



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Escola Politécnica
Programa de Engenharia Urbana

Maíra Rocha Mattos

**LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA AO DÉFICIT HABITACIONAL:
O CASO DO PHIS PORTO**

Rio de Janeiro

2016



UFRJ

MAÍRA ROCHA MATTOS

LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA AO DÉFICIT HABITACIONAL:
O caso do PHIS Porto

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana, Linha de Pesquisa Planejamento e Gestão Territorial.

Orientadora: Prof^a. Angela M. Gabriella Rossi, D.Sc.

Co-Orientador: Prof^o Fabrício Leal de Oliveira, D.Sc.

Rio de Janeiro

2016



UFRJ

LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA AO DÉFICIT HABITACIONAL:
O caso do PHIS Porto

Maíra Rocha Mattos

Orientadora: Prof^a. Angela Maria Gabriella Rossi, D. Sc.

Co-Orientador: Prof^o. Fabrício Leal de Oliveira, D. Sc

Dissertação de Mestrado Profissional
apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola
Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro,
como parte dos requisitos necessários à obtenção do
título de Mestre em Engenharia Urbana, Linha de
Pesquisa Planejamento e Gestão Territorial.

Aprovado pela Banca:

Presidente, Prof^a. Angela Maria Gabriella Rossi, D. Sc., UFRJ/POLI/PEU

Prof^o. Fabrício Leal de Oliveira, D. Sc., UFRJ/IPPUR

Membro, Prof^o Armando Carlos de Pina Filho, D.Sc., UFRJ/POLI/PEU

Membro, Prof. Luis Fernando Valverde Salandia, D. Sc., IPP/PCRJ

Rio de Janeiro

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

MATTOS, Maíra Rocha

Locação Social como alternativa ao déficit habitacional – o caso do phis porto / Maíra Rocha Mattos. – 2016. 100f. :26 il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2016.

Orientador(es): Angela Maria Gabriella Rossi, Fabricio Leal de Oliveira

1. Locação Social. 2. Habitação Social. 3. Porto Maravilha. I. Rossi, Angela Maria Gabriella. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola Politécnica. III. Locação Social como alternativa ao déficit habitacional – o caso do phis porto

RESUMO

MATTOS, Maíra. Locação Social como alternativa ao déficit habitacional – o caso do PHIS Porto. Rio de Janeiro, 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Neste século houve grandes investimentos em habitação social através do programa federal Minha Casa Minha Vida, cujo modelo vem sendo questionado devido à baixa qualidade dos produtos oferecidos, tanto no que se refere às tipologias arquitetônicas quanto nas formas urbanas resultantes. Atualmente, em um momento de cortes orçamentários em programas governamentais, torna-se oportuno que se busquem alternativas para garantir o acesso à moradia digna. Através da Locação Social pode ser possível reocupar imóveis nos centros esvaziados das grandes cidades brasileiras e gerar mais unidades residenciais em áreas pródigas em infraestrutura, como a Região Portuária do Rio de Janeiro (Projeto Porto Maravilha). A presente dissertação tem por objetivo discutir a aplicação da modalidade de Locação Social no âmbito do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (PHIS Porto), em implementação pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), além de trazer propostas para viabilizar a implementação da política de Locação Social no contexto da região portuária do Rio de Janeiro. O trabalho pretende contribuir para a ampliação do debate sobre políticas sustentáveis de habitação social, mostrando vantagens e limitações da modalidade Locação Social e dessa forma aumentar o leque de alternativas viáveis para a diminuição do *déficit* habitacional urbano no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Locação Social; Habitação social; Porto Maravilha.

ABSTRACT

MATTOS, Maíra. Locação Social como alternativa ao déficit habitacional – o caso do PHIS Porto. Rio de Janeiro, 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

In the XXI century there were major investments in social housing through the federal program Minha Casa Minha Vida, which model has been questioned because of the low quality of the products offered, not only regarding architectural typologies but also the urban forms adopted. Today, at a time of low budget in government programs, it is urgent to seek alternatives to ensure access to decent housing. Through the Social Rent may be possible to reoccupy the empty estates or lots of downtown of large cities and generate more residential units in areas with provided infrastructure, such as the Port Region of Rio de Janeiro (Porto Maravilha Project). This article aims to discuss the implementation of the modality of Social Rent within the Local Social Housing Plan of Porto Maravilha (PHIS Porto), which is being implemented by the Urban Development Company of the Port of Rio de Janeiro (CDURP), and also brings proposals in order to contribute to the Social Rent policy implementation, discussing its advantages and limitations. The work aims to contribute to a wider debate on sustainable social housing policies, showing advantages and limitations of the modality Social Rent in Brazil and thus increase the range of viable alternatives to reduce the urban housing deficit in the Brazilian context.

Key words: Social rent; Social housing; Porto Maravilha.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cortiço no Rio de Janeiro (Fonte: Augusto Malta, 1906).....	19
Figura 2 – IAPI Realengo RJ (Fonte: LabHab UFRJ).....	24
Figura 3- Conjunto MCMV em Irati, Paraná e Timbauba, Pernambuco (Fonte: Sites das prefeituras).....	28
Figura 4 – Antes e depois do Palacete dos Artistas (Fonte: Site Cidade Aberta).....	34
Figura 5 - Fluxograma do Serviço de Moradia Social (Fonte: Renato Balbim).....	36
Figura 6 – Reassentamentos do MCMV no Rio de Janeiro (Fonte: Lucas Faulhaber)...	45
Figura 7 – Cartaz em abrigo da prefeitura (Fonte: Edimilson de Lima)	46
Figura 8 – Diagrama comparativo entre cidades espalhadas x compactas. (Fonte: Richard Roger).....	47
Figura 9 – Revolta da Vacina retratada em jornal da época. (Fonte: FioCruz).....	52
Figura 10 – Remoções e Clusters Olímpicos (Fone: Lucas Faulhaber).....	53
Figura 11 – Mapa da Região Portuária (Fonte: Lucas Faulhaber).....	55
Figura 12 – Protesto de moradores contra as remoções na Providência (Fonte: Fórum Comunitário do Porto).....	57
Figura 13 – Imagem de venda do empreendimento Trump Towers (Fonte: www.trumptowersrio.com).....	59
Figura 14 – O que são CEPACs. (Fonte: CDURP).....	61
Figura 15 – Delimitação da AEIU do Porto Maravilha (Fonte: CDURP).....	62
Figura 16 – Mapa de delimitação dos subsetores da AEIU com área de CEPACs hachuradas (Fonte: SMU).....	67
Figura 17 – Densidade domiciliar (hab/dom) por setores censitários (Fonte: IBGE, 2010).....	72
Figura 18 – Pirâmide etária (Fonte:IBGE, 2010).....	73
Figura 19 – Uso do solo (Fonte: IPP).....	74
Figura 20 – Contraste entre o parcelamento do solo de uma lado e outro da Sacadura Cabral (Fonte: Abreu, 2013).....	75
Figura 21 – Gabarito máximo por subsetor (Fonte: CDURP).....	78
Figura 22 – Conferência do PHIS na Gamboa (Fonte: CDURP).....	80

Figura 23 – Mapa de imóveis passíveis de integrar a política de HIS (Fonte: SMH, 2015).....	81
Figura 24 – Variedades de programas de LS (Fonte: A autora).....	89
Figura 25 – Quadro de disponibilidade de imóveis para HIS (Fonte: CDURP).....	91
Figura 26 – Exemplo de moradia estudantil na Cidade Universitária da França (Fonte: Site Archdaily).....	92

LISTA DE SIGLAS

AEIS – Área de Especial Interesse Social

AEIU – Área de Especial Interesse Urbanístico

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CDURP – Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro

CEF – Caixa Econômica Federal

CFMH – Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação

COHAB – Companhia de Habitação Popular

FCP – Fundação Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

HIS – Habitação de Interesse Social

HLM – *Habitation a Loyer Moderé*

IAP – Instituto de Aposentadoria de Previdência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

IPP – Instituto Pereira Passo

JHC – Companhia de Habitação de Joanesburg

KFM – Fundo Nacional de Habitação

LS – Locação Social

MCidades – Ministério das Cidades

MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

OUC – Operação Urbana Consorciada

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PHIS - Plano de Habitação de Interesse Social

PL – Projeto de Lei

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNH – Política Nacional de Habitação

PRAUC – Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais

PT – Partido dos Trabalhadores

SEPURB – Secretaria de Políticas Urbanas

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SMH – Secretaria Municipal de Habitação

SMS – Serviço de Moradia Social

SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo

TBS – Sociedades para Habitação Social

WOCOS – *Woningcorporates*

ZEIS – Zona de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

1. Introdução.....	13
1.1 Objetivo	14
1.2 Justificativa do Tema.....	14
1.3 Metodologia.....	15
1.4 Estrutura.....	16
1.5 Limitações do Trabalho.....	17
1.6 Contribuições Esperadas.....	17
2. A Locação Social como Alternativa Habitacional.....	18
2.1 Habitação Social no Brasil.....	18
2.2 Locação Social no Brasil.....	29
2.3 Locação Social no Mundo.....	36
2.3.1 França.....	37
2.3.2 Holanda.....	38
2.3.3 Polônia.....	39
2.3.4 África do Sul.....	39
2.3.5 Colômbia.....	40
2.3.6 Uruguai.....	40
2.3.7 Síntese: Estratégias Identificadas.....	41
3. Locação Social na Região Portuária.....	44
3.1 Habitação Social em Áreas Centrais.....	44
3.1.1 Cidades Mais Compactas.....	47
3.1.2 Acesso à Infraestrutura.....	48
3.1.3 Mistura Social.....	48
3.2 Evolução Urbana da Região Portuária do Rio de Janeiro.....	50
3.3 Caracterização da Área Portuária.....	53
3.4 A Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha.....	55
3.4.1 A Cidade Olímpica.....	55
3.4.2 O Porto Maravilha.....	63
4. Plano de Habitação de Interesse Social Do Porto Maravilha (PHIS Porto) 69	69
4.1 Descrição do Plano.....	69
4.1.1 Diagnóstico.....	70
4.1.2 Metas.....	78
4.1.3 Processo Participativo.....	79
4.1.4 Plano de Ação.....	80
4.2 Análise do Plano.....	86
4.3 Propostas de Readequação do Plano.....	88
4.4 Estratégias de Implantação das Propostas.....	93
5. Considerações Finais.....	98
5.1 Sugestões Para Trabalhos Futuro.s.....	99
Referências Bibliográficas.....	100

1 INTRODUÇÃO

No momento que essa dissertação é escrita, o Rio de Janeiro passa por grandes transformações urbanas para receber os Jogos Olímpicos de 2016. Uma das regiões que mais recebeu investimentos foi a região portuária, que enfrenta profundas mudanças não só de infraestrutura, mas também morfológicas e sociais. Nessa área foi criada em 2009 uma Operação Urbana Consorciada (OUC) chamada Operação Urbana Porto Maravilha, para coordenar as intervenções na região. A OUC, por contar com investimentos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e em obediência à uma diretriz do Ministério das Cidades necessitou elaborar um Plano de Habitação de Interesse Social, onde descreve as políticas de habitação propostas para a região.

Entre as políticas presentes no plano, está a de Locação Social (LS), uma modalidade raramente usada no país, e que, diferente da maioria dos programas habitacionais, não tem a concessão de títulos de propriedade como base.

No Brasil, a política de habitação social tem origens na década de 30, com recurso dos fundos de aposentadoria e pensões. Nessa época, boa parte da produção de unidades era destinada à locação, mas os valores dos aluguéis não eram acessíveis para a maioria da população. Com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, o regime militar inverte essa lógica, investindo na fabricação de casas populares e conjuntos habitacionais.

Até os anos 80, e com posterior retomada nos anos 2000, essa vem sendo a lógica de atuação da política de habitação social: fornecer casas próprias. A ideologia da 'casa própria' é de incontestável predominância atualmente tanto nos governos quanto nas demandas apresentadas pela maioria dos movimentos sociais por moradia.

No entanto, algumas alternativas vêm surgindo e, ainda que timidamente, se contrapondo a essa lógica. A Locação Social é uma das modalidades de produção de habitação que foge à regra geral.

Em um momento de cortes orçamentários em programas governamentais, é importante que se busquem saídas para uma produção de unidades habitacionais de baixo custo, sustentável e acessível. Com um grande estoque de imóveis vazios e abandonados nos centros das cidades, a ideia de reforma-los, adequando-os ao uso residencial, parece uma opção racional para fazer frente ao déficit habitacional.

1.1 OBJETIVO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a aplicação da Locação Social no Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PHIS) do Porto Maravilha em implementação pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP). Deseja-se entender como ele foi elaborado, as soluções que apresenta para o cenário da habitação social, seus pontos positivos e também suas falhas.

Assim, o trabalho pretende ampliar a discussão sobre políticas sustentáveis de habitação social, analisando a modalidade de Locação Social como potencial instrumento não só de acesso à moradia digna, mas também de requalificação urbana e em especial de regiões centrais degradadas.

1.2 JUSTIFICATIVA DO TEMA

A partir de 2009 presenciamos grandes investimentos em habitação social através do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Contudo, muito vem se questionando sobre o modelo adotado pelo governo. O formato de grandes condomínios murados (gerando a segmentação do espaço urbano), a inadequada escolha da localização (em geral áreas distantes dos centros e sem oferta de infraestrutura suficiente), a baixa qualidade arquitetônica dos imóveis, o padrão construtivo inadequado, entre outros aspectos, têm sido foco de pesquisas na área de planejamento urbano.

Pesquisadores da área urbana, como Raquel Rolnik (2009), Adauto Cardoso (2011) e Lúcia Shimbo (2012) questionam até que ponto um programa baseado em regras do mercado pode realmente ser a melhor opção tanto no combate ao déficit habitacional, quanto na produção do espaço urbano. Isso porque na intenção de maximizar os seus lucros, as construtoras buscaram economizar na aquisição dos terrenos para construção dos empreendimentos habitacionais, adquirindo assim, lotes em áreas periféricas e, não raro, sem acesso à infraestrutura urbana como: transportes, saneamento, equipamentos urbanos essenciais de saúde, educação e lazer.

“O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações sócioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana.” (ROLNIK e NAKANO, 2009)

A **Locação Social** surge como uma das alternativas a essa política habitacional. Através dela, pode ser possível reocupar imóveis nos centros esvaziados das grandes cidades brasileiras, e, dispendo de um investimento menor focado na reforma de imóveis já existentes, gerar mais unidades habitacionais em áreas pródigas de infraestrutura, como o Porto do Rio de Janeiro, por exemplo.

1.3 METODOLOGIA

Ao iniciar a pesquisa, o primeiro passo foi a elaboração dos precedentes bibliográficos. Nesta etapa, definiram-se alguns eixos de pesquisa separados por tema: **Locação Social no Brasil e Locação Social no Mundo**, onde se pretende analisar de que forma o instrumento vem sendo aplicado, seus resultados e limitações. Não há muito material a respeito de experiências de aplicação do instrumento no Brasil. Ao mesmo tempo em que essa escassez de material gerou dificuldade na pesquisa, também foi motivadora: há muito a ser discutido sobre o tema, e é interessante poder, de alguma forma, contribuir para essa discussão.

Em paralelo à pesquisa do tema central, também se considerou importante abordar os temas: **Habitação Social no Brasil, Habitação Social em áreas centrais e Evolução Urbana da Zona Portuária**. Com o primeiro, pretende-se apresentar o cenário da questão da Habitação Social e situar a questão da Locação Social nesse contexto, assim como discutir a ideologia da “casa própria” que muitas vezes é o elemento principal da política habitacional brasileira. O segundo tema visa apresentar argumentos sobre as vantagens de se reocupar as áreas centrais com moradias, adensando regiões fartas em infraestrutura ao invés de construir habitação em localidades cada vez mais periféricas. Também é importante analisar a Zona Portuária, para compreender de que forma o projeto Porto Maravilha se insere no contexto de

uma área já consolidada, e qual a relevância da questão habitacional tanto para os moradores quanto para a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) que coordena o Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (PHIS-Porto) onde está a proposta de Locação Social para a área.

Depois da consolidação dos embasamentos bibliográficos, passou-se a analisar a elaboração e as propostas do PHIS do Porto Maravilha e, em especial como se pretende implementar os casos de Locação Social. Busca-se saber se o proposto pela CDURP atende às premissas da Normativa do Ministério das Cidades que criou a obrigatoriedade da elaboração do plano e também se este está de acordo com as demandas da população local.

Analisado o plano, e com base nos estudos de experiências (sobretudo internacionais) no fluxograma elaborado por Balbim (Figura 5, página 34) e na síntese elaborada no item 2.3.7 do segundo capítulo, foram desenhadas algumas propostas para a implementação da política de Locação Social, de forma a favorecer a democratização do acesso à moradia na área portuária.

1.4 ESTRUTURA

A presente dissertação é composta deste capítulo introdutório e de mais quatro capítulos.

No capítulo 2: A Locação Social como Alternativa Habitacional, são apresentados os resultados da pesquisa bibliográfica sobre Locação Social no Brasil e no Mundo, além de breve histórico sobre políticas habitacionais no Brasil. Além disso é abordada a questão da moradia em áreas centrais, como embasamento para a proposta de Locação Social na região portuária.

O capítulo 3: Locação Social na Região Portuária, é composto pelo estudo de referência que aborda o Porto Maravilha: sua evolução urbana, o contexto e importância da habitação nos centros urbanos, a operação urbana consorciada e, o projeto Porto Maravilha.

Já o Capítulo 4: Plano de Habitação de Interesse Social Porto Maravilha, apresenta o PHIS Porto, seu processo de elaboração, suas propostas e seu produto final.

Traz uma leitura crítica do Plano, de sua produção, processos participativos, diagnóstico e propostas (em especial a de Locação Social). São também apresentadas algumas propostas para a implantação e gestão dos empreendimentos de Locação Social.

Finalmente, o capítulo 5: Considerações Finais, apresenta as conclusões do trabalho desenvolvido além de sugestões para trabalhos futuros na área de abordagem da presente pesquisa.

1.5 LIMITAÇÕES DO TRABALHO

A impossibilidade de se conseguir acompanhar a implementação efetiva do PHIS PORTO, em função do cronograma do plano, se mostrou como uma limitação ao trabalho. Ainda tramitam projetos de lei referentes ao Plano como o Projeto de Lei Nº1445/2015 que regulamenta a Política de Locação Social. Dessa forma, o trabalho concentrou seus esforços em analisar criticamente o documento final do Plano e seu processo de elaboração, além de trazer propostas de aplicação da Política de Locação Social, sugerindo de que formas ela pode ser implementada tanto para ajudar a reduzir o déficit habitacional da área, quanto para alcançar o adensamento desejado.

1.6 CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS

O presente trabalho pretende contribuir na ampliação do debate sobre habitação social. Ao apresentar a pesquisa sobre Locação Social, espera-se mostrar novos rumos para o combate ao déficit habitacional das grandes metrópoles brasileiras. Para tal, buscaram-se exemplos de aplicação do modelo em diversos países, identificando de que maneira se viabilizaram, quais os atores envolvidos no processo e como se dá a gestão dos empreendimentos. O trabalho almeja ainda trazer propostas para a implementação de uma política habitacional rentista no contexto da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha e de que forma ela pode ser utilizada no processo de requalificação urbana da área portuária.

2 A LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA HABITACIONAL

Esse capítulo traz um resgate do estado da arte da Locação Social como uma modalidade habitacional. O estudo dos precedentes acadêmicos do tema se deu em quatro eixos básicos de pesquisa:

- **Habitação Social no Brasil;**
- **A Locação Social no Brasil;**
- **A Locação Social no Mundo;**

2.1 HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Um dos principais autores que aborda o tema da Habitação no Brasil é o urbanista paulistano Nabil Georges Bonduki (2004). No livro “As Origens da Habitação Social no Brasil” ele faz um panorama político da política habitacional no país, especialmente a partir dos anos 1930, era Vargas, uma vez que antes disso, as iniciativas no setor de habitação social eram praticamente nulas.

Até 1930, a maior parte da população proletária de baixa e média renda no país era de inquilinos e contava com moradias construídas e geridas pela iniciativa privada como: cortiços, vilas operárias, casas de cômodo, na maioria das vezes a alto custo e baixíssima qualidade. O valor e a oferta eram regidos livremente pelo mercado, sem nenhuma regulação.

Figura 1 apresenta uma fotografia de 1906, onde é possível observar um cortiço no Rio de Janeiro. As imagens disponíveis e os relatos detalhados de escritores da época permitem ter uma ideia das precárias as condições de vida nesses locais.



Figura1: Cortiço no Rio de Janeiro. Foto de Augusto Malta, 1906.

É no período de 1930 a 1945, com o presidente Getúlio Vargas, que o Estado brasileiro passa a intervir tanto no processo de produção como no mercado de aluguel, passando a atuar na construção, comercialização, financiamento e locação habitacional, antes responsabilidade apenas da iniciativa privada.

“Entre as medidas mais importantes implementadas pelo governo no que diz respeito à questão habitacional, estiveram o decreto-lei do inquilinato, em 1942, que, congelando os aluguéis, passou a regulamentar as relações entre locadores e inquilinos, a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência e da Fundação da Casa Popular, que deram início à produção estatal de moradias subsidiadas e, em parte, viabilizaram o financiamento da promoção imobiliária, e o Decreto-Lei n.º58, que regulamentou a venda de lotes urbanos a prestações” (BONDUKI, 2004)

Essas medidas foram tomadas em conjunto com outras, em outras áreas, de similar caráter populista a fim de construir a imagem de “pai dos pobres” vinculada ao estadista.

Talvez seja pretencioso dizer que Vargas instituiu então, efetivamente uma “Política de Habitação Social”, mas esse pode ser considerado o momento histórico

onde a habitação passa a ser entendida como política social de responsabilidade do governo.

A atuação do estado na provisão de habitação Social, se dá tanto através da “Lei do Inquilinato” quanto através da construção de moradias, geridas pelos recém-criados Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP)¹ e da Fundação da Casa Popular (FCP)².

Segundo Bonduki, a “Lei do Inquilinato”, para além da defesa da qualidade de vida dos trabalhadores, pretendia reduzir o custo de reprodução da força de trabalho para elevar o patamar de acumulação das indústrias, sem reduzir a qualidade de vida dos trabalhadores e, com isso, impulsionar o processo de industrialização no país.

Tal lei, ao submeter a autonomia da propriedade privada à regulamentação do estado, inaugura a discussão sobre o papel da propriedade privada e é um dos primeiros subsídios da lógica mais tarde consolidada na Constituição Federal de 1982 como artigo 182 que versa sobre a “Função Social da Propriedade”.

É importante entender o efeito dessas diretrizes no mercado de habitação existente nas cidades de então. Quanto à lei do inquilinato, que regulamentava o congelamento do valor dos alugueis e criava regras para o contrato entre locador e locatário, pode-se notar que, diferente do esperado, a iniciativa surtiu um efeito intimidador no mercado imobiliário urbano.

A adoção da lei gerara em um curto espaço de tempo, escassez de oferta de moradias nas cidades. Muitos construtores deixam de erguer casas para locação em função dos prejuízos a longo prazo gerados pela nova legislação. Essa situação, em um momento de intenso fluxo migratório do campo para as cidades, agravou a questão habitacional culminando na crise de moradia dos anos 1940.

Dessa forma, com uma ampla escassez de moradias e um crescente movimento migratório, os trabalhadores que chegavam do campo, não conseguiam

¹ Os IAPs foram criados para subsidiar produção de casas populares com dinheiro da previdência. Expediente similar ocorrerá mais tarde com o FGTS.

