



Universidade Federal de Juiz de Fora
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Táila Mendes Pantoja Lagoas

MORADIA POPULAR NO CENTRO:

Retomando edifícios abandonados.

Monografia apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para conclusão da disciplina Trabalho de Conclusão de Curso I.

Orientador: Prof. Victor Hugo Godoy

Juiz de Fora
Janeiro/2017

Dedico este trabalho à todos que me aguentaram
todos esses anos.

Agradecimentos

Obrigada Victor.

“A produção da moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua”

MARICATO.

Resumo

A partir da instituição do Estatuto da Cidade em 2001, podemos considerar que muitos avanços se deram na área do direito urbanístico. Porém, grande parte da população continua relegada às margens da mancha urbana, onde o acesso à infraestrutura básica da cidade formal é limitado e por vezes inexistente. Observando as reivindicações dessa população, podemos perceber uma vontade de inserção que pode se dar através da moradia popular nas áreas centrais. Estas, por terem se esvaziado nas últimas décadas, são hoje áreas bastante subutilizadas, mas oferecem infraestrutura de serviços, oferta de emprego e muitas vezes conservam seu caráter de pólo agregador. Assim, são analisados os instrumentos disponíveis ao Poder Público tencionando verificar onde está localizada a moradia de interesse social em Juiz de Fora e como é possível propor moradia na área central da cidade.

Palavras-chave

Direito à cidade. Urbanização. Moradia popular.

Sumário

Introdução.....	01
1. Direito e Habitação	03
1.1. Direito à cidade	05
1.2. Instrumentos de política urbana.....	07
1.2.1. IPTU Progressivo e Desapropriação	09
1.2.2. Direito de Preempção.....	10
1.3. Urbanização no Brasil.....	11
1.4. O lugar da Habitação Popular.....	13
2. Juiz de Fora	16
2.1. A região central	16
2.2. Políticas de habitação na cidade	19
2.2.1. MCMV	20
3. Estudos de caso	23
3.1. Experiência Latina: Cidade do México, Centro Histórico e política habitacional ..	24
3.2. Experiência Brasileira: São Paulo e a ZEIS 3	28

Apontamentos.....	31
Considerações finais	33
Bibliografia	34
Anexos	36

Introdução

Porque se propor a fazer um trabalho sobre tomar edifícios no centro e transformá-los em habitação popular?

Desde lá pela metade da minha passagem pelo curso de Arquitetura e Urbanismo até o presente momento, uma das grandes questões a rondar minha cabeça foi e é “Pra quem é a arquitetura?”. É lá pelo meio do curso que se “toma conhecimento” da “habitação social” e trilhar o caminho da arquitetura levada para seu aspecto social sempre me atraiu. Mas também me afastou. Por fim, apesar de ler sobre o assunto, nunca me aprofundei no mesmo, não me engajei no EMAU, não puxei rodas de conversa na MAU e o interesse ficou *encasulado*.

Então surgiu a necessidade de um tema, de um assunto que me tocasse e fizesse eu me debruçar sobre o mesmo por dois semestres. Assisti então, meio por acaso e justamente no momento que precisava, o documentário *Leva* (Brasil, 2012, 55 min. - Preta Portê e Canal Futura), que expõe a vida de moradores da ocupação do edifício Mauá, na cidade de São Paulo.

Dentre todos os aspectos perceptíveis no documentário (reforma urbana, ocupação, luta social, feminismo, política, vida e gestão comunitária, especulação imobiliária, função social, imigração para grandes centros e também a perspectiva da história pessoal daqueles indivíduos), muitos são temas por onde o arquiteto e urbanista pode perpassar e agir. Aqui não se pretende reinventar o que vem sendo discutido no Brasil (e mundo) nos últimos anos. Tendo em vista a limitação de tempo, recursos financeiros e humanos deste trabalho, e trazendo mais a *sensação* ao ver o documentário do que uma ideia ou proposta concreta, busco trazer uma parte da discussão levantada (moradia popular no centro) para a realidade de Juiz de Fora.

