

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

MESTRADO EM DINÂMICAS DO ESPAÇO HABITADO
DEHA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**OS VAZIOS URBANOS NOS CENTROS DE CIDADES
COMO LUGAR PARA A HABITAÇÃO DE INTERESSE
SOCIAL: O CASO DE MACEIÓ / AL**

Lucycleide Santos Santana

MACEIÓ
2006

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

MESTRADO EM DINÂMICAS DO ESPAÇO HABITADO
DEHA

Lucycleide Santos Santana

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**OS VAZIOS URBANOS NOS CENTROS DE CIDADES COMO
LUGAR PARA A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:
O CASO DE MACEIÓ / AL**

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Regina Dulce Barbosa Lins

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

S232v Santana, Lucycleide Santos.

Os vazios urbanos nos centros de cidades como lugar para a habitação de interesse social : o caso de Maceió/AL / Lucycleide Santos Santana. – Maceió, 2006.

155f. : il.

Orientadora: Regina Dulce Barbosa Lins.

Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo : Dinâmicas do Espaço Habitado) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2006.

Bibliografia: f. 142-155.
Inclui anexos.

1. Urbanização. 2. Política urbana. 3. Sociologia urbana. 4. Vazios urbanos.
I. Título.

CDU: 711.4

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

MESTRADO EM DINÂMICAS DO ESPAÇO HABITADO
DEHA

Lucycleide Santos Santana

**VAZIOS URBANOS NOS CENTROS DE CIDADES COMO
LUGAR PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:
O CASO DE MACEIÓ – ALAGOAS**

Dissertação de mestrado apresentada à
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade Federal de Alagoas, como
requisito final para a obtenção do grau de
Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Dr.ª REGINA DULCE BARBOSA LINS
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-UFAL (DEHA)



Prof. Dr. MÁRCIO MORAES VALENÇA
Departamento de Geografia-UFRN



Prof.ª Dr.ª GIANNA MELLO BARBIRATO
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-UFAL (DEHA)



Prof.ª Dr.ª VERÔNICA ROBALINHO CAVALCANTI
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-UFAL (DEHA)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus em primeiro lugar, que esteve comigo nesta longa caminhada de muitas dificuldades e não permitiu que eu sucumbisse.

A todos os professores do Mestrado Dinâmicas do Espaço Habitado, pela dedicação ao ensino e a formação de novos mestres.

A minha querida orientadora, uma amiga que conquistei no decorrer da caminhada acadêmica, obrigada pelo apoio, amizade, carinho, compreensão e exigência que tem me feito crescer muito.

Ao Chris, pelo apoio nas traduções para o inglês.

A todos os amigos e amigas que conquistei dentro e fora da UFAL: minhas colegas de pesquisa; aos funcionários do curso, sempre com um sorriso amigo; meus colegas de turma do DEHA, obrigada pelo apoio e carinho em vários momentos. A Taísa e Dona Lúcia pelo apoio e carinho. A Flavinha pelas escutas de desabafo e pelo carinho.

Em especial a minha filhinha Maria Eduarda, a quem faltei à presença, dedicação e a paciência em muitos momentos. Desculpa e obrigada porque mesmo diante de tudo você foi a razão maior pela qual encontrei força e coragem para continuar lutando. Te amo muito minha pequena!!

Aos meus pais, pelo seu apoio incondicional. E aos meus familiares que deram a minha filha o cuidado e dedicação quando eu não estava presente. Obrigada!

A FAPEAL pelo financiamento da pesquisa durante esses dois anos, sem a qual a realização do trabalho teria sido impossível.

Resumo

Discute-se nesta dissertação as potencialidades e limites para (re)utilização dos vazios urbanos nos centros históricos tradicionais brasileiros no contexto dos seus projetos de reabilitação com inclusão de propostas de habitação de interesse social. A problemática posta refere-se à identificação e gestão daqueles vazios urbanos, quer sejam terrenos vagos, edificações ociosas e/ou subutilizadas em uma localização específica com processos de valorização imobiliária, decorrentes dos projetos de intervenção arquitetônico-urbanística. Incorpora-se também a discussão da oferta de habitação de interesse social (HIS) naqueles centros como parte da política pública de habitação no Brasil. Esta reflexão utiliza-se do caso do centro histórico da cidade de Maceió, capital do Estado de Alagoas, como estratégia para discutir empiricamente sobre as potencialidades e limites existentes naquela área, no caso da implementação de um projeto de reabilitação habitacional no âmbito dos seus projetos de intervenção arquitetônico-urbanística, em curso atualmente.

PALAVRAS-CHAVE: Vazios urbanos, Reabilitação de centros históricos brasileiros e política pública de habitação de interesse social.

Abstract

This dissertation discusses the potentialities and limits for the reuse of urban voids in the traditional historical centers of Brazilian cities in the context of rehabilitation projects that include proposals for social interest housing. The problem posed refers to the identification and management of such urban voids, regardless of whether they are unused or under-used vacant lots or buildings, in a specific location and which are experiencing real-estate valuation as a result of their architectural-urbanistic intervention projects. Incorporated in this approach is a discussion of the offer of social interest housing in those centers as part of public housing policy in Brazil. The dissertation uses the case of the historical center of the city of Maceió, capital of the state of Alagoas, as the base for an empirical discussion of the potentialities and limits existing in that area, should a housing rehabilitation project be implemented in the context of the architectural-urbanistic intervention projects currently underway.

KEY WORD: Urban voids, rehabilitation of Brazilian historical centers and public of social interest housing policy.

Lista das Siglas

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhia de Habitação (Municipal e Estadual)
Dplan	Departamento de Planejamento e Coordenação
FCP	Fundação da Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP'S	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IAPI	Institutos de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOP	Instituto de Orientação Cooperativas Habitacionais
MBES	Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MDU	Ministério do Desenvolvimento e Meio Ambiente
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MinC	Ministério das Cidades
ONG	Organização Não-Governamental
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PES	Plano de Equivalência Salarial
PHIS	Política de Habitação de Interesse Social
PNRAUC	Programa Nacional de Reabilitação em Áreas Urbanas Centrais
RM	Região Metropolitana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SM	Salário Mínimo

Lista das Ilustrações

ILUSTRAÇÃO 01 e 02	LOCALIZAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO EM MACEIÓ: BAIRROS CENTRO E JARAGUÁ
ILUSTRAÇÃO 03	RECORTE TERRITORIAL PROPOSTO
ILUSTRAÇÃO 04	VISTA AEREA DO CENTRO DE MACEIÓ COM DESTAQUE PARA O RECORTE ESTUDADO
ILUSTRAÇÃO 2.1	ATUAÇÃO DO IPASEAL, DA COHAB/AL E EIXOS DE CRESCIMENTO DE MACEIÓ
ILUSTRAÇÃO 3.1	FORMAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO EM MACEIÓ
ILUSTRAÇÃO 3.2	MALHA URBANA DE MACEIÓ DE 1850-1900
ILUSTRAÇÃO 3.3	MALHA URBANA DE MACEIÓ A PARTIR DE 1960
ILUSTRAÇÃO 3.4	COMÉRCIOS DE PEQUENO PORTE – CALÇADÃO RUA DO COMÉRCIO

ILUSTRAÇÃO 3.5	COMERCIO DE MÉDIO PORTE – CALÇADÃO MOREIRA LIMA
ILUSTRAÇÃO 3.6	ATIVIDADES INFORMAIS NA PRAÇA DEODORO
ILUSTRAÇÃO 3.7	ATIVIDADES INFORMAIS CALÇADÃO RUA DO COMÉRCIO
ILUSTRAÇÃO 3.8	PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO – PRAÇA DOS MARTÍRIOS
ILUSTRAÇÃO 3.9	CASA DE SAÚDE PAULO NETO – RUA CINCINATO PINTO
ILUSTRAÇÃO 3.10	TEATRO MARECHAL DEODORO
ILUSTRAÇÃO 3.11	PRAÇA MARECHAL FLORIANO PEIXOTO
ILUSTRAÇÃO 3.12	PRAÇA BRÁULIO CAVALCANTI
ILUSTRAÇÃO 3.13	PRAÇA MARECHAL DEODORO DA FONSECA
ILUSTRAÇÃO 3.14	PRAÇA DA INDEPENDENCIA
ILUSTRAÇÃO 3.15	PRAÇA JOAQUIM LEZO
ILUSTRAÇÃO 3.16	USO MISTO UNIFAMILIAR – RUA BARÃO DE MACEIÓ
ILUSTRAÇÃO 3.17	USO MISTO MULTIFAMILIAR – RUA GUIDO DUARTE C/ PÇA JOAQUIM LEZO
ILUSTRAÇÃO 3.18	LOJA MAXHU’S
ILUSTRAÇÃO 3.19	LOJA MISTER’S
ILUSTRAÇÃO 3.20	LOJA C&A
ILUSTRAÇÃO 3.21	RESIDÊNCIA ISOLADA EM RUA DE PREDOMINANCIA COMERCIAL – BECO SÃO JOSÉ
ILUSTRAÇÃO 3.22	HABITAÇÕES NA RUA JOÃO PESSOA
ILUSTRAÇÃO 3.23	RUA OSVALDO SARMENTO, PROXIMIDADES DA RUA 2 DE DEZEMBRO
ILUSTRAÇÃO 3.24	RUA JOÃO PESSOA
ILUSTRAÇÃO 3.25	RUA 2 DE DEZEMBRO
ILUSTRAÇÃO 3.26	RUA FERNANDES DE BARROS
ILUSTRAÇÃO 3.27	RUA DO COMÉRCIO: EXISTENCIA DE ESCADA INDEPENDENTE E 3 PAVIMENTOS SEM USO
ILUSTRAÇÃO 3.28	CALÇADÃO RUA DO LIVRAMENTO 2 PAVIMENTOS COM USO PARCIAL
ILUSTRAÇÃO 3.29	BECO SÃO JOSÉ COM CALÇADÃO DA BOA VISTA: PRÉDIO IBGE SITUAÇÃO 2001 E 2006 RESPECTIVAMENTE.
ILUSTRAÇÃO 3.30	RUA DIAS CABRAL C/ COMENDADOR TEIXEIRA BARROS
ILUSTRAÇÃO 3.31	RUA BARÃO DE MACEIÓ C/ TRAVESSA DIAS CABRAL
ILUSTRAÇÃO 3.32	RUA DIAS CABRAL
ILUSTRAÇÃO 4.1	MAPA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO CENTRO HISTÓRICO E CENTRO EXPANDIDO

Lista dos Quadros

QUADRO 1.1	SÍNTESE DOS ESTUDOS DE ALGUNS AUTORES SOBRE AGENTES MODELADORES E USO DO SOLO URBANO
QUADRO 4.1	CIDADES PARTICIPANTES DA COOPERAÇÃO TÉCNICA FRANCESA
QUADRO 4.2	PARÂMETROS URBANISTICOS POR ZONA E CORREDOR URBANO - CENTRO

Lista das Tabelas

TABELA 1	DADOS DO DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL
TABELA 2	FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR, CASAS E CONJUNTOS CONSTRUÍDOS POR ESTADOS, ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 1960.
TABELA 3	INVENTÁRIO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO BAIRRO CENTRO DE MACEIÓ
TABELA 4	EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO POPULACIONAL DE ALGUNS BAIRROS DE MACEIÓ ENTRE 1991, 1996 E 2000
TABELA 5	RESULTADOS DA AMOSTRA: PESQUISA DE DEMANDA HABITACIONAL
TABELA 6	INVENTÁRIO DAS ESTRUTURAS POTENCIAIS PARA INSERÇÃO HABITACIONAL NO BAIRRO CENTRO DE MACEIÓ

Lista dos Mapas

MAPA 1	USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO CENTRO DE MACEIÓ/AL
MAPA 2	USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO CENTRO DE MACEIÓ/AL – EQUIPAMENTOS COMERCIAIS, SERVIÇOS E INSTITUCIONAIS
MAPA 3	ESTRUTURAS POTENCIAIS PARA REABILITAÇÃO HABITACIONAL NO CENTRO DE MACEIÓ

Lista dos Anexos

ANEXO 01	FICHA DE INVENTÁRIO DE CAMPO
ANEXO 02	SÍNTESE DAS EXPERIÊNCIAS DE REABILITAÇÃO
ANEXO 03	ANTEPROJETO HIS NO PRÉDIO DO INSS
ANEXO 04	ENTREVISTAS

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
Aspectos Metodológicos	17
SEÇÃO I: A (RE)OCUPAÇÃO DOS VAZIOS URBANOS NOS CENTROS TRADICIONAIS BRASILEIROS: POTENCIALIDADES E LIMITES.....	27
1.1 – Vazios Urbanos na dinâmica urbana dos centros tradicionais brasileiros	28
1.1.1 – Conceituando vazios urbanos	31
1.1.2 – Vazios urbanos no contexto de crescimento das cidades	32
1.1.3 – A formação das áreas vazias e o processo especulativo	34
1.1.4 – Perspectivas para uso e ocupação dos vazios	36
1.2 – Localização e valorização fundiária dos imóveis no Brasil	37
1.2.1 – Compreendendo a renda da terra urbana	40
1.3 – Os centros históricos tradicionais no Brasil: Que lugares são esses?	45
1.3.1 – O centro histórico como localização para habitação de interesse social	47
1.4 – Aspectos conclusivos	50
SEÇÃO II: A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: UMA SÍNTESE	53
2.1 – Da política pública estatal à política habitacional de interesse social: especificidades e contradições	54
2.1.1 – A produção habitacional rentista e a ordem sanitária	57
2.1.2 – Origens e produção da habitação estatal	60
2.1.3 – A proposta de política habitacional do regime militar: o BNH	66
2.1.4 – O período pós- BNH: novas perspectivas e dilemas	71
2.2 – A política habitacional em Maceió no período de atuação do BNH: resultados na configuração espacial urbana	75
2.3 – Aspectos conclusivos	80
SEÇÃO III: O BAIRRO CENTRO EM MACEIÓ/AL	82
3.1 – O bairro do Centro de Maceió: atividades e funções urbanas	82
3.2 – O uso habitacional no bairro Centro	96
3.3 – Quem se interessa pelo bairro Centro como moradia?	98
3.4 – Os estoques imobiliários e fundiários no bairro Centro de Maceió	100

.....

3.5 – Aspectos conclusivos	106
SEÇÃO IV: A POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NOS CENTROS HISTÓRICOS BRASILEIROS	108
4.1 – Projetos de Intervenção nos centros históricos brasileiros como contexto da reabilitação habitacional	109
4.1.1 – O Programa de Reabilitação Habitacional nos centros históricos como oportunidade de acesso a terra e à habitação	111
4.1.2 – A experiência de São Paulo	114
4.2 – Reflexões sobre os centros históricos em Maceió: o projeto de intervenção arquitetônico-urbanística x reabilitação habitacional	119
4.2.1 – A habitação no Plano Diretor e a Política e Programa Habitacional de Interesse Social para Maceió	126
4.3 – Entraves para implementação da Política Habitacional de Interesse Social nos centros históricos brasileiros	129
4.3.1 – Financiamento e Agentes Promotores	134
4.4 – Aspectos conclusivos.....	136
SEÇÃO V: REFLEXÕES FINAIS	137
5.1 – Principais contribuições da pesquisa	139
5.2 – Implicações para trabalhos futuros	140
REFERÊNCIAS	142
BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA	148
ENTREVISTAS	155
ANEXOS	156

INTRODUÇÃO

A discussão principal que se coloca neste trabalho remete à (re)utilização dos vazios urbanos nos centros históricos brasileiros, suas potencialidades e limites, no contexto das políticas de reabilitação dessas áreas. Com base nesta discussão, reflete-se sobre a política pública de inserção da habitação de interesse social naqueles centros históricos enquanto se considera o caso da cidade de Maceió, no contexto do seu Projeto de Requalificação como parte desta discussão.

Essa discussão aponta para o conhecimento sobre o fenômeno dos espaços vazios existentes nessas áreas; suas causas e conseqüências para o contexto urbano, e a sua relevância como elemento de disputa na dinâmica de produção do espaço urbano, com ênfase nas formas de aquisição e acesso à terra urbana e/ou urbanizada.

A terra urbana insere-se na dinâmica de produção do espaço urbano como importante mercadoria disputada pelos agentes modeladores envolvidos naquela produção movidos por interesses distintos e, quase sempre, conflitantes. Nesta disputa, os interesses dos movimentos de moradia apontam para o direito de acesso a terra e à moradia, enquanto os setores empresariais, principalmente os ligados ao mercado imobiliário, reivindicam a apropriação das mais valias imobiliárias produzidas coletivamente.

Essa disputa pela terra urbana e sua conseqüente valorização reflete-se nas localizações diferenciadas das populações de rendas distintas na cidade e na forma como as mesmas têm acesso à mercadoria terra urbana: aqueles que podem pagar moram nas melhores localizações¹; aqueles que não podem pagar, ou “optam” pela compra de lotes em loteamentos populares ou clandestinos (construindo sua própria moradia), ou ocupam terras vazias na

¹ A localização é o conjunto de atributos formados pela localização territorial de determinada porção de terra e facilidade de acesso a outras áreas da cidade, mais serviços e equipamentos urbanos disponíveis (Villaça, 1998).

cidade. Essas últimas geralmente coincidem com as áreas ambientalmente frágeis e afetadas pelas legislações urbanísticas e ambientais. Segundo Maricato (2001:119), “o mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população que em algumas cidades não ultrapassa os 30%”. Por extensão, 70% daquele mercado encontra-se hoje em situações de ilegalidade e irregularidade.

Como conseqüência, a produção do espaço urbano tem relação direta com a dinâmica de valorização e especulação da terra, assim como com a produção dos vazios urbanos nas cidades brasileiras. Vazios urbanos não são apenas terrenos que se encontram vazios, sem uso, mas também estruturas edificadas que se encontram vazias, ociosas e/ou subutilizadas. No caso dos vazios edificados, suas referências espaciais mais comuns encontram-se nos centros históricos tradicionais.

A presença dos vazios urbanos nos centros históricos brasileiros se justifica pelas dinâmicas e transformações nos processos de produção e consumo das cidades, a partir do surgimento de outras áreas urbanas com oferta de habitações e de estabelecimentos de comércio e serviços que passaram a ser favorecidas com investimentos públicos constituindo, assim, novas centralidades distintas daquela caracterizada pelos centros históricos tradicionais (SILVA, 2000b:85).

