valorização com outras de interesse social. Essa conciliação foi, sem dúvida, resultado da conjuntura política particular que caracterizava então o processo de reconquista do centro de São Paulo, onde, como visto, proprietários urbanos, iniciativa privada e movimentos populares organizados funcionavam como instigadores da ação pública.

O Programa de Reabilitação do Centro foi desenhado, assim, como um plano que buscava o consenso entre as forças em jogo, mas que não agradava igualmente a todas elas. Os movimentos populares, por exemplo, o acusavam de esquizofrenia por buscar inclusão social e, ao mesmo tempo, implementar projetos que favoreciam a valorização imobiliária.<sup>69</sup> Diante do andamento lento da política habitacional do município e dos muitos entraves que eram interpostos, esses movimentos tinham, de fato, razões para preocupação.

## Resultados e sentidos das intervenções realizadas nos anos 1990

Os programas propostos e as intervenções realizadas no centro durante os anos 1990 e começo da década de 2000 surgiram, em grande parte, como visto, de pressões de empresários e proprietários urbanos preocupados com a desvalorização imobiliária da área, e dos movimentos sociais em luta por espaço e melhores condições de moradia na área central. Refletiram, assim, a disputa dessas forças pela definição do destino do território, segundo visões dificilmente compatíveis. Num extremo, os defensores de um centro metropolitano segregado, gentrificado e inserido na rede global, e, no outro, os que reivindicavam uma centralidade de uso marcadamente popular e habitacional.

Durante toda a década de 1990, independentemente do comprometimento maior com uma ou com outra visão, o poder público atuou de maneira basicamente contraditória, pouco articulada e, frequentemente, ineficaz, verificando-se pouca ou nenhuma mudança no quadro de esvaziamento e subutilização da área central. A disputa entre movimentos populares e setores empresariais e corporativos pelo destino do centro, entretanto, forçou a negociação e promoveu a definição, ao menos em tese, de um papel mais realista e viável para o

centro antigo no conjunto do sistema de centralidades de São Paulo: o de polo administrativo, produtivo e comercial, conjugado a funções culturais, de lazer; e residenciais, de caráter diversificado. Contudo, para que essas potencialidades se desenvolvessem seria preciso que o poder público exercesse uma ação reguladora firme e decidida, já que, em princípio, valorização imobiliária e acesso amplo e democrático ao solo são reivindicações inconciliáveis e com chances de materialização distintas e desiguais.

A despeito de todas essas dificuldades e das concessões feitas aos modelos de financiamento e aos modismos urbanísticos, a cidade de São Paulo construiu, no começo dos anos 2000, considerando-se o conjunto das maiores cidades brasileiras, a proposta mais democrática de intensificação da dinâmica e do uso da área central. Nessa conquista, desempenharam papel central a organização política dos segmentos populares e a atuação de uma administração municipal comprometida com a inclusão social e com um desenvolvimento urbano mais equilibrado e racional. A partir da análise das intervenções realizadas nos anos 1990, que refletem a disputa pelo patrimônio do centro, se busca, a seguir, apontar quais foram as chances de concretização dessa proposta.

Durante os anos 1990, a área central da cidade de São Paulo foi alvo de vários projetos de requalificação que, invariavelmente, mas nem sempre articuladamente, propuseram intervenções no espaço público, no sistema viário, na recuperação do patrimônio histórico e na implantação de equipamentos culturais, com vistas à atração de novas atividades, investimentos e usuários para o setor. A fórmula, que pode ser denominada de “requalificação ambiental estratégica”, apesar de apoiada em amplo sistema de incentivos fiscais e concessões de vantagens urbanísticas, atraiu poucos investimentos privados. As principais intervenções realizadas foram financiadas, basicamente, pelo poder público. Os atraentes incentivos fiscais e os instrumentos urbanísticos de promoção da produção imobiliária, criados no período, não foram capazes de trazer, de modo significativo, novas atividades ou investimentos para o centro, cujo quadro geral de subutilização permaneceu basicamente inalterado. Mesmo o evidente sucesso de público dos equipamentos culturais que foram implantados não produziu impacto perceptível na transformação do padrão de uso e ocupação do solo à sua volta.