² A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão federal brasileiro na área de moradia com a finalidade de centralizar a política de habitação, é tida como precursora do Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964.

nem alugar casas, nem entrar em programas como os do IAP por não serem trabalhadores formais com registro na previdência. Para esse grande contingente de pessoas, a saída era a autoconstrução em áreas periféricas (portanto mais baratas e acessíveis) das cidades.

Some-se a isso um expediente cada vez mais usado pelos proprietários para garantir o aumento dos valores dos alugueis baseado em brechas da lei do inquilinato³: o despejo dos antigos locatários em favor de novos contratos com possibilidade de aumentos astronômicos baseados na lei da oferta e da procura por imóveis vazios. Cada vez mais e mais trabalhadores despejados se juntavam na busca por áreas para autoconstrução.

Nessa mesma época, em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, as áreas centrais sofrem grandes intervenções com planos e obras urbanísticas de alargamento de vias e construção de grandes equipamentos, gerando novos despejos e encarecendo ainda mais o solo urbano dessas regiões. Intensificando assim o início do processo de favelização das grandes cidades.

Sobre esse processo, Lucio Kowarick em “As lutas sociais e a cidade”, observa que: “A intervenção do Estado na Cidade é uma decorrência do próprio pacto populista, na medida em que a não aplicação de normas urbanísticas teria permitido a solução da questão da moradia pelos próprios trabalhadores. ”

O Estado não só negligenciou os loteamentos irregulares, como fomentou a produção de casas por autoconstrução nas periferias através do Decreto-Lei n.º 58 de 1938, que regulamentou a aquisição de terrenos a prestações, dando garantias ao comprador do lote, fazendo aumentar ainda mais a construção de bairros inteiros em áreas sem a mínima infraestrutura nem acesso a transporte público. Além de fazer frente ao *déficit* habitacional crescente resultado da migração de trabalhadores do campo para trabalhar nas indústrias das cidades, essa negligência de fiscalização com a autoconstrução e loteamentos irregulares também pretendia fomentar a difusão da

³ A Lei do Inquilinato criada pelo Decreto lei de 1942 instituía o congelamento dos valores locativos e mediava as relações entre proprietários e inquilinos. Foi uma tentativa de regulamentar o mercado de imóveis de locação, que como consequência acabou por desestimular o investimento privado em habitação rentista.

lógica da propriedade privada, dando maior estabilidade ao sistema político e econômico além de promover o apreço pela propriedade privada.

“Na periferia, como na favela, a concepção de habitação social também esteve presente. Não como uma ação positiva, mas como uma desculpa, que justificava a aceitação de qualquer tipo de assentamento habitacional, por mais precário e insalubre que fosse, pois era a única maneira de enfrentar de fato a ausência de moradias.” (BONDUKI, 2004)

Ao mesmo tempo em que fazia “vista grossa” para a ocupação de áreas periféricas, as investidas do Estado contra as condições insalubres de moradias em áreas centrais não se restringiam à legislação, mas também incluíam visitas do poder público aos cortiços e às casas de aluguel, batidas policiais e até intervenções mais drásticas como demolição de conjuntos considerados precários.

O interesse por trás dessas investidas variava. Algumas vezes tratava-se de promover a higienização através da liberação da área central e mais valorizada para construção de outros equipamentos. Outras vezes, as ações assumiam um tom moralista: “O discurso predominante difundia a ideia de que as habitações coletivas inviabilizavam a vida familiar decente, promoviam os maus-hábitos e, conseqüentemente iam contra a moral cristã.” (Bonduki, 2004)

É nesse contexto, que a produção de moradias pelos IAPs se difunde como uma saída para a crise habitacional urbana brasileira. Além de prover moradia digna aos trabalhadores, as novas unidades tiveram sentido pedagógico, ao transformar os trabalhadores em cidadãos.

“A entrada do poder público na promoção, financiamento e construção de conjuntos habitacionais tem mais o sentido de ocupar o espaço deixado pela iniciativa privada do que de concorrer com ela. Por outro lado, a progressiva redução dos investimentos privados na produção habitacional tomou a indústria de construção interessada em receber recursos públicos para manter sua atividade, situação que, aliás, se mantém até hoje. Neste sentido, pode-se inferir que o desenvolvimento da concepção de habitação social, definida como um setor de atividade econômica em que é indispensável a presença estatal, interessava à indústria da construção civil. A defesa rigorosa da intervenção estatal na produção de moradias, feita por homens como Roberto Simonsen, líder empresarial originário do setor da construção civil, talvez seja gerada pela

defesa destes interesses, mais do que uma suposta preocupação social. ”
(Bonduki, 2004)

Dessa forma nota-se que não é de hoje a estreita relação entre o investimento público e setores da construção civil.

Também é dessa época a criação da Fundação Casa Popular (FCP). Diferente dos IAPs que preconizavam a garantia da aposentadoria e pensão dos associados, tendo na construção das moradias um fator secundário, a FCP tem como objetivo primeiro a produção de casas para população de baixa renda. Porém se os IAPs tinham recurso garantido, o mesmo não ocorria com a FCP, que dependia apenas de repasses do orçamento da União.

Com o tempo e os baixos investimentos, a FCP teve suas atividades cada vez mais reduzidas e o mesmo ocorreu com os IAPs que passaram a preterir o investimento na produção habitacional, assumindo apenas a função de institutos de previdência.

Embora a iniciativa não tenha durado muito e não tenha sanado completamente o problema do crescente *déficit* habitacional das grandes cidades, o montante de moradias construído tanto pelos IAPs quanto pela FCP foram, na época significativos no mercado imobiliário urbano.

Sobre a produção dos IAPs, também convém ressaltar a grande qualidade arquitetônica e técnica da maior parte dos edifícios. Algumas cidades tomaram contato com a arquitetura modernista através desses empreendimentos, que também primavam pela qualidade de materiais de acabamento e espaços de qualidade mesmo nas unidades de menor metragem. Talvez o fato da maioria das unidades voltadas às classes mais baixas ser destinadas a locação justifique a qualidade construtiva que favorecia a manutenção dos conjuntos.

Um bom exemplo dessa produção é apresentado na Figura 2, o conjunto de prédios do IAPI de Realengo, que continua sendo referência de moradia popular com unidades digna, com projeto arquitetônico voltado para as características do sítio e unidades bem dimensionadas.



Figura 2: IAPI Realengo RJ. Fonte: LabHab UFRJ.

A partir de então se consolida a atuação do Estado na questão da habitação social. Será analisado, então, como esse investimento se deu nos anos seguintes, durante a ditadura militar.

Para analisar tal período, recorreu-se a autores como Lysia Bernardes (1986) que analisa o papel do estado na política urbana e Adauto Lucio Cardoso (1994) que analisa a política habitacional a partir da década de 60.

Na época de efervescência política das reformas de base do presidente João Goulart, a Reforma Urbana, bandeira dos movimentos populares por moradia, aparece como uma grande demanda a ser encarada para a melhoria da qualidade de vida nas grandes cidades. Em um encontro ocorrido no Hotel Quitandinha em Petrópolis, Rio de Janeiro em 1963, traçam-se as diretrizes do que deveria ser uma política urbana responsável e inclusiva.

No entanto, pouco tempo depois, o Golpe Militar cala todas as vozes por mudanças na sociedade e acaba com todos os espaços de discussão social pela reforma urbana.

Das propostas do encontro do Quitandinha, boa parte é descartada pelo governo militar, contudo, uma demanda é acatada: a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Se a criação de um banco voltado para a produção de habitação de interesse social era uma proposta com forte caráter popular, a sua implantação, no

entanto, não seguiu por esse caminho. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)⁴ e o BNH não alteram a ótica de investimentos em favor de grandes interesses econômicos que norteavam a construção civil e o mercado imobiliário.

Outro grande problema do BNH, como lembra Lysia Bernardes (1986), é que o órgão se preocupa única e exclusivamente com a produção de casas, mas não com suas demais implicações, como a dimensão urbana. Ou seja: produziam-se casas, mas não se produziam cidades. Processo similar veremos acontecer décadas mais tarde com o programa Minha Casa Minha Vida.

Similar ao que aconteceu com os IAPs, também o BNH em determinado momento revela uma crescente incapacidade em atender aos setores mais carentes da população.

Ao priorizar as faixas de renda maiores, o Banco realmente alcança um aquecimento do mercado imobiliário, com importantes efeitos multiplicadores. No entanto, segundo Adauto Cardoso (1994), o modelo de financiamento gerou um endividamento e uma grande inadimplência das faixas mais pobres da população, comprometendo o orçamento de muitas famílias na época.

E mais uma vez, também como na era Vargas, houve incentivo da autoconstrução em loteamentos irregulares e áreas periféricas. Outro aspecto da política do BNH foi a de consolidar a lógica da casa própria.

“O período BNH, encerrado tragicamente em 1986, deixou como herança algumas concepções ainda hegemônicas, ou pelo menos relevantes, sobre o conteúdo e o formato a ser adotado na política habitacional, como por exemplo, a concepção de que os recursos do FGTS são as únicas fontes para o investimento habitacional, reiterando a dependência dos governos locais em relação à iniciativa do governo federal, e, ainda, a visão de que fazer política habitacional refere-se tão somente a construir conjuntos, que persiste entre muitos técnicos do setor. Por outro lado, permanece ainda de pé, embora em circunstâncias bastante fragilizadas, a estrutura técnico-administrativa burocratizada e com pouca iniciativa dos órgãos estaduais. Em todos estes pontos, pode-se verificar que este modelo revela-se, hoje, completamente inadequado.” (CARDOSO, 1994)

⁴ O SERFHAU foi criado em agosto de 1964 em atendimento à reivindicação de arquitetos e urbanistas pela criação de um órgão federal voltado para o planejamento urbano.

Nos anos seguintes, de reabertura democrática, observa-se o esvaziamento da pauta da habitação social. Tanto na chamada nova república, quanto nos governos Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, a questão é tratada de forma pontual, insuficiente e onde ainda assim sobrevive, tem caráter clientelista.

No governo Fernando Collor de Melo (1990-1992), foi criado o Plano de Ação Imediata para a Habitação, que manteve o padrão clientelista de alocação de recursos herdado de gestões anteriores, favorecendo especialmente governos e prefeituras alinhados politicamente ao governo central.

Talvez a única diferença marcante entre os projetos habitacionais da Nova República com relação aos períodos anteriores tenha sido a tentativa de descentralizar (ideologia muito marcante da abertura política pós ditadura) a implantação e gestão dos investimentos. Se por um lado essa flexibilidade favorece maior autonomia dos entes estaduais e municipais que são os que estão realmente mais próximos do problema da habitação, por outro lado, como ressalta Sérgio de Azevedo (1996):

“A experiência histórica brasileira mostra que sempre que um programa habitacional altamente subsidiado permite um grau muito alto de liberdade na alocação dos recursos, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam altamente prejudicados.”

Quando o presidente Itamar Franco assume, pós *impeachment* do Collor, cria dois novos programas: Habitar Brasil, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Morar Município, com recursos do Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF).

Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao poder, é criada a Secretaria de Políticas Urbanas (SEPURB), órgão responsável por habitação, saneamento ambiental e infraestrutura. No entanto, com a crise econômica e a política voltada para a implantação do Plano Real, os recursos destinados à habitação sofrem cortes sequenciais ficando cada vez mais restritos. Como ocorreu com os IAPs e o BNH, o diagnóstico dos programas dessa fase mostram que os recursos ficaram mais concentrados na camada superior do setor de 3 a 6 salários mínimos, não atendendo aos que mais efetivamente careciam de subsídios.

Depois de um longo intervalo de investimentos, quando Luis Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) é eleito, novamente se torna a investir em Habitação Social. O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) de 2009, gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF) tem, além do intuito de fazer frente ao gigantesco *déficit* habitacional das grandes cidades brasileiras, também motivações econômicas. A ideia de aquecer a economia com pesados investimentos na área da construção civil não é novidade e é usada tanto no MCMV como no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com grandes obras de infraestrutura pelo país.

Muito vem se discutindo no ambiente acadêmico sobre o programa, sua eficácia e também sua herança para as cidades. Adauto Cardoso (apud Milano, 2013) afirma que a estrutura do MCMV está fortemente ancorada na participação do setor privado, ou seja, a provisão habitacional para a população de menor renda está nas mãos do mercado. Uma vez que as regras de mercado sugerem a garantia da maior taxa de lucro possível, ainda que os projetos atendam às exigências técnicas mínimas estabelecidas pelo Programa, os ganhos com a produção habitacional somente serão possíveis a partir de uma redução no custo de construção e/ou da redução do preço da terra. Tudo aponta para uma produção massiva de unidades na extrema periferia das cidades e da padronização dos empreendimentos.

A construção de habitação social nas periferias tende a esgarçar os tecidos urbanos, gerando elevados custos sociais, econômicos e ambientais pela implantação em áreas de infraestrutura inadequada e de transporte urbano ineficaz.

A Figura 3 é bastante ilustrativa dos problemas da política do MCMV tanto com relação à implantação dos conjuntos em áreas periféricas e desprovidas de infraestrutura, quanto com relação à inexistente adequação das unidades aos fatores bioclimáticos das áreas onde são implantadas. Os dois conjuntos expostos apresentam o mesmo projeto arquitetônico e implantação, mesmo estando em áreas completamente diferentes (Pernambuco e Paraná). Também chama atenção a ausência de arborização nas ruas, áreas verdes e áreas de uso comum.



Figura 3: Conjunto do Minha Casa Minha Vida em Irati, Paraná (acima) e Timbauba, Pernambuco (abaixo). Fonte: Sites das respectivas prefeituras.

Outra crítica recorrente ao MCMV é com relação à baixíssima qualidade construtiva, arquitetônica e urbana dos conjuntos, uma vez que para economizar nos custos, as construtoras usam materiais de baixa qualidade, repetem projetos arquitetônicos e a quase totalidade dos empreendimentos são construídos com tipologia de condomínios fechados, o que gera não só uma segregação urbana com o entorno de onde estão implantados, como favorece casos de controle por parte do poder paralelo em áreas mais isoladas.

No entanto, alguns pontos importantes do Programa devem ser levados em conta. Entre eles o fato de ter obtido sucesso no que se refere a atender boa parte de uma população que nunca antes havia tido acesso a programas similares. Pela primeira vez a faixa de 0 a 3 salários mínimos entrou no cadastramento, chegando a haver, para a faixa, unidades totalmente subsidiadas. Outro dado bastante relevante é o número total de unidades construídas, comparativamente maior que os projetos anteriores alcançaram.

Mesmo com avanços pontuais das políticas mais recentes de habitação no Brasil, fica evidente a cristalização do conceito de habitação como um bem de capital e não habitação como um serviço público. Essa visão tem provocado distorções no modelo de cidade gerado no país.

“A promoção exclusiva e excessiva desse tipo específico de ocupação pode reduzir a flexibilidade do mercado para atender a demanda das famílias, afetar a mobilidade dos trabalhadores, aumentar o risco financeiro pela concentração de ativos, acentuar o desenvolvimento periférico de baixa densidade e afetar negativamente as finanças públicas por ser uma opção onerosa e difícil de ampliar maciçamente quando se trata de habitação social.” (BLANCO, 2014)

2.2 LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Diante dos desafios enfrentados pelos programas de habitação social frente aos crescentes índices de *déficit* habitacional nas cidades brasileiras, como mostram os dados do documento “*Déficit Habitacional no Brasil 2013: Resultados Preliminares*” (FJP, 2013) e, uma vez que o problema da habitação tem várias faces e muitas especificidades dependendo da região em que aparece, é interessante que se pense em propostas alternativas de provisão de moradia que fujam à engessada lógica da casa própria com altos investimentos do Estado.

Embora conste do escopo da Política Nacional de Habitação (PNH), mas ainda bem pouco utilizada, a Locação Social é uma alternativa que pode, aliada à outras modalidades, representar um avanço para a questão da habitação no cenário urbano brasileiro. Bastante utilizada em outros países, principalmente na Europa do pós-guerra, a Locação Social tem algumas vantagens com relação às políticas hegemonicamente praticadas hoje.

A pesquisa de bibliografia sobre o tema ainda é muito restrita no país, e, em sua maioria faz referência a experiências estrangeiras. Alguns pesquisadores consultados nessa etapa de precedentes são: Helena Menna Barreto Silva (2007) que nos traz a experiência de São Paulo com a Locação Social no centro da cidade, Joana Zattoni Milano (2013), que confronta a lógica hegemônica de abordagem do tema de habitação exclusivamente através da dinâmica da casa própria além Renato Balbim

(2014), que aborda a proposta de programa do Ministério das Cidades na área de Locação Social.

Antes de qualquer coisa, é importante esclarecer uma confusão recorrente com relação a Locação Social, muito confundida com a prática do aluguel social. Diferente da primeira, o aluguel social (ou auxílio aluguel, ou cheque aluguel) é a modalidade em que o morador recebe um valor fixo mensal da prefeitura (ou em alguns casos, do governo do estado) para locar algum imóvel de sua escolha. Em geral, essa modalidade é adotada para moradores que foram removidos de seus locais de origem por alguma questão (insalubridade, risco de cheia/desabamento, obra de infraestrutura) e que durante um determinado período, deverão receber moradia nova subsidiada pelo poder público. Já a Locação Social tem, em geral, caráter menos temporário e não envolve apenas oferta de dinheiro direto ao morador, mas de gestão de unidades residenciais.

Existem diferentes modalidades de Locação Social. O proprietário pode ser tanto o setor público, quanto um proprietário particular e os imóveis podem ser existentes ou construídos. O mais comum é a oferta em imóveis já construídos e abandonados em áreas consolidadas dos centros urbanos. Também é necessário que o valor do aluguel aplicado seja abaixo do mercado e compatível com a renda do morador.

“Um exemplo de Locação Social é aquele em que o governo concede benefícios aos proprietários de imóveis, que, por conseguinte, deixam aos cuidados de um gestor a locação desses espaços. Nesse caso, tanto o proprietário do imóvel, que receberá incentivos fiscais, quanto o poder público, que não precisa adquirir terras para a construção de novas moradias, são beneficiados. O locatário também é beneficiado, já que paga menos pelo aluguel. Outra possibilidade de Locação Social é aquela em que o poder público é o proprietário do imóvel de as moradias são alugadas diretamente aos beneficiários, sem intervenção do setor privado.” (MILANO, 2013)

Vimos que a política habitacional brasileira há muito não atende somente à questão do déficit habitacional, mas também funciona como lastro para a economia gerando empregos e investimentos em setores estratégicos da construção civil. No entanto em um momento de crise financeira, onde são esperados cortes no orçamento

de programas como o MCMV, é importante repensar a hegemonia desse modelo de política habitacional.

Uma das vantagens da Locação Social é a parcela da comunidade atendida, que muitas vezes não é alcançada por programas de financiamento residenciais, como trabalhadores informais com rendimento até 3 salários mínimos, sem comprovação de renda e, portanto, sem capacidade de endividamento. Essas pessoas em geral sobrevivem de “bicos” e trabalhos eventuais nas áreas centrais, têm sua atividade vinculada à essas áreas, porém não conseguem fixar residência nelas pelo alto custo do valor da terra nessas regiões. Para elas, alugar um imóvel perto da área de trabalho por um preço abaixo do valor de mercado, significa não comprometer boa parte da renda com um financiamento de longo prazo e altos juros.

Outra vantagem interessante desse programa é que através de pequenos investimentos em reforma e adaptação de imóveis já existentes em áreas fartas de infraestrutura, se pode promover a requalificação urbana de áreas centrais esvaziadas das grandes cidades, gerando uso e fluxo constante em regiões antes vazias e até perigosas dos centros urbanos.

No Brasil, a partir da década de 70, é notável nas grandes cidades o esvaziamento dos centros econômicos. Ora em função da ação do mercado imobiliário expandindo as fronteiras da cidade em direção à periferia, ora como resultado da ação de legislação urbana que através de zoneamentos funcionais coibia a construção de residências nos centros urbanos, ora em função de um novo projeto de cidade, com edificações mais modernas e vias capazes de suportar fluxos cada vez maiores de automóveis, gerando o deslocamento dos centros para outras localidades. Com isso muitos prédios estão abandonados e em mau estado de conservação, ruas escuras e inseguras afastam cada vez mais o morador e se tornam áreas degradadas dentro da malha urbana.

Nesse cenário urbano de centros esvaziados, a Locação Social se apresenta como um interessante instrumento de requalificação urbana. Tendo sido adotada em diversas partes do mundo. Na Europa, especialmente no período pós-guerra, foi a modalidade de política habitacional mais utilizada por exigir baixos investimentos das economias em recessão e obter resultados rápidos. Também foi instrumento importante

para reocupar grandes áreas atingidas por bombardeios. É oportuno mencionar que a maioria dos países europeus não dispõe de grande oferta de terras livres para construção de novos conjuntos de moradia. Além disso, nesses países não prevalece, como aqui, a lógica da casa própria como solução hegemônica. Muitas vezes o número de domicílios alugados se equipara ao de domicílios próprios.

No Brasil são extremamente escassos os registros dessa política. Um dos poucos casos identificados e estudados é o do Programa de Locação Social, inserido no programa “Morar no Centro” de 2004, na gestão da Prefeita Marta Suplicy. Segundo Helena Menna Barreto:

“Este programa, cuja base legal foi aprovada em junho de 2002 pelo CFMH, visa a ampliação da oferta de unidades de aluguel compatíveis com as necessidades das famílias e com a sua capacidade de pagamento. Pretende também atender às pessoas sem condições de renda para serem incluídas nos programas de aquisição ou “leasing” disponíveis, garantindo que possam permanecer no Centro, onde estão suas fontes de renda ou redes de solidariedade. As unidades habitacionais, de propriedade do poder público, serão locadas às famílias cadastradas na Prefeitura. Essas unidades podem ser produzidas a partir de construção de novas edificações ou, através da aquisição e reforma de imóveis existentes, pelo Fundo Municipal de Habitação. O valor desses investimentos retornará ao Fundo através dos aluguéis pagos mensalmente.” (SILVA, 2007)

Ainda segundo a autora, o programa de Locação Social sofreu duras críticas pelo BID antes mesmo de ser implementado. O Banco alegava que o uso dessa modalidade estava em descrença no mundo em função do alegado fracasso das experiências internacionais. No entanto, ao avaliar o perfil de atuação do BID em cidades de países em desenvolvimento, fica clara uma política de valorização imobiliária dessas áreas através da injeção dos investimentos. Dentro dessa lógica, é compreensível que a Locação Social seja mal vista como fator de ‘desvalorização’ local, ao trazer para essas áreas moradores de baixa renda.

“Finalmente, a principal justificativa para a aceitação da Locação Social pelo Banco foi a inexistência de linhas de financiamento compatíveis com a capacidade de pagamento de famílias com renda inferior a 3 salários mínimos em programas a realizar-se na área central. (...) Além disso, a Locação Social já

aparecia em reivindicações mais amplas do movimento popular, visando às famílias sem recursos para assumir um financiamento.” (BARRETO, 2007)

São lançados então dois empreendimentos: Parque do Gato e Olaria, com 486 e 136 unidades, respectivamente. Voltados para famílias com renda de um a três salários. O valor do aluguel era calculado levando em conta o valor da construção da unidade, parcelada mensalmente durante 30 anos além de taxas administrativas e de manutenção do imóvel. Se ainda assim esse valor fosse maior que 15% da renda familiar do beneficiário, esse tinha direito a um subsídio fornecido pela Companhia de Habitação Popular (COHAB) para completar o pagamento do aluguel. O subsídio era renovado a cada ano mediante comprovação de renda da família, e o contrato de aluguel a cada dois anos.

O condomínio é pago pelas famílias e os gastos de manutenção de elevadores, áreas comuns e reformas preventivas ficavam a cargo do Fundo Municipal de Habitação. A gestão dos empreendimentos ficava a cargo de uma empresa privada que, diante de uma alta taxa de inadimplência, alegou muita dificuldade em realizar uma manutenção satisfatória das edificações.