A discussão sobre o acesso à terra urbana passa fundamentalmente pela questão do seu valor enquanto mercadoria, ou seja, pelo seu preço no mercado². A compreensão da formação do preço desta mercadoria-terra aponta para a discussão sobre a renda da terra urbana e a sua valorização enquanto processo de trabalho e tempo gasto para a sua produção. Desta forma, a produção do espaço construído é, sobretudo, o resultado do acúmulo de trabalho que conseqüentemente diferencia o preço da terra, seja pela sua localização no espaço, seja pela acessibilidade a outras localizações, assim como pela disponibilidade de serviços públicos.

² A partir de 1850, com a chamada Lei de Terras, a terra passava a ter valor de mercadoria determinando que só quem pudesse pagar era reconhecido como proprietário (RODRIGUES, 2001).

A explicação sobre a formação do preço da terra relaciona vários aspectos importantes: (i) a valorização fundiária; (ii) os investimentos públicos; e (iii) as localizações urbanas como fatores decisivos que influenciam a (in)capacidade de acesso a terra e à habitação da maioria da população no Brasil. O preço da terra reflete a disputa pelas condições que favorecem os sobrelucros advindos daquela valorização decorrentes de fatores como localização, comercialização e investimentos públicos. A localização da terra urbana - desse ponto de vista - passa a ser um fator fundamental para a dinâmica do mercado imobiliário, visto que representa condição de garantia de maiores ganhos com a comercialização da terra e dos imóveis em geral. A comercialização leva em consideração a demanda a ser beneficiada e os investimentos públicos que atribuem a terra benefícios e aumento de valor.

A forma como as políticas públicas de habitação no país foram implementadas e como a maioria da população teve dificuldade de acesso a terra e à moradia em áreas urbanizadas demonstra que a terra é uma mercadoria especial. Neste sentido, Maricato (2001) argumenta que a moradia demanda terra urbana, ou seja, localização e promoção de infra-estrutura e investimentos públicos (MARICATO, 2001).

Os limites de acesso à terra urbana no Brasil ainda têm bases na dinâmica recente de urbanização e principalmente nas mudanças que vem ocorrendo depois de 1964, quando se iniciou a política habitacional do BNH, que refletiu diretamente sobre a questão fundiária urbana. Como decorrência, a compreensão da questão habitacional brasileira pode ser considerada como o entendimento do acesso a terra e da sua propriedade, seja pela (in)capacidade de pagamento dos demandantes, seja pela concepção e implementação das políticas públicas habitacionais no país (RIBEIRO, 1997).

A importância do item localização para o mercado imobiliário no Brasil tem relação direta com as escolhas dos terrenos e das áreas destinadas à inserção de habitação de interesse social, principalmente quando se remete à concepção e à implementação das políticas públicas habitacionais estatais. Como exemplo, aponta-se a política estatal financiada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que a partir de 1964, dadas as suas características tipológicas preferidas a grandes conjuntos habitacionais, optou pelas grandes glebas vazias localizadas nas áreas periféricas das cidades.

Esse tipo de política habitacional não considerou os impactos de tal localização em áreas até então sem infra-estrutura e distantes dos centros urbanos para a inserção social e econômica da população beneficiada. Por outro lado, contribuiu diretamente para a formação das áreas vazias nos espaços intra-urbanos beneficiados por infra-estrutura e serviços urbanos que passaram a alimentar e favorecer uma minoria que move até hoje o mercado da construção civil.

A lógica de ocupação do espaço urbano no Brasil remete à confirmação da importância da natureza da questão fundiária no país, principalmente aquela relacionada ao constante aumento do preço da terra e ao incentivo à produção de habitação frente aos altos preços imobiliários e fundiários praticados no mercado, que impossibilitam o acesso a todas as camadas da população.

As consequências dessa lógica de ocupação do espaço urbano nos centros históricos brasileiros passam a ser constatadas com a atuação do mercado imobiliário em outras áreas da cidade. Por exemplo, com o advento e a implantação dos shopping centers nos anos de 1980, tais imóveis passaram a acumular funções comerciais e de serviços com mais vantagens de infra-estrutura, acessibilidade, conforto e segurança, atraindo o público mais elitizado e contribuindo para a formação de novas centralidades.

Só a partir dos anos de 1990, no Brasil, passa a haver uma mudança de perspectiva para os centros históricos com o retorno dos investimentos públicos e privados através da implementação de políticas de desenvolvimento local, estratégicas que visam a inserção das cidades brasileiras de grande e de médio porte no mercado global através da transformação e requalificação de algumas áreas históricas e tradicionais. Esta qualificação tem se dado através do apelo ao uso de suas potencialidades específicas, definidas como valor histórico, cultural, patrimonial, habitacional e imobiliário.

Considera-se que a discussão sobre a temática da (re)inserção habitacional nos centros históricos beneficiou-se com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, nº 10.257 de julho de 2001) que regulamenta os artigos 182 e 183 do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988. O Estatuto possibilita aos municípios brasileiros colocar em prática princípios importantes relacionados ao exercício do direito a terra e à habitação.

Os resultados desta nova visão para uma política pública de reabilitação dos centros históricos brasileiros têm sido a concepção e a implementação de projetos de intervenção arquitetônico-urbanística cujos objetivos principais apontam para a reversão dos seus processos de decadência e abandono, assim como para a reabilitação da função residencial. Esta última considerada importante instrumento no processo de reversão da decadência, da manutenção e (re)aproveitamento das estruturas edificadas existentes e ainda, da otimização da infra-estrutura instalada.

A discussão sobre uma política pública de reabilitação habitacional nos centros históricos, com a inserção de habitação de interesse social, pauta-se pela avaliação do potencial dessas áreas na forma de: (i) (re)utilização dos seus estoques fundiários e/ou imobiliários na forma de terrenos vazios e/ou imóveis que se encontram vazios, ociosos e/ou subutilizados; (ii) infra-estrutura instalada; e (iii) localização privilegiada dessas áreas no

contexto da cidade, tanto pela proximidade como pelo acesso às principais centralidades onde se inserem.

Entretanto, não podemos desconsiderar os limites postos para a implementação dessa política através da ocupação dos imóveis e/ou terrenos disponíveis. Isto por várias razões, tais como: (i) questões de situação fundiária daqueles centros, seja em função de inventários inexistentes ou precários, como também em situações de litígio; (ii) a valorização promovida pelos projetos de intervenção arquitetônico-urbanística que aumentam o preço da terra e limitam (mais uma vez) o acesso às populações de baixa renda - a quem inicialmente pretendiam beneficiar; e (iii) a questão da obsolescência da infra-estrutura instalada, que pode vir a requerer vultosos investimentos para sua recuperação.

Os limites existentes para a implementação dos projetos de intervenção para os centros históricos, não podem ser desconsiderados principalmente quanto ao nível da política pública de habitação de interesse social, quer seja nos níveis de concepção, implementação e posterior gestão. O desafio é inserir a habitação destinada às populações de baixa renda numa localização até então nunca considerada em políticas públicas para essa parcela da população ou ainda, tentar inseri-la numa localização que suscita interesses diversos e divergentes devido à contínua valorização e conseqüente custo da terra.

Aspectos Metodológicos

Revisão de literatura

O trabalho apresenta uma reflexão sobre as potencialidades dos centros históricos brasileiros através da discussão sobre os vazios urbanos existentes nessas áreas, mais especificamente dos espaços edificados vazios que se encontram sem uso, subutilizados ou ociosos e as possibilidades de sua utilização. Para tanto, foi feito um embasamento teórico

que explicou a forma como foi concebida e implantada a política pública de habitação no país para a população de baixa renda. Conseqüentemente, buscou-se compreender como se deram a escolha da localização da terra para a habitação de interesse social e as dinâmicas que definem tal localização e limitam o acesso às populações de baixa renda em determinadas localizações.

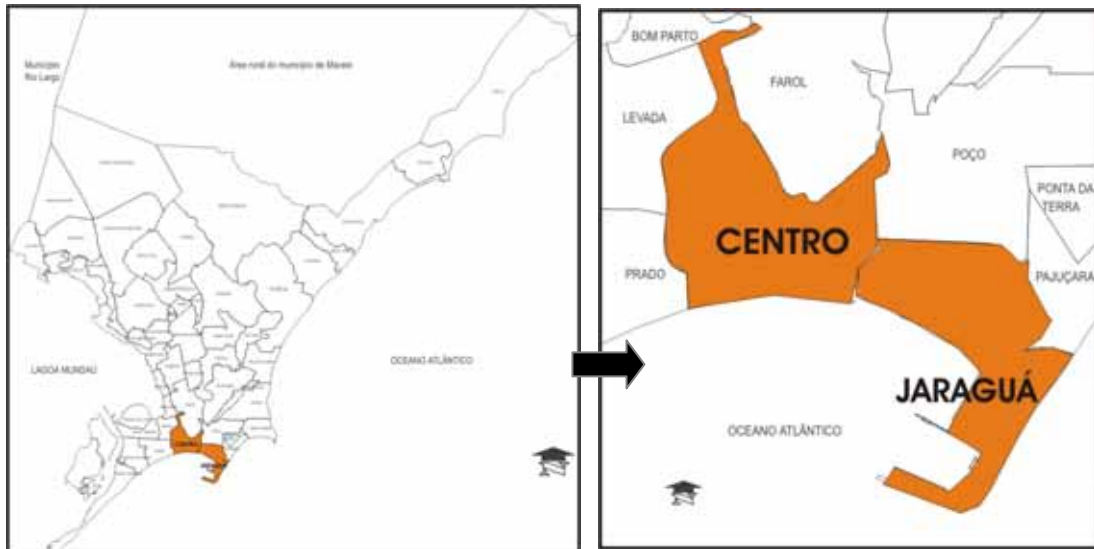
Os limites de acesso a terra e à habitação, principalmente nas políticas públicas, exigem a compreensão dos fatores que envolvem a formação dos vazios urbanos nas cidades, as dinâmicas de mercado versus Estado e o que define uma localização. Como conseqüência, discute-se também a valorização fundiária e imobiliária, explicadas nos referenciais teóricos sobre a renda da terra urbana e a formação do valor da terra enquanto mercadoria.

Em paralelo, reflete-se sobre os centros históricos brasileiros, no contexto dos seus projetos de intervenção arquitetônico-urbanística e da política pública de reabilitação habitacional de interesse social diante das potencialidades existentes e dos limites postos por essas localizações e pelas dinâmicas sociais, econômicas, fundiárias e imobiliárias que envolvem essas áreas.

Como resultado da reflexão sobre essa temática, este trabalho apresenta o centro histórico de Maceió como objeto de estudo, a fim de discutir quais as potencialidades e limites apresentados naquela área no caso de implementação de um projeto de reabilitação habitacional no contexto dos seus projetos de intervenção arquitetônico-urbanística. Cumpre ressaltar que o objetivo deste trabalho não será o de avaliar a política de reabilitação habitacional maceioense (mesmo porque ela não existe de fato), mas refletir sobre o potencial apresentado nessas áreas frente aos limites para oferta da terra e moradia para a população de baixa renda.

A escolha do objeto empírico de estudo

Nas reflexões deste trabalho, considera-se o centro histórico de Maceió como sendo o conjunto formado pelos bairros do Centro e Jaraguá, devido a sua história e ocupação precursora na formação do espaço urbano da cidade de Maceió (Ver Ilustração 01 e 02).



ILUSTRAÇÕES 01 e 02 – Localização do Centro Histórico em Maceió: bairros Centro e Jaraguá
Fonte: PMM, Base Cartográfica de Maceió. (1999-2000). Adaptado por: SANTANA (2006).

Mais especificamente este trabalho visará analisar apenas uma porção territorial do bairro do Centro que compreenderá parte do centro histórico mais amplo, ou seja, do centro tradicional de comércio e serviços, com o objetivo de confrontar a literatura com a realidade sócio-territorial e analisar o potencial e os limites para a (re)utilização das suas estruturas edificadas ou não; vazias ou ociosas (Ver Ilustração 03 e 04).

No interior da área de estudo, encontra-se a ocupação mais antiga e consolidada da cidade, onde existem alguns dos seus marcos históricos, como a Catedral Metropolitana, conjuntos edilícios e arquitetônicos com características estilísticas significativas para o local, marcados por vínculos históricos, interesses econômicos e culturais. Na área, localiza-se ainda parte do centro principal de comércio e serviços de Maceió, local que abriga usos e atividades diferenciadas, a maioria das instituições públicas municipais e estaduais, templos religiosos,

equipamentos comerciais, prestadores de serviços, além de remanescentes de residências que ainda não foram totalmente substituídas por outro uso ou atividade.

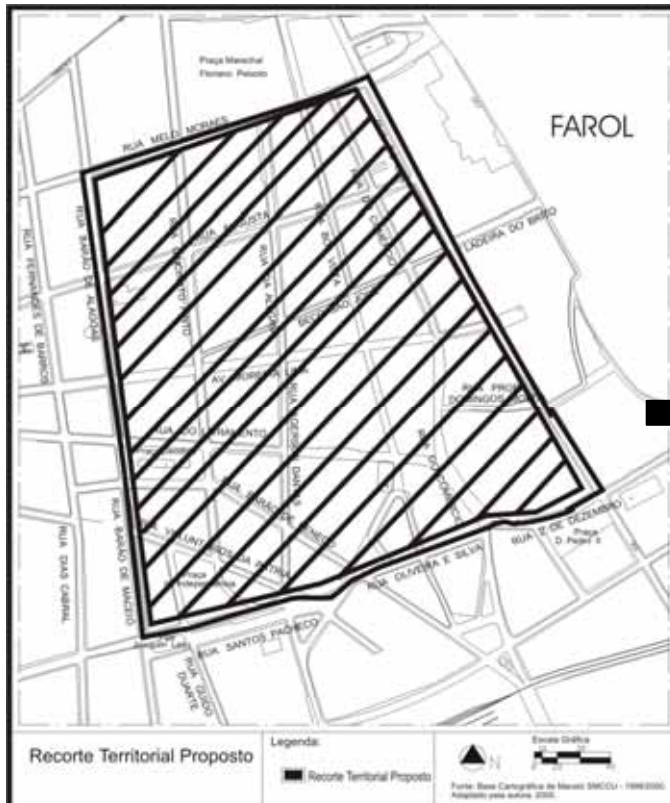


ILUSTRAÇÃO 03 – RECORTE TERRITORIAL PROPOSTO

Fonte: Base Cartográfica de Maceió, PMM, 1999-2000.8/
Adaptado por: SANTANA, L.S., 2006.

ILUST. 04 - VISTA AEREA DO CENTRO DE MACEIÓ COM DESTAQUE PARA O RECORTE ESTUDADO

Fonte: SMPD, 1999. Adaptada pela autora.

Atualização do mapeamento de uso e ocupação do solo do bairro Centro de Maceió

Objetiva-se com o mapeamento³, atualizar a classificação e a categorização das estruturas fundiárias e/ou imobiliárias existentes no bairro do Centro de Maceió, principalmente aquelas que se encontram vazias, ociosas e subutilizadas e que, portanto, apresentariam potencial para a (re)utilização no contexto de inserção da habitação de interesse social no projeto de requalificação.

³ Já realizado por esta autora em seu trabalho final de graduação.

O registro das estruturas fundiárias e/ou imobiliárias foi feito no mapa impresso para atualização em levantamento de campo. A definição das categorias de uso e ocupação do solo se deu após a leitura da paisagem que gerou subsídios para a montagem sistemática de uma legenda definitiva.

A sistemática de trabalho consistiu em seguir a numeração dos lotes no mapa correspondente à numeração das fichas de inventário de campo (Ver Anexo 1). As fichas foram definidas de modo que facilitasse o registro da situação real de uso e ocupação do solo no bairro do centro, em específico do estoque imobiliário disponível possível para utilização de Habitação de Interesse Social, um dos objetivos deste trabalho. Para tanto, as fichas contêm as seguintes informações: (1) Número de quadra; (2) Endereço (limites da quadra com definição do nome de ruas e/ou avenidas); (3) Número do lote; (4) Legenda e observações gerais, incluindo o número de pavimentos e a existência de escadas laterais independentes.

A identificação das diversas categorias de edificações e/ou terrenos da área beneficiou-se de trabalho anterior desta autora (Santana, 2002) e de literatura específica sobre o fenômeno dos vazios urbanos, tais como: Ebner (1999); Clichevsky (2002); Larangeira (2004); Trevisan (2004) e Bonfim (2005). Definiram-se os seguintes usos como significativos para os propósitos deste trabalho: habitação, uso misto, construção, reforma, praça/área verde, equipamentos culturais, serviços, lazer, saúde, institucionais, comerciais e de educação. Em relação aos vazios urbanos foram assim classificados: potenciais 1 (imóveis abandonados); potenciais 2 (imóveis fechados); subocupados; obsoletos; desocupado 1 (estacionamento) e desocupado 2 (terreno vago).

A partir da pesquisa de campo e registro no mapa impresso, as informações foram processadas em mapa digital, cuja referência é a base cartográfica de Maceió (SMCCU/1999-2000). Os resultados dessa dissertação apresentaram o mapa de uso e ocupação do solo no bairro Centro; as tabelas quantitativas dos lotes, identificando e quantificando os vazios

urbanos do Centro e seus principais usos e atividades; e o mapa com estruturas potenciais para uso habitacional.