O primeiro capítulo pretende levantar o porquê de propor moradia popular nos centros das cidades, quais instrumentos são ou poderiam ser utilizados para promover tais empreendimentos. No segundo são explicitadas características da cidade de Juiz de Fora e sua política habitacional. O terceiro capítulo é fruto da busca por referências de políticas urbanas bem sucedidas no território latino e

brasileiro, por considerar a proximidade e semelhança entre os problemas enfrentados pelas cidades brasileiras e cidades do restante da América do Sul e Central.

1. Direito e Habitação

Após mais de trinta anos de discussões e esforço por parte de vários atores, de entidades religiosas à ONGs, movimentos sindicais, intelectuais e sociais acerca da questão urbana no Brasil, foi aprovado em 2001, a lei que regulamenta a Política Urbana na Constituição brasileira, denominada Estatuto da Cidade. Essa foi a primeira das conquistas. Consequente à ela foi criado, em 2003, o Ministério das Cidades, órgão que estabelece e normatiza ações de política urbana, passando por questões de habitação, mobilidade, saneamento e planejamento para o solo urbano, além de inúmeras leis relativas à questão do urbano que foram aprovadas desde então, tanto no âmbito federal quanto estadual e municipal.

O Estatuto da Cidade é o “marco regulatório mais adequado para oferecer bases jurídicas sólidas para as estratégias governamentais e sociopolíticas comprometidas com a promoção da reforma urbana” (FERNANDES, 2013, p. 214). É a lei federal que descentraliza e a princípio democratiza o sistema de governança do solo urbano e já carrega 15 anos de experiência que explicitam seus acertos e falhas. Por um lado o Estatuto criou mecanismos jurídicos e institucionais, processos sociopolíticos e também recursos financeiros visando uma boa gestão urbana, reconheceu direitos coletivos, consolidou e promoveu a regularização de assentamentos informais. Por outro, foi explorado para reforçar processos de segregação socioespacial históricos no país e estimular a especulação imobiliária.

Nas últimas décadas um grande volume de recursos públicos foi direcionado para “programas de ‘renovação urbana’, ‘revitalização de áreas centrais’, ‘requalificação de centros históricos’, ‘grandes projetos urbanos’, ‘modernização de infraestrutura urbana/portos/aeroportos’, bem como de grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos” (FERNANDES, 2013, p. 218) que empregam mecanismos sancionados pelo Estatuto como operações urbanas consorciadas e outorga onerosa e transferência do direito de construir. Exemplo de como tais mecanismos foram empregados pelo Poder Público de maneira autoritária é visível na remoção de comunidades informais em assentamentos consolidados: ocorreu no Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, projeto que fomentou a remoção dos moradores

da Vila Autódromo. Mesmo procedimento aconteceu em tantos outros assentamentos em cidades como São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife.

A partir do Estatuto centenas de leis urbanísticas foram aprovadas e mais de 2700 Planos Diretores Municipais elaborados (ANEXO B). Apesar disso e dos incentivos do governo federal como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida, houve o crescimento da especulação imobiliária em todo o país, com uma distribuição elitista dos recursos, com o próprio MCMV não chegando à população *enquadrada* na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. A produção de moradia não satisfaz, como aponta Maricato (2011), nem mesmo a demanda da classe média, que também se vê fora do mercado formal privado. Essa distribuição elitista vai na direção oposta ao proposto pelo Estatuto, que tem como dois de seus alicerces o interesse social e a *significativa* participação popular.

Ademais, os megaeventos esportivos levaram ao reforço da segregação socioespacial. Ainda segundo Fernandes (2013, p. 222), o impacto ambiental de empreendimentos foi muitas vezes negligenciado e houve abuso de

“argumentos jurídicos de ‘interesse público’ e de ‘urgência’, que tem justificado toda uma série de desrespeitos sistemáticos da ordem jurídico-administrativa pelas administrações públicas e o que se nota na últimas décadas é o agravamento dos problemas urbano-ambientais, principalmente em grandes e médias cidades, como as questões sempre citadas de problemas de mobilidade urbana, crise no transporte público, problemas nos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Além disso, “quando não faltam projetos, há duplicidade, ineficiência, desperdício, falta de continuidade – e muita corrupção – na gestão urbana fragmentada em todas as esferas governamentais” (FERNANDES, 2013, p. 224).