A gestão que assume em 2005 alega que, baseado nos estudos de pós ocupação, teria ficado comprovado o fracasso da iniciativa e são interrompidos os investimentos na modalidade de Locação Social do Parque do Gato e Olarias.

Em 2007, foi concluída e aberta a Vila dos Idosos, empreendimento de Locação Social voltada para pessoas aposentadas, ofertando 145 unidades. Em 2009, dentro do contexto do programa Renova Centro, da prefeitura de São Paulo, novas unidades são disponibilizadas como Locação Social. O diferencial dessas iniciativas para as anteriores é que são realizadas em edifícios existentes (Asdrúbal Nascimento e Senador Feijó), que foram reformados e adaptados para o novo uso. Mais recentemente, em 2014, o prefeito Fernando Haddad inaugurou outro empreendimento de Locação Social, também fruto de requalificação do antigo Hotel Cineasta, de 1910: o Palacete dos Artistas (Figura 4), que abriga 50 artistas de mais de 60 anos e renda de um a três salários.



Figura 4: Antes e depois do Palacete dos Artistas. Fonte: Site Cidade Aberta

As iniciativas mais recentes foram mais bem sucedidas que as anteriores, possivelmente por usarem estratégias de requalificação de edifícios bem localizados no centro da cidade, oferecerem um número menor de unidades em cada empreendimento e por serem focadas em demandas específicas.

A experiência de São Paulo, embora tenha enfrentado muitas dificuldades e muitas vezes não ter apresentado o resultado esperado, pode servir como um aprendizado para quem se propõe a entender melhor a aplicação da modalidade de Locação Social no Brasil. Um dos erros indicados por Helena Menna Barreto é a falta de acompanhamento dos empreendimentos por assistentes sociais, que poderiam identificar carências dos moradores e traçar estratégias para resolvê-las. Também houve descaso da prefeitura com relação à manutenção e conservação dos imóveis.

Há ainda relatos de empreendimentos pontuais em Santos-SP e Belo Horizonte-MG, porém não foram encontradas informações e análises suficientes para fazê-los constar nessa pesquisa.

Ainda sobre o contexto da Locação Social no Brasil, é importante citar uma iniciativa legislativa que visa dar apoio à políticas habitacionais desse modelo. O

Serviço de Moradia Social, criado pelo Ministério das Cidades é um programa que visa instituir garantias para a aplicação de propostas de Locação Social pelo país. O Projeto de Lei (PL no 6.342), que implementa o programa apresentado pelos deputados Paulo Teixeira e Zezéu Ribeiro, até o momento da presente pesquisa ainda não havia sido efetivamente aprovado. No entanto, ele pode vir a ser um importante instrumento de difusão nacional da Locação Social.

Resultado de muitos debates no âmbito do Conselho Nacional das Cidades e tendo como insumo o estudo de casos apresentados no Seminário Internacional de Locação Social realizado em 2008, o projeto de lei traz propostas objetivas para a construção de uma política de Locação Social que envolva as três esferas de poder.

Renato Balbim⁵, analisa que, embora o projeto de lei tenha nascido de um processo rico de debates e pesquisas sobre o tema da habitação social, em alguns momentos sofreu distorções, ainda assim apresentando avanços no cenário da política habitacional brasileira. Segundo Balbim(2014), o projeto precisa ser mais bem analisado para que, ao ser aplicado, não incorra em assimetrias entre o mercado de locação e o enfrentamento ao déficit habitacional.

É dele e de sua equipe a criação do fluxograma apresentado na Figura 5 que traz uma proposta de modelagem institucional e econômica com a descrição das etapas da implementação do programa, dos órgãos e instituições envolvidas no processo e da formação do fundo garantidor.

⁵ Renato Balbim foi técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e coordenou o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (Prauc) do Ministério das Cidades (MCidades) na época das pesquisas para embasamento do PL do Serviço de Moradia Social (PL no 6.342).

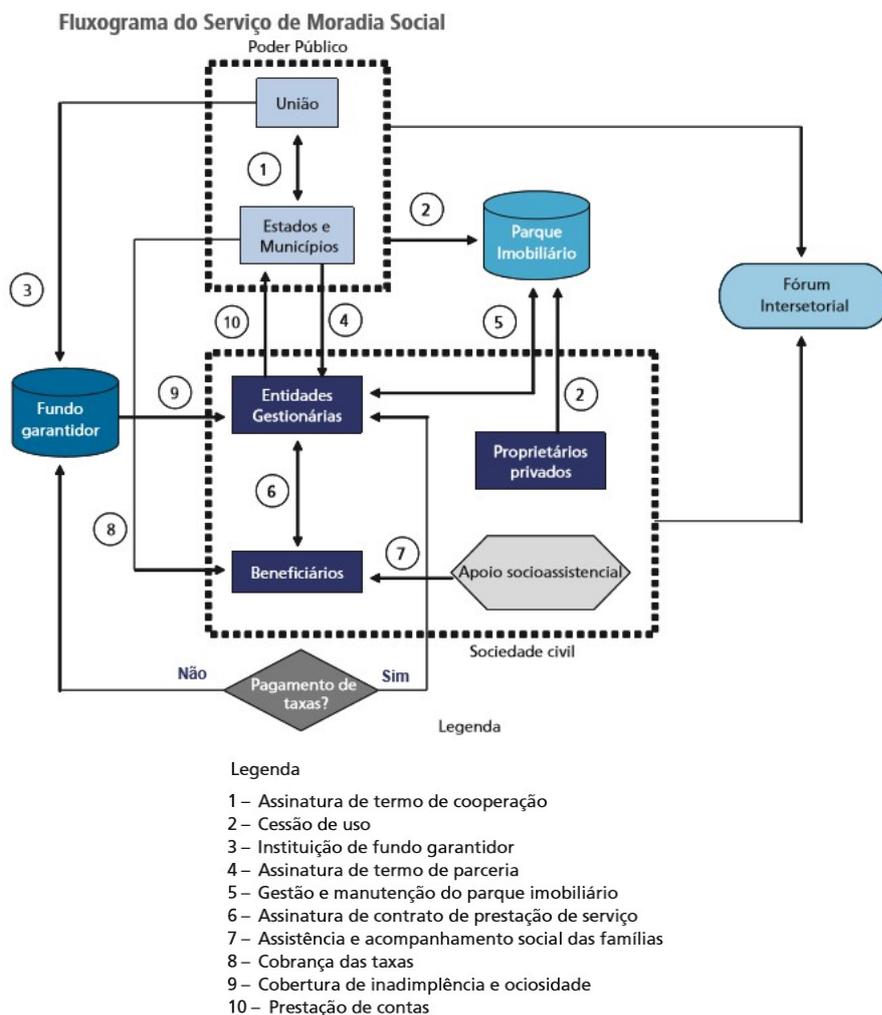


Figura 5: Fluxograma do Serviço de Moradia Social. Fonte: Balbim (2015)

2.3 LOCAÇÃO SOCIAL NO MUNDO

A Locação Social vem sendo aplicada em diferentes países do mundo, de formas bastante diversas e com resultados variáveis em função de fatores e características de cada local.

Como no Brasil são escassos os casos de aplicação dessa modalidade, o estudo de casos estrangeiros, suas características, acertos e falhas é imprescindível para se desenhar os instrumentos de uma política eficaz.

Foram consultados autores que estudam política habitacional em diversos países, como Joana Milano (2013), Rosangela Luft (2014) e James Junior (2015). Para

sistematizar a apresentação dos exemplos, buscou-se identificar fatores importantes em cada caso, como: O método de funcionamento, onde se tentou identificar as características institucionais e financeiras mais importantes do modelo adotado e o público alvo, reconhecendo os cidadãos atendidos preferencialmente pela política.

Nem sempre todas as informações foram conseguidas com relação a todos os países, no entanto, acredita-se que as informações levantadas formam um importante arcabouço crítico para que novas experiências não incorram em erros já identificados anteriormente em países que implementaram a política.

2.3.1 França

Na França, desde a aprovação da Lei Bonnevey, de 1912, a moradia é associada a uma ideia de serviço público, e, portanto, sujeita aos princípios franceses de prestação de serviços públicos como continuidade e adaptabilidade às exigências de interesse geral. (LUFT, 2014)

Com uma legislação urbana progressista, a França vem reforçando a ideia da habitação como central para as políticas públicas. E, em função disso, é o modelo de Locação Social mais estudado e usado como exemplo para outros países.

A França é o país com maior número de unidades oferecidas por modalidade de LS, são mais de 4 milhões de unidades.

No caso da França, o protagonismo dentro da política habitacional é do Estado, embora a participação do setor privado seja desejável e estimulada. O governo criou um sistema de provisão habitacional por aluguel moderado, o HLM (Habitation a Loyer Moderé), que pode ser composto por organizações públicas ou privadas. Atualmente existem mais de 800 HLM e eles podem ser de 4 naturezas distintas:

Ofícios públicos (geridas pela municipalidade), sociedades anônimas do direito privado (geridas por pessoas físicas e empresas privadas), sociedades cooperativas (formadas por grupos de moradores interessados em alugar) e cooperativas de crédito imobiliário que utilizam recursos subsidiados. (MAHER JUNIOR, 2015)

Além disso, o governo concede três tipos de auxílio: à produção (oferta), à pessoa (demanda) ou de natureza fiscal. Os auxílios também podem ser concomitantes.

Com relação ao público alvo, a política de LS na França não é exclusiva para população de baixa renda. Ela funciona como uma política inclusiva e atende a faixas de alta, média e baixa renda. Para cada faixa, há um nível de subsídio e valor de juros diferentes.

“Hoje, o HLM atende um público diversificado, priorizando jovens solteiros, de 20 a 30 anos de idade, casais jovens no começo de vida, pessoas que necessitam de mobilidade residencial por motivos profissionais ou familiares ou que precisam ter dupla residência, e pessoas que precisam residir em locais próximos aos serviços urbanos e não possuem condições de adquirir uma propriedade.” (MILANO, 2013)

2.3.2 Holanda

A provisão de habitação social na Holanda teve origem em ações filantrópicas sem intervenção do governo, que passa a atuar no campo da política habitacional em 1901, apoiando financeiramente os grupos privados que atuavam na construção desde que eles seguissem alguns parâmetros. A partir de então o governo esteve mais ou menos presente na política habitacional dependendo do momento econômico, até que na década de 70, os governos centrais e locais vão definitivamente se retirando do protagonismo da política, ficando a eles reservado apenas o papel de garantidores e reguladores da política de LS.

Se a França possui o maior parque de Locação Social em números absolutos de unidades, a Holanda possui o maior estoque europeu em números relativos: 32% dos domicílios são destinados a LS, o que corresponde a 74% dos domicílios alugados.

A maior parte do estoque de LS pertence a organizações privadas sem fins lucrativos, conhecidas como Woningcorporaties ou WOCOS, que são responsáveis pela construção e administração dos empreendimentos de locação (não somente Locação Social). O governo entra concedendo isenções fiscais e subsídios para aquisição de terrenos, não havendo, hoje, apoio financeiro público direto aos empreendimentos.

“Além dos fomentos indiretos, o governo criou um sistema de garantias para os empréstimos tomados pelas Wocos em bancos privados. O sistema se baseia em 3 níveis: um fundo público, um fundo privado e por último, o governo central e local atuam como garantidores em última instância.” (MAHER JUNIOR, 2015)

Semelhante ao que acontece no caso francês, na Holanda o acesso ao programa é bastante democrático, e até 40% da população é elegível.

2.3.3 Polônia

Até os anos 90, a propriedade das unidades residenciais existentes no país era estatal. A partir da abertura econômica, a maior parte do estoque habitacional foi privatizada, passando por venda ou cessão à propriedade dos seus ocupantes.

“Ao contrário da maior parte dos países do Leste Europeu, a Polônia incluiu o estímulo à oferta de locação como componente de sua política habitacional, tanto ao nível nacional, quanto ao nível local, devido às implicações dessa oferta na mobilidade de trabalhadores” (MAHER JUNIOR, 2015)

A maior parte das habitações na Polônia é própria, apenas 24% se destina a locação. No entanto, desse total, o estoque da locação de mercado é de 14% e de Locação Social chega a 10% das unidades locadas.

Para efeito da política de LS, foi instituído o sistema de Sociedades para Habitação Social (TBS) inspiradas nas HLM francesas, que podem ser públicas, privadas ou de economia mista. Também foi criado um Fundo Nacional de Habitação (KFM) para apoiar financeiramente o funcionamento das TBS. No país além das TBS, algumas cooperativas populares também atuam na construção de habitação e contam com o apoio do mesmo fundo.

O fundo também atua amparando a demanda, dando auxílio-moradia para os locatários.

O público preferencial dos programas de Locação Social é composto por não proprietários que têm dificuldade de acessar os programas de financiamento da casa própria e trabalhadores que necessitam de mobilidade territorial.

2.3.4 África do Sul

Em 1994 a cidade de Joanesburgo criou a Companhia de Habitação de Joanesburgo (JHC), que passou a gerir um programa que, além de combater o déficit habitacional, pretendia superar a segregação territorial e social da cidade.

A companhia atuava adquirindo imóveis abandonados de áreas centrais para transformá-los em habitação social. Além de gerir a política, o governo também oferece subsídios para as famílias mais pobres.

“Uma das ações de resultado positivo e de maior impacto social dos projetos realizados pela JHC é a organização social fomentada pela instituição. Assim

que os novos moradores chegam aos apartamentos são convidados a formar “comitês representativos”, participando de reuniões comunitárias. Com isso adquiriu-se uma prática de participação entre os moradores graças a qual houve considerável redução de crimes e problemas sociais nas áreas em que a JHC atua” (MILANO, 2013)

O público alvo é composto pela população de baixa renda em geral e moradores de áreas periféricas.

2.3.5 Colômbia

A Colômbia desenvolveu um interessante programa chamado ‘*Plan Terrazas*’, que conjugou regularização urbanística e fundiária com a criação de novas unidades para locação, e também atuando como método de geração de renda para famílias pobres que transformaram suas unidades unifamiliares em bi ou multifamiliares.

Nesse modelo, algumas áreas de ocupação informal receberam investimentos em infraestrutura e regularização fundiária, além de incluir aporte fiscal e técnico para reformas de ampliação e adensamento das unidades unifamiliares. Em uma iniciativa parecida com a “Assistência Técnica” brasileira, prevista no Estatuto da Cidade.

A iniciativa foi bastante elogiada pelo pioneirismo de abordar a questão habitacional como uma extensão da questão urbana, tratadas, assim, de forma integrada. No entanto, houve críticas quanto ao fato de o modelo muitas vezes estimular a autoconstrução e por vezes gerar conjuntos arquitetônicos de baixa qualidade.

Como o programa não é apenas voltado para a Locação Social, o público alvo é bastante abrangente. Ele vai desde o morador de áreas informais beneficiado pelas obras de infraestrutura, às famílias que recebem o investimento para reformar a casa e conseguir uma renda extra alugando a nova unidade e aos locatários que terão mais unidades disponíveis.

2.3.6 Uruguai

O país tem um forte histórico de cooperativas habitacionais na produção de habitação social que data da década de 60. Entre 1976 e 1989, durante a ditadura militar, o governo diminuiu o volume de financiamento e enfraqueceu os programas habitacionais. Atualmente, o Uruguai conta com uma política de Locação Social amparada pela criação de um fundo público.

O governo instituiu o Fundo de Garantia de Aluguéis que funciona como assegurador da sustentabilidade econômica do programa. Esse fundo é alimentado com 10% de todo aluguel cobrado no país. O governo atua como fiador das famílias mais pobres, emitindo um “Certificado de Garantia” através do qual a família pode pleitear qualquer imóvel disponível no mercado. É feito um cálculo de valor proporcional à renda da família, e a diferença entre esse valor e o aluguel de mercado é coberta pelo Fundo.

Visando combater o déficit habitacional, o programa se destina a trabalhadores mais pobres das áreas urbanas, e a seleção dos locatários se dá por análise de uma base cadastral nacional unificada para evitar manipulações e favorecimentos.

2.3.7 Síntese: Estratégias identificadas

Analisando os exemplos internacionais, é possível identificar algumas importantes estratégias criadas e sugerir outras para viabilizar a implementação de uma política de Locação Social funcional e sustentável.

Na maioria dos casos, o primeiro passo na construção de uma política habitacional é a criação de um arcabouço legal e institucional que, além de apoiar a gestão dos empreendimentos, também criará instrumentos para regular o funcionamento da política.

Foi discutido no item 2.2, da criação da SMS no Brasil. Embora com restrições e ainda precisando de ajustes, a iniciativa mostra que a Locação Social ainda precisa da criação de um respaldo jurídico a nível nacional que suporte sua implementação em estados e municípios.

Uma iniciativa importante é o incentivo para elaboração de estudos científicos sobre custos e benefícios de cada uma das modalidades de habitação social, tais estudos se apresentam como balizadores dos gestores públicos para a tomada de decisão na escolha de uma política eficiente de habitação social.

Exemplos como o da França mostraram ser interessante também a diversificação dos investimentos públicos, com incentivos tanto para a produção (oferta) como para as famílias (demanda). Essa iniciativa visa diminuir os riscos do mercado de locação, uma vez que garante recursos para a produção de novas unidades (seja

através da construção de novos empreendimentos, seja através da reforma de imóveis existentes) assegurando menor prazo no retorno dos investimentos, ao mesmo tempo em que diminui a inadimplência das famílias contempladas pelo projeto.

Ainda sobre o incentivo, é interessante pensar em uma forma de estimular pequenos proprietários, a exemplo do que fez a Colômbia, ao incentivar famílias a comprar ou ampliar suas residências criando uma nova unidade para locação. Garantindo assim uma renda extra a famílias e adensando áreas centrais.

Outra estratégia fundamental é a criação de um fundo e um sistema de garantias fiscais lastreadas pelos entes públicos. A criação de mecanismos garantidores dá maior sustentabilidade econômica ao programa, favorecendo a adesão de proprietários de imóveis particulares e evitando problemas de falta de verbas para manutenção, um dos problemas apontados nos conjuntos de São Paulo.

A criação de um banco de dados para programas de habitação social como um todo, se apresenta como um importante mecanismo de gestão da política, com informações completas das famílias interessadas (como renda, localização, número de pessoas, preferências, inserção programas de auxílio social do governo, etc.) além de informações por região sobre imóveis disponíveis para a locação, cessão ou venda. Seria interessante ainda que esse banco de dados dialogasse através de plataformas georreferenciadas, com outras informações como oferta de transportes públicos, equipamentos urbanos de saúde, educação e lazer, uso e ocupação do solo e até um banco de vagas de emprego. Tal iniciativa seria uma forma de garantir a integração de políticas públicas e habitacionais, facilitando a gestão das várias modalidades de habitação social e ajudando a dimensionar adequadamente políticas habitacionais em cada área da cidade.

Outra proposta interessante de conexão de políticas, baseada no caso da Colômbia, é a de integrar em um mesmo programa iniciativas de Locação Social com programas de urbanização e regularização fundiária em áreas centrais. Garante-se assim a oferta de unidades em áreas urbanizadas e evita-se a expulsão de moradores locais pelo processo de gentrificação, comum em casos de urbanização de áreas informais.

Sobre as etapas de implementação e gestão dos empreendimentos, o caso da África do Sul apresenta uma solução interessante ao aproximar o usuário final da tomada de decisão dos processos. Tal iniciativa deve ser observada e adotada sempre que possível, pois, ao se inserir na tomada de decisão, o beneficiário se torna parte atuante e responsável pela manutenção e bom funcionamento do empreendimento. Além do que, ao criar o sistema de 'Comitês representativos' entre os moradores, se incentivou uma maior integração entre os vizinhos e maior participação política em sociedade.

3 LOCAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO PORTUÁRIA

Diante de uma cidade em plena transformação urbana como é o caso do Rio de Janeiro de 2016, se torna extremamente oportuna a ampliação do debate sobre a oferta de Habitação Social farta e bem localizada como um importante mecanismo de inversão da lógica de segregação sócio espacial que impera na cidade. Nesse cenário é lançado o Plano de Habitação de Interesse Social do Porto (PHIS-Porto), em resposta a uma diretriz do Ministério das Cidades.

No presente capítulo será analisado o potencial residencial das áreas centrais, bem como a evolução urbana da região portuária, suas características sociais e como se deu o processo de construção do PHIS-Porto.

3.1 HABITAÇÃO SOCIAL EM ÁREAS CENTRAIS

A evolução urbana da maioria das cidades brasileiras obedeceu um modelo espacialmente segregador, reflexo de uma sociedade também socialmente segregada, onde quem podia pagar mais caro ficava com os terrenos bem localizados próximos a áreas centrais, e quem não podia pagar ocupava informalmente áreas mais baratas, sem infraestrutura e distantes dos centros. A periferia era a cidade que 'sobrava' para quem não tinha dinheiro para pagar caro pela boa localização.

Ainda hoje assistimos um processo de periferização das grandes cidades pelo alto custo da terra urbanizada e bem localizada e também pela própria atuação do Estado seja concentrando os investimentos públicos em algumas áreas e não em outras, valorizando cada vez mais determinadas regiões da cidade que se tornam ainda mais inacessíveis para grande parcela da população, seja através da implementação de projetos rodoviaristas de cidade que privilegiam o uso do transporte individual, ou mesmo removendo famílias de áreas centrais para abrir frentes ao capital imobiliário, e até através de programas como o MCMV, ofertando habitação popular em áreas cada vez mais distantes dos centros urbanizados das cidades. A cidade se expande em direção a seus perímetros urbanos, em direção às áreas de proteção permanente e às áreas de encostas e margens de corpos d'água gerando moradias insalubres e precárias.

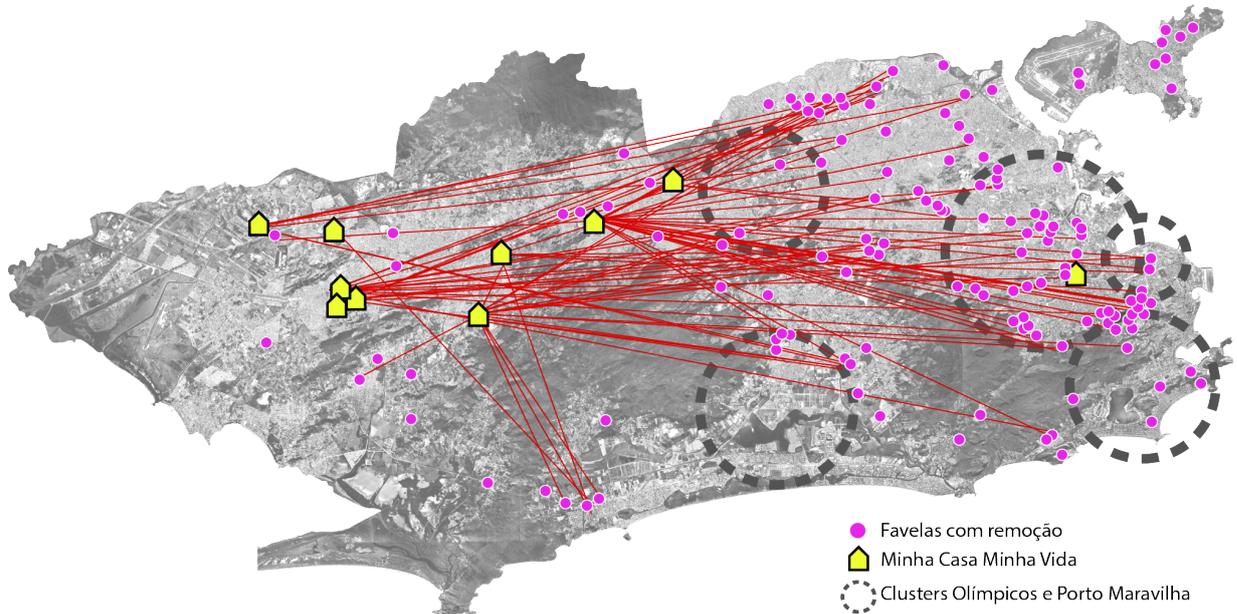


Figura 6: Reassentamentos do MCMV no Rio de Janeiro. Fonte: Faulhaber(2015)

A Figura 6 apresenta um mapa elaborado pelo arquiteto Lucas Faulhaber (2015) onde é representada relação entre as remoções provovadas pelos Mega eventos e a expulsão das populações marginalizadas em direção à áreas periféricas da cidade, onde se localizam os empreendimentos do MCMV.