Entrevistas

O método escolhido para selecionar os atores representativos para a análise proposta neste trabalho foi a posicional. Assim, selecionaram-se atores que apresentam relação direta ou indireta – devido as suas posições na estrutura de tomada de decisões - com a política pública de habitação de interesse social para o Centro de Maceió. As entrevistas foram semi-estruturadas. O quadro a seguir apresenta a posição institucional do(a) entrevistado(a); o porquê da sua escolha e a pergunta-chave que norteou a entrevista. Para preservar a identidade dos entrevistados, eles estão referenciados como A, B, C, D, E e F respectivamente:

ENTREVISTADO (QUEM ?)	O QUE ?	POR QUE?
A) Técnico (a) Municipal responsável pela Coordenação do Projeto de Requalificação do Centro de Maceió	Quais as principais diretrizes do projeto e se prevê a inserção da habitação de interesse social na área?	Para saber se de fato trata-se da reabilitação e se tem algum estudo sobre a área e a questão da habitação.
B) Técnico(a) da Caixa Econômica Federal – Setor Habitação	Quais os estudos e perspectivas de financiamento para o Centro de Maceió?	Para saber a respeito dos estoques imobiliários vazios, subutilizados ou ociosos disponíveis para reabilitação habitacional.
C) Representante do mercado imobiliário de Alagoas	Quais as localizações apontadas pelo mercado para habitação de interesse social em Maceió? Como o mercado analisa o Centro de Maceió como localização de HIS?	Verificar se há uma discussão e qual a posição do mercado em relação ao Centro de Maceió como localização para HIS. Avaliar se existe interesses pessoais envolvidos.
D) Representante do movimento de luta por moradia de Maceió/AL	Quais as localizações apontadas como preferenciais para habitação e por quê?	Compreender o imaginário sobre os locais desejados e possíveis para habitação de interesse social.
E) Representante da Secretaria de Habitação Municipal de Maceió	Quais as principais diretrizes de ação e localização da habitação de interesse social apontada pela Secretaria de Habitação Municipal? A Secretaria de Habitação verifica algum potencial do Centro como localização de habitação de interesse social?	Verificar se há uma discussão e qual a posição da Secretaria em relação ao Centro de Maceió como localização da HIS. Avaliar se existe interesses pessoais envolvidos.
F) Representante da Agência Alagoana de Habitação e Urbanismo (AGAHU) – órgão estadual	Quais as principais diretrizes de ação e localização da habitação de interesse social apontada pela AGAHU? A AGAHU verifica algum potencial do Centro como localização de habitação de interesse social?	Verificar se há uma discussão e qual a posição da Agência em relação ao Centro de Maceió como localização da HIS? Avaliar se existe interesses pessoais envolvidos.
G) Proprietários de imóveis do Centro de Maceió	Há conhecimento sobre o Projeto de Requalificação do Centro? Como você avalia a importância de requalificar o Centro de Maceió? Qual a propriedade do imóvel é individual ou familiar?	Verificar o conhecimento sobre o Projeto de Requalificação. Questionar sobre a propriedade do imóvel e o interesse em negociá-lo.

As sete entrevistas foram realizadas entre julho e agosto de 2006. Sua duração variou entre 30 minutos a uma hora, para cada entrevistado.

Quanto às entrevistas aos proprietários de imóveis, o critério de escolha foi a identificação dos prédios considerados como potenciais para uma proposta de reabilitação habitacional. Foram selecionados cinco edifícios: (1) um edifício na Rua do Comércio – este exemplo possui o pavimento térreo ocupado com uso comercial e mais três pavimentos inutilizados, além de escada independente, o que possibilitaria o uso misto da edificação - comercial no térreo e habitacional nos pavimentos superiores⁴; (2) dois edifícios vizinhos na Rua João Pessoa. Estes edifícios já possuem atividade comercial no térreo e salas comerciais nos pavimentos superiores com acesso por escada independente, no entanto muitas se encontram vazias. Durante a pesquisa descobriu-se que os dois prédios são de um mesmo proprietário, pode-se suspeitar que há concentração de imóveis sob propriedade de alguns proprietários; (3) um edifício no Beco São José esquina com Calçada da Boa Vista. Neste caso, é um antigo prédio do IBGE, imóvel público sem uso há cinco anos. Verificou-se através do Cadastro Municipal Imobiliário que este imóvel é propriedade da Secretaria de Planejamento do Estado, o que poderia facilitar uma proposta de reabilitação; e (4) um sobrado no Calçada da Rua do Livramento. Este caso justifica-se por ser um prédio de uso comercial no térreo e demais pavimentos sem uso, possibilitando a utilização dos pavimentos superiores.

A identidade dos proprietários deu-se de duas formas: (i) identificação de propriedade na base cartográfica e cruzamento com os dados do cadastro imobiliário da Secretaria Municipal de Finanças de Maceió, com o auxílio do seu coordenador (embora não tenha sido permitida a cópia dos dados de identificação); e (ii) com informações do cartório de registro

⁴ Este exemplar é considerado importante, pois desde o trabalho final de graduação desta autora, o proprietário resistia às entrevistas relacionadas ao prédio.

de imóveis e hipotecas de Maceió que a partir do endereço de qualquer imóvel pode-se solicitar a certidão de ônus, o que custa R\$17,00 reais por imóvel.

Argumento e estrutura do trabalho

O argumento do trabalho é a importância da discussão sobre os potenciais e os limites dos centros históricos brasileiros, do conhecimento e da (re)utilização dos seus vazios urbanos na forma de estoques fundiários e imobiliários, nas propostas de políticas públicas de reabilitação habitacional voltadas à oferta de moradia para a população de baixa renda frente aos limites do acesso a terra e à moradia dado o alto custo da terra.

Utiliza-se do caso do centro histórico de Maceió, em específico do estudo sobre o conhecimento dos estoques do bairro do Centro, embora não exista uma proposta de política habitacional de interesse social, quer seja do setor público, quer seja do privado, no contexto do seu projeto de requalificação.

Dessa forma, o desafio posto é a produção de conhecimento sobre a realidade dos centros históricos brasileiros que responda a questão das potencialidades através do inventário dos estoques fundiários e/ou imobiliários existentes, principalmente daqueles que se encontram vazios, ociosos e/ou subutilizados, e dos limites condizentes a realidade de cada centro. Nesta dissertação será apresentado o inventário do Centro da Cidade de Maceió para reflexão do seu potencial e os limites à sua (re)utilização.

Esta dissertação foi estruturada em cinco partes, a fim de alcançar os objetivos propostos que seguem a seguinte lógica de apresentação:

Na **Seção I**, serão abordadas as questões referentes aos vazios urbanos - edificados ou não - dos centros históricos brasileiros, como potencial para implementação de políticas públicas de habitação de interesse social, tomando como base o conhecimento sobre a

produção do espaço urbano e suas relações com a produção da localização, da valorização, oferta e preço da terra na cidade, além de suas conseqüências para oferta da habitação de interesse social.

Na **Seção II**, será trabalhada a síntese da política pública habitacional no Brasil, a forma como foi concebida e implementada, suas especificidades e seus resultados socioespaciais nas cidades. É importante a compreensão do processo de acesso das populações mais pobres à habitação, a localização dessa habitação no contexto das cidades e suas implicações socioespaciais, econômicas e ambientais. Como conseqüência, serão expostas as perspectivas e os dilemas que se colocam para a atual política pública habitacional, principalmente aquela que se refere aos centros históricos brasileiros como localização de habitação de interesse social. No caso de Maceió, serão apresentados os resultados do modelo de política habitacional nacional, principalmente no período de atuação do BNH, como também os resultados na sua configuração espacial urbana.

Na **Seção III**, será apresentado o objeto de estudo - o bairro do centro de Maceió - os seus principais usos e atividades, o uso habitacional no bairro diante das transformações e substituições desse uso para atividades de comércio e serviços, acarretando no esvaziamento progressivo de residentes na área. Através do conhecimento dos usos atuais e dos vazios urbanos existentes na área refletiremos sobre as potencialidades do bairro numa política de reabilitação habitacional. Por fim, embora não seja o enfoque deste trabalho, será apresentado o resultado da pesquisa sobre a demanda habitacional no Centro (Sarmiento, 2005), que abre a possibilidade de outra reflexão sobre uma possível demanda para morar no Centro.

Na **Seção IV**, serão tratadas as questões mais específicas que envolvem os centros históricos. Inicialmente abordaremos as principais diretrizes de atuação e os objetivos dos projetos de intervenção arquitetônico-urbanística para essas áreas e como estão inseridas as questões da política pública de reabilitação habitacional e da habitação de interesse social. Na

seqüência traremos o caso do centro de São Paulo, por ser uma experiência mais completa, tanto como de concepção quanto de implementação do projeto de reabilitação, o que possibilitará uma melhor avaliação de tal política. O enfoque seguinte trará a reflexão sobre o caso do Centro de Maceió e o seu Projeto de Requalificação, principalmente no contexto que envolve o atual Plano Diretor Municipal e a Política e o Programa Habitacional de Interesse Social do município. Como parte dessa reflexão, apresentaremos o resultado da pesquisa sobre os estoques fundiários e imobiliários disponíveis no Centro de Maceió. Por fim, abordaremos os entraves para uma política habitacional de interesse social referentes à valorização imobiliária da área, aos financiamentos disponíveis e aos principais agentes promotores desses projetos.

Na **Seção V**, serão retomadas as questões pertinentes a temática da discussão, buscando a compreensão da importância do fenômeno dos vazios urbanos e da (re)utilização destes nos centros históricos brasileiros, sejam eles sem uso ou subutilizados pelas políticas públicas de habitação que oferecem a possibilidade de ampliação do acesso à terra urbana para as populações de baixa renda em condições adequadas. Dessa forma, o presente trabalho pretende apontar novas possibilidades para o futuro.

SEÇÃO I: A (RE)OCUPAÇÃO DOS VAZIOS URBANOS NOS CENTROS TRADICIONAIS BRASILEIROS: POTENCIALIDADES E LIMITES

O fenômeno dos espaços edificados vazios se coloca como um panorama comum para os centros tradicionais brasileiros. A presença acentuada desses espaços decorre, em última instância, das modificações e transformações da dinâmica econômica, social e espacial pelas quais os centros têm passado.

Apointa-se que uma das razões que contribuíram para a formação dos vazios nos centros urbanos foi a produção de novas localizações na cidade, com vantagens distintas daquelas tradicionalmente oferecidas pelos centros históricos, tais como a segurança, o conforto e os serviços. Também se acredita que as transformações socioespaciais se devam ao advento dos shoppings centers e à difusão do automóvel como fatores que facilitaram a mobilidade de parte da população das cidades em busca das novas centralidades.

As discussões contemporâneas e decisões da política pública brasileira urbana têm trazido inovações que possibilitam mudanças na perspectiva de (re)ocupação dos centros históricos através da concepção e implementação de projetos de intervenção arquitetônico-urbanística nessas áreas com a inserção da habitação de interesse social como importante elemento indutor da recuperação.

A potencialidade da inserção da habitação de interesse social é um fator importante na medida em que se trabalha com a hipótese de redução de parte do déficit habitacional brasileiro por novas moradias através da (re)ocupação dos espaços edificados vazios dos centros históricos tradicionais em proveito das populações de baixa renda. Contudo, a oferta da habitação de interesse social em localizações centrais e privilegiadas, dada a sua excelente acessibilidade e infra-estrutura instalada, passa a ser uma possibilidade até então não

considerada nas políticas de habitação no Brasil. Dessa forma há que se discutir as potencialidades e os limites dessa possibilidade.

Levanta-se a hipótese de que as potencialidades dos centros, para autores como Silva (200b), Maricato (2001) e Larangeira (2004), não está apenas nas vantagens de acessibilidade e infra-estrutura instalada, mas na possibilidade de (re)utilização dos estoques fundiários e imobiliários, vazios, ociosos ou subutilizados existentes. No entanto, a disponibilidade desse estoque não é tão evidente como alguns anunciam, principalmente pelas questões suscitadas pela propriedade dos imóveis naquelas condições, que em sua maioria pertencem a proprietários privados. Também não se sabe - de um modo geral - se os imóveis públicos estariam disponíveis.

Além desses outros entraves, relaciona-se a dificuldade de acesso aos imóveis aos seus altos preços, principalmente considerando que o valor final da habitação tem de ser compatível com a realidade das populações de baixa renda.

1.1 – Vazios Urbanos na dinâmica urbana dos centros tradicionais brasileiros

A discussão sobre o fenômeno dos vazios urbanos nas cidades brasileiras possibilita a abordagem de vários temas, tais como as políticas de uso e ocupação do solo, a apropriação da terra urbana como mercadoria, os investimentos públicos em infra-estrutura e a sua apropriação limitada a poucos grupos e interesses.

Embora as discussões sobre o fenômeno dos vazios urbanos não sejam novas, elas carecem de um aprofundamento que explique as causas e as conseqüências da sua existência, não apenas nos centros históricos, mas também na dinâmica das cidades brasileiras em sua totalidade.

A compreensão dos fatores que favorecem a formação dos vazios urbanos tem relação direta com a solução dos problemas de desenvolvimento da cidade e com o embasamento necessário para processos de planejamento e gestão urbano-ambiental. Neste sentido, faz-se fundamental o conhecimento da dinâmica de uso e ocupação do solo, do mercado imobiliário e dos processos especulativos que engendra, e ainda, de uso e ocupação do solo que reduzam a formação dos vazios urbanos.

Nesses termos, a discussão sobre os vazios urbanos nos centros tradicionais brasileiros surge como uma nova pauta tanto para a política urbana quanto para a política habitacional. A questão incorpora não apenas os estoques imobiliários e de terra disponíveis naqueles centros, mas também a possibilidade de sua oferta frente aos processos especulativos e as atuações do mercado imobiliário, principalmente pela relação dos agentes relacionados ao mercado com o Estado nas decisões das localizações a serem beneficiadas pelos investimentos públicos.

No âmbito das discussões dos processos de recuperação dos centros históricos, os vazios aparecem como um potencial que essas áreas apresentam para transformar o estilo de desenvolvimento urbano existente, tanto para intervenções arquitetônico-urbanísticas de interesse turístico, histórico e cultural, quanto para a oferta de habitação de interesse social para as populações de baixa renda.

Larangeira (2004:2), ao discutir as causas e conseqüências dos vazios urbanos no contexto das cidades, ressalta que o problema dos vazios urbanos não está exclusivamente na relação de oferta e demanda, mas também nos motivos que determinaram a sua formação, assim como o preço da terra e a sua localização diante da capacidade de pagamento dos demandantes. Embora o tema seja complexo, existe a necessidade de articulação e negociação entre os diversos agentes sociais, principalmente do poder público, através da aplicação de instrumentos fiscais que garantam o uso para a habitação de interesse social.

Larangeira (2004:2) ainda aponta para os desafios de (re)utilização desses vazios urbanos no contexto dos projetos de intervenção, principalmente na identificação dos proprietários dos imóveis e questões legais relacionadas a sua propriedade.

Na abordagem de Trevisan (2004), os vazios urbanos não são tratados sob a ótica de aproveitamento do seu potencial para a reabilitação habitacional, mas de forma mais geral através do seu potencial histórico, cultural e patrimonial como alavancador de projetos de desenvolvimento local.

Nessa mesma abordagem, Vaz e Silveira (1999), confirmam a importância do fenômeno dos vazios urbanos terem relação não só com os processos de transformação nas cidades, mas também representarem importante elemento indutor no contexto dos processos de revitalização e requalificação dos centros históricos. Nestes termos, Vaz e Silveira (1999), ressaltam o objetivo de inserir e adequar os vazios às novas demandas das cidades, principalmente ao contexto de competitividade mundial, mais conhecido como globalização. Segundo os autores, o problema dos projetos de intervenção arquitetônico-urbanística que visam (re)valorizar os centros históricos tradicionais é o perigo da exclusão social que trazem em seu bojo, pois na medida em que a estratégia é a obtenção de renda, aqueles que não podem pagar ou não possuem renda suficiente para participar são excluídos.

É importante precisar conceitualmente do que se está falando quando se referem aos vazios urbanos nos centros históricos tradicionais. Tais vazios não são considerados os “terrenos vazios”, mas os espaços edificados que se encontram vazios, ociosos ou subutilizados, que precisam ser entendidos para compreensão da dinâmica da sua formação e das suas conseqüências para os centros e para as cidades. As discussões ainda se ressentem de definições que articulem as características de cada situação de vazio urbano em relação às diferentes dimensões do fenômeno urbano (SANTANA, 2002, 2003 e 2004; CAVALCANTI E LINS, 2003a e 2003b).

1.1.1 – Conceituando vazios urbanos

A revisão conceitual, bem como o aprofundamento do estudo sobre o fenômeno dos vazios urbanos, ainda é marcada pela abrangência conceitual do tema e pela inexistência de um corpo teórico sólido sobre o assunto.

Para Ebner (1999:65), vazios urbanos “*são áreas desocupadas em meio à malha urbana*” ou áreas construídas através do trabalho social no seu entorno. Em outras referências, os vazios urbanos aparecem como “*terrenos baldios*”, “*terrenos vazios*” e “*áreas ociosas*”.

Conforme Borde (2003:4) vazios são:

aqueles terrenos localizados em áreas providas de infra-estrutura que não realizam plenamente a sua função social e econômica, seja porque estão ocupados por uma estrutura sem uso ou atividade, seja porque estão de fato desocupados, vazios. (BORDE, 2003:4).

Ferrara (2000:181) apresenta uma abordagem diferente quando aponta para o conceito de vazios como “*espaços residuais*”, ou seja, espaços “*inacabados*” com vazios a preencher, tanto de usos e quanto de informações.

Clichevsky (2002:8), quando enfoca o fenômeno dos vazios para o caso das cidades latino-americanas, define que vazios são “*terrenos*” e “*edificações à espera de serem demolidos*”. Aqui também estão inseridos os vazios “*especulativos*”, resultado da dinâmica do mercado de terras, através dos agentes privados e públicos, através das políticas públicas, e “*vazios latentes ou potenciais*”, que são estruturas edificadas sem uso, à espera de demolição, com alto nível de deterioração e obsolescência em centros urbanos.

Na pesquisa referente ao Distrito Comercial de San Salvador (LUNGO & OPORTO, 2002: 131), o conceito volta a aparecer na perspectiva de subutilizado, quando aborda o caso dos “*vazios latentes ou potenciais*”, referenciando os pequenos lotes localizados na área

central da cidade, a exemplo dos lotes com edificações a serem demolidas devido à falta de investimentos nas localizações em que estão inseridos.

Os vazios urbanos são analisados por Cockburn (2000), no caso específico de Lima, no Peru, sob uma perspectiva mais ampla que não se encerra apenas no conceito, mas no estudo dos agentes sociais que os produzem (proprietários de terras, parceladores, a demanda e o Estado) e do mercado de terras. O autor estabelece uma relação entre a sociedade e os vazios urbanos nas suas diversas situações: localização, acessibilidade, tipo de solo, tamanho, a tendência da ocupação e zonificação, ao valor da terra e a situação jurídica da propriedade.

Conclui-se que como fenômeno urbano, só recentemente problematizado, os vazios já incorporam uma multiplicidade de termos e conceitos, articulados em distintas situações que podem ser encontradas em cidades e países também distintos, sendo necessário entender os problemas que contribuem na sua formação para explicá-los e, daí, geri-los de forma eficiente.

1.1.2 – Vazios urbanos no contexto de crescimento das cidades

A presença de vazios no tecido urbanizado das cidades implica em conseqüências prejudiciais ao seu desenvolvimento. O estudo de Ebner (1999, p.20-21) sobre vazios urbanos aponta as seguintes conseqüências: (i) o encarecimento das infra-estruturas e serviços urbanos; (ii) o aumento das distâncias a serem percorridas pela população no dia-a-dia; (iii) o aumento do preço dos terrenos em algumas regiões da cidade devido ao pequeno número de lotes colocados à venda; (iv) a segregação espacial das populações de baixa renda; e (v) os problemas ambientais.