Fragmentada pois os instrumentos relacionados nessa lei *federal*, são em sua maioria aplicáveis no âmbito *municipal*, o que faz sentido quando consideramos que as pressões e demandas sociais são mais sentidas nesse nível, mas podemos considerar essa característica e as relações intermunicipais como uma das fragilidades da lei.

O que “falta” ao Estatuto da Cidade e aos Planos Diretores elaborados a partir da aprovação daquele, de acordo tanto com Fernandes quanto Maricato, não é o

aparato jurídico, mas uma ampliação da mobilização política-social referente a questões urbanas, ambientais e fundiárias.

1.1. Direito à cidade

O conceito de direito à cidade vem da evolução do modo de pensar a cidade e sua usufruição. A partir da inserção, no Estatuto da Cidade, da noção de “função social da propriedade e da cidade” em detrimento da noção do direito de propriedade privada individual, é possível propor e dar suporte a políticas públicas que promovam a inclusão socioespacial e acesso ao solo urbano, não só no que tange moradias, mas também espaços de cultura e lazer democratizados e toda infraestrutura da cidade, da iluminação pública à mobilidade urbana, da educação à possibilidade de inserção no mercado de trabalho.

A noção de “direito de propriedade” que, construída em sólidas bases no país, se perpetua desde os tempos de colônia, foi estabelecida pelo 5º artigo da Constituição de 1988, como direito e garantia fundamentais. Essa noção dá margem para que o solo urbano seja tratado como mercadoria, apesar do mesmo inciso na Constituição prescrever a “função social da propriedade”. Logo, o direito de construir e de não-construir sobre tal solo são, na prática, confundidos, bem como o direito de usufruir e de não-usufruir do lote urbano, construído ou não. Um enorme estoque de solo urbano é então mantido vazio por seus proprietários que os preservam assim na espera de sua valorização pela especulação.

Apesar disso, o Estatuto vem na tentativa de quebrar com essa lógica patrimonialista que favorece apenas os donos de terras e dificulta a ação do Poder Público.

Introduzido pelo Estatuto, a função social da cidade é então um conceito importante no caminho para a garantia e ampliação do direito à cidade para a população de toda e qualquer renda. Atua como uma forma de obrigar o proprietário de terras a certos comportamentos onde “valores sociais de uso coexistem — e em

muitos casos superam — o seu [da propriedade] valor econômico de troca” (FERNANDES, 2013, p. 226).

Os “valores sociais” citados serão aqueles explicitados tanto na lei federal quanto municipal, nos Planos Diretores: a) regularização fundiária; b) constituição de reserva fundiária; c) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; d) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; e) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; f) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; g) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; h) criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental.

Também são (ou deveriam ser) salvaguardados direitos coletivos como a) ordenamento territorial; b) preservação ambiental; c) regularização fundiária; d) processos de descentralização e democráticos com participação popular.

Tendo em vista essas noções de direitos e valores, cabe ao Poder Público não só regular o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, mas agir incisivamente no mercado imobiliário quando se faz necessária tal intervenção.

Em 2011, o estoque de terras urbanas mantidas vazias correspondia a até 20% da malha urbana de alguns municípios ou regiões metropolitanas e o número de construções vazias/abandonadas e/ou subutilizadas chegava a 5,5 milhões de unidades. Em 2014, novo estudo da Fundação João Pinheiro apontou um déficit estimado de 6,06 milhões de unidades, 87,6% localizadas em áreas urbanas, um aumento de mais de 1 milhão de unidades em relação ao ano anterior. Examinando mais a fundo esses números, temos que as regiões Sudeste e Nordeste são as mais deficitárias (correspondendo a 38,4 e 31,5% do total, respectivamente). Verifica-se também que 28,3% do déficit habitacional se concentra nas regiões metropolitanas, ou seja, 1,7 milhão de unidades de habitação.