“O acelerado crescimento das cidades ao longo do século XX e da população não foi acompanhado de regularização fundiária, moradia para as classes economicamente menos favorecidas, provisão de serviços básicos, salários justos para as classes trabalhadoras e não prezou pela questão ambiental. O desenvolvimento do capitalismo na cidade do Rio de Janeiro, na sua forma desigual e combinada, seguiu o mesmo padrão, apresentando um grande déficit habitacional e moradias tipo precárias, o que evidencia a desigualdade de renda e a lógica da produção capitalista da moradia enquanto mercadoria e a do urbano enquanto negócio.” (ASSIS, 2012)

Paralelo à isso, vê-se um esvaziamento dos centros urbanos, gerando o abandono de áreas centrais e o sub aproveitamento de infraestrutura urbana. Segundo dados do IBGE, nas últimas quatro décadas houve uma perda real de população permanente em diversas regiões centrais das metrópoles brasileiras.

“O esvaziamento destas áreas é consequência de um conjunto de fatores, que se relacionam com o crescente fenômeno da vacância dos domicílios, que

atingiu, em 2000, cerca seis milhões de imóveis residenciais em todo o país, dos quais 75% na zona urbana. Em Recife e no Rio de Janeiro, os imóveis vagos chegam a 18% do total de domicílios da área urbana, e só na cidade de São Paulo são 400 mil os domicílios vagos, a maioria situada em áreas consolidadas e centrais.” (PLANHAB, 2009)



Figura 7: Cartaz em abrigo da prefeitura. Fonte: Edimilson de Lima (2015)

Esse fenômeno de expulsão de trabalhadores de áreas centrais também é conhecido como ‘*gentrificação*’, termo que tem origem na obra: “*Gentrification and Uneven Development*” de Neil Smith (1982). Segundo o autor, gentrificação corresponderia a: “o processo pelo qual áreas residenciais da classe trabalhadora são reabilitadas por compradores da classe média, proprietários e planejadores profissionais” gerando expulsão das comunidades originais para áreas cada vez mais baratas.

É nesse contexto urbano que os movimentos sociais de luta por moradia começam a pressionar as autoridades. Usando lemas como “Ocupar, resistir, lutar para garantir” e “Se morar é um direito, ocupar é um dever” tencionam as negociações por política habitacional através da ocupação sistemática de imóveis vazios nos centros das grandes cidades brasileiras.

Nesse item serão abordadas as vantagens de reverter o processo de periferização da habitação popular, tanto para a melhoria nas cidades, quanto para melhoria na qualidade de vida das pessoas.

3.1.1 Cidades mais compactas

Em seu livro “Cidades para um pequeno planeta” o arquiteto Richard Roger (2001) propõe que a solução para grande parte dos problemas urbanos enfrentados atualmente seria buscar tornar as cidades mais compactas e assim mais eficientes econômica e ambientalmente.

A Figura 8, ilustra de que forma as cidades espalhadas demandam mais infraestrutura de transporte para funcionar em função do grande número de viagens pendulares periferia-centro-periferia dos trabalhadores. Esse transporte quando público é caro e complexo de implementar, e quando particular, tanto pior, pois gera maior emissão de CO2 e intensifica os problemas de congestionamento. Diminuir os deslocamentos diários dos trabalhadores significa diminuir os percursos, o número de acidentes de trânsito e aumentar o tempo livre dessas pessoas, o que favorece uma melhoria de qualidade de vida individual e coletiva. Nas cidades compactas se valorizam os trajetos curtos, a pé ou de bicicleta, favorecendo uma experiência mais democrática de cidade, uma cidade do encontro e da troca.

Os núcleos compactos e de uso misto reduzem as necessidades de deslocamentos e criam bairros sustentáveis e cheios de vitalidade

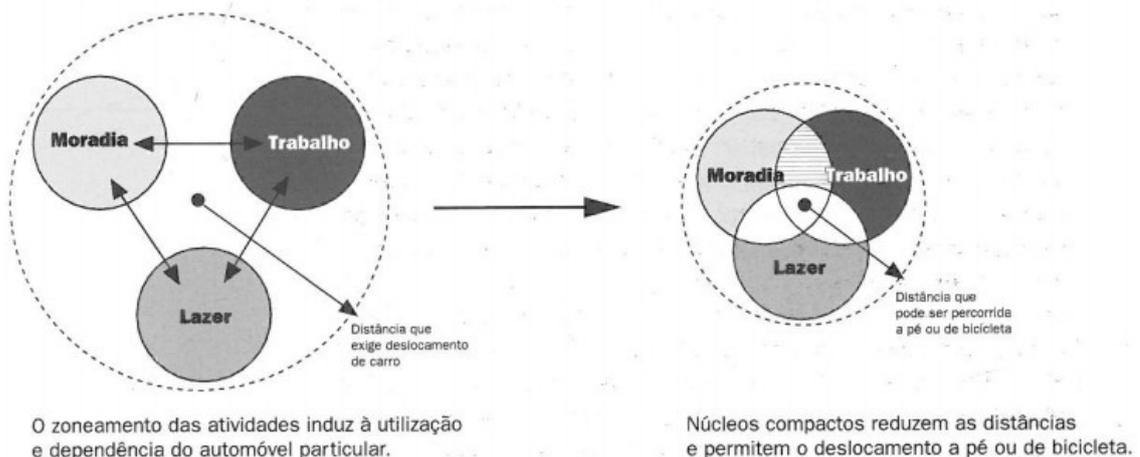


Figura 8: Diagrama comparativo entre cidades espalhadas x compactas. Fonte: Roger (2001).

3.1.2 Acesso à infraestrutura

Estar nas áreas centrais, além de uma questão de localização geográfica mais favorável, implica, muitas das vezes, ter acesso à infraestrutura urbana mais farta. É bastante comum que a malha de transporte seja mais completa nesses locais, favorecendo o uso do transporte coletivo. Também é onde a rede de esgoto e água tratada tem maior alcance, e onde há mais oferta de equipamentos de saúde pública, postos, hospitais e clínicas, representando melhorias reais na questão de saúde coletiva.

O acesso a equipamentos de educação, arte, cultura e lazer também é um ponto positivo das centralidades urbanas, uma vez que observamos uma alta concentração de equipamentos como: museus, escolas, centros culturais, bibliotecas, parques e praças nas regiões centrais, o que muitas vezes dificulta que moradores da periferia disfrutem deles cotidianamente.

3.1.3 Mistura social

A intensa segregação social brasileira tem reflexos também no ambiente urbano. Esse fato fica evidente ao olharmos para as cidades, onde é nítida a separação territorial de classes.

Essa segregação espacial tem efeitos de retroalimentação do fenômeno de exclusão, uma vez que os territórios destinados às camadas mais pobres da população são os menos atendidos por serviços públicos e equipamentos urbanos de saúde, educação, cultura e lazer, tornando ainda mais difícil a essas pessoas sair da situação de pobreza em que se encontram.

Do outro lado, alguns setores da sociedade, com medo da violência urbana, têm também procurado cada vez mais condomínios fechados para viver, criando ilhas de isolamento social que geram um espaço urbano completamente segmentado, segregado e, portanto, ainda mais violento.

Os condomínios fechados, que surgiram como uma demanda de classes altas e da elite, se espalharam rapidamente como uma falsa solução para uma moradia segura e hoje são vistos lançamentos nesse formato em bairros de classe média baixa e até na

maioria dos empreendimentos do MCMV, o que é altamente questionável quando se buscam soluções para uma cidade menos excludente e menos violenta.

“Vivemos, cada vez mais, em áreas urbanas divididas e propensas a conflitos. Nos últimos trinta anos, a virada neoliberal restaurou o poder de elites ricas. (...) Os resultados estão indelevelmente gravados no espaço das nossas cidades, que cada vez mais consistem de fragmentos fortificados, condomínios fechados e espaços públicos privatizados, mantidos sob vigilância constante. (...) Nessas condições, os ideais de identidade urbana, cidadania e pertencimento se tornam muito mais difíceis de sustentar. A redistribuição privatizada por meio de atividades criminosas ameaça a segurança individual a cada passo, provocando a demanda popular pela repressão policial.” (HARVEY, 2013)

A proposta de cidades densas e compactas se reflete em maiores combinações de usos e convivência de classes sociais no mesmo espaço, favorecendo a interação e o contato com o diferente, fortalecendo a noção de tolerância e respeito interpessoal, necessária a uma cidade democrática e mais humana.

“As cidades devem personificar seus habitantes, incentivar o contato cara-a-cara, condensar e fermentar as atividades humanas e gerar e expressar a cultura local.” (ROGER, 2001)

Uma grande parte da demanda por habitação social é composta por trabalhadores informais ou de baixa qualificação. Para essas pessoas os centros urbanos oferecem mais possibilidades de trabalho do que as regiões periféricas.

Para alguns trabalhadores informais como camelôs, catadores, engraxates, vendedores de quitandas, motoristas de fretes etc., é essencial estar em uma área de dinâmica urbana com intenso fluxo de pessoas.

Já para trabalhadores formais, a localização também é um ponto positivo, uma vez que não é raro que em entrevistas para seleção de emprego o local de moradia seja um fator determinante na contratação de um profissional, visto que o gasto com o transporte do funcionário muitas vezes fica a cargo da empresa.

Diminuindo os deslocamentos do membro de uma família, isso trará impactos também no orçamento doméstico, representando um ganho de renda real para as famílias.

3.2 EVOLUÇÃO URBANA DA REGIÃO PORTUÁRIA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Muito da fama ‘cosmopolita’ da cidade do Rio de Janeiro se deve ao papel do porto que, a partir de 1808 com a abertura dos portos ordenada por Dom João, permitiu a entrada de mercadorias e também riquezas culturais e sociais trazidas pelos africanos escravizados e outros imigrantes que chegaram para trabalhar nas lavouras do Brasil Colônia.

Toda região portuária, conforme demonstram escavações recentes de obras de infraestrutura, é um imenso palimpsesto de sucessivas intervenções urbanísticas. Obras para melhorias e modernização do porto e também obras de embelezamento urbano da área como no caso da chegada da família real ou da imperatriz Teresa Cristina (CARDOSO et al,1987).

Intervenções drásticas como o desmonte do Morro do Senado para a realização de aterros sucessivos e regularização da linha de mar foram moldando o espaço que buscava sempre se adaptar às necessidades técnicas da atividade portuária para escoar a intensa produção de ouro que vinha de Minas Gerais.

“Durante a gestão do prefeito Pereira Passos, no início do século XX, deu-se o primeiro aterro marítimo de grandes dimensões com o objetivo de criar uma área central portuária: a demolição do Morro do Senado para aterrar 170 hectares sobre o mar, diante dos morros do Livramento, Conceição, Providência e Saúde. A nova linha de costa possibilitou a construção do berço da Gamboa, primeiro cais do porto moderno. No extremo oeste do cais, o canal do Manguê foi estendido e criou-se a Avenida Francisco Bicalho como elemento de sutura com a cidade antiga. A partir da Praça Mauá, no outro extremo do berço, iniciaram-se as obras da Avenida Central, atual Rio Branco, de 1.750 metros de comprimento e 22 metros de largura, projetada ao estilo dos “boulevards” de Haussmann, e que suportaria os primeiros edifícios modernos do Rio atual.” (ANDREATTA et al,2009)

A estratégia de desmonte de morros, aterros e redesenho da orla inclusive, foi constantemente repetida em toda região central da cidade, que inclui o porto. Morros como o Castelo e Santo Antônio também sumiram para dar lugar a projetos urbanísticos ambiciosos.

Foi na região portuária que nasceu a primeira favela do Rio de Janeiro, no Morro da Favela, hoje conhecido como Morro da Providência. Lá se instalaram os ex-escravos que fizeram parte da tropa que combateu na Guerra de Canudos. Com a abolição da escravatura, em 1888, muitos negros libertos e sem terras, ocuparam áreas de encostas naquela região que já contava com um Quilombo no Morro da Conceição, onde se abrigavam escravos fugidos do cais do Valongo, que funcionava como porta de entrada dos negros vindos da África.

A área portuária é, portanto, o berço de muito do que se considera hoje patrimônio cultural do carioca: o samba que tem sua origem ligada à Pedra do Sal, as religiões de matriz africana, a culinária de mesma origem, e a capoeira. Tudo isso está intimamente ligado à esse território da cidade que não à toa é conhecido como 'Pequena África'.

Foi também ali que ocorreram importantes episódios de resistência popular. A região que já se caracterizava por abrigar quilombos onde muitos negros que fugiam da escravidão buscavam acolhida e o primeiro sindicato -o Sindicato dos Estivadores- foi palco de importantes revoltas populares como a revolta da vacina em 1904 (Figura 9), quando a população reagiu à forma autoritária como estava se colocando em curso a política higienista do presidente Rodrigues Alves.



Figura 9: Revolta da Vacina retratada em jornal da época. Fonte: FioCruz

Com a evolução das técnicas de operação de portos na década de 70, que passaram a priorizar o uso de contêineres, e o encarecimento das regiões vizinhas, a área foi se tornando inadequada para a realização de atividades portuárias. Em 1910, é inaugurado o porto do Caju, para onde se desloca a maior parte das atividades. Na década de 60, o urbanismo rodoviário, que priorizava a cidade para os carros, ergue o Elevado da Perimetral que cruza a região causando impacto paisagístico e a degradação urbana da área (CARDOSO et al, 1987). Além disso, com a transferência da capital federal para Brasília e a retração das atividades portuárias na região, muitos imóveis onde funcionavam órgãos públicos ficaram subutilizados e até vazios. A partir de então, a região portuária recebeu cada vez menos investimentos e atenção do poder público tornando-se uma área degradada vizinha ao novo centro de negócios da cidade.

3.3 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA PORTUÁRIA

O espaço definido para implementação da Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Porto Maravilha (Figura 10) abarca cinco mil metros quadrados de uma área central da metrópole do Rio de Janeiro. Dentro desse limite, estão bairros tradicionais como Saúde, Gamboa e Santo Cristo, e parte de bairros como Centro, Rio Comprido, São Cristóvão e Caju.



Figura 10: Delimitação da AEIU do Porto Maravilha. Fonte: CDURP(2015)

Nesse perímetro está inscrita a Área de Proteção do Ambiente Cultural dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, mais conhecida como APAC Sagas, criada pela lei nº 971/1987 e regulamentada pelo Decreto nº7.351/1988.

Essa Área de Proteção de aproximadamente 3,8 milhões de metros quadrados, pretende preservar, para além dos imóveis, a tipologia e os parâmetros de ocupação da área. Nesse trecho, não valem os instrumentos de aumento de potencial construtivo.

“Registros descrevem que o Sagas emoldura, pelo menos, 1.500 imóveis de valor histórico e arquitetônico. A grande maioria privados e subaproveitados. Muitos deles em ruínas. Esses imóveis, de tamanhos variados, são excelentes para residências, escritórios, hostels, hotéis-boutique e empreendimentos culturais. Esse estoque, uma vez recuperado, complementa a revitalização, aumentando oportunidades para o mercado imobiliário.” (CDURP, 2015)

Em 2000, o Morro da Providência, que está inscrito na APAC Sagas, foi declarado Área de Especial Interesse Social (AEIS), instrumento criado pelo Estatuto da Cidade que permite a flexibilização de determinados parâmetros de ocupação e construção a fim de preservar áreas no tecido urbano para moradia de interesse social.

“Quando a legislação de Direito Público se refere à expressão “interesse social”, normalmente reporta-se ao atendimento das necessidades das camadas mais pobres da população (...) Se no zoneamento – em sentido amplo – se faz a divisão do território em várias zonas para serem definidas as formas de uso e de ocupação de cada um desses espaços, a fim de conferir-lhes maior homogeneidade, a zona especial de interesse social será aquela mais comprometida com a viabilização dos interesses das camadas populares.”
(OLIVEIRA, 2001)

A área da AEIU foi dividida em 13 setores para a execução da Operação (Figura 11). Existem três Áreas de Proteção do Ambiente Cultural: a Apac Sagas, AEIC do Quilombo da Pedra do Sal e a Apac Mosteiro São Bento. O restante da área (1,2 milhão de metros quadrados) é composto basicamente pelas áreas de aterro, onde foram instalados os trapiches e mais tarde os armazéns, além do conjunto de edifícios administrativos da Companhia Docas do Rio de Janeiro (Docas)⁶ que hoje se encontram, na maioria dos casos, vazios e abandonados. É sobre essa área que incidem as CEPACs, aumentando em 4 milhões de metros quadrados o potencial de construção.

⁶ A Companhia Docas do Rio de Janeiro foi criada para coordenar as atividades portuárias, além da construção e reformas do porto, tinha como objetivos o comércio em geral e os serviços de comissária, agências de navegação e transportes. Atualmente, em função das mudanças na natureza das atividades portuárias, a área de atuação da empresa foi bastante reduzida deixando abandonada ou subutilizada a maior parte do seu parque imobiliário no Porto do Rio.

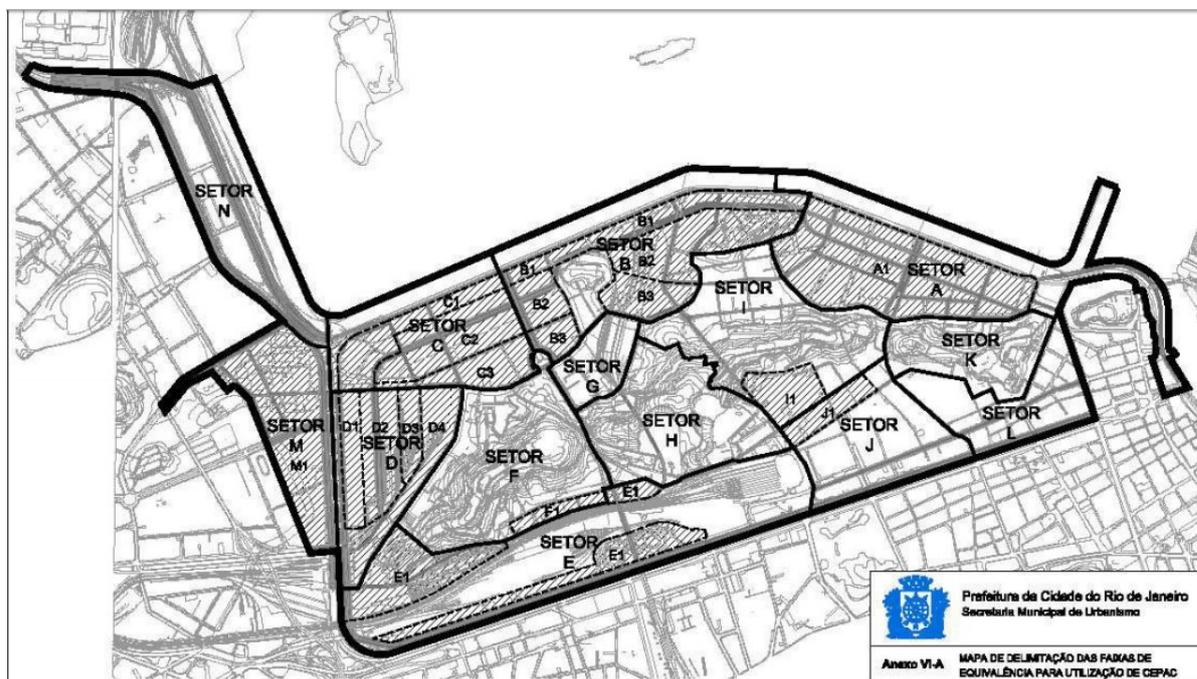


Figura 11: Mapa de Delimitação dos Subsetores da AEIU com área de CEPACs hachuradas. Fonte: CDURP(2015)

3.4 A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PORTO MARAVILHA

Nas últimas décadas, muitas propostas para o porto foram estudadas, pois gestores e urbanistas da cidade desejavam que o Rio seguisse uma tendência mundial de requalificação de áreas portuárias. Muitos estudos foram feitos para a região, porém foi apenas na gestão de Eduardo Paes que se reuniram os elementos necessários para colocar em curso uma enorme transformação urbana batizada de Porto Maravilha.

3.4.1 A cidade Olímpica

Os megaeventos são, no mundo todo, uma grande oportunidade de colocar em prática uma forma de governança que abre frentes no território das cidades para a atuação do capital imobiliário e financeiro através de projetos urbanos ambiciosos. Esse processos são pautados não nas necessidades das populações locais ou da cidade como um todo, mas na ideia de competição entre prefeituras para atrair investimentos e fomentar o Mercado.

Interessados nos investimentos oriundos da Copa e das Olimpíadas, os gestores cariocas e um grupo articulado de empresários começam a traçar os planos e projetos da Cidade Olímpica⁷. O alinhamento político entre governo federal, governo estadual e município através da aliança partidária entre o Partido dos Trabalhadores (PT) do então presidente Lula da Silva e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) do então governador Sérgio Cabral e do prefeito Eduardo Paes, geram as condições ideais para o lançamento do Porto Maravilha, antigo sonho de transformação da área portuária carioca, agora com status de requalificação urbana colocada em marcha pela coligação de interesses políticos e de mercado.

Na cidade do Rio, outras áreas sofrem processo parecido, inclusive áreas distantes do centro consolidado, como é o caso da criação do Parque Olímpico na Barra da Tijuca, reforçando o vetor de crescimento para a Zona Oeste da Cidade.

Dessa forma, a região portuária vira objeto de uma das maiores intervenções urbanísticas em processo no país, a Operação Urbana Porto Maravilha, criada através da Lei Complementar Municipal nº101/2009.

Para viabilizar o projeto da Cidade Olímpica, as gestões municipais e estaduais começam a colocar em curso uma política de ordenamento urbano, que tem mais elementos de repressão do que de ordenamento. A criação da SEOP (Secretaria de Ordem Pública), a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas das áreas mais nobres, nos corredores viários de transporte e nas áreas próximas a equipamentos esportivos, e as sucessivas remoções nos perímetros de áreas de equipamentos esportivos (Figura 12) mostram que colocar em marcha o acordo entre poder público e poder econômico passa por um processo de violação de direitos e liberdades individuais, especialmente da parcela mais pobre e vulnerável da população.