O encarecimento da infra-estrutura e dos serviços urbanos pode ocorrer diretamente tanto para o poder público - enquanto financiador, provedor e mantenedor das obras de

instalação de infra-estrutura, equipamentos e serviços - como indiretamente para a população, através do pagamento de impostos e serviços.

Para as populações que residem nas periferias, locais onde a oferta dos terrenos vazios apresenta preços mais baixos e, portanto, mais acessíveis às populações de baixa renda, as conseqüências para a qualidade de vida podem ser negativas: os desgastes de deslocamentos necessários no cotidiano podem acarretar o encarecimento dos transportes individual e coletivo. Considera-se que o prejuízo social da dispersão da cidade recai, principalmente, sobre as camadas economicamente menos favorecidas da sociedade urbana que têm de se sujeitar aos meios de locomoção precários e a perda de uma parcela significativa de seus ganhos com os deslocamentos.

Por outro lado, nas cidades, as áreas consolidadas sob o ponto de vista da oferta de infra-estrutura e serviços, tem preços elevados, afetando diretamente as populações de baixa renda, cuja a única opção são as áreas mais baratas e acessíveis. Localizadas distantes do centro, com acessos e transportes limitados, essas áreas definem um padrão de ocupação da terra urbana baseado na segregação socioespacial da maioria da população.

As áreas vazias e sem ocupação se apresentam nas cidades, comumente, como abandonadas, tomadas por mato crescente ou sem muros e calçadas, escapando ao controle da fiscalização das prefeituras municipais. Essas áreas, em muitos casos, transformam-se em depósito de lixo e focos de insetos, contribuindo para o desenvolvimento de epidemias como a dengue, por exemplo, que freqüentemente têm afetado a população.

Considera-se, portanto, que, devido aos problemas que envolvem os vazios urbanos, é preciso identificar a formação dessas áreas na cidade, bem como a sua localização, os seus proprietários, enfim, o seu papel na malha urbana edificada.

1.1.3 - A formação das áreas vazias e o processo especulativo

No estudo de Clichevsky (2002) sobre os vazios urbanos nas cidades latino-americanas, identifica-se que os vazios são encontrados não só nas “*áreas periféricas*”, mas também nas áreas mais “*centrais ou intersticiais*” da cidade. Esses vazios são o resultado da forma de crescimento dessas cidades, a partir de “*loteamentos salteados*” que deixaram áreas vazias de tamanho, propriedade e situações variadas. Essa forma de crescimento criou cidades fragmentadas, segregadas socioespacialmente com acúmulo de problemas urbanos e ambientais. Em muitos casos, a dinâmica desse crescimento é consequência de um planejamento urbano “*clientelista*”, movimentado pelo mercado de terra e por agentes específicos que pontuam áreas de investimento na cidade.

A abordagem de Carrión e Carrión (2002: 110) em relação ao caso de Quito, capital do Equador, confirma a formação das áreas vazias na cidade e a sua ligação com os investimentos públicos e privados. Os autores argumentam que existem na cidade áreas vazias dotadas de infra-estrutura básica que não entram no mercado, divididas pelo menos em duas categorias: (i) aquelas em engorda, à espera de melhores condições urbanas derivadas de investimentos públicos; e (ii) aquelas que se encontram em condições de serem oferecidas no mercado, ou seja, já “*engordadas*” [grifo desta autora].

Bonfim (2005), ao tratar da dinâmica urbana da cidade de São Paulo e da crescente presença dos espaços edificados vazios, referencia-os como um novo paradigma no espaço urbano, como resultado da forma de ocupação da cidade que loteou as áreas periféricas ao passo que deixou “*bolsões intermediários*” vazios. O resultado é uma grande quantidade de vazios urbanos que precisam ser computados. A autora aponta ainda que o cálculo da vacância, a relação entre os espaços edificados vazios e o total dos espaços edificados são ótimos indicadores para a aplicação dos recursos públicos e privados, além de uma possibilidade de privilegiar as áreas que de fato precisam de benefícios.

.....

Ebner (1999:101-104), no seu estudo sobre vazios urbanos em Campo Grande, Mato Grosso do Sul, evidencia o papel da iniciativa privada e do poder público na configuração da cidade, principalmente, no seu espalhamento e na “*construção*’ das imensas glebas sem ocupação”, através da implantação de loteamentos e conjuntos habitacionais na periferia. Segundo Santos (1990³ apud Ebner 1999:103) “*o mecanismo de crescimento urbano torna-se, assim, um alimentador da especulação, a inversão pública contribuindo para acelerar o processo (especulativo)*”.

Também aparecem no estudo de Oliveira et al. (1989), os vazios enquanto elementos constitutivos do processo de valorização do solo, como no caso de Porto Alegre, sendo necessário para a sua compreensão, a abordagem de questões referentes à dimensão, localização e atores modeladores do espaço urbano, ou seja, o poder público, os proprietários individuais e as empresas de construção.

Neste contexto, faz-se mister incorporar a discussão sobre os proprietários das terras vazias dentro das cidades, para entender sua existência e a lógica de mercado que os envolve. Clichevsky (2002), com base no seu estudo para América Latina, elenca os seguintes tipos de proprietários: os agentes legais e ilegais que produzem a terra urbana; os pequenos proprietários que puderam comprar, mas não ocupar a terra; agentes que compraram visando à valorização; os proprietários agrícolas; o Estado e outras instituições com suas políticas próprias.

Dessa forma a discussão sobre Vazios Urbanos aponta para a necessidade de diagnósticos sobre o uso e ocupação do solo nas cidades que possibilitem o conhecimento real da situação fundiária e imobiliária e condicione os processos de planejamento e gestão.

³ SANTOS, Milton. (1990): **Metrópole corporativa fragmentada**. Ed. Nobel e Secretaria de Estado da Cultura, São Paulo, 117p.

1.1.4 – Perspectivas para uso e ocupação dos vazios

O planejamento e gestão urbana dos vazios não é uma tarefa fácil, pois requer o envolvimento de vários fatores em conjunto e de atores sociais diferentes. Para tanto, é importante conhecer e reconhecer na cidade, as diferentes situações em que se inserem os vazios urbanos, identificando os problemas que geram as potencialidades de sua utilização. Um aspecto importante a ser considerado na gestão dos vazios são as demandas sociais que precisam ser atendidas. Segundo Clichevsky (2002, *apud* Borde 2003:8):

para os excluídos, significaria um lugar para viver; para os setores médios, abriria possibilidades de áreas verdes, equipamento, recreação, etc; para os investidores urbanos, significariam acesso a terras para novos usos emergentes; para o Estado, vendedor de terras, ofereceria a possibilidade de ganhos em momentos de ajuste fiscal; para a cidade em seu conjunto, se constituiriam em uma reserva para assegurar a sustentabilidade e racionalidade do capital social incorporado não utilizado. (CLICHEVSKY *APUD* BORDE, 2003:8).

Entretanto, no planejamento e gestão dos vazios faz-se necessário combater os mecanismos de retenção da terra urbana que impedem a inclusão social, principalmente através da avaliação das legislações de uso e ocupação do solo vigentes, que dificultam a (re)utilização do solo urbano que está vazio de forma eficiente. Larangeira (2004: 9) argumenta que as legislações de uso e ocupação do solo, de certa forma, trazem planos de zoneamento rígidos, baseados em estudos de ocupação do solo e posturas municipais que se encontram antiquadas, elitistas e excludentes diante das necessidades contemporâneas e da disponibilidade de recursos para os investimentos (LARANGEIRA, 2004:9).

Maricato (1999, *apud* Larangeira 2004: 11) atribui as limitações municipais na eficiência da legislação de uso e ocupação do solo: (i) a aplicação prática das normas (ou sua omissão) frente a uma estrutura de poder assentado nas mãos de proprietários de terras e imóveis, ou aqueles que se beneficiam com as rendas imobiliárias; (ii) as limitações de competência do município e a escassez de recursos, na maioria dos casos, resultado dos ineficientes mecanismos de arrecadação e valores cadastrais desatualizados; (iii) as

incoerências dos textos legais; e (iv) a falta de informações que subsidiem o desenho de políticas de reabilitação.

Ebner (1999:187-188) também aponta ações que possibilitem o planejamento e a gestão dos vazios urbanos: (i) envolvimento dos diversos atores social nas ações de planejamento; (ii) descentralização das decisões [agilizando os processos burocráticos que são lentos]; (iii) acesso da população a um sistema de informação eficiente; e (iv) ações de combate às práticas de retenção do solo urbano que impedem o cumprimento da função social Ebner (1999:187-188).

No entanto, os limites que se colocam ao planejamento e à gestão dos vazios urbanos são vários e não se relacionam apenas a sua localização, mas também às lógicas de mercado que ditam os rumos de crescimento e modelagem das cidades, segundo o interesse de agentes produtores do espaço urbano que atuam de diversas formas, através da retenção da terra urbana (e conseqüente formação dos vazios urbanos) e do valor da terra urbana.

1.2 – Localização e valorização fundiária dos imóveis no Brasil

A questão da localização imobiliária é um produto do acúmulo de trabalho construído no decorrer do crescimento e desenvolvimento das cidades. A definição de uma boa localização não depende apenas de fatores geográficos relacionados à situação do terreno ou da edificação, mas das formas materiais acumuladas, produzidas pelo trabalho, que resulta na acessibilidade e na disponibilidade de infra-estrutura e serviços urbanos.

Contudo, o acúmulo de trabalho numa determinada localização não é construção individual, e sim coletiva, mas no caso das cidades brasileiras, o maior responsável por essa construção é o poder público. A responsabilidade desse agente começa no momento em que se definem as áreas a serem priorizadas e beneficiadas pelo investimento público.

No entanto, historicamente, temos uma clara relação entre o poder público e o mercado imobiliário na definição das áreas a serem beneficiadas por investimentos públicos e pela priorização na escolha de determinadas localizações. Esse processo tem delineado a forma das cidades e alimentado a segregação socioespacial urbana, na medida em que localiza as camadas de alta renda nas áreas mais centrais e os de baixa renda nas periferias (VILLAÇA, 1998).⁴

O problema apontado na relação entre mercado e poder público é a desigualdade na distribuição dos benefícios públicos, o que condiciona não apenas a segregação da maioria da população, mas a inacessibilidade das camadas de baixa renda devido a incapacidade de pagar pelo custo elevado da terra urbana nas localizações mais privilegiadas.

Abramo (2003:7-8), ao tratar da dinâmica de acesso a terra nas cidades latino-americanas, enfoca esta dinâmica condicionada ao preço da terra e a informalidade fundiária e urbanística das cidades brasileiras e latino-americanas. O autor argumenta que, como resultado, a localização da população de baixa renda tem se dado por três lógicas distintas: (i) a lógica do Estado — o Estado aparece como o responsável direto pela escolha da localização e do público-alvo que terá acesso à terra urbana; (ii) a lógica do mercado⁵ — o mercado é o responsável pela mediação entre os que desejam consumir a terra urbana e *“os que se dispõem a abrir mão do direito de uso da terra urbana e a oferecê-la a eventuais consumidores fundiários (ou imobiliários)”*; e (iii) a lógica da necessidade — na qual a motivação é a condição de pobreza e a incapacidade de inserção no mercado da terra urbana (ABRAMO, 2003:7-8).

⁴ Aqui se refere a periferia não só no sentido geográfico pela distância as áreas mais centrais, mas aquelas áreas que não são dotadas de infraestrutura e serviços urbanos, que se destinam de um modo geral às populações de renda mais baixa que não podem pagar os custos da terra-localização.

⁵ Segundo Abramo (2003), a lógica de mercado pode assumir características institucionais diferentes, de acordo com o vínculo que o objeto transacionado (terra) estabelece com as normas e regras jurídicas e urbanísticas de cada cidade e/ou país. Aqui se incluem os chamados “mercados formais”, inscritos nas normas urbanísticas e jurídicas e os “mercados informais” de terra urbana que não se enquadram nos requisitos jurídicos e ou urbanísticos.

Nas três lógicas apresentadas pelo autor citado, verifica-se que a prevalência da lógica da necessidade, com ou sem uso das relações do mercado informal, está presente nas camadas mais pobres da população que se localizam nas cidades das áreas que conjugam alguns fatores, como melhor acessibilidade e ocupação, favorecendo as relações de proximidade com o trabalho.

Nesse sentido aponta-se para três tipos de moradia comuns para a maioria das cidades brasileiras: a primeira, condicionada pela facilidade de ocupação e proximidade aos locais de trabalho, tanto nas periferias distantes e/ou áreas centrais que se encontram vazias, através da ocupação de encostas e margens de cursos d'água; a segunda, nas periferias urbanas em conjuntos habitacionais formais - fruto da política pública habitacional brasileira - ou nos loteamentos informais negociados pela iniciativa privada por baixos preços; a terceira, nas áreas mais centrais ou nas periferias através da locação residencial de baixo valor. Isso acontece porque os centros históricos tradicionais são caracterizados por moradias em péssimo estado de conservação, habitadas por população de baixa renda que desenvolvem atividades desregradas⁶.

Abramo (2003) aponta para a preferência locacional dos favelados, identificando que a localização das camadas populares nas periferias urbanas tem definido novos parâmetros, decorrentes das mudanças no mercado de trabalho e imobiliário urbano, que determinaram a transformação da trajetória e das estratégias das famílias pobres nas cidades brasileiras.

Em alguns casos, a proximidade territorial é importante no sentido de auferir rendimentos ocasionais, mas essa relação local de moradia/trabalho eventual é diferente do conceito tradicional de custo de redução do deslocamento. Dessa forma, Abramo (2003:192) classifica a decisão residencial dos pobres em três grupos: (i) preferência por acessibilidades; (ii) preferência por vizinhança; e (iii) preferência por “estilo de vida”.

⁶ Atividades ligadas ao meretrício e uso de drogas.

A discussão que insere os centros históricos como localização para a habitação de interesse social não pode desconsiderar a complexidade da questão que reside não apenas na inclusão dos “pobres” numa área que suscita interesses distintos e de alto valor da terra urbana, mas em como superar a história da política pública de habitação brasileira que ainda não atentou para a inclusão socioterritorial dos mais pobres em áreas valorizadas.

No caso da política habitacional para o centro de São Paulo, embora haja experiências que incluem o acesso à população de baixa renda na área central da cidade via mercado imobiliário formal, não existe ainda uma articulação entre a política fundiária municipal e as estratégias de aquisição dos imóveis a preços compatíveis com a demanda social. A localização dos projetos tem sido subordinada às regras do mercado (preço e disposição do proprietário para negociar), resultando, na maioria dos casos, em unidades produzidas nas periferias das cidades (SILVA, 2005; MOREIRA, 2006).

Nesses termos, a discussão da localização no contexto da dinâmica imobiliária urbana se torna ampla e complexa, envolvendo a construção do valor e da renda da terra, regulada pelos agentes modeladores do espaço e pelos diversos momentos da produção e circulação da moradia no processo de crescimento e desenvolvimento das cidades, principalmente quando a pauta é a oferta de habitação aos mais pobres em áreas consolidadas e, conseqüentemente, de alto valor.

1.2.1 – Compreendendo a renda da terra urbana

A renda da terra urbana pode ser explicada a partir da compreensão do sistema de apropriação do solo urbano, das suas conseqüências no desenho do espaço urbano e da localização diferenciada da população nas cidades. Parte-se do pressuposto que a organização espacial não é fruto da vontade dos indivíduos, mas de organizações e grupos, agentes e atores

que operam no mercado, negociando um valor de troca: o solo urbano (BAHIANA, sem referências).

Os estudos sobre a produção do solo urbano apontam para duas perspectivas que procuram explicar as dinâmicas relativas a esses processos: a de Ecologia Humana, da Escola de Chicago; e da Escola Econômica. Os conceitos desenvolvidos pela primeira são análogos aos da ecologia vegetal, enfatizando o processo de competição e entendendo que as cidades crescem como plantas, expandindo-se em padrões intrincados, mas de forma ordenada. A Escola Econômica procurou desenvolver uma teoria de uso e mercado de solo urbano a partir do modelo de Von Thunen, primeiro autor a introduzir a dimensão espacial na análise dos fenômenos econômicos (BAHIANA, sem referências; EBNER, 1999).

Aponta-se como importante no trabalho de Thunen, a ênfase dada a questão da localização, ao relacionar o padrão de localização das atividades agrícolas distribuídas em torno de um mercado central e *“a localização ótima das culturas em função das suas possibilidades de venda à cidade, então conhecida como mercado central”* (EBNER, 1999).

ALFRED WEBER (1868-1958), inserido na realidade alemã atingida pela industrialização, diferente daquela que privilegiava a terra agrícola, desenvolveu a “Teoria da Localização Parcial Pura ou Teoria da Localização das Manufaturas”. Nessa teoria, o fator locacional resulta em ganho ou redução de custos que determinada atividade obtém quando se localiza em um ponto privilegiado. Assim, se pressupunha um sentido de escolha locacional além das vantagens de localização geográfica e fertilidade da terra destacada, principalmente quando o enfoque eram as terras agrícolas. A partir da industrialização, o valor do solo passou a ser o conjunto de aspectos que favoreciam os ganhos e a redução de custos, facilitando, sobretudo, os acessos à comercialização.