Até o final dos anos 1990, contudo, nenhum dos citados projetos ou estratégias de valorização se inseriram num plano global de cidade que contivesse diretrizes para o estabelecimento de uma relação de equilíbrio entre as centralidades existentes e para o uso racional da infraestrutura urbana implantada. Ao contrário, esses projetos e estratégias conviveram, na maior parte do tempo, com pesados investimentos públicos nos bairros do setor Sudoeste, o que favoreceu a formação e a consolidação de centralidades concorrentes, bem como a concentração de investimentos imobiliários privados naquela região. Os fracassos das Operações Urbanas Anhangabaú e Centro, enquanto instrumentos de captação de recursos privados – o que, em última análise, implicaram na não decolagem das estratégias de requalificação do centro – resultaram da falta de dinamismo econômico para investimentos em mais de um vetor de expansão. Em outras palavras, as vantagens criadas para a atração de investimentos para o centro antigo, ainda que fortes, não foram capazes de mudar a direção ou interferir na dinâmica do vetor de investimentos consolidado no setor Sudoeste. Essa incapacidade se vinculou ainda, em grande parte, ao fato de os incentivos da área central se dirigirem à mesma faixa de mercado que demanda o Sudoeste, na qual ainda predomina uma mentalidade de indiferença para com o passado histórico e de preconceito para com a região central, o que, sem dúvida, dificultou os projetos de reconquista da área baseados na atração de segmentos sociais abastados. Como se sabe, só se investe onde há mercado consumidor e o mercado no qual o setor imobiliário formal estava interessado era muito restrito no centro. Aí, a grande demanda existente era de baixa renda.

Muita energia, discurso e investimento foram gastos, entretanto, na identificação das “causas” da deterioração e do esvaziamento da área central, o que foi relacionado à estrutura de uso do solo inadequada para a implantação de empresas modernas; ao excesso de trânsito de passagem e de linhas de transportes públicos; à “absurda” concentração de população; ao excesso de camelôs nas ruas; ao número exagerado de calçadas; aos constrangimentos à circulação e ao estacionamento de veículos privados – enfim, a quase tudo que se relacionava ao centro, tal como ele se encontrava. Entretanto, em que pesassem os sérios problemas urbanos ali existentes, a maior parte das situações acima listadas não era a causa de sua debilitação ou esvaziamento – ao contrário, eram responsáveis

pelo que o setor continuava tendo de forte e dinâmico, e que poderia funcionar como recurso num processo de reabilitação.

Diagnósticos, como o elaborado por ocasião do lançamento do ProCentro, em 1993, apontavam as restrições ao automóvel e a falta de estacionamentos como responsáveis pela deterioração e fuga de atividades do centro. Procurava-se passar a ideia, igualmente cara às agências de financiamento, de que, se houvesse estacionamento, haveria público e atividade na área central, o que não é, necessariamente, verdade. No centro histórico de Salvador, por exemplo, foram construídos três grandes estacionamentos no mesmo período, que ficavam a maior parte do tempo sem vazios, pois o dinamismo de uma área não depende só de facilidade de circulação e disponibilidade de vagas para automóveis particulares. Em situações como a de São Paulo, onde surgiram novas centralidades não planejadas e guiadas unicamente pelo interesse do capital imobiliário, a solução para estancar processos de esvaziamento e fuga de funções do centro antigo é pensar o conjunto da cidade e suas centralidades. Ao invés disso, os projetos propuseram atuar apenas no próprio centro, como se a causa dos seus problemas estivesse ali, e não no Sudoeste ou na periferia da cidade. Em São Paulo, durante os anos 1990, o setor imobiliário continuou operando à solta, e o poder público ainda investiu onde este setor queria. Em contrapartida, o reforço do centro antigo foi tentado essencialmente por meio de intervenções epidérmicas e de liberação de índices urbanísticos, o que, como se viu, não foi suficiente. As operações urbanas da área central demonstraram isso claramente.