“Na realidade, a burguesia tem apenas um método de resolver o problema da habitação à sua maneira – isto é, resolvê-lo de tal forma que a solução

⁷ O sonho da Cidade Olímpica é antigo, desde 2004 o Rio vinha se candidatando a cidade sede das olimpíadas e em 2007 conseguiu sediar os jogos Panamericanos, conseguindo depois ser eleita cidade sede da Copa (2014) e das Olimpíadas (2016) dando início a onda de grandes projetos em função de megaeventos esportivos.

reproduz, continuamente, o mesmo problema. (...) Por mais diferentes que sejam as razões, o resultado é sempre o mesmo; as vielas e becos desaparecem, o que é seguido de pródigos autoelogios da burguesia por esse tremendo sucesso, mas eles aparecem de novo imediatamente em outro lugar (...) A mesma necessidade econômica que os produziu, vai produzi-los no lugar seguinte.” (ENGELS apud HARVEY, 2013)

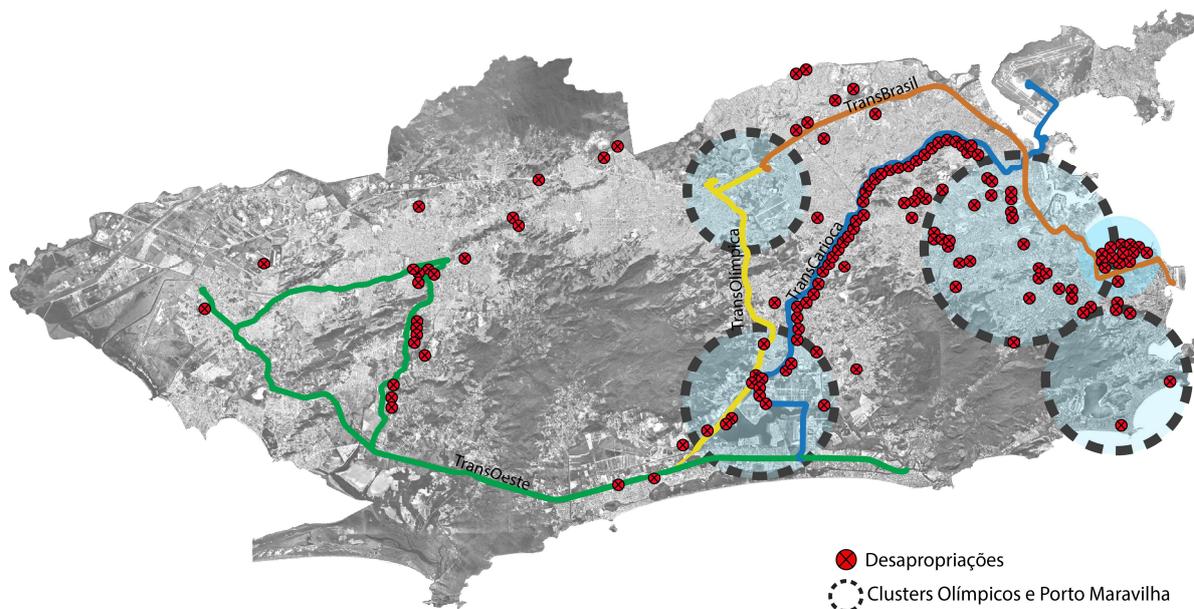


Figura 12: Remoções e Clusters Olímpicos. Fonte: Faulhaber(2015)

Para acompanhar as remoções ilegais e as ações de repressão abusivas são criados grupos como: o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas (CPCO)⁸, Copa pra Quem(CPQ)⁹, Fórum Comunitário do Porto(FCP)¹⁰ entre outros que atuam denunciando as ações do estado e contam ainda com o apoio da Anistia Internacional, Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Geral.

⁸ O CPCO é formado por movimentos sociais, ONG's, instituições acadêmicas, lideranças populares e os atingidos pelos projetos ligados aos megaeventos esportivos, organizados para acompanhar e ampliar o debate sobre o legado dos projetos urbanos.

⁹ O grupo CPQ foi formado por ativistas para acompanhar e denunciar abusos de poder relacionados aos eventos esportivos.

¹⁰ O FCP é formado por moradores da Região Portuária organizados além de ONGs, universidades e mandatos parlamentares reunidos para discutir possibilidades de mobilização e resistência ao projeto do Porto Maravilha.

Os muitos casos de abuso de poder observados no contexto das obras e eventos ligados à Copa e às Olimpíadas estão documentados em quatro dossiês lançados pelo Comitê Popular sob o nome de: Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro (2013).

No âmbito da questão da moradia, os relatórios trazem informações como o número de famílias removidas, o local para onde foram realocadas (em maioria zonas periféricas onde se localizam os empreendimentos do MCMV), tabela com a valorização imobiliária (responsável pela chamada remoção branca de milhares de famílias) segundo o índice FIPE ZAP¹¹, além de informações sobre orçamento e alocação de recursos e uma listagem das empreiteiras contratadas nas licitações das grandes obras onde é possível identificar que a maioria absoluta também figura como grandes responsáveis por doações de campanha nas eleições para prefeito e governador.

“Os megaeventos esportivos no Rio de Janeiro marcaram o retorno da forma mais violenta de desrespeito ao direito à moradia na cidade. A coalizão de forças políticas somada aos interesses de grandes empreiteiras acelerou a “limpeza social” de áreas valorizadas da cidade, e de áreas periféricas, convertidas em novas frentes lucrativas para empreendimentos de classe média e alta renda. A atualização dos dados reforça o que já vinha se demonstrando nos Dossiês anteriores. Trata-se de uma política de realocação dos pobres na cidade a serviço de interesses imobiliários e oportunidades de negócios, acompanhado de ações violentas e ilegais.” (DOSSIÊ DO COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2013)

A própria área portuária passou por um intenso processo de remoções (Figura 13) que visavam preparar a região para receber a requalificação urbana. Em uma área central, rica paisagisticamente e com oferta de transporte para vários pontos da cidade, como é o caso do porto, não é de se espantar que tenha se instalado uma intensa

¹¹ O FIPZAP é um índice desenvolvido pela Fipe e pelo site ZAP Imóveis que acompanha o preço médio do m² de apartamentos prontos em 9 cidades do Rio de Janeiro. Os preços anunciados para locação considerados para o cálculo do índice são para novos aluguéis – ou seja, o índice não mede a variação dos contratos vigentes.

disputa de interesses entre moradores locais (e históricos ocupantes da área) e o mercado imobiliário ávido por novos lançamentos (Figura 14).



Figura 13: Mapa da Região Portuária. Em vermelho desapropriações e em verde favelas com remoções. Fonte: Lucas Faulhaber (2015).

“O crescimento das grandes cidades modernas dá à terra em certas áreas, em particular as de localização central, um valor que aumenta de maneira artificial e colossal; os edifícios já construídos nessas áreas lhes diminuem o valor, em vez de aumentá-lo, porque já não pertencem às novas circunstâncias. Eles são derrubados e substituídos por outros. Isso acontece, sobretudo, com as casas dos trabalhadores que têm uma localização central e cujo aluguel, mesmo com o máximo de superlotação, não poderá jamais, ou apenas muito lentamente, aumentar acima de um certo limite. Elas são derrubadas e no seu lugar são construídas lojas, armazéns e edifícios públicos. (ENGELS apud HARVEY, 2013)

No Morro da Providência, local onde se originou a primeira favela do Rio de Janeiro, em função de um audacioso projeto urbano incluído no programa “Morar Carioca” (controverso pacote de intervenções em áreas informais da prefeitura do Rio)

muitas famílias foram desalojadas para a construção de um teleférico, sendo relocadas para outras áreas da cidade, algumas bastante distantes. O projeto foi intensamente criticado pelos moradores, que se organizaram através do Fórum Comunitário do Porto e emitiram notas denunciando o processo desde a concepção sem participação dos moradores, até a forma arbitrária como foram realizadas as remoções e que tornam flagrante a atual inversão de prioridades dos projetos urbanos nesta gestão.

“SMH tem apresentado o projeto de forma superficial e pouco elucidativa para a comunidade.(...) Os exemplos da falta de transparência e comprometimento com as informações são inúmeros. Não se tem clareza da origem e gestão na ponta dos recursos dos projetos na região. Com isso, se dificulta o controle social dos recursos tanto em termos de prioridade quanto dos gastos realizados. Não há mandato judicial, nem diálogo amplo, democrático e participativo para que a população compreenda e possa opinar e propor alternativas sobre o projeto previsto para Providência, através do “Morar Carioca”. (...) Ao contrário do que se quer fazer acreditar, os moradores e moradoras da Providência não são contrários à urbanização. Eles reclamam por informação, por participação, pela integridade física e moral de suas casas e de suas famílias e por um projeto de urbanização que atenda as necessidades reais da comunidade: melhoria dos serviços públicos, tais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo das águas pluviais e dos resíduos sólidos; melhoria da acessibilidade para os/as moradores/as (e não apenas para fins turísticos) e projetos urbanos que considerem as características históricas, sociais e culturais da comunidade. (Fórum Comunitário do Porto, 2015)

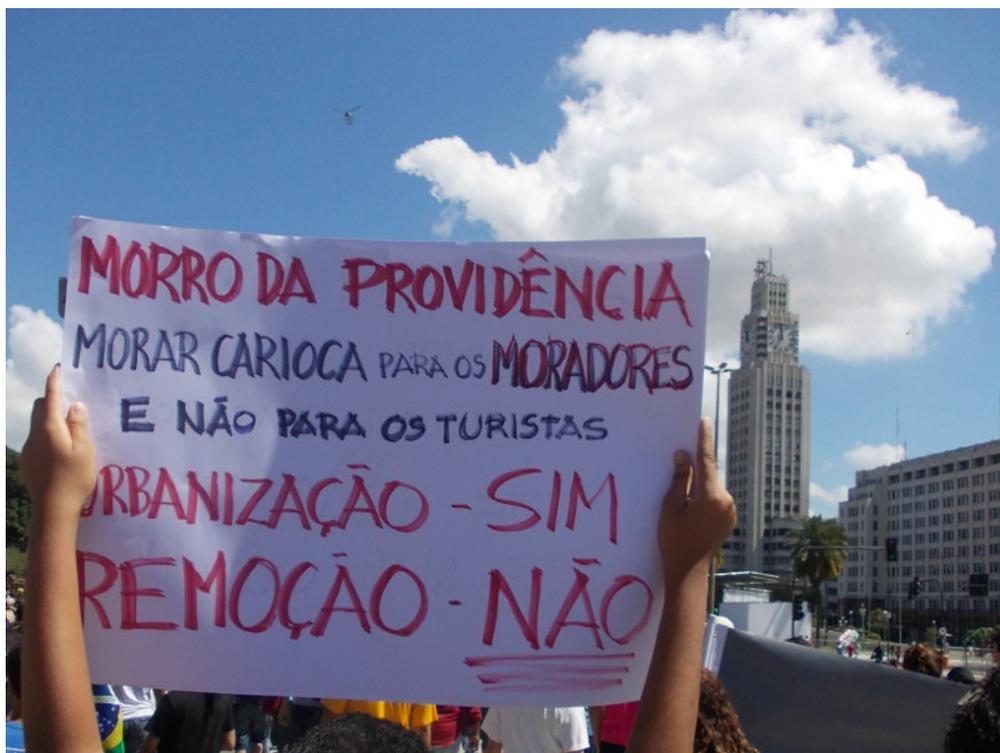


Figura 14: Protesto de moradores contra as remoções na Providência. Fonte: Fórum Comunitário do Porto (2015).

Em outro trecho das notas, o Fórum alerta ainda sobre a ameaça de anulação da “memória e história da área portuária do Rio de Janeiro, que guarda na sua população e nas suas construções a história da cidade”. Especialmente se tratando de uma área tão rica artística, cultural e etnograficamente como é a “Pequena África”.

Não é raro que projetos urbanos desse porte e natureza, com intensa atuação de empresas imobiliárias, usem esse modelo de “destruição criativa” (como já identificado por David Harvey) das características e identidades locais para a construção de novos equipamentos como grandes museus, centros culturais, torres altas e modernas e outros elementos de um vocabulário arquitetônico internacional sem muita relação com o passado e facilmente identificável e apropriável pelo capital internacional (Figura 15).

“Tanto faz se estamos em Dubai, Astana, Joanesburgo, Mumbai ou Rio de Janeiro: falamos a mesma língua, nos identificamos na mesma paisagem, estamos pisando o mesmo chão, abstrato, abstraído – e substituído – do território vivido por quem estava ali. (...), nada de modos de vida e de ser particulares: não é por acaso que os processos de despossessão são também

máquinas de aniquilamento, material e simbólico, e modos de vida.” (ROLNIK, 2015)



Figura 15: Imagem de venda do empreendimento TrumpTowers. Fonte: www.trumptowersrio.com

Parece inclusive bem sintomático desse empreendedorismo urbano que em um lugar carregado de história, passado e cultura afro-brasileira, se erga um museu de arquitetura pós-moderna de autoria de um arquiteto estrangeiro o qual se escolhe denominar “Museu do Amanhã”¹².

É nessa atmosfera de remoções arbitrárias pautadas por violações institucionais que se apresenta ainda mais urgente a proposta de viabilização de

¹² O projeto do Museu do Amanhã é de autoria do arquiteto espanhol Santiago Calatrava. A ideia de um grande museu na região já vinha desde a polêmica em torno da possível construção de uma filial do Museu Guggenheim, na gestão do então prefeito Cesar Maia, que depois de grande resistência popular acabou não se concretizando.

projetos de habitação social, como um ínfimo ganho social diante de um legado de desrespeito à cidadania.

3.4.2 O Porto Maravilha

As Operações Urbanas Consorciadas (OUC) surgem nos anos 70 nos Estados Unidos e na Europa como medida para compensar perdas de arrecadação das prefeituras em função do crescente desemprego e da crise fiscal. Surgem também como uma forma de flexibilização das rígidas legislações herdadas do urbanismo modernista funcionalista.

No Brasil, com o atual agravamento da crise fiscal e um arcabouço legal sem diálogo com a maioria da estrutura urbana e fundiária das novas metrópoles, as OUC surgem como modalidades muito bem vistas pelas administrações públicas das grandes cidades brasileiras.

A transposição de políticas urbanas de países centrais do capitalismo para realidades urbanas completamente distintas, como é o caso do Brasil e de outros países da periferia do capitalismo, deve ser analisada com cautela. A grande maioria das metrópoles brasileiras possui profundas carências de infraestrutura básica, além de questões fundiárias muito complexas e são marcadas por forte segregação social e espacial. Situação diferente da maioria das cidades da Europa e dos Estados Unidos onde as OUC vem sendo largamente implementadas.

Além desses aspectos, Maricato e Ferreira, em um texto sobre a análise dos casos paulistanos de OUC nos lembram ainda que:

“A transposição dessas experiências para o caso brasileiro não é automática, pelo simples fato de que aqui grande parte das populações de nossas grandes cidades está fora do mercado. Políticas públicas que se associem à iniciativa privada visando uma dinamização do mercado como alavanca para a revitalização urbana fatalmente atingirão somente parte da sociedade. Essa é uma questão estrutural. Não se trata de dizer que as operações consorciadas público-privadas não possam nem devam existir no Brasil. Trata-se, entretanto, de relativizar o seu papel como instrumento gerador de alguma democratização do espaço urbano, sobretudo quando elas forem entendidas apenas como uma forma de parceria e troca de contrapartidas com a iniciativa privada. Considerando a dimensão do mercado imobiliário legal entre nós, as ideias

neoliberais de fortalecimento do poder do mercado e diminuição do papel do Estado mostram-se completamente deslocadas. ” (FERREIRA, MARICATO 2002)

No entanto, em defesa das OUC, alguns gestores reforçam o caráter redistributivo do instrumento e seu papel na requalificação de áreas degradadas onde o projeto se insira. Maricato (2002) defende ainda, que um instrumento não é por natureza benéfico ou maléfico para o tecido urbano, e esse resultado dependerá da forma como será implementado pela gestão pública e principalmente do nível de controle social e participação nas decisões que terá a população local, maior interessada e atingida pelas mudanças decorrentes das operações urbanas.

Nesse aspecto especialmente é preciso estar sempre atento, pois não raro, muitos projetos são aprovados driblando as normativas de processos participativos.

“Não há alternativa eficaz sem controle social. O espaço urbano é uma construção social e a gestão do poder público não pode se restringir a uma normatização burocrática pois nesse caso, sem dúvida a eficácia (tendo em vista o interesse público e social) ficará comprometida. Essa foi uma das grandes falhas do urbanismo funcionalista cuja operação foi excessivamente centralizada pelo Estado.” (FERREIRA, MARICATO 2002)

No Brasil, o Estatuto da Cidade, descreve a Operação Urbana Consorciada, como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. (Estatuto da Cidade, Seção X, Art. 32, § 1º).

O Estatuto estabelece, ainda, que para aprovação das OUC, deverá ser desenvolvido o Plano de Operação Urbana Consorciada, onde se defina o limite da área atingida, um programa de ocupação para a região, programas de atendimento econômico e social à população e estudos de impacto de vizinhança. Além de explicitar os mecanismos de controle e participação social da sociedade civil durante todo o processo.

Muitos estudiosos vêm acompanhando as aplicações país afora do instrumento. São Paulo foi uma das cidades que primeiro e mais intensamente lançou mão das

OUC, trazendo exemplos para o debate público sobre a implementação desse tipo de operação.

Parte das críticas recai sobre a flexibilização que o instrumento permite das normas urbanísticas existentes. O que, dependendo da forma como for aplicado, pode gerar uma distorção e trazer efeitos nocivos para os tecidos urbanos. Outra parte das críticas ao texto do Estatuto da Cidade que aborda as OUC diz respeito à introdução dos controverso CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) na legislação nacional. Resumidamente, os CEPACs, são títulos oriundos da negociação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em áreas de Operação Urbana Consorciada.

“A outorga onerosa do direito de construir consiste na possibilidade de o Município estabelecer relação entre a área edificável e a área do terreno, a partir da qual a autorização para construir passaria a ser concedida de forma onerosa. Por exemplo: a relação 1 possibilita construir 1 vez a área do terreno, a relação 2, permite construir 2 vezes a área do terreno, e assim por diante.”
(OLIVEIRA, 2001)

Através da OODC a prefeitura aumentou o potencial de construção de imóveis da Região Portuária, área que atrai a atenção de investidores do setor imobiliário para projetos comerciais e residenciais. Investidores interessados em explorar esse potencial devem comprar Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs), títulos usados para custear operações urbanas que recuperam áreas degradadas nas cidades.

Todo valor arrecadado com a venda dos CEPACs é obrigatoriamente investido nas obras e serviços nos 5 milhões de m² da região, inclusive em áreas de preservação em que os imóveis não podem ter aumento de potencial (Figura 16).

Um dos reveses na aplicação do CEPAC é a possibilidade de que através da sua venda, se consolide espaço para o capital especulativo. Isso pode transformar projetos urbanos em grandes balcões de negócio da iniciativa privada, uma vez que os CEPACs só funcionam quando há expressiva valorização da área em questão, afinal se trata de um título de investimento. Entretanto, na maioria das vezes, a valorização imobiliária não caminha junto com investimentos em habitação social, aliás pelo contrário. O que se tem observado nos casos de OUC em São Paulo é que justamente

nas áreas foco das intervenções, as populações de baixa renda sofrem um processo de 'remoção branca' devido à valorização imobiliária (desejada e incentivada pelas CEPACS) e do aumento do preço da terra e do custo de vida.

No caso do Porto, a especulação é esperada e até comemorada pela gestão municipal, como fica claro em uma entrevista dada por Eduardo Paes ao jornal O Globo de 18 de março de 2014, quando, ao comentar o projeto Porto Maravilha ele diz: "E hoje, (o porto) é o lugar da cidade onde mais tem especulação imobiliária, mais do que a Barra, e graças a Deus é assim." (O Globo apud FAULHABER, 2015)

Nesse contexto, o modelo de Locação Social, se implementado corretamente, pode ser uma forma de favorecer a fixação da população local da região portuária mesmo diante da requalificação urbana engendrada pela OUC. Ao oferecer moradia com valor controlado de aluguel para um grupo de moradores de determinada faixa de renda, o programa pode impedir o progressivo aumento do preço dos aluguéis praticados na área de uma forma geral, brecando o processo especulativo e de gentrificação do local.

O Exemplo da Operação Consorciada Porto Maravilha guarda algumas diferenças dos modelos de OUC adotados no restante do país, especialmente São Paulo e Recife. No Porto Maravilha, todos os CEPACS foram oferecidos em leilão, e arrematadas pelo FGTS através do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FIIPM).

Ao arrematar o lote de CEPACS, o FGTS injetou toda a verba necessária para a viabilização das obras de requalificação urbana do Porto, sendo essencial para o projeto da operação urbana. Além disso, tornou o Porto Maravilha um negócio mais atraente para o investidor privado, uma vez que assumiu os riscos da operação.

No caso do Porto Maravilha, alguns trabalhos acadêmicos apontam para uma deturpação no uso dos instrumentos, uma vez que os estudos de impacto de vizinhança foram considerados insuficientes e incompletos. Também há autores que criticam o fato de uma alteração tão drástica dos parâmetros urbanos como gabarito e uso do solo terem sido alterados sem uma ampla discussão pública.

"Apesar do discurso da crise fiscal e da capacidade do setor privado de empreender – atraindo capitais, assumindo riscos, introduzindo competitividade e eficiência -, as PPPs urbanas são, em geral, voltadas a megaprojetos de

desenvolvimento urbano e, quase sem exceção, conduzidas e financiadas pelo Estado. Os riscos são assumidos pelo Estado, que geralmente também é o responsável por cobrir os déficits quando ocorrem.” (ROLNIK, 2015)



Figura 16: O que são CEPACs. Fonte: CDURP(2015)

Através dessa medida, grandes lotes de terra pública são entregues à iniciativa privada, que dará usos mais lucrativos e passíveis de serem apropriados pelo capital financeiro. No entanto é nesse processo que terras bem localizadas e com grande potencial de abrigarem empreendimentos de habitação social, resgatando a função pública da terra, são apropriadas pelo capital financeiro e a partir daí, precisam gerar lucro, característica mais aplicável a prédios comerciais, hotéis de alto padrão ou shoppings centers.

Não raro, essas terras foram ocupadas por famílias de trabalhadores pobres, por se localizarem próximas aos centros e a postos de trabalho, exatamente como ocorre nos bairros da Zona Portuária, e para repassar essas terras para a iniciativa privada, é necessário desocupá-las. É aqui que faz-se necessário um paralelo com as intensas remoções da gestão de Sérgio Cabral do PMDB no estado do Rio e o interesse por trás do projeto do Porto Maravilha.

“É na diferença entre o que é pago para seus ocupantes para “liberar” a terra e a expectativa de seu rendimento futuro que reside a base do sucesso dessa forma de urbanismo especulativo. A maior desvalorização possível na aquisição dessas terras é, portanto, um elemento central do seu “sucesso”. “ (ROLNIK, 2015)

4 PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO PORTO MARAVILHA (PHIS PORTO)

4.1 DESCRIÇÃO DO PLANO

O PHIS Porto nasceu da obrigatoriedade imposta pela Instrução Normativa nº 33 (IN nº33) do Ministério das Cidades de estabelecimento de Plano de Habitação de Interesse Social para as OUC que dispusessem de recursos do FGTS.

“A elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social da Operação Urbana Consorciada segue as diretrizes e normativas do Ministério das Cidades e deve consolidar a Política Municipal de Habitação seguindo as diretrizes do SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores e os Planos Plurianuais Locais.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

A IN nº33 orienta que a elaboração do PHIS seja realizada de forma participativa no prazo de até seis meses após a aprovação do aporte de recursos do FGTS. O PHIS deve conter informações como: a definição qualitativa e quantitativa da demanda por habitação, o levantamento de áreas e imóveis disponíveis para implantação de empreendimentos habitacionais, a definição de zonas de especial interesse social (ZEIS) visando a permanência da população dessas áreas, além de estratégias variadas de provisão habitacional visando atender satisfatoriamente à demanda por habitação da área.

O PHIS-Porto é dividido em três partes: a Metodologia, onde são descritas as etapas da elaboração do Plano, pelo Diagnóstico elaborado pelo IPP que traz uma avaliação da atual situação habitacional da área, além do Plano de Ação, onde se estabelecem as propostas, prazos e aportes financeiros das políticas de HIS.