O surgimento dos sobrelucros da localização passa então a ser objeto de disputa de agentes capitalistas que passam a modelar o espaço urbano de acordo com suas necessidades e

interesses. Segundo Bahiana (sem referências), nos seus estudos sobre os agentes modeladores e uso do solo urbano, são identificados alguns agentes que atuam na dinâmica urbana sob a ótica de alguns autores, conforme Quadro 1.1:

William Form (1954)	INDÚSTRIA IMOBILIÁRIA – procura a maximização dos lucros, conhece a quantidade de solo disponível e tenta controlar os valores, organizando o mercado de uso do solo urbano segundo seus interesses; PROPRIETÁRIOS INDUSTRIAIS – tem interesses mais específicos que os da indústria imobiliária, o seu objetivo é maximizar uma localização, de modo que reduza os gastos com transporte e insumos, possibilitando uma maior taxa de retorno; PROPRIETÁRIOS INDIVIDUAIS E INQUILINOS – estes se preocupam com mudanças no padrão de uso do solo que afete sua qualidade de vida, e com as ameaças aos seus investimentos econômicos e sociais, não desempenham papel de relevo nas mudanças de uso do solo; SETOR PÚBLICO – mediador nos conflitos de uso do solo urbano, tem poder de alterar o padrão existente para fins urbanísticos com base na autoridade que tem para legislar;
Borja (1975)	A existência de agentes modeladores e os seus conflitos é reflexo das contradições geradas pelo desenvolvimento urbano nas economias de mercado. Os conflitos são entre: 1) Agentes urbanos dominantes (em especial o Estado) e a população (como usuária). Insere-se aqui a disputa pelo uso dos equipamentos coletivos, transporte e moradia. 2) Agentes capitalistas privados e o Estado, com seus conflitos surgidos nas tentativas de implantação de política urbana. 3) Agentes capitalistas entre si pela disputa de um mesmo espaço, objetivando a maximização de lucros.
Harvey (1973)	Contribui a partir da determinação do valor de uso e valor de troca do solo urbano baseado nos atores que operam no mercado: 1) Moradores – como proprietários individuais da residência ou inquilinos. Valor de uso predomina e valor de troca só no caso de reforma ou venda. 2) Agentes imobiliários – operam visando valor de troca. Valor de uso se dá só enquanto volume de transações. 3) Proprietários de terra e de imóveis – valor de troca. 4) Indústria da construção civil – processo de criação de novos valores de uso, com a finalidade de criar valores de troca para si mesmo. 5) Instituições financeiras – através do financiamento de oportunidades para criação ou procura de valores de uso. 6) Instituições governamentais – intervêm de forma direta (produção de valores, como moradia popular), ou então indireta, (ajuda a instituições financeiras e a indústria imobiliária).

QUADRO 1.1 – SÍNTESE DOS ESTUDOS DE ALGUNS AUTORES SOBRE AGENTES MODELADORES E USO DO SOLO URBANO

Fonte: BAHIANA, sem referências.

FORM, W. *The Place of Social Structure on the Determination of Land Use: Some Implication for a Theory of Urban Ecology*. 1954. In: BOURNE, L. S. *Internal Structure of the Cities*. Pp. 180-188.

BORJA, J. *Movimientos Sociales Urbanos*. Ed. SIAP (Planteos) 1975, pp 28-54.

HARVEY, D. *Social Justice and the City*. London, E. Arnold, 1973. pp 153-194.

A discussão sobre a renda da terra explica como ocorre a produção do espaço urbano segundo a lógica de apropriação dos agentes modeladores e como o valor e a renda da terra vão se diferenciando. Assim, a teoria da renda da terra se constitui num conjunto articulado de conceitos que objetivam esclarecer as condições que se estabeleceram entre os capitalistas e os proprietários de terra (RIBEIRO, 1997).

As relações de produção e troca entre esses agentes advém da inversão de capital em terra. Alguns desses conceitos foram introduzidos por Karl Marx, quando este desenvolveu seus argumentos sobre a questão da renda da terra voltada para a produção agrícola dentro do contexto de desenvolvimento capitalista da época. Para Marx, a terra só incorpora valor quando há trabalho sobre ela, portanto a renda fundiária representava uma parcela de mais valia (EBNER, 1999).

Para melhor compreensão dos conceitos de renda apontam-se os seguintes tipos:⁷ (i) renda diferencial 1 – diferença natural, localização, fertilidade, sobrelucro (renda); (ii) renda diferencial 2 – diferenças de produtividade, decorrentes dos capitais investidos nos terrenos; (iii) renda absoluta – direito sobre a propriedade, renda do terreno e aumento dos preços dos produtos; (iv) renda de monopólio – determinada pelo desejo e capacidade de pagamento dos compradores; e (v) renda fundiária – concretizada dentro do processo de produção do espaço construído.

Assim, cumpre entender a relação entre a renda da terra e o importante papel da localização para a determinação de alguns valores de uso, considerando que o acesso a determinados pontos no espaço, no caso referindo-se à moradia, é desigual e singular (RIBEIRO, 1997).

O acesso é desigual porque nem todos possuem o mesmo poder aquisitivo para adquirir a terra urbana, considerando esta como aquela terra que já incorporou trabalho na forma de aquisição de serviços públicos, situada em uma boa localização com bom acesso. Por outro lado, o acesso é singular porque não é possível a reprodução da mesma moradia nas mesmas condições, ou seja, na mesma localização. Nesse sentido, embora não se possa reproduzir na terra as mesmas condições, existem práticas para recriar um submercado

⁷ DOCUMENTO PREPARATÓRIO DO SEMINÁRIO ABERTO SOBRE RENDA FUNDIÁRIA URBANA. (FUNDAP - Fundação de Desenvolvimento Administrativo São Paulo, SP. 1978).

monopolista, como por exemplo, no caso de alguns projetos de intervenção e renovação urbana cujos espaços construídos foram destruídos (RIBEIRO, 1997:128).

Quanto ao acesso a terra, quando este se referir às populações de baixa renda, deve-se considerar o desequilíbrio entre o valor da moradia e o poder aquisitivo dos trabalhadores (futuros moradores). Vale ressaltar também o papel do setor público como agente, não só como promotor de ações que resultem na valorização do solo, mas também como fiscalizador e regulador da recuperação da mais-valia. Nesse processo, o total ou, pelo menos, parte do aumento do valor da terra, atribuído ao esforço comunitário, é recuperado pelo setor público através de conversão por ingressos fiscais, como impostos, contribuições e outros mecanismos. As ações do setor público compreendem duas formas: a primeira, fiscal - quando o proprietário paga os impostos e as contribuições; a segunda, regulatória - quando o benefício público é realizado através do que é pago pelo proprietário (SMOLKA e AMBORSKI, 2003).

O princípio da recuperação da mais valia pode ter eficiente aplicação em políticas públicas urbanas, através da utilização de três objetivos, apontados por Smolka e Amborski (2003): (i) aumentar a arrecadação tributária sobre o valor da terra; (ii) financiar infraestrutura urbana; e (iii) controlar o uso do solo. A recuperação da mais-valia na política brasileira de desenvolvimento urbano foi favorecida com a aprovação do Estatuto da Cidade, um instrumento que vem contribuindo para fazer valer a distribuição dos direitos à cidade e seus benefícios de forma igualitária.

No caso dos centros históricos tradicionais, é fundamental a recuperação da mais-valia, pois esses centros são considerados como áreas consolidadas sob o ponto de vista da oferta de infra-estrutura e acessibilidade. O mais importante é controlar o uso e a ocupação do solo, através da aplicação da legislação municipal, com instrumentos que possibilitem a inclusão social e a função social da terra e da propriedade urbana; no entanto, sabe-se que, na

prática, a ação de combate às práticas de retenção do solo urbano, a descentralização de decisões e o conhecimento sobre a cidade real ainda são incipientes.

A discussão sobre a renda da terra objetivou a compreensão da dinâmica de produção do espaço urbano e valorização da terra diante da disputa entre os agentes modeladores que tem definido o uso e a ocupação do solo nas cidades. Esse entendimento faz-se fundamental para uma abordagem da qualidade dos potenciais e limitações do centro histórico brasileiro enquanto localização para habitação de interesse social, no contexto histórico da política pública habitacional definida de forma clara pelos interesses do mercado imobiliário em detrimento da população de baixa renda.

Contudo, é preciso compreender de que localização estamos tratando, quais interesses o centro histórico brasileiro suscita na apropriação do espaço urbano e qual a sua importância na dinâmica urbana atual, considerando as questões que o envolvem: esvaziamento, (re)valorização e reabilitação.

1.4 - O Centro Histórico Tradicional no Brasil: Que lugar é esse?

Os centros históricos tradicionais brasileiros são os núcleos históricos onde inicialmente as cidades se formaram e em que hoje se encontra parte significativa do acervo arquitetônico, histórico e cultural, seja como patrimônio imobiliário, como na forma de seus traçados urbanos. O centro histórico, na maioria das cidades brasileiras, ainda acumula funções e atividades urbanas importantes, representadas pelas instalações de equipamentos comerciais e de serviços, instituições públicas, habitações, além da oferta de infra-estrutura, serviços públicos e oportunidades de trabalho. Os centros têm a capacidade de congregarem as pessoas tanto pelos valores concretos como simbólicos.

Entretanto, as transformações na dinâmica urbana passaram a apontar outras áreas na cidade, com funções e atividades semelhantes daquelas ofertadas pelos centros históricos, consolidando o fenômeno das novas centralidades. Essas áreas se formaram a partir da saída das elites para outras localizações habitacionais.

Paralelamente à saída das elites dos centros históricos verifica-se uma mudança na escolha das localizações prioritárias por parte do poder público e do mercado imobiliário - ambos estão voltados para a produção de novas localizações habitacionais ou de comércio e serviços. Aponta-se também que as facilidades para a mobilidade territorial, com a difusão do automóvel, por exemplo, foram decisivas para o processo de saída da elite dos centros históricos para essas novas áreas (VILLAÇA, 1998). Wilhelm (1997) reforça o argumento de que *“no momento em que as classes dominantes se deslocaram para outros locais [...] levaram junto o poder econômico e político”*.

Como conseqüência, ocorreu uma sucessiva substituição e transformação no padrão do uso e ocupação do solo nos centros históricos, tanto dos imóveis residenciais para fins comerciais ou de serviços, quanto para aqueles existentes e que devido ao processo de decadência fecharam, foram subutilizados e abandonados. A implicação tem sido o desperdício potencial desses centros no que se refere à infra-estrutura, equipamentos instalados e facilidades promovidas pela localização privilegiada e consolidada (SILVA, 2000b).

O processo de transformação dos centros históricos resultou na necessidade de (re)pensar e resgatar o potencial desperdiçado dessas áreas - histórico, cultural, edílico - com a perspectiva de habilitá-las e inseri-las na nova dinâmica urbana que se coloca, baseada no consumo dos aspectos culturais e históricos das localidades através do incentivo das atividades turísticas (SIMÕES JR, 1994).

Nesse contexto, surgem os projetos de (re)valorização dos centros históricos, com o objetivo de habilitar essas áreas para o padrão de consumo então vigente. No entanto, apesar de estarmos tratando dos centros históricos nas cidades brasileiras, nem todos são iguais, necessitando de conhecimento específico e tratamento distinto para cada situação de reabilitação, inclusive a de uso residencial utilizada como elemento indutor dos processos de intervenção.

1.3.1 - O Centro Histórico como localização para habitação de interesse social

A perspectiva de discussão sobre a reabilitação dos centros históricos brasileiros levanta uma série de questões sobre as potencialidades e limites dessas áreas para inserção da habitação de interesse social: (i) questões quanto ao seu potencial; (ii) as formas de infraestrutura instalada; (iii) equipamentos públicos existentes nessas localizações; (iv) acessibilidade; e (v) seus estoques imobiliário e fundiário.

Quanto à infra-estrutura, embora os centros históricos possuam áreas mais adequadas para as instalações, questiona-se a qualidade desses projetos, pois na maioria dos casos encontram-se estruturas obsoletas e carentes de obras de reparo e, em alguns casos, temos a necessidade de obras de substituição total ou de parte das redes elétrica, hidráulica e de saneamento. Embora os equipamentos públicos existam, eles se encontram degradados e passíveis de manutenção, no entanto, mesmo nessas condições, ainda possuem valor patrimonial, arquitetônico, artístico e cultural.

A localização dos centros históricos é fator potencial e limitador nos processos de inserção da habitação de interesse social, visto que o acúmulo de trabalho nessas áreas lhes confere qualificações e interesses diversos e divergentes. A localização geográfica (posição territorial), geralmente privilegiada, e a fácil acessibilidade a outras áreas da cidade, aliada à

oferta de infra-estrutura e serviços públicos garantem vantagens locacionais. Por outro lado, esse potencial resulta no alto valor da terra nessas áreas limitando o acesso das populações de baixa renda a quem de fato deveria beneficiar.

A discussão da localização não remete apenas à posição geográfica de determinado lote e/ou pedaço de terra na cidade, mas ao acúmulo de fatores citados acima, que beneficiam àquela posição. Villaça (1998) aponta para a questão da localização enquanto especificidade do espaço intra-urbano e se apóia, concordando com Harvey (1982:375), quando este autor argumenta que o *‘espaço [é] um atributo material de todos os valores de uso’*.

Ainda neste enfoque, Villaça (1998) aponta para a localização como esfera de produção, produto do trabalho específico do espaço intra-urbano. Deak (1989) considera a localização como o “caráter da terra enquanto mercadoria”, discutindo a renda da terra e o seu preço vinculado à produção e ao uso do espaço. Portanto, a terra como localização não é apenas o atributo natural, material, mas um produto construído pelo trabalho acumulado na mesma, que conseqüentemente tem um preço (preço-mercadoria). Assim, aufere-se que não se paga pela terra, mas pela sua localização enquanto construção do trabalho coletivo.

Ao remetermos a discussão sobre a localização para o caso dos centros históricos, nos deparamos com a capacidade de utilização do seu espaço como produto construído, ou seja, quanto ao seu potencial, estoque imobiliário e fundiário, e a capacidade de sua utilização. Isso porque a discussão sobre a localização relaciona o alto valor da terra nos centros históricos, os interesses distintos suscitados e a capacidade de acesso da população, principalmente daquelas de baixa renda.

A discussão presente é importante devido a mudança na concepção da política pública de habitação de interesse social que passa a considerar os centros históricos brasileiros como localização para as populações de baixa renda. Até então, na história da política pública de habitação, as áreas centrais nunca foram consideradas para às populações de baixa renda.

A política de habitação promovida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) priorizou como localização dos seus conjuntos habitacionais as periferias urbanas, aliando a disponibilidade de grandes glebas ao baixo valor da terra e a capacidade dos demandantes pela mesma. No entanto, este modelo de política habitacional não obteve o resultado esperado, tanto pelo atendimento a maioria da população de baixa renda, quanto pelos baixos valores de financiamentos individuais e pelos preços praticados no mercado de terrenos urbanos (SILVA, 2000a).

O resultado foi um déficit habitacional não só quantitativo, pelas parcelas de populações que ficaram sem acesso à casa própria ou alugada, mas também qualitativo, tanto pelas condições locacionais em áreas onde não existiam ou eram escassas as ofertas de serviços públicos, quanto pelas alternativas habitacionais encontradas pela população que não foi atendida: autoconstrução em áreas irregulares e ilegais (Ver Tabela 1).

TABELA 1 – DADOS DO DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL	DADOS PUBLICADOS NO “DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL 2000”	DADOS REVISTOS PARA O CALCULO DO DÉFICIT HABITACIONAL PARA MUNICÍPIOS
<i>DÉFICIT HABITACIONAL</i>	6.656.526	-
Urbana	5.414.944	-
Rural (1)	1.241.582	-
DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO (2)	5.326.760	5.890.285
Urbana	4.085.178	4.140.087
Rural (1)	1.241.582	1.750.198

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2000 – Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI), Déficit Habitacional no Brasil 2000, 2001.

(1) Os números publicados no *Déficit Habitacional no Brasil 2000* não incluem a área rural da Região Norte.

(2) Não inclui o ônus excessivo com aluguel e a depreciação que não podem ser calculados para municípios. Para o déficit habitacional municipal aos cômodos alugados e cedidos somaram-se também os próprios.

Como consequência desse processo na produção do espaço urbano brasileiro, encontramos as seguintes disparidades nas cidades: áreas ocupadas, consolidadas sob o ponto de vista da infra-estrutura e serviços públicos, e com alto valor da terra impossibilitando o acesso às camadas de renda mais baixa; áreas intersticiais vazias, com infra-estrutura e serviços públicos, fruto dos processos de especulação imobiliária; e áreas vazias localizadas

nas periferias sem infra-estrutura e serviços públicos, com valor da terra mais acessível, destinadas as populações de baixa renda.

Nesse sentido, a discussão sobre a habitação de interesse social nos centros históricos visa compreender a produção e a formação do espaço urbano brasileiro, vinculando a dinâmica do mercado e o papel do Estado como financiador, fiscalizador e incentivador das políticas públicas habitacionais.

1.5 - Aspectos conclusivos

A discussão sobre os limites e potencialidades dos centros históricos brasileiros não é uma tarefa fácil, visto que os espaços edificados vazios tornaram-se um fenômeno nessas áreas, devido às transformações no seu uso e ocupação do solo.

Apointa-se, sobretudo, para o papel do mercado imobiliário e do poder público como agentes indutores e delineadores na produção do espaço urbano das cidades, indicando quais localizações serão definidas como prioritárias e quais serão induzidas, por consequência, como desvalorizadas. Nesse sentido, alguns fatores foram decisivos para as transformações que culminaram no esvaziamento dos centros históricos: a oferta de novas áreas na cidade; as facilidades promovidas pelo automóvel; a saída das elites; e a forma como de concepção e implantação da política habitacional brasileira.

O surgimento de novas áreas - seja de comércio e serviços ou habitacionais - culminou no desperdício da infra-estrutura instalada e na subutilização das estruturas edificadas nos centros históricos, modificando sua dinâmica através da transformação e/ou substituição de alguns de seus usos e atividades. O acesso a essas novas áreas foi favorecido pela difusão do uso do automóvel pelas camadas de renda mais alta que levaram consigo o prestígio e os investimentos públicos.

Atualmente novas perspectivas surgiram no sentido de requalificar os centros históricos, acompanhadas principalmente da idéia de reabilitação da função residencial como atributo fundamental para a vitalidade e a manutenção dessas áreas históricas. Essas novas perspectivas vêm se integrando à política pública habitacional para populações de baixa renda, a partir do (re)aproveitamento das estruturas edificadas vazias, subutilizadas ou ociosas existentes nessas áreas.

Entretanto, a discussão da habitação de interesse social nessas áreas se mostra polêmica - dada a necessidade de gerir o potencial e os limites para (re)utilização dos seus espaços edificados vazios. O acesso das populações de baixa renda a uma área central, provida de infra-estrutura e serviços públicos e, portanto, de alto valor, não é comum a tradicional política pública habitacional que privilegiou até pouco tempo as áreas periféricas distantes dos centros urbanos, desprovidas de infra-estrutura e serviços públicos.

Considera-se também que os interesses envolvidos na disputa pelos espaços na área são distintos e divergentes, apontando para a necessidade de articular e negociar com uma diversidade de agentes que atuam na dinâmica de produção do espaço urbano, inclusive o Poder Público. Como agente fiscalizador e gestor de estratégias, o Poder Público deve garantir a oferta da habitação de interesse social através de tentativas que contribuam para a solução do problema fundiário no país, além de buscar conter o mercado imobiliário especulativo.