De todo modo, o clima criado pelo discurso de requalificação e as vantagens e incentivos oferecidos mobilizaram e atraíram alguns investimentos privados em melhoramento de espaços públicos, na restauração de fachadas e de alguns monumentos, na implantação de espaços culturais e de algumas atividades típicas de área central (Apêndice D). Ainda que poucas, somadas às públicas, essas intervenções constituíram um primeiro movimento no sentido da revalorização do solo do centro e de sua reconquista pelas camadas sociais mais abastadas.

Mas não foram apenas as intervenções da requalificação ambiental e as estratégias de valorização que animaram, nos anos 1990, as esperanças de repovoamento e uso mais intensivo da área central. A reciclagem e a reabilitação para uso habitacional do estoque imobiliário ocioso também surgiram como projetos

alternativos para a revitalização do centro. O aproveitamento desse estoque surgiu em decorrência de reivindicações de movimentos populares, articulado à demanda habitacional de baixa renda existente e à dinâmica de uso popular da área central. Os resultados dessas iniciativas, entretanto, foram ainda menores do que o das intervenções estratégicas de requalificação. Confrontado com entraves fundiários, documentais, tecnológicos, financeiros e burocráticos, o programa habitacional fechou aquela década com pouquíssimas intervenções concretizadas.

Como visto neste capítulo, além de recursos e instrumentos financeiros adequados, a implantação de uma política pública de produção de habitações sociais depende visceralmente da disponibilidade de terrenos e imóveis a preços compatíveis com os custos de produção de unidades habitacionais de interesse social. Uma vez que, nesse campo, sempre se opera no limite, seja em termos de financiamento, seja em termos de capacidade de endividamento dos mutuários, a obtenção de imóveis e terrenos a preços razoáveis torna-se crucial. Ao criar Zonas Especiais de Interesse Social na área central, o Plano Diretor do município forneceu ao poder público um bom instrumento de controle da valorização artificial do solo, possibilitando a constituição, pela prefeitura, de um banco de terras e imóveis que poderia tornar mais viável, mesmo num contexto de valorização, a produção sistemática de habitações sociais no centro.

Na virada do século XXI, apesar dos esforços em prol de uma conciliação, a área central de São Paulo constituía uma espécie de espólio urbano disputado por forças antagônicas, sem que se pudesse ainda identificar claramente o vencedor. Havia espaço para a reabilitação com inclusão social, mas apenas restrita a determinadas áreas de menor interesse comercial nos bairros centrais e nas ZEIS 3 que foram delimitadas. Por outro lado, embora movimentos de gentrificação pudessem ser identificados nas franjas da área central, era muito pouco provável, em decorrência dos fatores econômicos e de mentalidade já comentados, que o centro de São Paulo se transformasse no centro de Nova York ou mesmo de Barcelona. A realidade mostrava que os modelos de intervenção dos países centrais transplantados para os periféricos davam apenas resultados incompletos.

Nos anos 1990, a necessidade de parceria entre os setores público e privado foi colocada como condição à realização das intervenções de requalificação, em face da crise financeira e fiscal do Estado e das necessidades de manutenção do

patrimônio requalificado. No entanto, naquele período, o grande investidor no centro foi mesmo o setor público, ainda que, muitas vezes, tenha sido conduzido por projetos e interesses privados. As intervenções mais importantes no centro de São Paulo foram executadas e financiadas com recursos públicos, e o que fugiu dessa regra fez uso maciço de incentivos fiscais. Ou seja, ou o setor público investiu diretamente ou renunciou ao recebimento de impostos. Os investimentos puramente privados, em termos comparativos, foram poucos, como mostra o desempenho dos instrumentos criados para sua captação e para a promoção imobiliária. Assim, “parceria”, como ação compartilhada na qual custos e benefícios são repartidos igualmente entre os participantes, não ocorreu. A ideia serviu muito mais para legitimar a concessão de benefícios a segmentos restritos do que para consolidar o surgimento de uma nova prática.