Para gerir o processo de elaboração do Plano foi instituído um Grupo de Trabalho (GT) através do Decreto 40.140. O grupo é composto por representante e suplente dos seguintes órgãos municipais: CDURP, IPP, SMH, SMU e Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH). A coordenação fica a cargo da CDURP e o grupo conta ainda com a colaboração de grupos como o Pacto do Rio e consultoria técnica do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), do Sebrae RJ e do o Observatório

de Metr p les, vinculado ao IPPUR/UFRJ além de audiências populares com representantes da sociedade civil organizada e moradores das áreas.

A Proposta Metodológica apresenta ainda os princípios e diretrizes orientadores do plano, os marcos legais que incentivam a produção de habitação de interesse social, os objetivos e metas a cumprir e as formas de organização dos processos participativos e do desenho das propostas.

4.1.1 Diagnóstico

Para embasar a elaboração do PHIS, foi desenvolvido um diagnóstico pela equipe do Instituto Pereira Passos (IPP), onde são apresentadas as características socioeconômicas e demográficas da população da AEIU e de bairros do entorno imediato do Porto Maravilha. (Centro, Cidade Nova, São Cristóvão e Praça da Bandeira). Através desse documento,   possível traçar um perfil não são da população que reside na área, como também uma análise da morfologia urbana da área, através de mapas de uso e ocupação do solo, gabaritos, mapa viário e modais de transporte.

“O Censo Demográfico de 2010, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi a principal fonte dos dados utilizados, especialmente para analisar os aspectos demográficos, socioeconômicos (com exceção dos dados de paisagem empresarial), condições de ocupação e características dos domicílios e da priorização de atendimento populacional. Também foram utilizados os dados de população e de rendimento do Censo de 2000 para a realização de análises comparativas. Cabe ponderar que, em função de mudanças metodológicas da pesquisa e dos limites geográficos dos setores censitários entre os anos de 2000 e 2010, tivemos de realizar alguns ajustes para viabilizar a correta comparação dos dados.” (IPP, 2015)

Vale ressaltar que, ao utilizar dados até 2010, a pesquisa não apresenta as mudanças mais recentes ocorridas em função das intervenções do Porto Maravilha e da instalação da UPP da Providência. Alguns moradores e lideranças populares da região relataram em entrevistas que já   possível sentir os efeitos do processo de ‘encarecimento’ geral dos serviços na área e, especialmente, do valor dos aluguéis, fato que já vem causando a expulsão de moradores antigos e alterando o perfil

socioeconômico da região portuária. Além, é claro, das remoções executadas pela própria prefeitura, nos anos seguintes ao lançamento da OUC em 2009.

Os dados a seguir foram retirados do Diagnóstico realizado pelo IPP no âmbito da realização do PHIS:

- Densidade Demográfica

Segundo o Censo de 2010 do IBGE, a AEIU do Porto tinha uma população de 29.953 pessoas, 14.609 homens e 15.344 mulheres, em 10.098 Domicílios Particulares Permanentes (DPP) - dos quais 5.261 tem homens como responsáveis e 4.799 estão sob responsabilidade de mulheres.

A área possui densidade média entre 2 e 3 moradores por domicílio (Figura 17), sendo uma das regiões de menor densidade populacional da cidade. Dentro dos limites da AEIU, as favelas são as áreas com maior densidade domiciliar, chegando a localidade conhecida como Pedra Lisa a apresentar uma média de 5 moradores por domicílio.

A análise os dados do Censo de 2000 e 2010 permite notar que a região apresenta tendência de aumento de número de moradores por DPP. Em especial o bairro do Santo Cristo onde esse aumento chegou a mais de 100%.

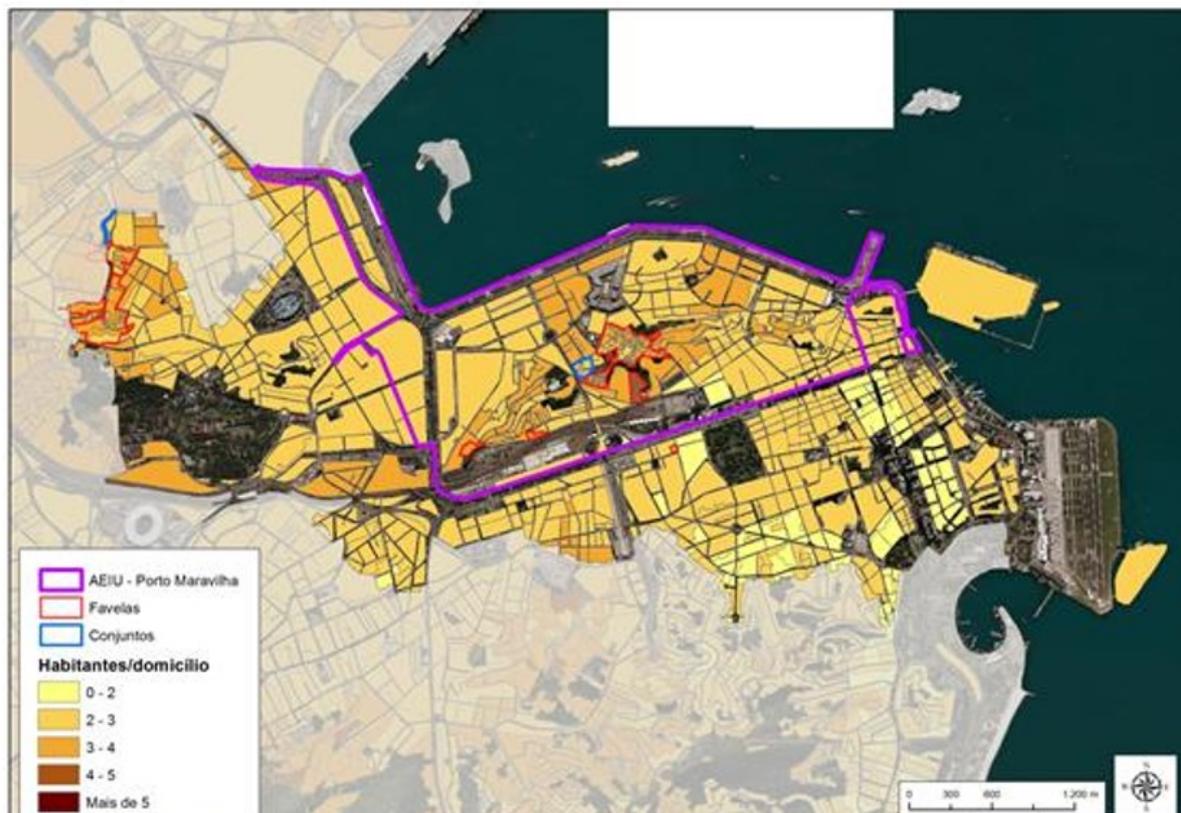


Figura 17: Densidade domiciliar (hab/dom) por setores censitários. Fonte: IBGE, 2010

- Sexo e idade

A pirâmide etária da região aponta uma população relativamente jovem (maior parte formada por pessoas de 20 a 34 anos) com predominância de mulheres sobre homens (51% a 49%) especialmente a partir dos 60 anos, onde a predominância tende a aumentar. O estreitamento da base apresenta tendência de envelhecimento da população (Figura 18).

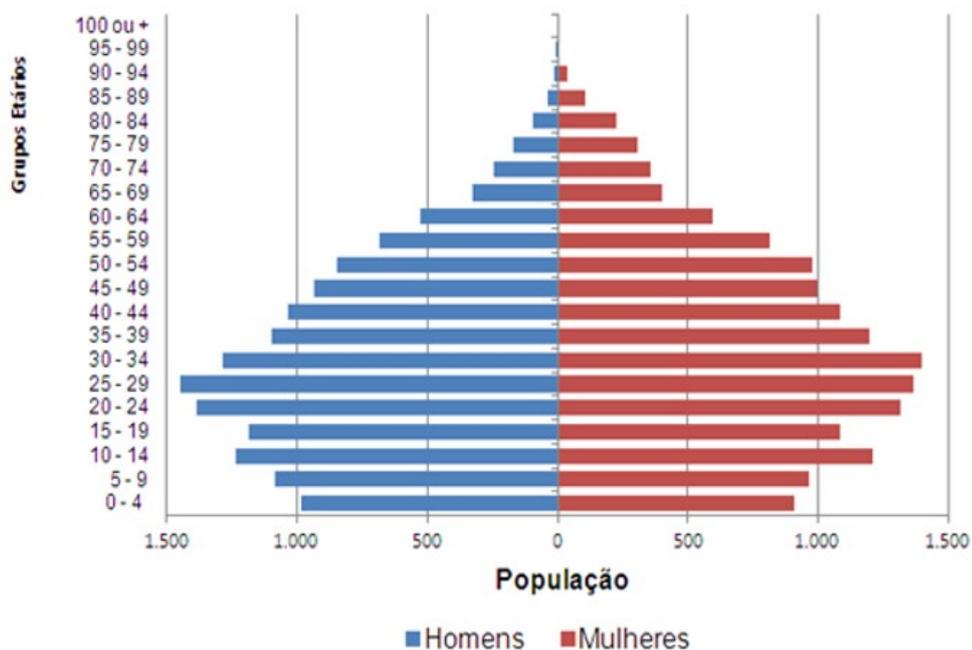


Figura 18: Pirâmide Etária. Fonte: IBGE, 2010.

- Uso do Solo

O uso predominante na área é residencial, comércio e serviços aparecem em seguida. Também há ampla oferta de transportes (barcas, metrô, trem e ônibus) e áreas de lazer. Esses dados contribuem para a estratégia de adensamento da região com novas unidades residenciais (Figura 19).

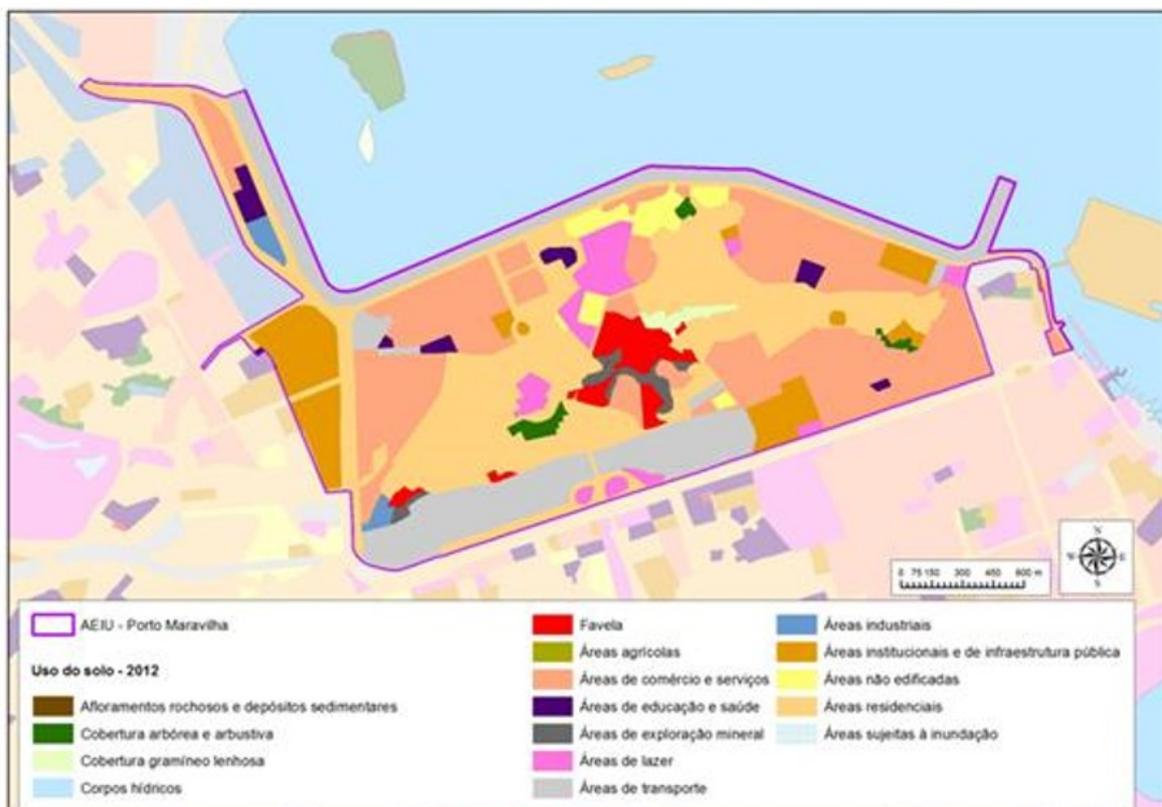


Figura 19: Uso do Solo. Fonte: IPP(2015)

Sobre o padrão de ocupação do solo é interessante notar como as sucessivas alterações de uso e os recorrentes aterros conformaram a região. Na Figura 20 é visível o contraste entre a ocupação de um lado e outro da Rua Sacadura Cabral, que antes dos aterros era a linha do litoral. (WERNEK,2016) De um lado os lotes estreitos e fundos, ocupados integralmente por sobrados justapostos, característicos da ocupação portuguesa. Do outro uma malha com ruas mais largas e regulares, lotes maiores, ocupados por grandes edifícios institucionais as instalações portuárias com seus grandes galpões.



Figura 20: Contraste entre o parcelamento do solo de um lado e outro da Sacadura Cabral. Fonte: Abreu, 2013.

Há ainda o parcelamento decorrente da ocupação informal de áreas de favelas, como a Providência, gerando uma malha bastante reticulada, irregular e com sistema viário composto por ruelas e becos estreitos.

- Índice de Desenvolvimento Social

O Índice de Desenvolvimento Social (IDS) é um índice desenvolvido pelo IPP e composto por oito indicadores referentes tanto à condição dos domicílios quanto à situação de seus ocupantes. Na Região ele varia entre baixo (0,225 - 0,545), intermediário (0,546 - 0,649) e alto (0,650 - 0,918). Mas a maior parte da área apresenta IDS intermediário tendendo a baixo (0,55) e em todas as favelas o IDS é baixo.

De uma forma geral o IDS da Região Administrativa I onde a AEIU do Porto está inserida, regula com o índice do município do Rio de Janeiro. Porém as favelas e alguns bairros da AEIU apresentam índices abaixo do padrão da cidade do Rio. É ainda importante ressaltar que em bairros como como Santo Cristo e Saúde houve queda de

até 3 pontos no IDS, enquanto o índice do município e da I RA se manteve estável no mesmo período.

“Segundo a faixa de renda, aproximadamente 6% dos DPP não possuem renda domiciliar, cerca de 88% possuem renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos e outros 6% possuem renda familiar maior que 3 salários mínimos. No entorno da AEIU do Porto, cerca de 3% dos DPP não possuem renda domiciliar, enquanto aproximadamente 62% possuem renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos (SM) e 28,5% possuem renda maior que 3 salários mínimos.” (IPP, 2015)

Os dados sobre faixa de renda são especialmente importantes pois apresentam o perfil da população à qual os programas de habitação social devem priorizar o atendimento. Portanto é necessário que as políticas habitacionais praticadas na área estejam voltadas para atender uma população com renda de zero a três salários mínimos.

Outro dado sobre a população da região que chama bastante atenção é o referente à escolaridade. Segundo os censos de 2000 e 2010, a taxa de analfabetismo na AEIU é bem acima da média para o município, especialmente no intervalo entre 18 e 29 anos. Esse dado indica uma vulnerabilidade na faixa de população economicamente ativa e deve ser levado em conta em projetos de ampliação da rede pública de ensino e em políticas de inclusão sócio produtivas.

- Caracterização da Oferta Habitacional

O Diagnóstico traz um importante estudo sobre o perfil de ocupação habitacional da região, através do qual é possível identificar, por exemplo, que o índice de DPPs alugados na AEIU (40%) é bem maior que o mesmo percentual para a cidade do Rio (20%). O que mostra uma tradição de locação na área, dado importante para a implementação da política de Locação Social. A quantidade de imóveis alugados, contudo, é menor nas áreas de Favela, seguindo uma tendência geral na cidade.

Outro índice útil na definição de uma política habitacional para a área, é a estimativa de número de domicílios alugados por famílias com renda até R\$1.600,00. Esses casos são considerados de vulnerabilidade e fazem parte dos critérios de priorização do MCMV em faixas de maior subsídio para financiamento da casa própria.

“A percentagem de DPP alugados com renda total entre R\$1,00 e R\$1.600,00 na AEIU do Porto, 36%, é maior do que na cidade como um todo, onde 23% dos imóveis onde vivem famílias nessa faixa de renda são alugados, mas menor do que em seu entorno, em que essa proporção é de 45%. Dentro da AEIU do Porto, destaca-se o bairro da Saúde, que se assemelha ao entorno da área da OUC, também com 45% dos imóveis alugados para essa faixa de renda.” (IPP,2015)

É importante observar que a situação do entorno da área da AEIU é ainda mais crítica, portanto é preciso levar em conta que a oferta de unidades para locação com preço subsidiado de uma política de Locação Social, pode atrair parte dessa demanda para a área e deve ser dimensionada prevendo isso.

Com relação ao acesso à infraestrutura, a maior parte da AEIU (95 a 100%) é atendida por serviços como: esgotamento sanitário adequado, abastecimento de água, coleta de lixo e energia elétrica. Nas áreas de AEIS, os índices são mais baixos, mostrando que o lugar ideal para disponibilizar novos empreendimentos habitacionais deve ser fora das áreas de AEIS.

- Novo Zoneamento

Dentro do contexto da Operação Urbana, e para estimular a implantação de novos equipamentos e empreendimentos que pretendem dar novas características e usos para a Zona Portuária, o Zoneamento foi alterado. Através da LC 101/2009 novos usos são previstos e estimulados, a lei altera também o gabarito de algumas áreas chegando a permitir até 50 pavimentos construídos.

É curioso notar que no encarte impresso do PHIS Porto não aparece o mapa do novo zoneamento previsto, apenas o antigo e algumas referências às transformações permitidas pela LC. Tampouco na LC existe algum mapa com as alterações de uso indicadas. Só há mapas com as alterações de gabarito máximo proposto para a região (Figura 21), que em alguns setores chega a 50 pavimentos.



Figura 21: Gabarito máximo por subsetor. Fonte: CDURP(2015)

A proposta de novo zoneamento que altera o anterior contido no Plano Diretor do Rio de Janeiro, vem sendo bastante criticada dentro da academia e pela sociedade civil organizada, que consideram que mudanças de tamanha magnitude deveriam ter sido apresentadas e discutidas em audiências públicas conforme é obrigatório que se faça para aprovação do Plano Diretor da cidade. A falta de diálogo e a blindagem do controle social nessa importante etapa do projeto, só reforçam a sensação de que a operação urbana está mais comprometida em criar uma área propícia à reprodução do capital do que em elaborar um zoneamento voltado às demandas da população local.

4.1.2 Metas

O plano destaca as seguintes metas:

- Produzir pelo menos 10.000 Unidades de Habitação de Interesse Social, sendo 5.000 unidades produzidas segundo detalhado neste plano e outras 5.000 como meta a ser alcançada no desenvolvimento do mesmo, na medida em que se viabilizarem recursos para o alcance desta meta, tendo por diretriz garantir que o crescimento populacional da região Portuária seja acompanhado da produção populacional de habitação de interesse social.

- Ofertar no mínimo 1.500 imóveis residenciais para aluguel para famílias enquadradas nas faixas 1, 2 e 3 do MCMV e 250 imóveis comerciais para aluguel para negócios tradicionais e populares a preços subsidiados.
- Subsidiar a reforma, ampliação e recuperação de aproximadamente 2.500 unidades habitacionais de famílias de baixa renda.
- Regulamentar, elaborar e implementar o Plano de Urbanização das AEIS do Morro da Providência, São Diogo, Pedra Lisa e Moreira Pinto • Garantir a oferta de equipamentos comunitários para população atual e futura da região em consonância com o ritmo do adensamento populacional.
- Promover a geração de emprego e renda por meio da qualificação profissional, da inserção no mercado de trabalho e do apoio aos micro e pequenos empreendedores.” (CDURP, 2015)

4.1.3 Processo Participativo

Em observação às determinações da IN nº33, foi definido um calendário de reuniões e audiências públicas para a elaboração do PHIS. Em formato mais expositivo do que consultivo, os encontros foram divididos por temas relacionados às propostas presentes no Plano. Ao fim das Audiências Públicas, a população que participou do processo pleiteou uma Conferência popular para a aprovação do conteúdo do plano. Durante a conferência o plano foi aprovado por votação popular dos presentes (Figura 22).

Segundo a CDURP, as audiências públicas contaram com a presença média de 260 pessoas, em sua maior parte moradores da região, e representantes de 35 entidades da sociedade civil.

Além da exigência para aprovação popular do PHIS, a pressão social também fez aumentar o número de unidades objeto do plano, de 5 mil iniciais, elas foram ajustadas para 10 mil unidades.

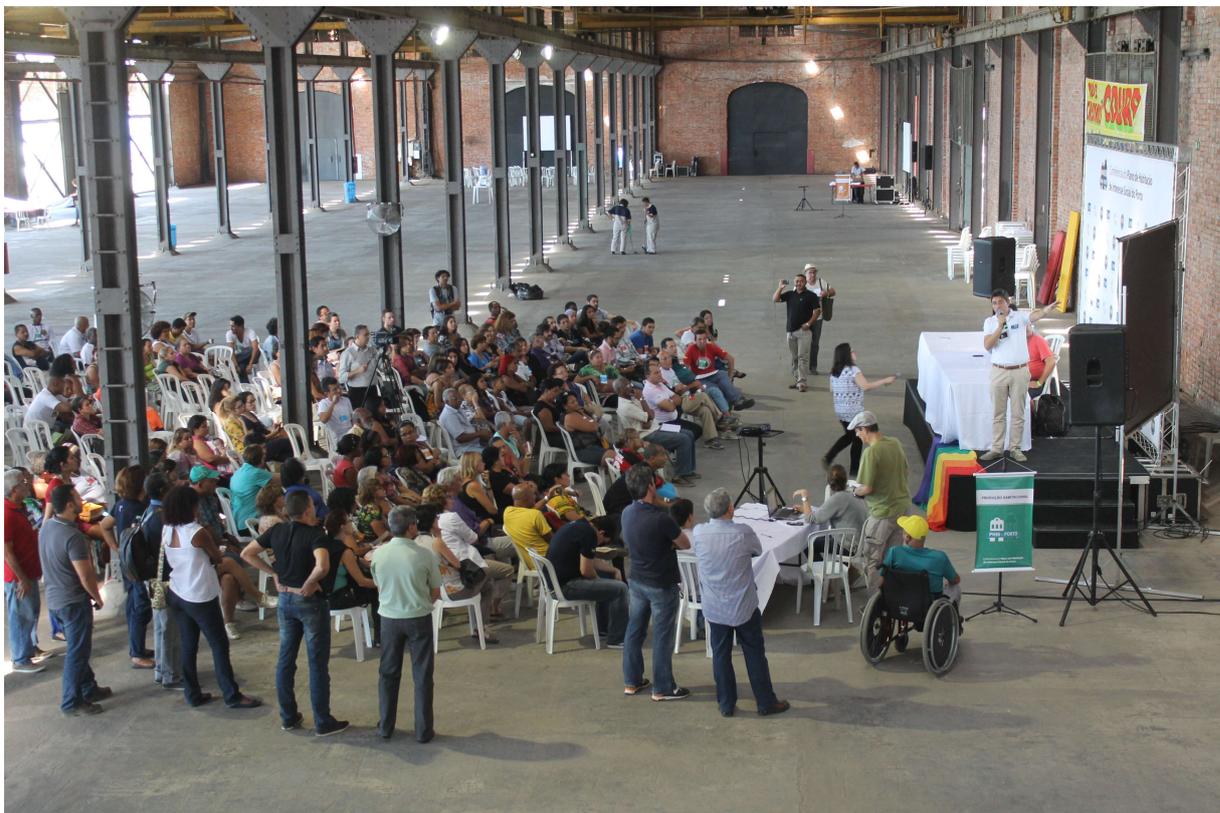


Figura 22: Conferência do PHIS na Gamboa Fonte: CDURP(2015)

4.1.4 Plano de Ação

O Plano de Ação elenca as propostas de habitação de interesse social para a área, e traz, além da descrição de cada uma delas, os prazos e os recursos estimados para colocar em andamento as políticas.