Embora o exemplo da política habitacional implementada no país ateste que não houve interesse e empenho do Poder Público em solucionar a problemática da terra urbana, alguns instrumentos vêm sendo utilizados para permitir o controle da valorização da terra e das facilidades de obtenção de terrenos para habitação popular. A aplicação de instrumentos fiscais por parte do Poder Público pode garantir resultados eficientes, juntamente com investimentos públicos direcionados para habitação de interesse social, financiamentos disponíveis e mecanismos de controle social sobre a produção do espaço urbano.

Assim, a discussão sobre a política de habitação de interesse social nos centros históricos requer a compreensão dos diferentes processos urbanos, considerando suas especificidades e a realidade brasileira entendida historicamente na sua totalidade. Somente partir desse momento, as potencialidades apresentadas por essas áreas poderão ser relacionadas, todavia compreenderão mais possibilidades de contorno e solução para os limites que se colocam na implementação de tal política numa localização privilegiada.

Na próxima seção será apresentada uma reflexão sobre a habitação e a política habitacional brasileira, possibilitando, no entendimento da forma, como as populações de baixa renda tiveram acesso a terra e à moradia no país.

SEÇÃO II: A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: UMA SÍNTESE

Na discussão sobre a habitação e a política habitacional brasileira deve-se considerar a dinâmica recente de urbanização e as mudanças que vêm ocorrendo na questão fundiária, principalmente depois de 1964. Esse fato explica a forma como a população de baixa renda tem tido acesso ao solo urbano – sempre de forma diferenciada - em consequência da ocupação na cidade e/ou do modo como foram implementadas e geridas as políticas públicas de habitação do país. Para essa parcela da população, a oferta de moradia tem sido feita em localizações com baixo valor da terra, sem serviços públicos e infra-estrutura, enquanto as áreas das localizações que possuem serviços públicos e infra-estrutura são ocupadas por uma população que pode pagar pelo alto valor da terra.

O acúmulo dos problemas urbanos, sociais, econômicos e suas consequências espaciais nas últimas décadas implicou na crescente necessidade de se pensar nos resultados dessa rápida evolução do uso e ocupação do solo, principalmente quando a questão tem sido o problema habitacional da maioria da população, em suma: a oferta de habitação para os setores de baixa renda, sua localização na cidade, a disponibilidade de infra-estrutura e sua relação com a degradação ambiental.

No Brasil deve-se considerar que a questão habitacional foi tratada diretamente por intervenção estatal com a oferta habitacional, ou ainda indiretamente, regulamentando e/ou limitando as ações do mercado imobiliário. Entretanto, o tratamento dado à questão habitacional evoluiu no sentido em que as atuais políticas públicas urbanas consideram a habitação não só como um “mero abrigo”, e sim com um sentido mais amplo. A habitação representaria um conjunto de fatores que englobavam “o acesso a terra, a casa e às condições mais gerais de habitabilidade no contexto urbano”, além da sua localização no contexto da

cidade. Na próxima seção será apresentado de forma breve, o percurso das políticas públicas de habitação e seus resultados na formação do espaço urbano brasileiro.

2.1 – Da política pública estatal à política habitacional de interesse social: especificidades e contradições

No Brasil, a urbanização enquanto um processo histórico delineou as formas de ocupação do território urbano da maioria da população, com ênfase para os setores de baixa renda - que têm sofrido até os dias atuais os efeitos da lógica de segregação socioespacial reforçada pela ação elitista do Estado, através de “alianças” e “parcerias” com o mercado imobiliário, e sua dinâmica econômica voltada para o atendimento da minoria da população (FERNANDES, 2001; DIOGO, 2003).

Essa lógica de “aliança” entre Estado e mercado imobiliário, na busca dos interesses do grande capital apoiado no padrão especulativo de terras, refletiu-se na forma como foram concebidas e implementadas as políticas públicas de provisão habitacional no país, principalmente entre 1964 e 1986, período de existência do Banco Nacional de Habitação (BNH). Essa política incentivou a ocupação das áreas vazias mais afastadas dos centros urbanos - sem oferta adequada de infra-estrutura e serviços - em detrimento das áreas vazias próximas desses centros, com oferta de infra-estrutura e serviços (CHAFFUN, 1997).

As ações de intervenção estatal na questão habitacional podiam ser verificadas no período anterior à industrialização e conseqüente urbanização intensiva, quando a demanda por habitação e os problemas urbanos nos centros urbanos começaram a se agravar. Uma das primeiras tentativas do Estado no setor habitacional foi a construção de habitações de aluguel destinada aos operários e os proletários, nos anos de 1920, no governo do Presidente da República Epitácio Pessoa (1919-1922), (TAVARES, 2005).

No período da industrialização, durante o governo do presidente Gaspar Dutra, ocorreu, de forma mais clara, a politização da questão habitacional, reforçada por alguns fatores: (i) a existência de forte crise habitacional, que afetava as camadas médias urbanas; (ii) a dinâmica interna do aparelho de Estado; e (iii) a (re)descoberta e politização da questão urbana com o discurso sobre as habitações precárias (favelas) durante o Estado Novo, o que condicionou a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) em maio de 1946 (MELO, 1991).

Considera-se que o processo de formação da FCP foi um exemplo dessa ambiciosa política pública, visto que representou um “*contra-exemplo de autonomia do Estado*”, dado o veto de um conjunto de interesses em coalização que afetaram diretamente o seu sucesso. O projeto da política habitacional conjugava, por um lado, o projeto político do recém-empossado presidente e os setores burocráticos comprometidos com as reformas sociais; por outro lado, o veto de uma coalização pouco articulada incluía os seguintes interesses: (i) o macro complexo da indústria civil; (ii) a tecnoburocracia da previdência, (iii) os decisores econômicos (agentes do Estado); e (iv) os segurados (funcionários dos IAP’s) (MELO, 1991).

As explicações dão suporte a compreensão da política pública não apenas como a expressão do Estado em ação utilizada por Melo (1991), mas considerando também a importância do contexto político do país e das ações dos atores envolvidos e dos seus interesses.

No entanto, no período anterior a FCP, verificaram-se iniciativas estatais na área habitacional retratadas por Bonduki (1998) através da sistematização de três óticas ou “facetas” da intervenção estatal: (i) produção direta ou financiamento de moradias; (ii) regulamentação do mercado de locações; e (iii) complementação urbana da periferia. O autor referencia todas as formas de intervenção estatal na questão habitacional a partir da era Vargas quando o Estado, entendido como poder público, passava a interferir num setor que

até então era “*produzido e comercializado pela iniciativa privada, com restrições apenas de ordem sanitária*” (BONDUKI, 1998:14).

A abordagem do autor sintetiza de forma competente todas as formas em que o Estado começa a interferir na temática da habitação:

- (i) Através da regulação dos financiamentos e como agente produtor direto ou indireto (através da contratação das construtoras e empreiteiras privadas);
- (ii) Com o objetivo de regulamentar e limitar as ações do mercado imobiliário privado na locação;
- (iii) Com obras de complementação da infra-estrutura e saneamento nas periferias urbanas.

A localização da habitação, principalmente das classes de baixa renda, parece ser um problema desde o início da configuração do espaço nas cidades, acentuando-se suas diferenças a partir da época da industrialização, quando aquelas estavam inseridas junto aos locais de trabalho (Abramo, 2003), e as residências das elites inseridas nos centros urbanos e/ou na sua proximidade, dada a oferta de serviços públicos, acessibilidade e infra-estrutura.

A habitação do operariado que trabalhava nas indústrias era do tipo coletiva, em cortiços, vilas operárias e/ou cubículos que faziam parte do sistema rentista, ou seja, de um sistema baseado no lucro através do aluguel dos imóveis localizados próximos aos locais de trabalho dos centros urbanos. Porém, dadas as características das habitações coletivas (dormitórios individuais com banheiros e áreas de serviço em comum) e as mudanças constantes nas locações (não havia interesse dos proprietários na manutenção dessas habitações), foram desencadeados problemas de higiene com graves conseqüências para a saúde pública do país. A cidade de São Paulo retrata perfeitamente essa realidade, por ter sido

uma das primeiras cidades a atrair grandes fluxos migratórios por conta das atividades do ciclo do café.

Na próxima seção será explicitada a lógica da produção habitacional do mercado de locação residencial e a sua relação com as iniciativas da ordem sanitária.

2.1.1 - A produção habitacional rentista e a ordem sanitária

A produção habitacional do sistema rentista tem relação direta com os problemas de ordem sanitária ocorridos nas cidades no final do século XIX. A cidade de São Paulo, por ser uma das primeiras cidades brasileiras a sofrer as conseqüências do ritmo intenso das migrações - ocasionado, a princípio, pelas atividades urbanas associadas ao complexo do café – exemplifica claramente essa situação.

Por volta dos anos de 1880 a 1900, começaram a ser delineados os indícios da segregação social do espaço, a partir do momento em que as habitações do trabalhador começaram a representar uma ameaça às condições sanitárias da cidade. As habitações populares não eram percebidas, pois eram considerados importantes apenas os bairros residenciais mais finos, destinados às elites, localizados no centro da cidade, próximos às atividades comerciais. No entanto, o projeto de urbanização posto pelas elites foi baseado na diversificação das funções no espaço urbano, marcando os indícios da segregação socioespacial, quando ao lado do “velho centro”, localização primeira das habitações, começou a surgir os bairros dos operários e os bairros residenciais da elite (BONDUKI, 1998).

Cabe referenciar que a construção das habitações operárias seguia uma lógica da rentabilidade da esfera privada, sem preocupações mínimas de higiene ou salubridade. Em São Paulo, do final do século XIX até a década de 1930, registraram-se vários modelos de

moradia construídos pela iniciativa privada para as populações de baixa e média renda, no entanto os novos moradores pagariam aluguel. Esse tipo de habitação foi denominado de cortiços ou casa de cômodos, dando margem a algumas variações como cortiço-corredor e cortiço-casa de cômodos, além dos vários tipos de vilas e o correr de casas geminadas (BONDUKI, 1998:43).

A lógica da provisão habitacional se concentrava basicamente na produção da casa para locação, denominada de “produção rentista”, pois se investia com intenções de uma renda mensal. Outra denominação desse tipo de produção é “pequeno burguesa”, por Ribeiro¹ apud Bonduki (1998) ao argumentar que:

nela existe um investimento de capital’ [e que o] aluguel é uma espécie de juros calculados sobre um capital empregado – material, força de trabalho e propriedade fundiária -, o que nos conduz a denominá-lo de renda imobiliária (BONDUKI, 1998:46).

A produção de habitações próprias só se dava em pequenas proporções, em forma de auto-construção, com recursos do próprio empreendedor devido à inexistência de financiamentos habitacionais. Naquela época, o Estado não estava vinculado à esfera da produção e relutava em intervir na esfera de produção privada, desempenhando seu papel apenas como agente regulamentador das relações trabalhistas, após as mobilizações operárias no período de 1917 a 1920 (FAUSTO², apud BONDUKI, 1998).

No entanto, o Estado teve que intervir de forma mais rigorosa na questão habitacional, devido a problemas de natureza distinta como “*a produção capitalista de edifícios, o loteamento indiscriminado e a precariedade dos serviços de água e esgoto, a cargo de empresas privadas, entre outros, [que] passaram a constituir seria ameaça a saúde pública*” (BONDUKI, 1998:27).

¹ RIBEIRO, Luis C. Queiroz. **Da propriedade fundiária ao capital incorporador: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado apresentada à FAU-USP, 1989, pp. 209-210.

² FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930**. São Paulo: Brasiliense, 1972.

Assim, era preciso despertar para a necessidade de controle da produção do espaço urbano, com iniciativas que regulassem e contivessem os prejuízos para a população e a evolução do crescimento das cidades. As primeiras ações por parte do Estado foram de controle sanitário, no sentido de conter os surtos de epidemia que se alastravam, comprometendo não só a saúde daqueles que moravam em habitações coletivas, mas de toda a cidade, investindo em obras de saneamento, abastecimento d'água e coleta de esgotos, além de instituir legislação de controle do uso do solo, entre outras.

A partir da década de 1930, ampliou-se o debate sobre a habitação, incluindo além das condições sanitárias, as questões econômicas, a preocupação do poder público e das empresas empenhadas na estratégia de desenvolvimento nacional. Essa fase caracteriza-se pela influência da concepção keynesiana, baseada na intervenção do Estado na economia e na necessidade de prover os trabalhadores de condições básicas de sobrevivência, principalmente de habitação.

Nesse contexto, em 1942, o governo interferiu no mercado de locação com a Lei do Inquilinato, que congelava todos os aluguéis. O controle rígido durante todo período de vigência da lei (até 1964) parece ter incentivado e colaborado para a difusão da pequena propriedade entre os trabalhadores e inclusive para a classe média, mudando o paradigma da habitação de aluguel para o da casa própria. Assim, a questão da moradia passava não só a fazer parte do discurso, mas também das realizações do Estado Novo, como símbolo de valorização do trabalhador e da defesa do seu acesso à casa própria.

No entanto, não podemos desconsiderar os limites de acesso à casa própria pela classe trabalhadora devido aos insuficientes rendimentos mensais e à falta de linhas de financiamento e subsídio estatais. Na próxima seção, serão apresentadas as origens e a forma da produção da habitação estatal no país.

2.1.2 - Origens e produção da habitação estatal

As origens da produção estatal de habitação no Brasil têm raízes na forma de ocupação das cidades, de modo rápido e intenso, nas alternativas oferecidas pelo modelo de produção habitacional rentista, que resultou em falência e na necessidade de se resolver o cumulativo problema habitacional.

No entanto, não podemos analisar os problemas habitacionais sem considerar a conjuntura política da época, baseada no projeto nacional desenvolvimentista da era Vargas, que adotava a questão habitacional como uma preocupação do governo e uma estratégia política baseada na relação entre a necessidade de acesso do trabalhador à moradia e a melhoria da sua formação ideológica, política e moral (BONDUKI, 1998:76).

Reforça-se o argumento de que as iniciativas do governo, com o aceno da casa própria, camuflavam o verdadeiro objetivo político da empreitada: angariar legitimidade e penetração junto aos trabalhadores urbanos com a comprovação da divulgação da temática da habitação como assunto comum na imprensa da segunda metade da década de 1940, dando referências sobre a crise de moradia no país e o fato da conjuntura política requerer novos modelos de moradia operária.

Foi nesse contexto que começaram a surgir os primeiros esboços da política habitacional estatal, através da criação e do fortalecimento de órgãos governamentais encarregados de produzir ou financiar a produção de habitações. Como exemplo, podemos citar as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e a Fundação da Casa Popular (AZEVEDO E ANDRADE, 1982; BONDUKI, 1998).

Uma das primeiras iniciativas de intervenção do governo foi no mercado de locações, em 1942, por meio da Lei do Inquilinato referenciada acima, medida utilizada também por

países europeus e latino-americanos desde a Primeira Guerra com o objetivo de limitar a ação dos proprietários das casas de aluguel.

No entanto, a produção de habitação social pelo Estado só passa a ser realizada de fato, através da atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) e da Fundação da Casa Popular (FCP), primeiros órgãos estatais direcionados a esse objetivo específico. A Fundação da Casa Popular, órgão voltado exclusivamente para a provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo, foi instituída pelo Decreto-lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, complementado por outro decreto-lei, o de nº 9.777, de 6 de setembro de 1946, que passaria a atuar em outras áreas, como as destinadas às obras de infra-estrutura e saneamento (AZEVEDO E ANDRADE, 1982; BONDUKI, 1998).

Quanto à atuação dos IAP's na produção de habitação social, podemos considerá-la fragmentária, pois atendia somente aos associados e pautava para cada instituto o funcionamento de suas carteiras prediais pelas normas e instruções dos Institutos de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), baseados na adoção de três planos:

- (i) Plano A, tratava da locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos;
- (ii) Plano B, tratava do financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio;
- (iii) Plano C, tratava de empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, ou quaisquer outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente (BONDUKI, 1998).

A atuação dos IAP's foi pontual e destinada às populações de renda média que podiam se inserir em um dos seus planos. Por outro lado, a população de baixa renda optava pelas ocupações em áreas periféricas e sem infra-estrutura, em busca do auto-emprego da

.....

casa própria, mas na maioria das vezes, sem considerar as condições de legalidade, tanto do terreno quanto do imóvel.

Ainda nesse período, verificou-se uma mudança significativa na produção de moradias, fato relacionado ao surgimento de outros diagnósticos sobre as condições habitacionais da maioria da população: os obstáculos na melhoria e elaboração de propostas arquitetônicas levavam em conta desde o aspecto físico até os institucionais, econômicos, jurídicos, ideológicos e sociais, com destaque para alguns projetos de conjuntos habitacionais produzidos pelos IAP's, dada a qualidade dos novos modelos de habitação social.

No entanto, em função das críticas aos modelos de produção habitacional que continuavam acontecendo, não só ao modelo de produção rentista — devido às características das habitações precárias de aluguel (os cortiços) — mas também ao dos IAP's, pela sua atuação fragmentária que não atingia a todas as classes de renda, chegou-se a um consenso de opiniões sobre a necessidade de o Estado intervir na produção e no financiamento habitacional para a viabilização da casa própria para a maioria da população.

Como consequência, no fim da era Vargas (1945-1946), foi criada a FCP, o primeiro órgão estatal com o objetivo de implementar a política habitacional no país. Segundo Bonduki (1998), em 18 anos de atuação, a FCP chegou a construir apenas 143 conjuntos, com 16.964 mil unidades. Quando confrontado com a produção dos IAP's, embora não tivessem esse objetivo, foram construídas 124.025 mil unidades, sem contar os milhares de apartamentos financiados para a classe média. Supõe-se que esse resultado esteja vinculado ao modelo de atuação da FCP, inclusive no seu anteprojeto que sofreu, segundo Mello (1991), “*profundas transformações a partir dos vetos feitos pelos diversos atores coletivos que participaram da arena decisória*”.

Supõe-se que o projeto da FCP fracassou devido à falta de organização dos grupos sociais que deveriam ser beneficiados, aliada ainda à oposição de grupos que representavam

os interesses corporativos, sejam políticos, econômicos e/ou imobiliários. Dessa forma, desde o início da atuação da FCP predominaram, na produção e no repasse das habitações, práticas clientelistas na ordem de atendimento, embora fossem seguidos os mecanismos institucionais comuns na avaliação dos solicitantes. Entre esses mecanismos comuns de avaliação, seguia-se a lógica do distributivismo da política, dividido em: (i) trabalhadores em atividades particulares; (ii) servidores públicos ou de autarquias; e (iii) pessoas, que na prática não se incluíam na avaliação, respondendo as solicitações oriundas de práticas de influência. Outros critérios também foram adotados posteriormente, como a renda e o tamanho da família (AZEVEDO E ANDRADE, 1982; BONDUKI, 1998).