Os anos 1990 se caracterizaram também por um papel preponderante das instâncias regionais e locais na execução das políticas de preservação e requalificação e, no caso de São Paulo, por uma significativa participação do setor privado na determinação dos seus rumos. Iniciativas importantes e definidoras dos objetivos dessas políticas, como a Operação Urbana Centro e o ProCentro, resultaram de pressões diretas da iniciativa privada, que colaborou, inclusive, na elaboração de seus contornos e conteúdo. A implantação de instrumentos urbanísticos e fiscais compensatórios foi também defendida por esses setores, conciliando-se, assim, capital e patrimônio. Quanto às iniciativas de reabilitação conjugadas ao uso habitacional, os movimentos populares e as organizações que os assessoram desempenharam, igualmente, importante papel de interlocução com o poder público, contribuindo também para a definição dos rumos dessas ações.

A participação da sociedade organizada na gestão do território do centro se deu, nos anos 1990, por meio de instrumentos criados pelo poder público no período, como a Comissão ProCentro, e também através de outros artifícios da iniciativa privada, como os Núcleos de Ação Local. Criado pela Associação Viva o Centro, em 1996, o Programa “Ações Locais” estimulou a formação de núcleos autônomos reunindo moradores, usuários, proprietários e empresários sediados no centro, com vistas à sua participação na administração do cotidiano dos seus setores. Até 2002, haviam sido fundados 40 núcleos desse tipo, dos quais 15 funcionavam

70 Informação de Terezinha Santana, coordenadora do programa, em entrevista concedida em 22 mar. 2002.

em caráter permanente.<sup>70</sup> Embora acusados de eventualmente exercerem atividade “policialesca” com relação a camelôs e moradores de rua, alguns núcleos realizavam trabalhos importantes de reinserção social de moradores de rua e de apoio a trabalhadores informais. (FRÚGOLI JÚNIOR, 2000, p. 94-95)

A representatividade social das organizações chamadas a participar de instrumentos públicos de gestão variou, contudo, segundo os compromissos políticos das administrações municipais do período. Os movimentos sociais, por exemplo, começaram a fazer parte da Comissão ProCentro apenas em 2001, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o governo da cidade. A atuação de organizações privadas – como os Núcleos de Ações Locais – variou de acordo com seus interesses específicos e com os compromissos assumidos com as administrações municipais: um papel mais policial e fiscalizador no período Maluf/Pitta, e um papel mais de interlocutor na gestão Marta Suplicy (2001-2004). A análise do período mostra, portanto, que os compromissos políticos e os projetos das administrações municipais são essenciais para balizar e orientar a ação e a participação da sociedade civil organizada na reabilitação e na gestão de territórios complexos como o centro de São Paulo. Mostra também que, em contextos suscetíveis a constantes mudanças administrativas, a criação de instrumentos de gestão participativa é essencial para a continuidade de projetos de maior alcance e interesse social.

## A noção de patrimônio e a prática de preservação

Nos anos 1990, não foi em nome da memória e da história urbana que se preservou o patrimônio, embora essas noções tenham sido constantemente evocadas como apoio legitimador de projetos e intervenções. A atividade privada de preservação foi promovida, no período, como um investimento que os incentivos e isenções fiscais tentaram tornar atrativo, e o patrimônio histórico foi abordado como algo que deveria render e obter boa aceitação no mercado. Seu caráter formador, educativo e de utilidade pública ficou em segundo plano. Como já se anunciava nos anos 1970, o patrimônio foi tratado, no plano coletivo, como um fator de promoção de dinamização econômica, mas, na prática, foi individualmente

apropriado como instrumento de valorização imobiliária, de marketing e de geração de imagem, o que é totalmente diferente de reivindicar que os bens culturais de natureza material tenham usos que promovam e sustentem sua conservação e manutenção.