O estado com déficit mais expressivo é São Paulo, com 1,3 milhão de unidades, sendo que 47,1% destas estão localizadas na Região Metropolitana da cidade de São Paulo. Este é seguido pelo estado de Minas Gerais, com o segundo maior déficit habitacional: 529 mil unidades em 2014 (seguido por Bahia, 417 mil unidades; e Rio de Janeiro, 460 mil unidades).

O déficit habitacional no Brasil está mais concentrado na faixa de renda de até três salários-mínimos, apesar de afetar também a classe média, já que esta encontra dificuldade de acesso ao mercado residencial privado do mesmo modo. Em 2014, 83,9% do total do déficit habitacional urbano encontrava-se na faixa até três salários-mínimos. A faixa de mais de três até cinco salários-mínimos concentrou 9,7% do déficit habitacional urbano no Brasil no mesmo ano (Fundação João Pinheiro, 2016, p. 29).

Juiz de Fora conta com um déficit habitacional calculado em 2007 de 14.201 unidades, entre situações de coabitação, imprevisto e ônus excessivo (quando o gasto com aluguel corresponder a mais que 30% da renda familiar) e 11.977 unidades entre imóveis rústicos e depreciados, carentes de reposição no estoque (Proposta de Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora, 2007, p. 15).

Mas para além dos dados sobre nosso déficit habitacional e da compreensão do tamanho do problema da habitação no Brasil, é importante apresentar os instrumentos que, em princípio, foram instituídos visando garantir os direitos de toda a população e fornecer ao Poder Público meios de assegurar isso.

1.2. Instrumentos de política urbana

Dos instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, Juiz de Fora aprovou em 1986 a Lei sobre a Ordenação do Uso e Ocupação do Solo (Lei No. 6908/86), a lei que regula a edificação (Lei No. 6909/86) e a que dispõe sobre o parcelamento do solo no município (Lei No. 6910/86). Em 2000, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei No. 09.811/2000) é aprovado, contemplando alguns dos instrumentos que seriam dispostos no Estatuto de 2001. Em 2013 foi aprovada a portaria (Portaria Municipal nº 8.615/2013) que criou o grupo de trabalho responsável pela revisão do PDDU, com a nova versão intitulada Plano Diretor Participativo. Hoje, em 2016, o projeto de lei encontra-se encaminhado à câmara de vereadores.

Outras leis e estudos visando a melhoria das questões urbanas foram desenvolvidos e propostos, como o Projeto de Plano Municipal de Habitação (2007), que em seu texto faz críticas e aponta falhas na legislação e Plano Diretor vigentes.

É apontado que a legislação da cidade não contempla grande parte dos instrumentos previstos na Constituição Federal e Estatuto da Cidade e há instrumentos incorporados à lei municipal de forma inadequada.

Tendo em vista a proposta do presente trabalho, os instrumentos detalhados a seguir são os que se mostram inadequados a partir da crítica exposta no Projeto de Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora e que, corretamente aplicados, poderiam levar a um melhor aproveitamento do solo urbano e infraestrutura, bem como efetivamente garantir o direito à cidade àquelas a quem vem sendo negado:

- I. Estudo de Impacto urbanístico, que dentre outras coisas, identificaria a possibilidade de adensamento populacional;
- II. Implementação do IPTU progressivo, nas suas três modalidades e desapropriação;
- III. Direito de preempção;
- IV. Concessão de uso especial para fins de moradia;
- V. Estimulo à parceria público-privada;
- VI. Revisão e simplificação dos procedimentos para aprovação de projetos de habitação popular.

Tendo como alicerce os apontamentos do próprio PDDU (2000), suas proposições e expectativas para a área central, dentre elas “melhoria na qualidade da relação homem/cidade através da humanização do espaço construído”, reestruturação e estímulo da vitalidade da região, crê-se que incentivar a moradia no centro é o caminho para a construção de um ambiente diversificado, com um misto de usos, de horários de utilização e mais importante: usuários.