Além da Locação Social (a ser apresentada adiante com mais detalhes) o Plano de ação inclui as seguintes propostas:

- Levantamento fundiário

Consiste em identificar junto aos órgãos competentes, a propriedade de imóveis disponíveis para projetos de HIS e sua situação de titularidade. Essa etapa é importante pois apresenta quais imóveis públicos estão disponíveis para serem transformados em moradia e quais procedimentos de transferência de propriedade devem ser aplicados.

Também está previsto o estabelecimento de um Termo de Cooperação entre a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e a CDURP/Município, que objetiva agilizar a transferência de imóveis para fins de HIS.

O diagnóstico do PHIS traz um mapa com a identificação de imóveis de interesse habitacional e imóveis desapropriados identificados pelo Programa Novas Alternativas/SMH e a serem cedidos pela SPU (Figura 23).

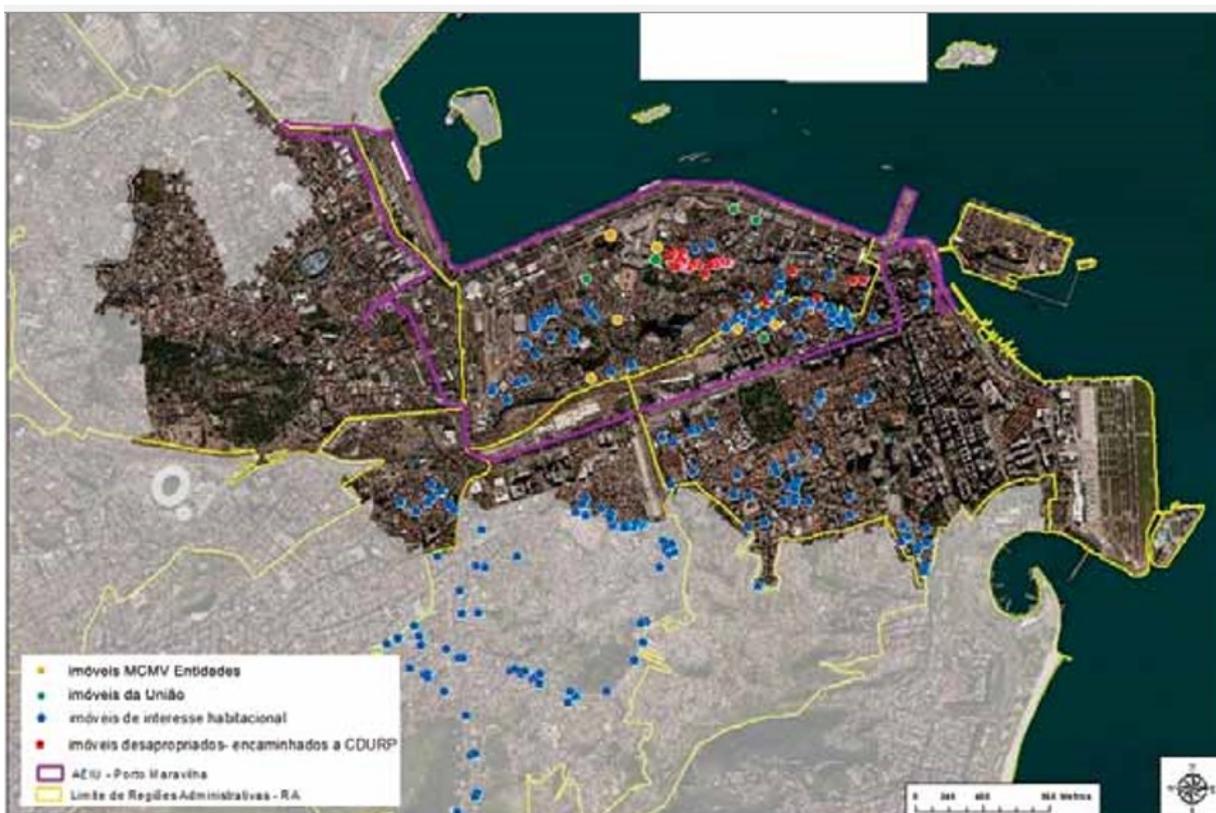


Figura 23: Mapa de Imóveis passíveis de integrar a política de HIS Fonte: SMH, 2015

No mapa fica visível que a área é farta em imóveis públicos bem localizados e passíveis de ser transformados em moradia, precedente importante para balizar uma política de Locação Social fundamentada na oferta pública de imóveis rentistas.

- Apoio aos projetos de autogestão

O Apoio se define em três eixos: Cessão de imóveis, Apoio institucional e Elaboração de projetos e licenciamento.

Os empreendimentos definidos como “Autogestão” dão conta de ocupações urbanas em imóveis abandonados. Na área hoje existem várias ocupações, e desde o início do projeto Porto Maravilha, muitas já foram desocupadas.

O PHIS prevê que 20% do total de unidades do Plano seja destinado à essa categoria. Também é previsto que os projetos de reforma e novas unidades sejam

viabilizados através da vertente MCMV Entidades, que diferente da versão convencional do programa, prioriza a participação de movimentos populares na elaboração do projeto e execução das obras.

Segundo a CDURP, existe disponível e já desapropriado pelo Município, um estoque de imóveis com capacidade de gerar 500 unidades habitacionais. Além de 252 unidades em três empreendimentos de autogestão que estão em imóveis cedidos pelo poder público.

É oportuno ressaltar que uma das primeiras medidas do presidente interino Michel Temer no governo federal foi o cancelamento de todas as unidades contratadas pela modalidade Entidades do MCMV. Segundo coluna de Ermínia Maricato no site da revista Carta Capital:

“A pressa em acabar com a única modalidade sem formato adequado aos interesses do mercado, no Minha Casa Minha Vida mostra um viés ideológico cruel e revelador. Essa modalidade abre possibilidades de melhores projetos de arquitetura e engenharia por meio de assessorias técnicas, prevista em lei, além de permitir à própria comunidade construir o empreendimento no todo ou em parte.” (MARICATO, 2016)

Os cortes em vários programas sociais do governo criam um clima de tensão, especialmente para as famílias em situação de maior vulnerabilidade social.

- Contratação da produção de habitações

São previstas contratações de imóveis de pequeno, médio e grande porte, na área portuária ou em qualquer área da cidade. São estimados recursos do Tesouro Municipal (R\$30 milhões), do Orçamento Geral da União (OGU) (R\$500 milhões) e outras possíveis fontes a estudar: Recursos de agências de fomento e cooperação internacional, recursos da OUC Porto Maravilha, e contrapartidas das obrigações de empreendimentos imobiliários.

Essa modalidade representa 60% das 10mil unidades do PHIS, atendendo a perfil de 0 a 3 salários mínimos (40%) e de 3 a 6 salários (20%).

Nessa parte do PHIS está descrita a ‘Cota de Solidariedade’ avanço legal cuja proposta de regulamentação, prevê:

“1 – A construção de empreendimentos habitacionais na cidade do Rio de Janeiro acima de 200 unidades deverá estar vinculada à construção de 20% do

total produzido em próprios municipais selecionados pelo Município na área central da cidade. Ressaltando que em empreendimentos situados na Região Portuária a cota poderá ser diferenciada em até 30%. 2 – A doação de um percentual do valor dos terrenos dos empreendimentos comerciais localizados na Área de Planejamento (1 – AP1) com área total edificável (ATE) superior a 20 mil metros quadrados.” (CDURP, 2015)

- Provisão de equipamentos solidários e inclusão sócioprodutiva

O Plano prevê a garantia da oferta adequada de equipamentos públicos baseado em um acompanhamento das famílias de baixa renda e suas necessidades, ampliando os serviços existentes ou criando novas vagas nos serviços de saúde, educação etc. Também menciona a inclusão prioritária de trabalhadores da região nas cadeias sócioprodutivas com efeitos sobre a geração de renda da comunidade da região através de programas já em andamento como o Porto Maravilha Cidadão e o Porto Maravilha Cultural.

- Melhorias habitacionais e assistência técnica

Baseado na Lei Federal da Assistência Técnica (nº11.888/2008), o Plano visa promover melhorias habitacionais por meio de intervenções arquitetônicas nas residências a fim de alcançar melhores condições de habitabilidade, segurança e higiene das residências. O público alvo é composto de famílias com orçamento até 3 salários mínimos moradores de áreas de especial interesse social.

O PHIS se compromete com a oferta de assistência técnica para um total de 2.500 unidades, atuando na reforma, ampliação, recuperação e orientação processos de autoconstrução com apoio técnico para desenvolvimento de projeto.

O valor previsto para a modalidade é de R\$25 milhões, que virão de recursos financeiros da União aos Municípios através do FNHIS, além de se estudar recursos adicionais oriundos do orçamento municipal, de instituição de fomento ou de órgãos de cooperação internacional.

- Regularização Urbanística e Fundiária de AEIS

O escopo da regularização urbanística e fundiária consiste essencialmente em reconhecer e garantir a segurança da posse do morador de áreas de ocupação irregulares como as favelas da região. A partir de uma pesquisa fundiária dos lotes em que se encontra a AEIS é possível determinar o melhor instrumento a ser aplicado. Em áreas públicas pode ser utilizada a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), enquanto em áreas privadas pode-se aplicar o Auto de Demarcação Urbanística, Título de Legitimação de Posse ou a Desapropriação.

Atualmente, já está em andamento o Plano de Urbanização do Morro da Providência e se pretende elaborar e implementar ainda os Planos de Urbanização da Favela Pedra Lisa, São Diogo e Moreira Pinto.

O PHIS também faz menção à um instrumento importante do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro chamado 'AEIS tipo 2' que figura no Estatuto da Cidade como 'Zeis de Vazios' e que se referem a vazios urbanos ou áreas subaproveitadas da cidade que tem potencial de aproveitamento como HIS.

- Locação Social

O Programa de Locação Social (LS) do PHIS tem como objetivo oferecer imóveis para aluguel a famílias de baixa renda a valores subsidiados como garantia do direito ao acesso à moradia. Previsto para ser implementado nos bairros centrais da cidade (Centro, Saúde, Gamboa, Santo Cristo e Lapa), ele também deverá servir como instrumento de regulação dos preços de aluguel praticados em toda circunvizinhança. Auxiliando também no melhor aproveitamento da estrutura urbana e do estoque imobiliário existente através do adensamento da região.

O público alvo do programa é formado por pessoas que trabalhem ou estudem no centro, na região portuária, ou área vizinha, pertencente a famílias das faixas 1, 2 e 3 do MCMV. Estão destinadas 60% das 1500 unidades para a faixa 1, 20% para a faixa 2 e 20% para a faixa 3. Além de 250 unidades destinadas a Locação Social para comércios, pequenos empreendimentos culturais ou negócios populares e tradicionais. Gerando, assim, maior diversidade social e de usos do programa.

Embora a Locação Social esteja prevista e descrita no Estatuto da Cidade, ela precisa ser regulamentada através de projetos de lei para poder ser finalmente implementada. Uma das ações do Programa é a aprovação na Câmara do Projeto de Lei para criação do mesmo. Até o momento da finalização desta pesquisa, o Projeto de Lei Municipal número 1445/2015 de 26 de agosto de 2015 ainda tramitava na Câmara aguardando aprovação. Após aprovação do PL, será necessária a criação de instrumentos legais definidos pela lei para implementação do Projeto de LS.

Também estão previstas ações como:

“Definição das Regras e critérios de destinação dos imóveis, captação de recursos, aplicação dos subsídios, definição da demanda, regras de contratação entre locador e locatário. Para o acompanhamento do programa de Locação Social, o conselho gestor do fundo municipal de habitação de interesse social fica responsável por criar o GT com a participação de representantes de moradores e das organizações da Sociedade Civil(...) Esta ação terá início imediatamente após a aprovação do Projeto de Lei e terá duração de até seis meses.” (CDURP, 2015)

Os recursos identificados para implementação do programa foram orçados em R\$ 9 milhões ao ano, serão administrados através do Fundo de Investimentos para Implantação do Programa de Locação Social (a ser criado) e tem, segundo o PL em tramitação na câmara, as seguintes fontes:

- Tesouro Municipal, do Estado e da União Federal;
- Fundo Municipal de Habitação de Interesse social;
- A alienação de imóveis por meio de permuta física e/ou financeira;
- Contrapartidas do setor privado por meio de permuta física e/ou financeira;
- Financiamentos públicos;
- Órgãos de cooperação internacionais e multilaterais.

O PL também define que os subsídios a serem aplicados se dividem em três tipos: Desconto no preço do aluguel de imóvel pertencente ao Município ou ao órgão gestor do Programa, repasse ao locatário social ou repasse ao locador. Deixando, no entanto, a definição do valor e da forma de aplicação dos subsídios a ser estabelecidos pelo Poder Executivo após a publicação da Lei.

4.2 ANÁLISE DO PLANO

A Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio vem sendo tema de muitos estudos, artigos e teses desde seu lançamento em 2009. Muito se questiona sobre sua importância e seu legado no cenário urbano e social. Nas audiências para apresentação dos projetos que fazem parte do programa de requalificação urbana do Porto Maravilha, a população presente era apresentada a versões diferentes a cada encontro, o que dificultava a compreensão do processo decisório e participativo. O zoneamento finalmente apresentado e que altera o plano diretor da cidade, construído e aprovado com discussão popular, é aprovado sem participação popular efetiva. (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015)

Enquanto as áreas reservadas aos CEPACs e às grandes torres empresariais de 50 andares já estão definidas, um importante instrumento de política de HIS citado no PHIS: a demarcação de áreas de especial interesse social em áreas vazias, não chega a esse nível de detalhamento, não sendo indicado que lotes ou imóveis poderão ser definidos como AEIS.

O PHIS, que foi elaborado para atender a uma Instrução Normativa do Ministério das Cidades, deveria ser um dos instrumentos norteadores do projeto Porto Maravilha desde sua concepção a fim de garantir uma requalificação urbana socialmente responsável. Porém o instrumento só foi aprovado mais de cinco anos após o início do projeto, mostrando uma arriscada inversão de prioridades no processo.

O plano apresenta um importante diagnóstico que além de informações socioeconômicas da população da área, traz dados sobre a região, como oferta de equipamentos públicos e mobilidade. Porém, a maioria dos dados demográficos tem como referência os Censos de 2000 e 2010, enquanto as maiores transformações causadas pela implantação do Porto Maravilha são posteriores a essa data, como as inúmeras remoções perpetradas pela prefeitura retirando centenas de famílias da área do porto e o encarecimento dos aluguéis identificado pelo índice FipZap.

O levantamento fundiário mostra que seria possível atender mais da metade das 10 mil unidades do PHIS apenas reformando ou reabilitando imóveis existentes. Segundo o levantamento há 357 imóveis na região portuária e circunvizinhança com potencial para ser utilizados para a produção de HIS, viabilizando 5.100 unidades

residenciais e 227 unidades comerciais. No entanto, dentro da descrição das várias modalidades do plano (provisão habitacional, Locação Social e autogestão) não se amarra a vinculação das propostas ao uso desses imóveis, perde-se, assim, a chance de garantir e assegurar o aproveitamento desses imóveis prioritariamente para a oferta de HIS.

No item sobre provisão de habitação de interesse social, o PHIS considera usar recursos do MCMV para atender a demanda do Porto com unidades fora da região portuária. O que é bastante preocupante, uma vez que pode reforçar a lógica equivocada de oferta de HIS em áreas periféricas e/ou desprovidas de infraestrutura urbana satisfatória. A ideia de elaborar um PHIS para a região do projeto Porto Maravilha está embasada justamente no argumento de prover HIS de qualidade adensando uma área central estruturada e com fartura de serviços e oportunidades de trabalho e estudo para famílias pobres.

Sobre a proposta de Locação Social do PHIS, alguns aspectos devem ser observados com cuidado. Tanto no texto do PHIS, quanto no texto do PL 1445/2015, não se define a modelagem financeira nem institucional a ser empregada no programa. Sobre a modelagem financeira faltam dados, por exemplo, sobre como funcionaria os, quais seriam suas fontes de recurso permanente e como seriam definidos os repasses de subsídio tanto para o locador quanto para o locatário.

Sobre a modelagem institucional, falta determinar o organograma de funções de cada instituição envolvida no processo, especificando o escopo de cada uma delas. Identificar quem coordena, quem gerencia e quem administra o processo é de suma importância para que o programa funcione adequadamente.

Também seria importante identificar os imóveis passíveis de serem transformados em unidades para locação. Como visto anteriormente, existem muitos imóveis disponíveis na área para esse fim.

Outro ponto muito questionado por moradores e lideranças que participaram das audiências e dos processos participativos do PHIS é que não existe a definição de uma estratégia de controle social prevista para os processos de implementação e funcionamento das modalidades. Embora tenha havido participação no processo de elaboração do PHIS (intenso e rico segundo a CDURP e insuficiente e pouco

expressivo para os movimentos sociais e lideranças entrevistadas) esse processo não implica numa continuidade durante as próximas etapas do projeto.

Mesmo com algumas lacunas e inconsistências, é importante identificar alguns avanços do plano e que devem ser acompanhados para que sejam implementados integralmente. A proposta de adensamento da área levando em conta a diversidade de usos e faixas de renda presente no plano é bastante apropriada. Destaque-se aqui a valorização de pequenos e microempresários de atividades populares e tradicionais. Assim como a intenção de elaborar um projeto de lei para regulamentar a Cota Solidária, reivindicação histórica dos movimentos sociais por moradia, que vincula a aprovação de qualquer empreendimento no município do Rio com mais de 200 unidades à produção de unidades na área central.

A inclusão da proposta de Locação Social, inédita no município e pouco usada no país, também é um importante avanço. Especialmente para servir de exemplo e incentivo para outras prefeituras do país. Priorizar moradores da área, estudantes e trabalhadores que atuam no centro e circunvizinhança é uma forma de tornar o programa de locação economicamente sustentável.

4.3 PROPOSTAS DE READEQUAÇÃO DO PLANO

O Porto Maravilha é um recorte que apresenta formas de ocupação e características urbanas bem diversificadas, por isso existem várias formas possíveis de Locação Social para a área. Tanto no que tange à escala (unidades pontuais e dispersas ou condomínios só de LS) quanto no que diz respeito à propriedade (unidades privadas ou unidades públicas). Dessa forma seria possível ampliar o parque para locação de diferentes maneiras, atendendo a demandas específicas.

A Figura 24 sintetiza as variáveis mais adotadas de Locação Social e serviu como balizadora para a elaboração das propostas que seguem.

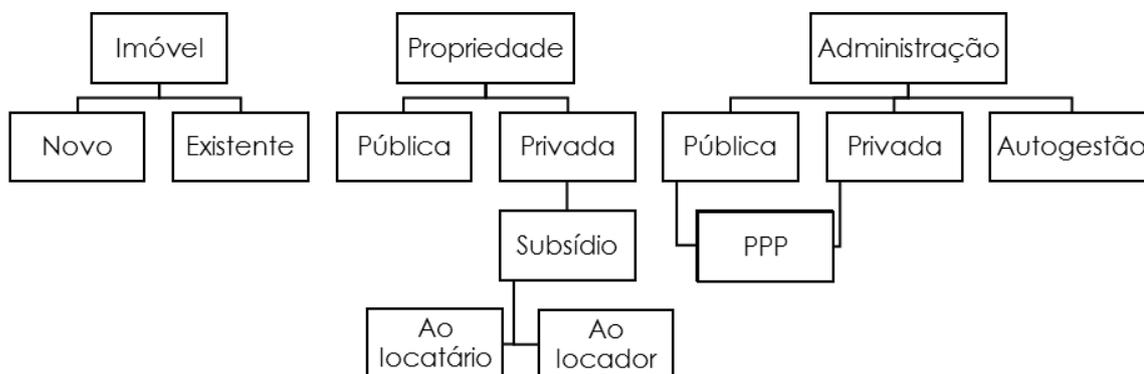


Figura 24: Variedades de programas de LS. Fonte: a autora

Uma das primeiras propostas deste trabalho é alterar a divisão proposta pelo PHIS entre as modalidades de HIS. O plano sugere que das 10 mil unidades, 60% sejam destinadas a unidades próprias, 20% sejam destinadas a LS e 20% a autogestão e entidades. No entanto, ao se observar o perfil de ocupação dos domicílios particulares permanentes da região, verifica-se que 50% dos domicílios é próprio e 40% é alugado. Os 10% restantes apresentam outra natureza de posse como cessão, empréstimo, ou ocupação, situação bem diferente da média da cidade do Rio de Janeiro, onde essa proporção é de 70% de imóveis próprios e 20% de imóveis alugados. Fica visível, então, a tendência local a uma ocupação de domicílios alugados bem mais expressiva que no restante da cidade.

Portanto, recomenda-se que, do total de 10 mil unidades do plano, se mantenham 20% destinadas a autogestão e entidades, mas que, ao invés de 20% para LS e 60% para unidades próprias, se ofereçam 35% para LS e 45% para unidades próprias, mantendo-se assim o padrão existente na área.

A ideia de que ofertar casas próprias é mais vantajoso do que casas alugadas para fazer frente ao déficit habitacional é questionável. Especialmente em uma área onde a valorização imobiliária está em curso, e que existe uma população economicamente vulnerável que teria dificuldades de arcar com um financiamento, ou que, mesmo incluídas em faixas de subsídio de 100% do valor do imóvel, podem ser alvo de expulsão branca, por se tratar de uma área com custo de vida em ascensão. Por tudo isso, se defende a proposta de expandir o número de unidades de aluguel

subsidiado, que oferece mais acesso a trabalhadores informais, sem possibilidade de comprovação de renda.

Outro fator importante para esse aumento na oferta de LS é possibilitar o efeito de controle de valor de mercado dos aluguéis praticados na região, que se torna mais provável e eficiente quanto maior for o parque de imóveis de locação a preço controlado.

A segunda proposta é sobre a oferta de LS nas AEIS da região, como Morro da Providência, Moreira Pinto, Pedra Lisa e São Diogo. Nessas áreas se propõe aliar a política de Locação Social a projetos de regularização urbanística e fundiária e de assistência técnica. Um modelo semelhante ao que foi aplicado na Colômbia (conforme citado no capítulo 2).

No caso do Porto, o programa inicialmente promoveria a urbanização das áreas, garantindo acesso à infraestrutura urbana e mobilidade adequada em toda a favela, que, na sequência, passaria por um processo de regularização fundiária, assegurando a garantia da posse dos moradores (essas etapas, inclusive, já estão previstas no PHIS). A partir daí, se faria um levantamento de densidade demográfica das favelas, estudando a viabilidade de aumento de unidades. As áreas das favelas onde se comprove a possibilidade de adensamento serão eleitas para a implantação do programa de LS.

A coordenação do programa deverá identificar as casas passíveis de participar do programa (estrutura física, localização, perfil dos ocupantes etc.). As moradias selecionadas deverão passar por obras de melhorias habitacionais e ampliação criando uma unidade independente para fins de locação. O processo todo –desde o projeto à execução da obra- deve ser acompanhado por equipe técnica da prefeitura, assegurando a qualidade final da intervenção.