As operações de seleção, salvaguarda, conservação e promoção do patrimônio, ao longo de todo o período, foram grandemente influenciadas por essas concepções e apropriações. Os tombamentos federais realizados em São Paulo visaram, essencialmente, a facilitar o acesso aos incentivos fiscais e aos programas federais de financiamento implantados na década. Embora esses bens tenham, inegavelmente, valor histórico, ambiental ou artístico, não foram esses aspectos que motivaram a proteção. A motivação principal foi a obtenção de recursos e o desejo de valorização imobiliária e, por isso, as operações de conservação e os instrumentos criados para regulamentá-las, promovê-las e incentivá-las constituem os indicadores que melhor informam sobre a ideia de patrimônio e a preservação praticada no período em foco.

Nos anos 1980, as disposições que regulamentaram as zonas Z8-200 instituíram critérios gerais de intervenção que remetiam à preservação da volumetria e da escala de zonas de concentração de imóveis de interesse, restringindo a altura das edificações próximas a partir das construções mais antigas, com vistas a uma integração volumétrica submetida às características gerais do patrimônio preservado. Nas operações urbanas dos anos 1990, entretanto, se operou com regras de contraste e isolamento entre o novo e o antigo, sem estratégias de transição ou integração, descolando-se muitas vezes a arquitetura do tecido urbano tradicional. Caso tivessem sido bem-sucedidas, essas operações conduziram ao rompimento de relações de parcelamento e ocupação, que isolariam totalmente o patrimônio do objeto renovado. Intervenções como o Pórtico da Galeria Prestes Maia (Foto 65) seguiram essa tendência, abrigando ainda, como também se verifica neste caso, fortes intenções promocionais e de “renovação” do próprio patrimônio.

As medidas de incentivo fiscal, por seu turno, deixaram bastante claro o foco principal de interesse da preservação então praticada: as fachadas. Mandadas restaurar em sua feição original, as fachadas foram as grandes vedetes do patrimônio em São Paulo. Intervenções de requalificação ou de reabilitação privilegiaram

principalmente a aparência externa dos imóveis e o ambiente urbano que propiciam. Já o agenciamento interno e os sistemas de circulação, e elementos urbanísticos como o parcelamento, a ocupação do lote, a forma das quadras e as relações entre volumes, não foram considerados merecedores de preservação. Em termos edilícios, o patrimônio preservado foi, basicamente, a fachada que sobrou após a “reciclagem”, o “*refurbishment*” ou o “*retrofit*”, que, invariavelmente, realizaram a construção de um edifício novo dentro do antigo – este, usado apenas como “casca” ou invólucro para construções novas. Em São Paulo, essa prática não atingiu apenas o estoque edilício antigo, mas ocorreu também nas intervenções em grandes monumentos, como a instalação da Sala São Paulo, no desaparecido Grande Hall da Estação Júlio Prestes, e o novo sistema de circulação em construção no antigo prédio dos Correios (Foto 66). O projeto do Museu da Língua Portuguesa, no prédio da Estação da Luz, adotou também partido semelhante, com uso abundante de elementos *high tech* no reaproveitamento de espaços internos. Em todos esses casos, as fachadas externas foram rigorosamente restauradas.

Em São Paulo, portanto, as estratégias de valorização do patrimônio através da adição de elementos contemporâneos foram largamente utilizadas, nos anos 1990. Assim, no período em que mais se atuou na conservação do patrimônio urbano, menos elementos foram associados a essa ideia. Em decorrência de sua crescente utilização como ativo econômico, a noção de patrimônio urbano sofreu, ao mesmo tempo, uma redução de conteúdo e uma ampliação na quantidade de objetos postos no seu campo de visibilidade. Como qualquer ideia que se massifica, o patrimônio perdeu também profundidade.