1.2.1. IPTU Progressivo e Desapropriação

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) é previsto na Constituição Federal (Art. 156) e na Lei Orgânica Municipal (Art. 207) e tem por fator gerador a propriedade, domínio útil ou posse de bem imóvel localizado na zona urbana do município, onde são construídos ou mantidos pelo Poder Público (ao menos dois dos seguintes) serviços de abastecimento de água, calçamento e canalização de águas pluviais, esgotamento sanitário, iluminação pública, escola primária ou posto de saúde (a uma distância máxima de três quilômetros).

Existem três modalidades previstas do imposto: em função do valor do imóvel; progressivo em função do uso do imóvel e sua localização; e progressivo no tempo, de caráter sancionatório e coercitivo.

O Imposto Progressivo tal como colocado no Plano Diretor é aplicável a lotes ociosos ou subutilizados e tem por objetivo inibir a especulação imobiliária em áreas onde o Poder Público manifeste interesse em promover a ocupação. É majorado o valor do imposto por cinco anos consecutivos, não excedendo a duas vezes o valor referente ao ano anterior e respeitando a alíquota máxima de quinze por cento.

Passados cinco anos e a obrigação de utilizar, edificar ou parcelar o lote não tenha sido cumprida, o Município continuará a cobrança do imposto em sua alíquota máxima até que se cumpra tal obrigação. Também é previsto na lei federal, mas não consta na municipal, que são vetadas a concessão de isenção e anistia relativas à essa tributação.

Decorridos cinco anos de aplicação do IPTU progressivo e ainda não havendo mudança do estado da propriedade em relação à sua subutilização, a propriedade pode ser desapropriada mediante pagamentos em títulos da dívida pública.

A desapropriação é a transferência da propriedade privada para o Poder Público e pode se dar por: Interesse Social (reforma agrária, assentamentos, reforma urbana), Necessidade Pública (em situações emergenciais, sendo exigida a desapropriação do bem) ou Utilidade Pública (quando não existe uma *necessidade*, mas há a *vontade* do Poder Público de propor uso para tal propriedade).

1.2.3. Direito à Preempção

É o direito de preferência ao Poder Público municipal para adquirir imóvel que seja objeto de alienação onerosa entre particulares. Isso também significa que tal direito não se aplica em casos de herança, legado, doação ou dação em pagamento.

O instrumento consta no Estatuto, porém é necessário caracterizá-lo na lei municipal, delimitando as áreas onde o mesmo poderá ser aplicado e definindo a finalidade ou finalidades para as quais o município poderá se reservar esse direito. Tais finalidades poderão ser a) regularização fundiária; b) constituição de reserva fundiária; c) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; d) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; e) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; f) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; g) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; h) criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental.

O cuidado necessário para a utilização de tal mecanismo está, primeiramente, na divulgação e transparência das transações imobiliárias pretendidas e também na imprescindibilidade do Poder Público assegurar-se quanto ao valor de mercado da propriedade a ser adquirida, tornando viável a transação e planejamento propostos.

Apesar de figurar como um instrumento importante para que o Poder Público possa efetivamente garantir o direito à cidade, permitindo constituição de uma reserva fundiária pelo município, facilitando a execução de seu plano diretor, principalmente, no que diz respeito à construção de habitação popular, o direito à preempção não é prescrito no Plano Diretor juiz-forano, o que mostra uma renúncia por parte do poder municipal de interferir no mercado imobiliário e potencialmente diminuir a especulação.

1.3. Urbanização no Brasil

O processo de urbanização do Brasil se dá de forma intensa na segunda metade do século XX. De lá para cá, a população vivendo em cidade mais que triplicou¹. O país viveu entre as décadas de 1940 e 1970, um período de crescimento econômico com forte industrialização. Cresceram as cidades, principalmente com a emigração da população rural. A renda concentrou-se nas camadas mais altas, porém houve melhorias na vida da população em geral, mas tais décadas não se comparam ao sistema de bem-estar social com foi na Europa.

O regime militar, instaurado pelo golpe de 1964, foi responsável por dar continuidade e reforçar um “modelo desenvolvimentista e socialmente perverso [que] resultou na consolidação de uma das sociedades mais desiguais do mundo, em que a maioria da população não tem atendidas necessidades básicas, tal como a habitação” (ROLNIK, 2015, p. 267). Tal modelo manteve o PIB brasileiro crescendo até a segunda metade da década de 1970 através da construção civil, com mega-obras viárias e de saneamento.