Em relação aos critérios de renda, embora não fosse exigido uma renda mínima, possibilitando o acesso a algumas parcelas de população de baixa renda; por outro lado, fixavam-se elevados tetos de renda, cerca de 12,8 salários mínimos líquidos mensais, o que também possibilitava o acesso de setores de renda mais favorecidos, resultando numa disputa pelas casas populares. Essa situação não ocorreu em grande escala dada à exclusão voluntária dos próprios setores mais favorecidos e da classe média, que não acharam condizente com sua posição a habitação em conjuntos populares (AZEVEDO E ANDRADE, 1982).

A localização dos conjuntos e das casas populares pela FCP estava relacionada às necessidades habitacionais do país, principalmente nos grandes centros onde a questão da moradia era mais crítica. Predominava, assim, a região Sudeste do País “*onde se localizavam 70% de todas as moradias construídas, enquanto ao Sul e ao Nordeste se destinavam, respectivamente, 5% e 14% das edificações*” (AZEVEDO E ANDRADE, 1982: 34,36).

Na Tabela 2, verifica-se que o número de casas construídas no Estado de Alagoas se semelhante aos números apontados para os Estados do Piauí, Maranhão e Sergipe, correspondendo aos mais baixos números da Região Nordeste.

TABELA 2 – FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR, CASAS E CONJUNTOS CONSTRUÍDOS POR ESTADOS ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 1960

Estados	Número de casas		Número de conjuntos	
	Construídas	%	Construídos	%
Rio Grande do Norte	240	1,5	7	5,0
Rio Grande do Sul	613	3,5	13	10,0
Minas Gerais	4.248	25,0	46	32,0
Bahia	100	0,5	4	3,0
Sergipe	65	0,5	1	1,0
Rio de Janeiro (Antigo Estado da Guanabara)	3.993	24,0	5	3,0
São Paulo	2.959	17,0	24	17,0
Distrito Federal (Brasília)	1.520	9,0	4	3,0
Espírito Santo	294	2,0	2	1,0
Pernambuco	982	6,0	7	5,0
Mato Grosso	160	0,5	2	1,0
Paraná	141	1,0	2	1,0
Paraíba	228	1,0	6	4,0
Ceará	526	3,0	2	1,0
Goiás	180	1,0	4	3,0
Santa Catarina	196	1,0	3	2,0
Piauí	74	0,5	2	1,0
Maranhão	50	0,5	1	1,0
Alagoas	52	0,5	1	1,0
Ex-Rio de Janeiro	343	2,0	7	5,0
Total	16.964	100,0	143	100,0

Fonte: AZEVEDO E ANDRADE, 1982:36.

A política habitacional da FCP, na característica fase política do “populismo”, evidencia o peso quantitativo da atuação dos IAP’s e deixa claro a pouca prioridade que os governos populistas deram à questão habitacional. No entanto, não se pode esquecer que a produção dos IAP’s não atendia a demanda por habitação da população de baixa renda, e sim as camadas de renda média e alta, com destaque para os funcionários do Banco do Brasil.

O fracasso da FCP deve-se ao modelo de provisão habitacional integralmente subsidiado pelo Estado, o que eliminava as inversões, as aplicações em outros tipos de política educacionais, de saúde e as novas políticas habitacionais. O modelo adotado visava principalmente destacar a imagem paternalista do Estado como objetivo maior do regime populista. Azevedo e Andrade (1982: 38) apontam algumas limitações dessa política, principalmente relacionada a:

renda [das populações] e as dificuldades de barateamento do custo da habitação, em razão de fatores vários, tais como o preço do solo urbano, os óbices tecnológicos a uma produção em escala, os longos prazos exigidos para o retorno dos investimentos (AZEVEDO E ANDRADE, 1982: 38).

Como conseqüência da crise, na tentativa de se implantar uma política habitacional na época do populismo, começaram a surgir tentativas de transformação do antigo modelo de provisão por outro mais sustentável economicamente. Cumpre destacar: (i) em janeiro de 1953, com o Banco Hipotecário; (ii) 8 anos mais tarde, em 1962, com a tentativa de dinamizar a FCP através da reformulação da política habitacional com um Plano de Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação; e (iii) em 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação (AZEVEDO E ANDRADE, 1982:42-45).

Em síntese, a trajetória da FCP apontou as falhas e limitações da produção estatal de moradias no Brasil, revelando o agravamento da questão da habitação principalmente para os setores de baixa renda, evidenciando que esse setor nunca esteve no centro das prioridades dos governos populistas. O resultado foi a substituição dos empreendimentos estatais pelos privados voltados a suprir a necessidade dos trabalhadores através do auto-emprego e/ou autoconstrução, realizadas com financiamentos e construção de moradias.

Apenas em 1964, durante o regime militar, inicia-se de fato o papel do Estado como intervencionista, com uma iniciativa mais significativa na área de habitação popular, através da atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Esse banco fez parte de um modelo econômico central desenvolvimentista, caracterizado principalmente pela “crença” de que o crescimento a qualquer custo seria sempre positivo e que a centralização de poderes no Estado para intervir sobre a cidade traria soluções adequadas para resolver seus problemas.

2.1.3 - A proposta de política habitacional do regime militar: o BNH

Em 1964, inicia-se um novo período na história da habitação no Brasil, com a criação do Banco Nacional de Habitação, gestor financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)³, fonte de recursos utilizados para produção de moradias, oficializado pela lei nº 5.107, de 14 de setembro de 1966.

O novo modelo de política habitacional adotado após a crise do populismo e da FCP, emergiu, dessa forma, segundo uma lógica diversa daquela baseada fundamentalmente no clientelismo. Apontava-se para uma tendência mais empresarial, transformando o problema habitacional, até então compreendido como uma questão ideológica, em matéria técnica (AZEVEDO E ANDRADE, 1982).

A viabilização da política habitacional do BNH, órgão gestor do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), assentava-se sobre um sistema de crédito habitacional de oferta da casa própria segmentado em dois setores distintos: os de média e alta renda, operado pelos agentes privados do sistema, caracterizados pelos agentes financeiros, promotores e construtores imobiliários privados; e os de baixa renda, operado pelas agências estatais, em associação com empresas privadas da construção (ARRETCHE, 1990)⁴. As intervenções estatais nos mercados fundiários e imobiliários, caracterizados de modo geral por grupos de interesses distintos, baseavam-se de forma particular em torno de questões de caráter imediatista, proveniente do contexto de crise econômica do início da década de 60.

A expectativa do SFH era de auto-sustentação, através dos recursos permanentes e em grande escala, provenientes do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) utilizados para o financiamento do setor habitacional com o objetivo de atendimento a todas as faixas de renda. No entanto, a gestão da política habitacional do BNH dependia dos

³ O FGTS dependia dos recursos arrecadados dos salários dos trabalhadores, dependendo do nível do emprego e do salário médio da mão de obra.

⁴ Segundo, Souza (2000), As empresas públicas seriam as COHABs locais, responsáveis pela produção de habitações para as faixas entre 3SM até 5 SM, e os INOCOOPs, para as faixas de até 12 SM.

recursos decorrentes dos salários individuais que conseqüentemente sofriam as oscilações da política econômica brasileira diretamente e, conseqüentemente, implicavam na vulnerabilidade do SFH. Em síntese, as flutuações macroeconômicas repercutiam diretamente sobre os salários reais (SANTOS, 1999).

Os resultados para o ano de 1974 a 1979 foram favoráveis para o funcionamento do sistema, visto que esse se manteve seguro com um fluxo positivo médio, ou seja, a captação do FGTS havia sido significativa, o que pôde atenuar os efeitos das flutuações cíclicas adversas. A principal vulnerabilidade do SFH decorrente das flutuações macroeconômicas foi a implicação sobre a queda dos salários reais e a diminuição da capacidade de pagamento dos mutuários, o que aumentou a inadimplência e o equilíbrio geral do sistema.

Ainda nesse período entre 1974 e 1979, instituíram-se o Plano de Equivalência Salarial (PES) e o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), visando estabelecer um reajuste das prestações que acompanhasse as correções monetárias e não prejudicasse tanto o mutuário. Assim, até o ano de 1979, o sistema não teve problemas, visto que a taxa anual de inflação não passou de 45%. Os problemas começaram a aparecer na década de 1980, quando a inflação passou atingiu 100%, e a partir de 1983 quando passou para 200%, devido aos sucessivos choques externos adversos que abalaram a economia brasileira (SANTOS, 1999).

Entre os anos de 1983 e 1984, o reajuste das prestações dos mutuários das classes média e alta foi maior do que seus reajustes salariais. Numa síntese, segundo Santos (1999), até 1973, a prestação foi reajustada de acordo com a variação do salário mínimo; de 1973 a 1982, as prestações subiram; e em 1983, a política salarial foi mudada e os reajustes foram diferenciados para as várias classes de renda.

Os setores de baixa renda continuaram a ter seus salários reajustados pela correção monetária enquanto os redutores eram aplicados apenas às classes de maior poder aquisitivo.

O aumento da prestação da casa própria para os mutuários de renda média e alta foi inevitável. Como consequência, ocorreram inúmeras reivindicações, resultando na criação de associações de mutuários e no aumento de ações na justiça, além do aumento da inadimplência no sistema.

Pode-se definir que o desempenho e a atuação do sistema, segundo Azevedo e Andrade (1982), através da atuação das Companhias de Habitação (COHAB'S), agentes promotoras do BNH para o mercado popular, seguiram três etapas distintas:

- (i) Implantação e expansão (1964-1969), quando a prioridade da política foi o mercado popular, com mais de 40% das habitações financiadas para o mesmo;
- (ii) Esvaziamento e Crise (1970-1974), com a perda do dinamismo das companhias e transformação do BNH⁵ de autarquia em empresa pública. Nesse período, houve uma defasagem entre a quantidade maior de unidades habitacionais financiadas para a classe média e uma quantidade menor para os setores populares;
- (iii) Restauração (1975-1980), este período foi de grande dinamismo, registrando-se, pela primeira vez, a superação do número de unidades financiadas para o mercado popular em relação às unidades financiadas para o mercado médio.

Embora as críticas em relação ao modelo de política habitacional do BNH apontem falhas em relação ao efeito de alimentar o mercado imobiliário cativo e totalmente dependente de recursos públicos, na medida em que não ampliava e democratizava o atendimento a todas as faixas de renda, em específico aquelas mais carentes, não se pode desconsiderar o total de unidades financiadas em todo país (ROLNIK⁶ in SOUZA, 1997:53). Podemos confirmar a grande quantidade de unidades financiadas através dos dados de Azevedo (1988) *apud*

⁵ O BNH passa a atuar como banco de segunda linha, isto é, em articulação com agentes que repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizadas (Azevedo e Andrade, 1982).

⁶ ROLNIK, Rolnik. Brasil e o habitat. In: SOUZA, Ângela Gordilho. **Habitar Contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90**. Salvador: Universidade Federal da Bahia / Faculdade de Arquitetura / Mestrado em Arquitetura e Urbanismo / Lab-Habitar, 1997.

Ribeiro & Azevedo⁷ (1996:89), sobre o total de 4,5 milhões de unidades habitacionais produzidas pelo BNH em contraposição ao:

desempenho da política [que] foi socialmente perverso pois, do total de unidades, somente 1,5 milhão (33,3%) foi destinado aos setores populares, sendo que os atingidos pelos programas alternativos (entre 1 e 3 salários mínimos) foram contemplados com apenas 250 mil unidades, ou seja, 5,9% das moradias financiadas (AZEVEDO *apud* RIBEIRO & AZEVEDO, 1996:89).

Embora se aponte para a incapacidade de atendimento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) via BNH, sobretudo à população de baixa renda, não podemos desconsiderar os números e o papel deste na difusão e financiamento da casa própria. Como resultado da configuração espacial das nossas cidades, outras soluções alternativas de habitação foram encontradas pelas populações de baixa renda: autoconstrução, por ocupação ou invasão de vazios urbanos; compra de lotes em loteamentos clandestinos e o favelamento em áreas vazias, tanto das periferias quanto das áreas mais centrais das cidades.

As soluções encontradas pela política habitacional para suprir a carência habitacional dessas populações de baixa renda foi a criação de programas habitacionais especiais, tais como o PROFILURB, o PRO-MORAR e o João de Barro, que objetivavam auxílio na autoconstrução e na reurbanização de áreas habitacionais degradadas (SANTOS, 1999).

O agravamento da situação habitacional no país ficou evidente no período final da política habitacional baseada no SFH, mais precisamente durante os governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992). Nesse período, os problemas se agravaram até a inviabilidade de qualquer tentativa de retomada de política habitacional do modelo anterior. O período em questão se caracterizou não só por uma situação macroeconômica complicada, mas pela desorganização das políticas públicas, em específico a habitacional, que devido à falta de um diagnóstico claro, resultou em freqüentes arranjos institucionais do setor responsável.

⁷ RIBEIRO, Luiz & AZEVEDO, Sérgio. A crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da Habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

Uma síntese sobre o modelo de atuação do BNH aponta para alguns dos aspectos que contribuíram para a falência desse modelo de política habitacional: o autoritarismo, a centralização da gestão, a ausência de participação – em todos os níveis – dos usuários e da sociedade em geral, além da preferência por grandes obras, qualificadas posteriormente como desnecessárias, e a priorização dos financiamentos habitacionais para os setores de maior renda em detrimento dos setores de baixa renda – a quem teoricamente deveria beneficiar.

A forma como a habitação foi inserida no contexto das cidades, localizou as populações de baixa renda nas áreas de periferia urbana sem infra-estrutura ou oferta de serviços, e acesso precário a outras áreas da cidade, em específico aos centros urbanos onde se concentravam locais de trabalho da maioria, agravando ainda mais a situação financeira dessas populações. Isso pode ser constatado pelo aumento nos custos com transporte e no aumento dos vazios urbanos nos espaços intra-urbanos já infra-estruturados e mais próximos das centralidades urbanas, que favorecem até hoje a lógica do mercado capitalista. Essa lógica, pautada no uso dos benefícios dos investimentos públicos nas áreas urbanas para valorização dos espaços privados, tem sido a forma de produção da habitação formal, prevalecendo aqui os interesses da especulação fundiária e imobiliária (SOUZA, 2000).

A implantação das habitações nas periferias tinha que atender às populações de baixa renda e ainda favorecer o mercado imobiliário, ou seja, a obtenção das áreas adequadas aos programas habitacionais para população de baixa renda limitava-se aos baixos valores dos financiamentos individuais e aos preços de terrenos praticados no mercado. Por outro lado, a compra de terrenos melhor localizados não propiciaria a execução de obras de expansão da infra-estrutura que beneficiavam ao BNH e as empreiteiras (SILVA, 2000a).

Apesar das críticas, o período de atuação do BNH foi significativo para a ocupação da maioria das cidades brasileiras, quando se verificou no país uma intensa produção habitacional, sem o questionamento quanto à ineficiência do atendimento à população de

baixa renda. Após a extinção do BNH, a decisão sobre a política pública entra em um período de inércia, onde praticamente não se registra produção habitacional. Esse assunto será tratado mais especificamente na próxima seção, na qual serão apresentadas novas perspectivas e dilemas da produção, ou ainda da não-produção, da habitação de interesse social pelo Poder Público.

2.1.4 - O período pós-BNH: novas perspectivas e dilemas

Após a extinção do BNH em 1986, houve uma significativa queda na produção habitacional formal, principalmente na produção estatal de HIS. O desafio do período pós-BNH foi a discussão sobre a política habitacional realizada no país e quais as formas de vencer a inércia no setor de planejamento, dada a diversidade de problemas acumulados ligados a área habitacional.

As críticas ao modelo central-desenvolvimentista, adotado até então na produção pública habitacional do país, se agravaram com a reforma tributária promovida pela Constituição de 1988⁸, quando se abriram de fato perspectivas para uma nova gestão. O contexto dos anos de 1990 apresenta moldes mais democráticos e descentralizados, com destaque para o papel do poder local e para a articulação das políticas setoriais. Não se desconsidera, porém, mesmo nesse tipo de gestão, a ameaça posta pela tradicional política clientelista na renovação da ação pública nas políticas sociais e urbanas.

A renovação a ser implantada torna-se uma tarefa difícil diante do vácuo deixado na política habitacional brasileira com a extinção do BNH. São vários os problemas acumulados e podem ser elencados da seguinte maneira: (i) desarticulação da instância federal; (ii)

⁸ A Constituição de 1988 incorpora a questão urbana em dois artigos, de nº 182 e 183, e a inclusão nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais de propostas democráticas sobre a função social da propriedade e da cidade. Outro aspecto importante é que amplia-se, através da reforma tributária, os recursos dos municípios, dando-lhes maior capacidade de investimento e autonomia para formular políticas públicas específicas.

fragmentação institucional; (iii) perda de capacidade decisória; e (iv) redução significativa dos recursos disponíveis para investimento. As áreas de habitação e desenvolvimento urbano percorreram, na Nova república, segundo Arretche (1996) *apud* Cardoso⁹ (2002), uma *via crucis* institucional caracterizada pela mudança contínua dos ministérios responsáveis pela política:

Até 1985, o BNH era da área de competência do Ministério do Interior. Em março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, cuja área de competência passou a abranger as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e meio ambiente. Em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal – CEF, a área de habitação permanece vinculada ao MDU, mas é gerida pela CEF que, por sua vez, não está concernida a este Ministério, mas ao Ministério da Fazenda. Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e a Caixa Econômica Federal – CEF passam para o Ministério da Fazenda (ARRETCHE, 1996 *apud* CARDOSO, 2002).

Apenas em 1995, no então governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, verifica-se uma reforma mais efetiva nas áreas de planejamento e habitação, com ampla reorganização institucional, refletindo-se diretamente no papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal (CEF), com novas linhas de financiamento voltadas para projetos de iniciativa dos governos estadual e municipal (CARDOSO, 2002).