O caso de São Paulo mostra que as reivindicações por incentivos e compensações para a atividade de preservação, encaminhadas nos anos 1980, foram largamente atendidas e desenvolvidas nos anos 1990. A concepção do patrimônio como um recurso econômico atingiu, no período, o seu apogeu. Nos anos 1980, a associação do patrimônio à qualidade de vida e à construção da cidadania relacionou-se ao processo de redemocratização então em curso no Brasil, podendo-se caracterizar esse período como um hiato em um processo maior de transformação de uma prática de preservação que começou nos anos 1970 e que veio a se consolidar nos anos 1990. Transformação que, em última análise, diz respeito à função

do patrimônio na sociedade. Dispositivo de produção de significados que visavam, principalmente, à educação e à formação de cidadãos, o patrimônio se transformou, a partir dos anos 1970, num dispositivo de produção de valor econômico e de construção de imagens e mercadorias para consumo. Utilizado, ao longo dos anos 1980, para conter a especulação imobiliária, evitar transformações e manter a qualidade de vida em bairros de classe média alta, nos anos 1990, o patrimônio participou de modo diverso do processo de urbanização em São Paulo. Nas operações urbanas que foram montadas em seu nome, ele surgiu, ao contrário, como um motivador da renovação, como um atrativo para investimentos transformadores do padrão de urbanização existente. No final da década, surgiu também, secundariamente, como recurso para o repovoamento de áreas esvaziadas e elemento facilitador da racionalização do uso da infraestrutura instalada.

Apesar da importância atribuída à participação do setor privado nas ações de preservação, e a despeito dos incentivos oferecidos, o Estado permaneceu sendo, nos anos 1990, o grande agente financiador e conservador do patrimônio. Nesse aspecto, portanto, nenhuma transformação ocorreu em relação aos outros períodos da trajetória da preservação do patrimônio urbano no Brasil. O que houve de novo foi que, diversamente do que ocorria antes, o investimento público foi, em grande parte, administrado e aplicado pela iniciativa privada por meio de renúncia fiscal ou da influência sobre os rumos da política pública.

Assim, uma importante característica dos anos 1990, em São Paulo, foi a influência de organizações não governamentais e segmentos sociais organizados nas políticas, projetos e intervenções de requalificação ou reabilitação na área central. Profissionalizadas, especializadas e estruturadas de modo permanente, essas organizações assumiram um papel de interlocução com o poder público, sempre que houve espaço. Na área central de São Paulo, confrontaram-se, de um lado, a organização não governamental de defesa dos interesses dos proprietários urbanos e do empresariado, e, de outro, as organizações de defesa dos não proprietários e dos sem-teto, que lutam por melhores condições de vida e moradia. No período em causa, os interesses dos primeiros tiveram mais voz e acolhimento junto ao poder público, dando, assim, o tom geral do discurso e da prática de requalificação de setores do centro antigo. Os incentivos fiscais e urbanísticos



dirigidos a esses setores foram pródigos, verificando-se uma grande assimetria de tratamento com relação aos subsídios voltados para a melhoria da situação dos que habitam em condições subnormais.

Quanto à noção de patrimônio urbano, os anos 1990 se caracterizaram, em suma, por uma restrição no seu conteúdo e por uma valorização exacerbada de elementos externos e paisagísticos. Em São Paulo, o período foi marcado pelo fachadismo e pela falta de profundidade histórica nas intervenções. Concebido como valor econômico e mercadoria de uso corrente, o patrimônio urbano perdeu, em grande parte, seu poder testemunhal e de representação.

À luz da prática de requalificação e preservação urbana realizada na área central de São Paulo, verifica-se que os anos 1990 se caracterizam também, enfim, por rupturas e continuidades em relação a outros períodos. No cômputo geral, a década pode ser vista como o momento mais recente e consolidado de um processo de aproveitamento econômico do patrimônio urbano que começou anteriormente, mas que só encontrou condições de realização plena no final do século XX. Tal processo foi impulsionado, entre outros fatores, por uma concepção de cidade que não abre mão da sua identidade histórica e que a toma como um item estratégico para a economia urbana. Essa concepção permitiu, por fim, que São Paulo associasse sua imagem urbana ao patrimônio.