

O LUGAR DA MORADIA NOS CENTROS TRADICIONAIS DAS CIDADES BRASILEIRAS: ANALISANDO O ALCANCE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE ÀS ESPECIFICIDADES LOCAIS

Beatriz Kara José

Centro Universitário Senac/Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP/Grupo de Pesquisa Observatório do Direito ao Centro | (biakara@gmail.com)

Julia Moretti

Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP) – Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica | (jamoretti@usp.br)

Resumo Geral : O propósito desta sessão livre é reunir pesquisadores de Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo para discutir políticas públicas formuladas para os centros tradicionais das grandes cidades brasileiras nos últimos anos, mais especificamente, iniciativas que se vinculam à reabilitação do estoque construído para produção habitacional. Os padrões de urbanização que têm dado forma às grandes cidades, bem como a definição de quais setores destas serão alvos de transformação urbana, são cada vez mais influenciados pelos interesses do mercado. As áreas centrais se apresentam hoje como novas oportunidades para investimentos imobiliários voltados a faixas de renda média e alta, favorecidos por políticas públicas permissivas e incentivos tributários dos governos estaduais e municipais, inclusive com a disponibilização de imóveis públicos. Tais investimentos são fatores de encarecimento dos valores de aluguel das moradias e dos pontos comerciais, e de aumento dos conflitos pelo espaço. Ao mesmo tempo em que se tornam novas frentes para reprodução do capital imobiliário, os centros tradicionais abrigam um grande contingente de população de renda média baixa e baixa, trabalhadora e moradora, vivendo em condições precárias tanto em termos de habitabilidade dos imóveis quanto de segurança da permanência. A permanência destas populações nestas regiões depende de políticas públicas urbanas e habitacionais que tenham como premissa a construção de cidades socialmente justas, além de ambientalmente e economicamente sustentáveis - aspectos intimamente ligados ao primeiro.

A mesa proposta vincula-se ao debate iniciado no seminário Moradia Popular e políticas públicas no centro de Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, realizado em maio de 2022,

organizado pelo Labhab/FAUUSP, UFBA e UFRJ. O objetivo desse encontro foi promover uma reflexão atualizada sobre as intervenções em curso nos centros tradicionais dessas cidades e seus efeitos sobre as condições de vida e de moradia da população mais vulnerável, tendo como horizonte construir diretrizes para formulação de políticas públicas adequadas às realidades existentes.

Os resultados desse seminário fundamentaram a criação da linha Linha Moradia popular em áreas centrais de metrópoles brasileiras: condições programas e políticas, inserida no INCT Produção da Casa e da Cidade, sediado no Laboratório de Habitação (LABHAB) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo (FAU/USP) desde 2022. Trata-se de uma linha de pesquisa que propõe analisar aspectos da produção pública da moradia, com foco em sua possibilidade de constituir políticas voltadas à habitação social nos centros tradicionais das cidades brasileiras, em contexto de transformação desses espaços nas metrópoles. Ao avaliar essas políticas, evidenciam-se as disputas existentes em torno da produção da cidade e o aprofundamento de desigualdades socioespaciais, a despeito de iniciativas de coprodução e resistência associadas à permanência da população de baixa renda nas regiões centrais.

A sessão visa reunir pesquisadores de cidades onde ações governamentais têm atuado na transformação dos centros, a fim de expor mecanismos das políticas e projetos em andamento, seus resultados e impactos, mesmo que preliminares, sobre as realidades existentes, em especial no acesso à habitação de interesse social. O debate proposto é permeado pelo questionamento à real capacidade e interesse dessas ações de garantir a permanência da população residente nesses setores da cidade e de promover melhoria das condições de moradia com ampliação de oferta de habitação social. Se por um lado o foco na atração do mercado através da criação de instrumentos de incentivos e parcerias tende a dominar a forma de atuação das gestões municipais e estaduais, relegando a moradia para população de menor renda a discurso, em alguns momentos iniciativas mais aderentes ao reconhecimento das realidades existentes também se colocam nesta arena, indicando outras possibilidades de atuação do Estado na produção do espaço.

A avaliação crítica das políticas e de sua implementação tem como foco produzir conhecimento a fim de colaborar com a formulação de instrumentos e operacionalização de processos que tenham como horizonte a justiça sócio espacial.