Além de aumentar o estoque de unidades disponíveis para locação subsidiada, essa proposta também representa uma renda extra para as famílias da área, favorecendo a fixação das mesmas e funcionando como um processo de entrave à gentrificação das AEIS.

Nas áreas planas, próximas às vias principais, não há nenhum obstáculo ao adensamento. Na Figura 25 é apresentado o quadro publicado no PHIS de

consolidação do levantamento fundiário, quantificando os imóveis disponíveis por área da região central.

AÇÃO A CURTO PRAZO (2016 ENTREGA 2020)				
Próprios Municipais				
ÁREA	IMÓVEIS	EMPREENDIMENTOS	UNIDADES HABITACIONAIS	UNIDADES COMERCIAIS
SAGAS	45	34	542	9
CORREDOR CULTURAL	3	3	16	2
CATUMBI	8	10	82	3
CIDADE NOVA	19	19	196	19
IMÓVEL FEDERAL	1	1	52	
TOTAL	76	67	888	33
AÇÃO A MÉDIO PRAZO (2018 ENTREGA 2022)				
Imóveis sem cadastro imobiliário, Próprios Federais e Estaduais				
APAC	IMÓVEIS	EMPREENDIMENTOS	UNIDADES HABITACIONAIS	UNIDADES COMERCIAIS
SAGAS	49	25	443	37
CORREDOR CULTURAL	11	10	128	16
IMÓVEIS FOREIROS C/ DÍVIDA	70	70	828	
IMÓVEL FEDERAL	1	1	72	
TOTAL	131	106	1.471	53
AÇÃO A LONGO PRAZO (2021 ENTREGA 2026)				
Imóveis Particulares				
APAC	IMÓVEIS	EMPREENDIMENTOS	UNIDADES HABITACIONAIS	UNIDADES COMERCIAIS
SAGAS	72	47	950	65
CORREDOR CULTURAL	21	9	225	17
CRUZ VERMELHA	35	22	785	36
CIDADE NOVA	17	14	354	23
IMÓVEIS FOREIROS C/ DÍVIDA	4	4	367	
IMÓVEL FEDERAL	1	1	60	
TOTAL	150	97	2.741	141
TOTAL GERAL	357	270	5.100	227

Figura 25: Quadro de disponibilidade de imóveis para HIS Fonte: CDURP (2015)

A seguir são apresentadas duas propostas para a requalificação e reaproveitamento de imóveis existentes nas áreas planas do porto.

A análise de casos de LS em São Paulo indicou que foram mais bem sucedidos os empreendimentos de pequeno porte e voltados para usuários específicos (idosos, estudantes, artistas, etc.). Baseado nisso, e na proposta presente no PHIS de atender a estudantes da rede pública ou usuários do FIES, (e no PL1445/2015, que reserva 5% das unidades de LS a estudantes) se propõe que um dos empreendimentos de LS seja voltado para esses estudantes. Com unidades dimensionadas para as atividades e

funções desse grupo e ainda dispendo de espaços de estudo coletivos, bibliotecas e salas de informática, esse empreendimento seria não só moradia como extensão dos institutos de ensino oferecendo um ambiente rico de troca e interação entre os estudantes.

Na Figura 26 exibe-se um exemplo de referência projetual para empreendimentos dessa natureza. A Casa do Brasil é projeto dos arquitetos Lucio Costa e Le Corbusier para atender estudantes brasileiros na Cidade Universitária da França. Além dos alojamentos, há ainda um teatro, uma sala para aulas ou reuniões, um salão de exposições, uma biblioteca e uma videoteca.

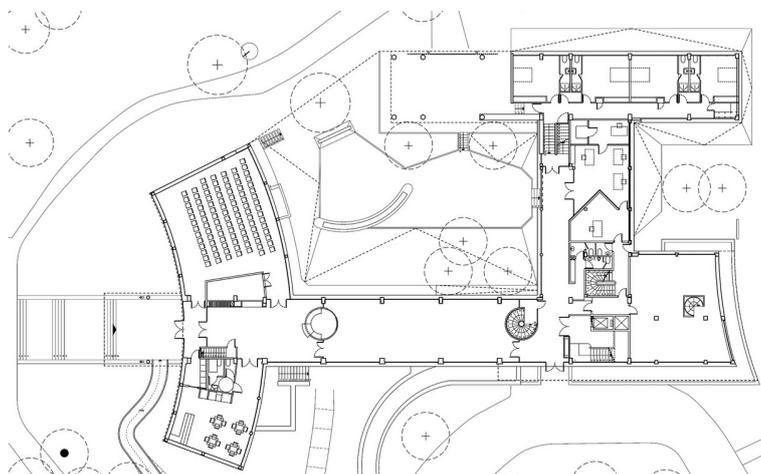


Figura 26: Exemplo de moradia estudantil na Cidade Universitária da França. Fonte: Site Archdaily (2016).

Assim como para os estudantes, pensou-se em propostas semelhantes, favorecendo outros grupos da região. Em São Paulo foi inaugurado em dezembro de 2014 um empreendimento voltado a artistas aposentados –ideia que poderia ser transposta para o Porto tendo como alvo os portuários aposentados. Os portuários foram fundamentais para a construção da identidade da área, porém com as inúmeras mudanças tecnológicas das atividades portuárias, foram sendo gradativamente substituídos e muitos hoje vivem em condições bastante precárias. Garantir moradia para este grupo seria uma forma de reparar historicamente esses trabalhadores tão intimamente ligados a esse território, fazendo com que eles sejam incluídos nesse projeto de transformação urbana.

Considerou-se simbólico que o edifício para implementação desse projeto fosse um dos muitos imóveis pertencentes à DOCAS.SA disponíveis na área.

Diante da quantidade de imóveis públicos e privados ociosos levantados, não parece interessante a construção de novos edifícios para alocar unidades de LS. No entanto, caso isso ocorra, recomenda-se aproveitar terrenos vazios bem localizados em áreas planas e perto dos grandes eixos viários. Nesse caso, existe a possibilidade de o novo empreendimento ser público, caso a municipalidade se encarregue da construção, ou privado, caso algum grupo se interesse por custear a construção recebendo subsídios ou incentivos fiscais públicos. O melhor local para construção de novas unidades é aproveitando imóveis demarcados como AEIS Tipo 2, medida ainda não aplicada, mas presente no PHIS.

E finalmente, uma última proposta que poderia fazer parte do leque de ações da política de Locação Social, seria a de oferecer incentivos financeiros (diretos ou em forma de isenções fiscais) a construtoras que oferecessem unidades de Locação Social em empreendimentos comuns (de valor de mercado) voltados para classe média e alta. Isso geraria uma importante mistura social e dessa forma seria possível ofertar unidades de LS também em áreas mais caras do Porto Maravilha, como as áreas de aterro, atendidas pelas CEPACS. Para tal sugere-se a aplicação da “Cota de Solidariedade” presente no PHIS-Porto.

4.4 ESTRATÉGIAS DE IMPLANTAÇÃO DAS PROPOSTAS

Nesse item são reunidas algumas recomendações a se observar durante a implantação dos empreendimentos, a fim de garantir o sucesso do Programa de Locação Social. As ações se dividem em: pré-implantação, implantação e pós-implantação.

- Pré-implantação:

Uma das primeiras recomendações para a eficiência da Política de LS é o levantamento do arcabouço jurídico disponível para embasar a implantação do programa. Deve-se levantar todos os instrumentos que facilitem a provisão de moradia social em áreas centrais, regulamentá-los para transferir os imóveis públicos de

diversas esferas para a prefeitura e pressionar os proprietários privados que mantêm áreas vazias e ociosas a disponibilizá-las para realização de projetos de interesse social.

Alguns instrumentos já estão citados no PHIS, no item de *Regularização Fundiária*, como é o caso da criação de áreas das AEIS do Tipo 2, a CDRU, a CUEM, o Auto de Demarcação, o Título de Legitimação de Posse e a Desapropriação. No entanto não foi definido como e em que áreas os instrumentos serão aplicados. É importante que isso seja determinado na etapa de pré-implantação do projeto.

Há ainda outros instrumentos que podem ser aplicados para incorporação de imóveis privados para políticas de HIS, como por exemplo: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo, Desapropriação com Títulos da Dívida Pública, Consórcio Imobiliário e Direito de Preempção. Esses instrumentos devem ser regulamentados e aplicados de acordo com o previsto no Estatuto da Cidade para coibir a subutilização de imóveis e terrenos na área do projeto.

Recomenda-se ainda a criação de mecanismos de gestão tanto da implantação quanto do funcionamento dos empreendimentos, fundamentados em dispositivos legais e cogidos por órgãos ou instituições minimamente independentes das esferas políticas (a fim de proteger de descontinuidades do processo em caso de alternâncias no poder).

Outra etapa importante é a identificação do maior número de fontes de recurso possíveis de que o projeto possa dispor. Definindo para isso uma modelagem financeira, levando em conta, por exemplo, o quadro do Balbim (Figura 5). E formalizando a criação do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha prevendo a criação de instrumentos de transparência e controle social para seu funcionamento. Também é imprescindível definir os valores e formas dos subsídios antes da implantação do programa, essa etapa ajudará a garantir que o programa funcione a contento e atenda as pessoas que realmente precisam.

Sobre a escolha dos edifícios existentes para fazer parte do programa de LS, é importante analisar detalhadamente as seguintes situações: estado de conservação, situação fundiária do imóvel, complexidade da transferência de titulação para a prefeitura, localização, acesso a equipamentos públicos de saúde, educação e lazer,

oferta de transporte. Deve-se analisar cada um dos critérios e a relação entre eles, alcançando assim uma hierarquização da lista de imóveis. A partir disso é possível montar um cronograma com as atividades envolvidas no processo de requalificação.

Nessa etapa também é recomendável identificar e analisar os impactos do empreendimento na sua vizinhança, percebendo de que forma a oferta de novas unidades vai modificar a dinâmica urbana e social já existente na região do empreendimento.

Outra medida essencial é sistematizar a escolha das famílias beneficiadas. A criação de um banco de dados se mostra um instrumento de grande auxílio capaz de catalogar dados socioeconômicos de cada família e, ainda, informações importantes para subsidiar escolha do imóvel compatível como: presença de portador de necessidades especiais, crianças em idade escolar, idosos, local de trabalho, etc. Ter essas informações de forma sistematizada favoreceria também a sinergia com outros programas sociais, ações de transferência direta de renda (como o Bolsa Família) e outras políticas de promoção de direitos.

Seria ainda mais favorável se o banco de dados dos beneficiários estivesse ligado ao banco de dados georreferenciados dos imóveis, tornando-se, assim, uma plataforma de gestão inteligente de todo o Programa de Locação Social.

Manter diálogo com a população interessada e também com os movimentos sociais por moradia atuantes na região, ajudará a desenhar uma política eficiente e focada nas carências habitacionais da região.

- Implantação:

Ainda sobre participação, uma estratégia que vem sendo utilizada na França e que melhora os resultados do programa de LS é a integração dos usuários finais dos empreendimentos nos processos decisórios do projeto. A participação dos moradores desde a escolha do melhor projeto até a criação de Associações ou Comitês comunitários de cada empreendimento colabora para envolvê-los na gestão e administração dos edifícios. A ideia é favorecer a transparência e o comprometimento dos moradores com o local de moradia através da participação direta. Esse modelo foi adotado na África do Sul e o fomento à participação política dos moradores ajudou

tanto no sucesso dos empreendimentos quanto na diminuição da violência urbana no local. As medidas também se mostram importantes para ampliar a noção de pertencimento dos beneficiários com o lugar, diminuindo os atos de vandalismo e depredação das instalações físicas do local.

Sobre o projeto arquitetônico dos edifícios, é preciso que esse dialogue e atenda as necessidades dos usuários finais. Prever empreendimentos com uso misto, mantendo espaços comerciais no térreo a serem explorados por moradores tem várias vantagens. Além de ser uma forma de garantir uma renda para os moradores e favorecer a sustentabilidade financeira do projeto, gera uma interessante dinâmica de uso, com fluxo constante de pessoas, o que pode ajudar a diminuir a violência na área do empreendimento.

Outra opção referente à solução arquitetônica é voltada para um dos grupos que pertence ao público alvo do programa que são os trabalhadores informais, ambulantes e camelôs que atuam no centro. Pensando nessa atividade, propõe-se que o térreo dos edifícios tenha lugar para abrigar o material de trabalho, mercadorias e equipamentos desses trabalhadores. Pequenos boxes onde caibam caixas, isopores e até as bicicletas que muitos utilizam na rotina diária. Melhorar a infraestrutura de trabalho dessas pessoas é uma forma simples de promover a estabilidade financeira dessas famílias. A estratégia foi adotada em um projeto de requalificação arquitetônica para a ocupação urbana Chiquinha Gonzaga no Centro como resultado de um debate com os moradores locais.

- Pós-Implantação

Nas avaliações de pós-ocupação dos empreendimentos de LS em São Paulo, ficaram especialmente evidentes dois problemas. O primeiro era sobre a inadimplência dos moradores, o programa chegou a ser desacreditado pela insustentabilidade financeira que apresentava. O segundo era sobre o péssimo estado de conservação das unidades, constantemente alvo de depredações e vandalismo.

Com base nessas críticas e em análises posteriores feitas sobre o programa de LS, recomenda-se fortemente que seja realizado um intenso trabalho social junto às famílias desde a escolha dos beneficiários até após a ocupação. Deve-se acompanhar

e auxiliar na colocação dos e das chefes de família no mercado, acompanhar a frequência e desenvolvimento escolar dos estudantes, além de promover a inclusão das famílias em políticas públicas de promoção de direitos (bolsas, benefícios, gratuidades etc.), ligando-os às redes de assistência social existentes. E, finalmente, é preciso acompanhar a dinâmica familiar –nascimentos, chegada de novos membros, separações e etc.- para auxiliar na escolha ou mudança para unidades que se adequem melhor à estrutura familiar e social dos beneficiários.

Para essas ações se faz necessária a constante atualização dos dados das famílias e dos imóveis disponíveis em um banco de dados integrado, como já sugerido anteriormente. Acredita-se que dessa maneira se consiga prover uma estrutura melhor, principalmente para os beneficiários em situação de vulnerabilidade social, diminuindo os impactos nocivos de um alto índice de inadimplência para o programa.

Uma outra sugestão é capacitar moradores para formar uma equipe responsável pela manutenção das instalações comuns dos edifícios. Esse grupo seria contratado e pago pela administração do empreendimento e prestaria serviços como: pinturas, reformas, reparo de instalações elétricas, hidráulicas e etc. Diminuindo os custos e os trâmites legais para a contratação de empresas externas, além de gerar renda para as famílias do próprio empreendimento e favorecer a manutenção constante e adequada dos parques de imóveis do Programa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se coloca diante do desafio de repensar uma política habitacional alternativa à atual, deslocando o ponto focal da política de 'aquisição de um bem de consumo' para 'acesso a um serviço público'. Uma política pública de habitação de interesse social não se faz apenas ofertando novas unidades. Ela é resultado da coordenação de ações em diversas áreas como jurídica, urbana e social.

Uma política de Locação Social baseada prioritariamente no mercado e com participação secundária do poder público como apresentada pelo PHIS Porto, dificilmente será efetiva no auxílio ao combate ao déficit habitacional. É preciso repensar toda a política habitacional do município do Rio, com vistas ao combate do processo de gentrificação para que planos locais alcancem o efeito desejado, uma vez que toda a cidade e até a sua região metropolitana fazem parte de um contexto maior de urbanização precária e periferização das populações mais pobres.

É possível que a cidade do Rio tenha perdido uma grande chance de construir um legado real e significativo dos grandes eventos ao não fomentar um debate aberto e democrático sobre os rumos do planejamento urbano. Privilegiando a atuação do capital financeiro e especulativo no território urbano, observa-se uma inversão de prioridades. Abre-se mão de elaborar um plano de habitação social focado na democratização do acesso à moradia como forma de garantia de um bem social.

Nas vésperas da realização das Olimpíadas do Rio, fica visível que a expectativa de uma grande injeção de investimentos privados na área do Porto não se efetivou como esperado. Um dos motes de ocupação da área do Porto era ampliar o número de quartos e com isso impulsionar a indústria hoteleira para dar conta da demanda na Copa e Olimpíadas, porém o número de grandes hotéis implantados na região hoje é bem menor do que nas imagens de venda do Porto Maravilha. Muitos podem ser os motivos alegados para isso: as crises financeiras, a crise política atual, a crise do petróleo que quebrou o estado do Rio de Janeiro e pode ter funcionado como repelente dos investimentos na área. Fato é que é preciso pensar no Porto para além dos megaeventos, para além das inconstâncias do capital especulativo. É preciso pensar o porto para a cidade e acima de tudo para a população do Rio de Janeiro, em

especial para os históricos e originais moradores dessa área. Afinal, o que sustenta um processo de requalificação urbana e atrai turistas e visitantes, é o uso cotidiano que os moradores dão ao lugar, e não grandes torres vazias e anônimas.

5.1 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Durante o processo desse trabalho, vários assuntos despertaram interesse sobre uma futura pesquisa mais aprofundada. Abaixo seguem alguns.

O próprio PHIS Porto traz outras modalidades a serem analisadas além da LS, além disso, daqui a algum tempo seria interessante analisar as propostas apresentadas e sua efetiva aplicação, identificando de que forma atenderam ou não às necessidades da área.

A dificuldade de encontrar material para pesquisa sobre LS no Brasil e na América Latina, também despertou o interesse pelo aprofundamento do tema. A política habitacional do Uruguai e da Colômbia traz modelos interessantes de LS, e estudá-los pode trazer um novo olhar sobre a modalidade e seu uso para cidades brasileiras.

Os novos empreendimentos de LS da cidade de São Paulo são uma iniciativa baseada na avaliação e revisão das alternativas anteriores, seria interessante analisar a pós ocupação dos atuais e dos anteriores, traçando um/ paralelo entre erros e acertos de cada modalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maurício. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP, 2013

ANDREATTA, V. et al. **O Rio de Janeiro e a sua orla: história, projetos e identidade carioca**. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2009. 18p. (Coleção Estudos Cariocas).

AZEVEDO, S. d. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. L. C. d. Q. RIBEIRO and S. d. AZEVEDO. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ: 73-101, 1996.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção Social da Moradia: Um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.16, n. 1, p 189-201, ANPUR, 2014

BERNARDES, Lysia. **Política urbana: uma análise da experiência brasileira**. Análise e Conjuntura, 83-119, Belo Horizonte, 1986.

BLANCO, Andrés G.; CIBILS, Vicente Fretes; MUÑOZ, Andrés F. **Procura-se casa para alugar: Opções de política para a América Latina e Caribe**. BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington, 2014. Disponível em: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/13900pt.pdf> Acesso em: 30 abr. 2016.

BONDUKI, Nabil. **Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida**. Teoria e Debate, n. 82, 2009. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projetomoradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=full>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL. **PlanHab: Plano Nacional de Habitação**. Brasília, Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-habitacao>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

CARDOSO, Adauto Lucio (et al). **Habitação de interesse social: Política ou Mercado**, Rio de Janeiro – RJ, Anais ANPUR, 2011.

CARDOSO, Adauto Lucio (et al). **Planejamento Urbano no Brasil: Paradigmas e Experiências**; Espaço e Debates, São Paulo-SP, 1994

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flavia de Souza. **Habitação de interesse social: Política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. XIV encontro nacional da anpur. Rio de Janeiro, RJ, 2011.

CARDOSO, Elizabeth; VAZ, Lilian; ALBERNAZ, Maria Paula; AIZEN, Mario; PECHMAN, Roberto. **História dos bairros: Saúde, Gamboa e Santo Cristo**. Rio de Janeiro: Editora Index, 1987

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Megaeventos e violações de direitos humanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: maio 2013. Disponível em :<https://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie_comitepopularcoparj_2013.pdf> Acesso em março 2016

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO (CDURP). **Plano de habitação de interesse social do Porto Maravilha**. Prefeitura do Rio de Janeiro, 2015.

_____. Relatório trimestral de atividades. abr-jun 2010b. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2010/relatorio%20abril%20junho.pdf>>

Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Relatório trimestral de atividades. abr-jun 2011a. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2011/relat_CDURP_2_Tri_%202011.pdf>

Acesso em 20 mar. 2016.

_____. Relatório trimestral de atividades. abr-jun 2013. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2013/relatorio2_2013.pdf>

Acesso em 20 mar. 2016.

_____. Relatório trimestral de atividades. abr-jun. 2014b. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2014/2trimestre2014.pdf>>

Acesso em 20 mar. 2016.

_____. Relatório trimestral de atividades. jan-mar 2010a. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2010/Relatorio%20jan-mar2010.pdf>>

Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Relatório trimestral de atividades. jan-mar 2012a. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2012/relatorio1_2012.pdf>

Acesso em 20 mar. 2016.

_____. Relatório trimestral de atividades. jan-mar. 2014a. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2014/relatorio1_2014.pdf>

Acesso em 20 mar. 2016.

_____. Relatório trimestral de atividades. jul-set 2010c. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2010/Relatorio%20julhosetembro2010.pdf>>

Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Relatório trimestral de atividades. out-dez 2010d. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2010/Relatorio%20OutDez2010%2012jan11.pdf>>

Acesso em 20 mar. 2016..

_____. Relatório trimestral de atividades. out-dez 2011b. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2011/relatorio4_2011.pdf>

Acesso em 20 mar. 2016.

FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. **SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015

FERREIRA, J. S. W.; MARICATO, Hermínia. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo, FUPAM, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil: Resultados Preliminares**. Belo Horizonte, 2013 Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada/file>> Acesso em 15 de março 2016.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. Trad. Magda Lopes. Boitempo. São Paulo, 2013.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS (IPP). **Diagnóstico para o plano de habitação de interesse social | PHIS do porto do rio**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

KOWARICK, Lucio. (Org.) **As Lutas Sociais e a Cidade**. São Paulo: Paz e Terra; UNRISD, 1988.

LUFT, R. **Regularização fundiária urbana de interesse social: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MAHER JUNIOR, J. P. **Instrumentos de financiamento à programas habitacionais de locação social: Desafios e oportunidades**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MARICATO, Hermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Hermínia; **Cortes no Minha Casa Minha Vida vão estimular a precarização da moradia**, jun. 2016, Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/903/cortes-no-minha-casa-minha-vida-vo-estimular-precarizacao-da-moradia>> ; acesso em 3 de agosto de 2016.

MILANO, J. Z. **Aluguel Social no Brasil**: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. In: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2013, Recife. Anais do XV Enanpur, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Reabilitação de centros urbanos. Brasília: 2011.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade**: para compreender. Rio de Janeiro, IBAM/DUMA, 2001.

RIO DE JANEIRO (município). **Lei Complementar nº101/2009**. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 23 nov. 2009.

RIO DE JANEIRO (município). **Projeto de Lei nº 1445/2015**. Institui o programa de locação social e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 28 ago. 2015.

ROGER, Richard. **Cidades para um pequeno planeta**. Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 2001.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo, Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do Pacote Habitacional** in: LE MONDE, Diplomatie Brasil. Edição: 05 de março de 2009. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=46>. Acesso: 13 abril 2016.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte, C/Arte, 2012

SILVA, Alberto G.; ABUD, Aline; LIMA, Daniel V. **Plano de Habitação de Interesse Social do Poto Maravilha**. Rio de Janeiro, CDURP, 2015.

SILVA, H. M. B. A Habitação no financiamento do BID para o centro de São Paulo. In POLIS/CARE - **Controle social de políticas públicas**: o financiamento do BID para a reabilitação do Centro de São Paulo. Relatório III. POLIS, São Paulo, nov. 2007.

SMITH, Neil. **Gentrification and Uneven Development**. Economic Geography Vol. 58, No. 2, pp. 139-155, Clark University, 1982.

WERNEK, M.G.S. **Porto Maravilha**: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.