No entanto, a atuação da CEF, a princípio, demonstrou a falta de sistemática do Governo Federal na área habitacional, evidenciando a falta de política específica e uma significativa queda da produção habitacional. Apenas na metade da década de 1990, a atuação da CEF passa a seguir uma tendência mais neoliberal, voltando seus empréstimos diretamente às empresas da construção, sem intermédio da administração pública para a implantação de

⁹ CARDOSO, Adauto Lúcio. Política habitacional: a descentralização perversa. In: *Cadernos do IPPUR/UFRJ*/ Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ano XV, Nº 2, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, Nº 1 Jan-Jul 2002.

infra-estrutura. O resultado desse novo modelo foi o aumento nos custos dos projetos e o estreitamento do acesso das faixas de população de baixa renda, na medida em que os programas de atendimento a essa faixa de renda da população serviam para alimentar o clientelismo.

Ao tratar da política habitacional brasileira no contexto da globalização, que no início dos anos de 1980 ocasionou a estagnação da economia brasileira refletindo-se em toda dinâmica do país, Valença (2001) refere-se e qualifica em quatro períodos distintos a política em questão:

- (i) *Dissolução*, do final dos anos de 1970 até meados de 1983; nessa fase as políticas perdem a sua capacidade de investimento e dinamicidade por causa da crise fiscal e financeira que se instala;
- (ii) *Caos*, até novembro de 1986, abrangendo parte do governo de José Sarney (1985-1989), quando a crise está instalada e o governo, como instância federal responsável pelas políticas públicas de habitação, repassa aos municípios essa responsabilidade, após a Constituição de 1988, com a obrigação das políticas públicas locais;
- (iii) *Apatia*, período de fechamento do BNH até o início do governo Fernando Collor, onde praticamente não há produção habitacional pública;
- (iv) *Confusão*, governo Collor (1990-1992), quando se inicia a venda de habitações no mercado¹⁰ e começa-se a verificar o papel da iniciativa privada e o aumento no custo da unidade habitacional. Ainda nesse período, registra-se o governo de Itamar Franco (1993-1994), FHC (1995-1998 e 1999-2002), onde se iniciam, via

¹⁰ Segundo dados do documento do Seminário Regional de Capacitação para as Políticas e Programas Nacionais de Desenvolvimento Urbano, o governo Collor deixou uma herança de cerca de 300 mil unidades habitacionais invadidas e/ou inacabadas.

atuação da CEF, os empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Nos anos de 1990, verifica-se também uma nova tendência no cenário nacional: a presença das Organizações Não-Governamentais (ONGs)¹¹ como parceiras das Prefeituras, que nessa fase evidenciavam a municipalização da política pública de habitação, através da concepção, implementação e gestão de suas políticas locais.

Em meados dos anos de 1990, podia-se visualizar a atuação da CEF marcada pela descentralização, diversidade dos projetos e ampliação das linhas de crédito direto ao consumidor, como a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativa. Para as populações de baixa renda, até três salários mínimos (SM), novos programas foram implantados, como o Pró-Moradia e o Habitar Brasil (SOUZA, 2000).

Alguns financiamentos da Caixa voltaram-se à recuperação dos conjuntos construídos no período do BNH-SFH, diante dos sérios problemas de manutenção e envelhecimento apresentados, e também dos investimentos públicos voltados para a intervenção arquitetônico-urbanística em áreas urbanas centrais, que envolviam desde a recuperação dos espaços de uso público até as áreas de habitação degradadas.

Os programas de revitalização e, posteriormente, de reabilitação, serão tratados em seção posterior, no entanto o grande impasse que se coloca é a remoção das populações residentes nas áreas urbanas centrais degradadas para as periferias com prejuízos para a mesma. As relocações não têm resolvido nesses programas o problema habitacional das populações, contribuindo para aumentar a exclusão e a segregação socioespacial, localizando-as nas periferias urbanas, distantes das áreas centrais e dos locais de trabalho, aumentando os custos e o tempo com deslocamentos e transporte. Por outro lado, a política de revitalização,

¹¹ As ONGs passam a atuar tanto como fomentadoras de projetos ligados a habitação-ambiente-cidadania, algumas vezes com apoio de organizações internacionais.

ao passo em que valoriza os espaços urbanos dessas áreas mais centrais, acelera o aumento no custo da terra e a especulação imobiliária e fundiária.

Verifica-se que a maioria dos casos de relocação de populações que vivem em áreas mais centrais, próximas aos seus locais de trabalho, fruto de políticas habitacionais emergenciais e/ou de programas habitacionais vinculados a programas de geração de trabalho e renda, resulta em repasse dos imóveis e conseqüente volta das populações aos locais de origem. Isso se deve à falta de políticas condizentes com a realidade dessas populações e de uma ação fiscal e/ou regulatória do Estado no sentido de beneficiar a coletividade, controlando o aumento do preço da terra, o acesso das populações mais pobres e a inclusão social.

Por essas questões postas a reabilitação habitacional através de políticas de habitação de interesse social inseridas nos projetos de intervenção arquitetônico-urbanística, tem que se considerar, a priori, a conseqüente valorização das áreas urbanas centrais como um todo e repensar os limites postos por essa nova forma de implementar política de habitação de interesse social no Brasil, que não havia priorizado áreas centrais para a habitação de população de baixa renda.

2.2 – A política habitacional em Maceió no período de atuação do BNH: resultados na configuração espacial urbana

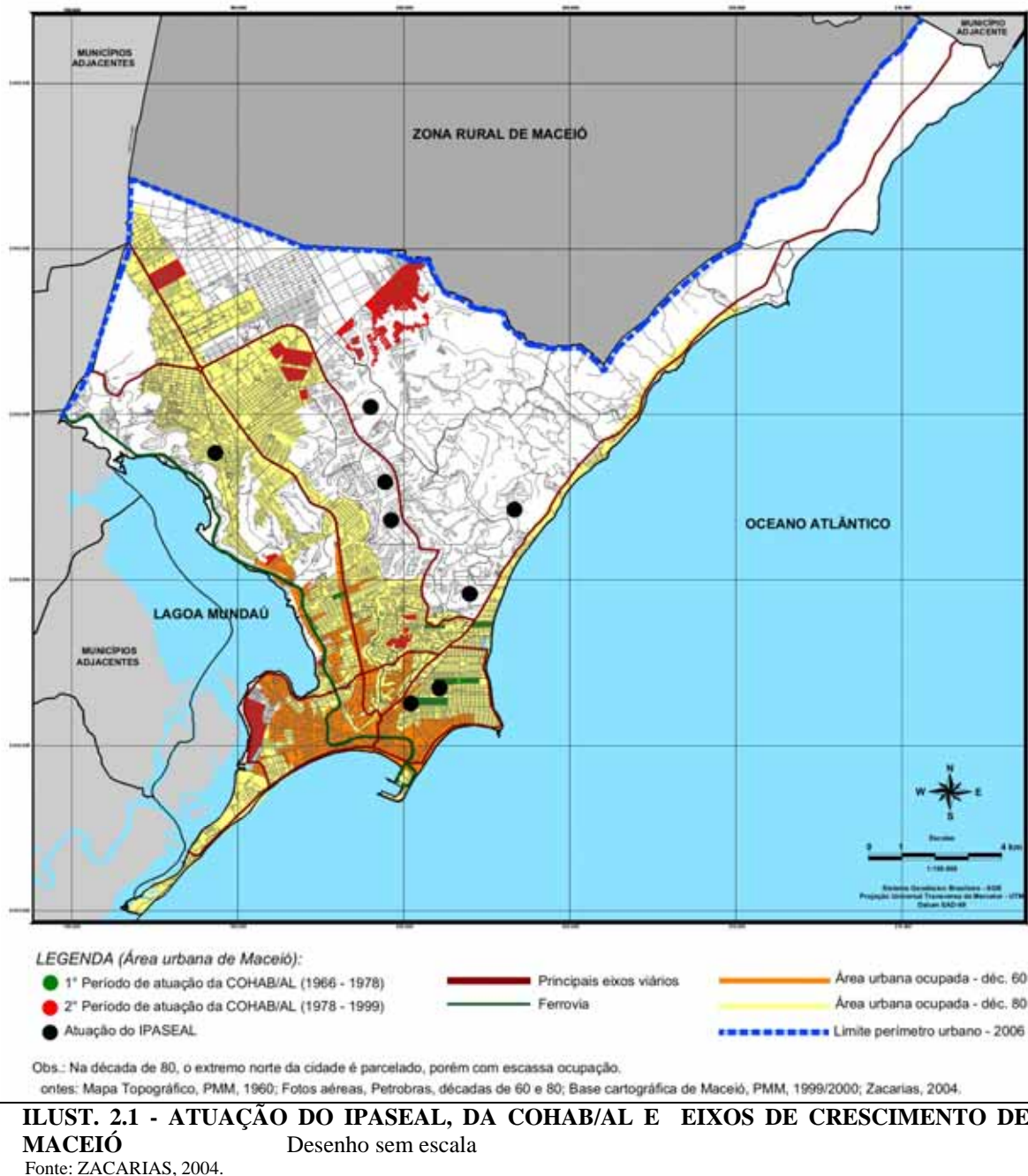
A política habitacional oficial em Maceió, como nas demais cidades brasileiras, refletiu a política habitacional nacional disseminada pelo BHN (1964-1986). A implementação da política do BNH dava-se através da atuação das COHAB's e outras companhias municipais e estaduais que contribuíram para a formação e modificação da paisagem das cidades. Em Maceió, a Companhia de Habitação Popular de Alagoas

(COHAB/AL), teve início em 26 de maio de 1966, com o objetivo de combater o problema habitacional através da implantação de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda deste Estado (ZACARIAS, 2004).

No entanto, para esta dissertação, interessa-nos apenas a atuação da COHAB/AL especificamente na cidade de Maceió. O objetivo deste recorte é a compreensão da localização dos conjuntos habitacionais, ou seja, analisar o papel destes na formação de novos eixos de crescimento da cidade e a compreensão do processo de apropriação da terra pelas populações de baixa renda.

Segundo Zacarias (2004), a política habitacional do BNH em Alagoas não se restringiu apenas à atuação da COHAB, mas também à outra instituição governamental, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Alagoas (IPASEAL). Esse órgão beneficiou milhares de servidores do Estado – de autarquias a empresas de economia mista – com a oferta da casa própria através de conjuntos habitacionais de apartamentos.

Os conjuntos habitacionais financiados pelo IPASEAL localizam-se nos seguintes bairros: Serraria (Conjunto Rui Palmeira - 672 apartamentos e Conjunto José Tenório Lins - 2000 apartamentos); Santa Amélia (Conjunto Medeiros Neto - 496 apartamentos); Antares (Conjunto Henrique Equelman - 228 apartamentos); Jacarecica (Conjunto Alfredo Gaspar de Mendonça - 784 apartamentos); Cruz das Almas (Conjunto Dom Adelmo Machado - 492 apartamentos); e nos bairros do Poço e Jatiúca (Conjunto Arnon de Melo e Climério Sarmiento, somando 656 apartamentos, respectivamente) (Ver ilustração 2.1).



A atuação do IPASEAL definiu algumas áreas de expansão da cidade tanto na planície litorânea, com a localização de conjuntos habitacionais nos bairros Poço, Jatiúca e Cruz das Almas, como nos bairros mais afastados do Centro, como a Serraria, localizada na área de tabuleiro. A localização dos conjuntos habitacionais nesse bairro foi importante para incentivar o uso habitacional urbano, visto que nessa área os usos rurais verificados por chácaras e sítios eram (e ainda são) os mais comuns. A ocupação do tabuleiro também se deu

a partir do eixo da Avenida Fernandes Lima com a localização do conjunto habitacional Medeiros Neto no bairro da Santa Amélia.

A atuação da COHAB/AL em Maceió também foi importante para o processo de ocupação da cidade, podendo ser dividida em dois momentos: o primeiro, de implantação dos conjuntos habitacionais na planície litorânea; e o segundo, na área do tabuleiro (Ver ilustração 2.2). Segundo Zacarias (2004), a localização dos conjuntos habitacionais nas áreas mais distantes do centro da cidade dificultou a sua comercialização e desestimulou a aquisição da casa própria, visto que o aluguel de imóveis em áreas mais centrais e próximas aos locais de trabalho eram inferiores aos das prestações ditas populares (ZACARIAS, 2004).

A atuação da COHAB/AL em Maceió privilegiou a ocupação de alguns bairros até então pouco povoados através da instalação de infra-estrutura em áreas mais afastadas do centro e da utilização dos seus vazios urbanos em detrimento das áreas contíguas a malha urbana já existente que permaneceram vazias e estimularam a valorização da terra e a especulação imobiliária.

A localização dos conjuntos habitacionais na planície litorânea assumia valores de aquisição e financiamento mais elevados, visto que nessas áreas o valor da terra era mais caro, impossibilitando o acesso às populações de baixa renda. Essa parte da população inseriu-se nos conjuntos habitacionais localizados na periferia cujos valores eram mais compatíveis com sua faixa de renda.

Nesse sentido, a lógica da política habitacional em Alagoas foi a mesma daquela adotada nacionalmente, que privilegiou as classes de renda mais elevada, dando suporte às empresas de construção civil, sem beneficiar a maior parte da população.

No primeiro momento de atuação da COHAB/AL, a localização dos conjuntos habitacionais privilegiou a ocupação do bairro do Jacintinho e da planície litorânea norte da

cidade. A ocupação no Jacintinho se justificou pelo bairro já possuir uma população de baixo poder aquisitivo, além do seu uso rarefeito; e os bairros da Jatiúca e Cruz das Almas, devido a existência de muitos vazios urbanos, como terrenos vazios, sítios, residências de verão e clubes associativos (ZACARIAS, 2004).

No segundo momento de atuação da COHAB, a localização dos conjuntos habitacionais privilegiou as áreas mais periféricas da área do tabuleiro, com a implantação do Conjunto Benedito Bentes (1985), importante projeto da companhia, tanto pelo envolvimento dos técnicos no processo de planejamento e construção, como na história da evolução urbana de Maceió, com o ganho de 5.528 unidades e beneficiando cerca de 27.640 mil pessoas.

Segundo Zacarias (2004), o que contribuiu para a escolha das áreas para implantação dos conjuntos habitacionais foram os prováveis interesses políticos em favorecer os grandes proprietários de glebas dessas áreas, estimulando processos de especulação imobiliária. Acredita-se que, nesse momento, os vazios urbanos localizados nas áreas mais centrais da cidade começam a ser descartados para a localização da habitação de interesse social, visto que fatores como boa localização, acessibilidade, oferta de infra-estrutura e serviços públicos já começavam a definir um aumento no custo da terra e a estimular tais processos especulativos. O resultado foi a ocupação e o uso dos vazios urbanos em áreas mais periféricas e distantes do centro, alimentando um padrão de segregação socioespacial.

Enfim, a política habitacional em Maceió seguiu a lógica da política habitacional nacional, priorizando as localizações periféricas, dado o baixo custo da terra e o favorecimento das relações com uma minoria que se beneficiava com as negociações da terra e das obras de construção e infra-estrutura urbana. Por outro lado, restavam áreas vazias nos interstícios da cidade, alimentando ainda mais as relações com o mercado imobiliário.

No trabalho de CAVALCANTI, LINS & ZACARIAS (2004), são consideradas algumas áreas consolidadas da cidade com o objetivo de avaliar a infra-estrutura instalada, a

lógica de ocupação do solo e a intensidade de presença dos vazios urbanos através de um pré-zoneamento geral de Maceió, que classificou quatro tipos de áreas: (i) consolidadas (considerada aquela com ocupação urbana definida a um certo tempo e provida de infraestrutura); (ii) intersticiais (aquelas que apresentam características tanto das áreas consolidadas quanto das periféricas); (iii) periféricas (áreas vazias para onde a cidade ainda poderia se expandir); e (iv) de transição (aquelas que representam a passagem entre as diferentes áreas – consolidadas, intersticiais e periféricas). A partir dessa classificação passa-se então ao inventário dos vazios urbanos na cidade de Maceió e a análise de cada área.

2.3 - Aspectos conclusivos

A questão da habitação no Brasil é o reflexo da urbanização no país, resultado da forma rápida como se deu o acesso das populações às áreas urbanas e, principalmente, da concepção e implementação das políticas públicas habitacionais.

A ocupação do território se deu segundo lógicas de segregação socioespacial, tanto pela ação direta quanto indireta do Estado. Pela ação direta, através das políticas públicas de habitação que não atenderam a maioria da população de baixa renda, impossibilitadas de se adequarem aos altos tetos salariais dos financiamentos habitacionais, resultando no repasse da oferta habitacional para as populações de renda média empobrecidas pelo contexto de crise econômica e impossibilitadas de adquirir a casa própria via mercado imobiliário privado. Por outro lado, as alternativas encontradas pela população de baixa renda foram a ocupação e a invasão das áreas vazias ambientalmente frágeis, tanto das periferias das cidades, como nas áreas próximas aos centros urbanos.

A ação indireta do Estado caracteriza-se, na medida em que historicamente no país o poder público faz “alianças” com o mercado imobiliário, numa relação de favorecimento de

uma minoria da população. Na política habitacional, a aliança entre poder público e o mercado evidenciou-se na escolha das localizações dos conjuntos habitacionais, de um modo geral, em áreas periféricas, desprovidas de oferta de infra-estrutura e serviços públicos em detrimento dos espaços vazios nas áreas intersticiais providas de infra-estrutura e serviços públicos que alimentavam (e alimentam até hoje) o mercado imobiliário especulativo.

A partir dos anos de 1990, com o fim da atuação do BNH na política habitacional brasileira, verifica-se uma mudança de perspectiva para a questão habitacional evidenciada pela atuação descentralizada e diversificada da Caixa Econômica Federal (CEF). Uma mudança evidente foi a discussão sobre a localização da habitação de interesse social na cidade e a (re)inserção da população de baixa renda nas áreas mais centrais. Essa discussão enfoca não só a utilização dos vazios urbanos localizados nos interstícios da cidade, mas a utilização das estruturas edificadas vazias encontradas nos centros históricos brasileiros.

Assim, a política de reabilitação habitacional nos centros históricos brasileiros abre a discussão sobre possibilidades concretas de implementação e sucesso de tal política numa área até então não considerada como localização de habitação para as populações de baixa renda, ou seja aquelas que possuem renda até três salários mínimos.

Apointa-se que, para implementação de tal política, não é necessário apenas a identificação do potencial desses centros em termos dos estoques imobiliários e fundiários disponíveis para utilização de habitação de interesse social, mas a consideração dos limites postos para a realidade de cada um. Nesse sentido, esta dissertação trata do recorte territorial do bairro Centro de Maceió, parte do seu centro histórico, com o objetivo de discutir e refletir sobre aquele potencial numa política de reabilitação, embora, conforme citado anteriormente, ainda não exista nenhuma proposta do setor público ou privado alagoano para uma política dessa natureza.