O PROGRAMA REVIVER CENTRO E AS NOVAS RODADAS DE APROPRIAÇÃO DA REGIÃO CENTRAL E PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO PELO CAPITAL

Samuel Thomas Jaenisch

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – Universidade Federal do Rio de Janeiro | samueljaenisch@hotmail.com

A prefeitura do Rio de Janeiro lançou em meados de 2021 o Reviver Centro, novo programa de requalificação urbana direcionado para a região central e portuária da cidade, contendo em seu escopo um conjunto de ações visando aquecer a produção imobiliária residencial de mercado. O programa retoma uma narrativa usual nesse modelo de proposta, centrada na necessidade de enfrentar um suposto processo de perda de dinamismo econômico e esvaziamento demográfico, que teria se agravado com a deflagração da pandemia causada pelo SARS-CoV-2, apresentando explicitamente em seu material de divulgação a importância de "retomar o centro". Dentre as medidas propostas constam a concessão de incentivos fiscais e edícios ao setor da construção, oferecendo diversos benefícios aos incorporadores. É dado destaque no texto da lei para ações de reconversão de uso de edifícios, reforçando o interesse em aproveitar o estoque imobiliário existente, privilegiando o uso residencial ou misto. Está prevista também uma operação interligada, oferecendo ganho de potencial construtivo em outros bairros da cidade de alto valor de mercado, principalmente na faixa litorânea, como contrapartida aos investimentos feitos no perímetro do programa.

Tendo completado três anos de execução, o Reviver Centro segue com destaque dentro da agenda urbana do executivo municipal e já conta com alguns empreendimentos de grande porte sendo lançados. O programa constitui uma nova tentativa de reinserir a região central e portuária na dinâmica imobiliária da cidade, dando continuidade ao que tinha sido iniciado pelo predecessor Porto Maravilha, trazendo uma nova camada aos conflitos urbanos lá instaurados nas duas últimas décadas.

Esta comunicação pretende discutir criticamente esse processo, destacando o papel desempenhado por esses programas para o aprofundamento da segregação socioespacial na cidade. O Reviver Centro coloca o setor imobiliário como protagonista, concebendo o urbano como plataforma para valorização do capital, desconsiderando em seu escopo qualquer preocupação redistributiva. Quadro em que se destaca um completo descaso com os espaços populares de moradia e trabalho presentes historicamente na região, acudados por ameaças constantes de remoção e deslegitimados pelas narrativas hegemônicas centradas na revitalização, incidindo de forma violenta sobre as populações vulnerabilizadas. Algo que reforçando também a produção de uma cidade racista que nega e inviabiliza a presença secular da população negra na região. Elementos que reafirmam a importância de manter um olhar crítico em relação ao programa, destacando suas contradições à luz do debate sobre o direito à cidade.

POLÍTICAS DE INCENTIVO À DINAMIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E À HABITAÇÃO NO CENTRO DO RECIFE EM DESCOMPASSO COM A HABITABILIDADE E O APROVEITAMENTO DO SEU CONJUNTO EDIFICADO

Iana Ludermir Bernardino

Arquitetura e Urbanismo e PPG em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco |
iana.bernardino@ufpe.br

A história do Recife é marcada por políticas públicas que expulsaram, deliberadamente ou conseqüentemente, as populações residentes na área central tradicional da cidade. Tratam-se de obras que demoliram, tanto habitações precárias e modestas quanto outras, perfeitamente adequadas, ora por critérios higienistas, ora para dar lugar ao “progresso”, viabilizando ampliações viárias e a instalação de novas atividades. Paralelamente, políticas e intervenções urbanísticas promoveram a erosão da habitabilidade dos bairros centrais, criando uma ambiência urbana excessivamente orientada a atender às demandas e fluxos da escala urbana, em detrimento das qualidades da escala da vizinhança. Enquanto as áreas centrais se tornavam cada vez menos aprazíveis para a moradia, uma nova conjuntura de promoção imobiliária conduziu, a partir da década de 1960, os vetores de promoção habitacional para outras partes do território. Por quatro décadas preterida como local de moradia para os segmentos de renda média e alta, a área central do Recife, a partir de meados da década de 2000, passou a gradativamente assumir um novo lugar na divisão econômica e social do espaço, quando luxuosas edificações nas frentes d’água foram as precursoras de um consistente retorno do interesse imobiliário para o centro. Em 2021, estavam em tramitação para aprovação, ou recentemente licenciados, empreendimentos que podem somar 6 mil novas unidades residenciais ao centro do Recife.

Apesar do inequívoco interesse do setor imobiliário pelo o centro da cidade, o Programa Recentro, lançado em 2021, apresentou como estratégia a concessão de benefícios fiscais equânimes para construções novas ou para a reabilitação de imóveis, concedendo, à princípio, isenções por tempos mais prolongados para os empreendimentos residenciais. Essa distinção, contudo, foi suprimida em 2023, quando foram equiparados os benefícios empreendimentos de diferentes usos. Nesse mesmo ano, a PPP Morar no Centro foi anunciada, propondo-se a criar 1128 novas moradias, sendo 887 (79%) em novas construções e 241 (21%) em imóveis reabilitados. Dentre as unidades, construídas em terrenos públicos, 44% serão alienadas via “mercado popular”, com preços entre R\$ 264 e R\$ 350 mil, enquanto 56% comporão um parque público para a locação social.

Considerando que as duas políticas municipais incidem sobre uma área que, apesar do expressivo estoque de edificações subutilizadas, atrai o interesse imobiliário majoritariamente para a produção de novas edificações, o trabalho se propõe a discutir o limitado alcance das políticas municipais da década de 2020 para a promoção da habitabilidade e do melhor aproveitamento do estoque edificado presente na área central do Recife.

REABILITAR PARA MORAR? PROGRAMA REQUALIFICA CENTRO E DESCONEXÕES COM DEMANDA DE HABITAÇÃO SOCIAL NAS ÁREAS CENTRAIS DE SÃO PAULO

Julia Azevedo Moretti

Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo |
jamoretti@usp.br

A questão sobre “quem controla as cidades”, lançada por Saskia Sassen, ganha complexidade quando as finanças passam a ser determinantes na produção do espaço urbano, lançando dúvidas sobre a capacidade do Estado, por meio da regulação urbanística, de ordenar a política urbana, controlar a produção do espaço com vistas a promoção do direito à cidade.

Em São Paulo, desde meados de 2021, foi instituído o programa “Requalifica Centro”, voltado à requalificação do centro da cidade. Desde a aprovação da Lei nº 17.577/21 uma ampla estrutura regulatória foi implementada para viabilizar ações lastreadas num discurso de cidades sustentáveis e na necessidade de reduzir a ociosidade de edificações, otimizar o aproveitamento de infraestruturas urbanas instaladas com o adensamento de áreas providas de serviços, equipamentos e infraestrutura, especialmente pela ampliação da oferta de habitação. O programa, com sua ampla regulação, tem atendido a interesses ligados à dinamização econômica, captação de investimentos e rentabilidade do capital por meio de um conjunto de incentivos (urbanísticos, administrativos e fiscais) e fomentos. Por outro lado, os movimentos sociais de moradia na cidade de São Paulo há tempos lutam por moradia central e adotam estratégias de ocupação de prédios vazios para denunciar a ociosidade e construir novas formas de viver, capazes de atender necessidades fundamentais de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, potencializando uma dimensão coletiva do direito à cidade. Há dezenas de ocupações monitoradas pela Municipalidade, mas seus moradores (organizados ou não) enfrentam dificuldades de acessar os instrumentos desenhados no Requalifica Centro.

A exposição propõe-se a discutir criticamente os resultados alcançados com essa política: uma redução da ideia de requalificação ao retrofit em franco desacoplamento entre os propósitos de sustentabilidade e inclusão e as ações de aceleração econômica com adoção de incentivos para atividades urbanísticas moldadas por processos constantes de acumulação. Analisar os resultados obtidos ao longo de 3 anos de execução da política frente aos objetivos declarados revela a incapacidade (deliberada?) desse modelo regulatório de reverter desigualdade inscritas e imbricadas no território. Além disso, desafia a pensar em novos formatos de políticas urbanas capazes de salvaguardar as práticas coletivas e participativas e seus sujeitos protagonistas, bem como promover iniciativas de coprodução e gestão atuam de fato como catalizadoras de maior inclusão e igualdade.

CANTEIRO MODELO SALVADOR: A MORADIA POPULAR ABORDADA COMO BEM CULTURAL

Gloria Cecilia dos Santos Figueiredo

Faculdade de Arquitetura da UFBA, PPG AU, RAU+E, Canteiro Modelo Salvador | gloriaceciliaf45@gmail.com

O Canteiro Modelo Salvador faz parte do Programa Conviver, implementado pelo IPHAN em cooperação com a Faculdade de Arquitetura da UFBA. Considera o complexo histórico de políticas urbano-patrimoniais despossessórias no Centro Histórico de Salvador, mas também um conjunto de colaborações urbanas envolvendo moradoras, professora/es, pesquisadora/es e estudantes da UFBA. Pela via da experimentação crítica, propõe uma abordagem da moradia popular como bem cultural, entrelaçando formas de morar e de re/produção da vida, capacidades e práticas coletivas para a sua salvaguarda e preservação.

Partimos de iniciativas e alianças já estabelecidas entre a FAUFBA, a Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH) e a Articulação do Centro Antigo de Salvador, protagonistas nas lutas pelo direito à cidade e ao território. Junto a essas coletividades, criamos uma instância de gestão coletiva, com a intenção de promover uma construção colaborativa, democrática e orientada para a justiça epistêmica.

O arranjo do projeto, interage com as linhas programáticas do IPHAN, delineando quatro frentes de atuação. Escritório, que atualmente desenvolve ações de assessoria com moradoras da 7ª etapa e com a comunidade da Gamboa de Baixo, realizando levantamentos técnicos e projetos arquitetônicos para viabilizar o melhoramento das condições de habitação e da preservação do patrimônio cultural.

As oficinas construtivas, voltadas à manutenção de moradias populares, através de obras de pequeno e médio porte, valorizando os conhecimentos construtivos tradicionais, através da aproximação e trabalho conjunto entre mestres artífices, jovens, moradores, estudantes e professores da FAUFBA.

A frente fundiária está atualizando e complementando os levantamentos existentes sobre segurança fundiária das comunidades negras no Centro Histórico, realizando atividades de formação e apoiando suas iniciativas de regularização fundiária de interesse social.

A pesquisa mobiliza possibilidades de co-criação de conhecimentos com moradoras e coletividades. Investigamos as condições de vida e as formas de produção e manutenção da moradia popular, abordada como bem cultural. Censo Comunitário, mapeamento dos Mestres Artífices, identificação de vazios e a formulação de estratégias para a moradia de interesse social, cartografias e oficinas colaborativas, intercâmbios e registros de memórias são algumas das ações iniciadas ou previstas.

A comunicação é uma frente transversal, que busca articular as demais instâncias do projeto. Vem sendo construída dialogicamente com os moradores e a equipe, valorizando a troca de saberes e o envolvimento direto. Atua documentando e divulgando as atividades, aprendizados e desafios, também se dedicando a criar representações gráficas que apoiem a criação coletiva conhecimentos.

UMA EXPERIÊNCIA PARA REABILITAÇÃO DE BAIROS CENTRAIS: PERÍMETRO DE REABILITAÇÃO INTEGRADA – PRIH.

Beatriz Kara José

Centro Universitário Senac/Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP/Grupo de Pesquisa Observatório do Direito ao Centro | (biakara@gmail.com)

Poucas vezes os projetos voltados para a transformação urbana das áreas centrais brasileiras propuseram lidar de forma inclusiva com as realidades sociais e culturais dos trabalhadores e moradores de baixa renda. Ao analisarmos os escopos das iniciativas realizadas, observa-se a falta de diagnósticos urbanísticos e socioeconômicos na maioria dos casos, com algumas exceções que merecem destaque. Em geral, as propostas são caracterizadas pelo apagamento, exclusão e marginalização de grupos sociais e atividades, com foco na atração de consumidores de maior poder aquisitivo. A abordagem das preexistências arquitetônicas e urbanísticas também tem sido limitada, especialmente em editais que partem da demolição de quadras inteiras como ponto de partida para a formulação dos projetos, o que impede avanços tanto no desenho da cidade quanto nas questões ambientais.

Neste contexto, destaca-se a experiência dos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat, realizada no âmbito do Programa Morar no Centro/Secretaria de Habitação do Município de São Paulo (2001-2004), como uma forma de atuação voltada para a melhoria das condições de vida da população residente e trabalhadora nos setores centrais de São Paulo. A proposta articulava o fortalecimento das atividades e entidades existentes no território, a melhoria das condições ambientais e a produção habitacional. Implantado nas áreas de ZEIS localizadas no centro, o programa tinha como eixos fundamentais a articulação entre a produção habitacional e a reabilitação urbana, além da criação de grupos de gestão participativa para um plano de intervenções.

Um ponto forte dessa forma de atuação foi a implantação de Escritórios Antena, reconhecidos como "braços do poder público" no território, compostos por equipes interdisciplinares responsáveis pelo reconhecimento das realidades locais, pela ativação de processos participativos de diagnóstico e projeto, e pela articulação com diversos agentes locais. A localização dos perímetros foi estratégica, baseada na identificação de bolsões de pobreza no tecido urbano e social da área central, caracterizados por alta densidade de cortiços e moradias precárias, combinados à presença de imóveis ociosos ou subutilizados, que representavam oportunidades para a produção habitacional.