No mesmo 1964 é criado o BNH (Banco Nacional da Habitação), integrado ao SFH (Sistema Financeiro da Habitação) e a partir daí há uma ampla mudança no perfil das cidades brasileiras, com grande verticalização e introdução dos conjuntos habitacionais jogados para áreas inadequadas para o desenvolvimento urbano. Temos que “combinado com uma estrutura de regulação fundiária excludente, o modelo de urbanização estabeleceu as condições de espraiamento de enormes assentamentos autoconstruídos nas franjas urbanas, em que formas ambíguas de segurança da posse e padrões não planejados de uso do solo prevalecem” (ROLNIK, 2015, p. 267). Em meados de 1975, os movimentos sociais começam a se manifestar por melhores condições de moradia, emprego e acesso à infraestrutura e direitos básicos.

Em 1985 é criado o MDU (Ministério do Desenvolvimento Urbano), que passa por reformas e renomeações até se extinguir nos anos 1990. O BNH é extinto em 1986 e suas funções são herdadas pela Caixa Econômica Federal.

¹ “Em 1940, a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela é de 81,2%.” MARICATO, p.16.

Os anos de 1980 e 1990 foram períodos de ampliação da desigualdade. Conhecida como a “década perdida”, os anos 1980 foram de declínio econômico mas também anos onde as metrópoles continuaram crescendo (apesar de tal crescimento se dar em taxas menores que as das décadas anteriores). As periferias são as áreas que mais crescem, em contraponto à derrocada dos núcleos centrais. Crescem também, e a taxas mais elevadas, as cidades médias (entre 100 e 500 mil habitantes). Esses padrões continuam década de 1990 adentro, que é quando se tem uma experiência mais profunda o impacto social do desemprego e compreende-se a pobreza como um problema urbano.

Com política econômica pública dos anos 1990 seguindo as orientações do FMI (Fundo Monetário Internacional), ignora-se que o sistema de empréstimos para habitação no Brasil ampara-se em hipotecas e o sistema de financiamento deixa de fora a vasta população que vive com até 12 salários mínimos (Rolnik, 2015, p. 268).

Apesar disso, “a tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas”, ela “tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)” (MARICATO, 2011, p. 23).

Com os anos 2000 é retomada a trajetória de crescimento: há aumento do salário mínimo e mudança na política econômica, com ênfase no mercado interno e assim inclui-se no mercado consumidor os estratos mais baixos de renda. O investimento em habitação, com avanço dos meios de financiamento, subiu de 25,7 bilhões, em 2004, para 80 bilhões em 2009 com a criação e consolidação dos programas federais Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I e PAC II) e Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Daí que

se, por um lado, os espaços que se constituíram nos anos do grande crescimento urbano (1960-1980) são hoje dotados de água, luz, equipamentos públicos e espaços comerciais, por outro, uma nova geografia da pobreza e da vulnerabilidade social, muito mais heterogênea e complexa, define o ‘lugar dos pobres’ na cidade, um grupo social também muito mais heterogêneo (ROLNIK, 2015, p. 265).

1.4. O Lugar da Habitação Popular

Se oficialmente o financiamento da habitação popular se deu com a criação do BNH em 1964 e por meio de conjuntos habitacionais, de forma muito mais volumosa a população de menor renda se apropriou dos vazios urbanos e os ocupou de maneira irregular e informal. Na década de 2000, “mais da metade dos domicílios em São Paulo foi produzido fora da lei [e] entre 1995 e 1999, menos de 20% das moradias foram produzidas pelo mercado privado” (MARICATO, 2000, p. 16).

O modelo de urbanização no Brasil não pressionou somente as classes de menor renda, mas também a classe média. O mercado imobiliário conta com uma escassez no seu estoque, deixando-o tão restrito que à maioria da população resta o mercado informal.

Os assentamentos autoconstruídos se deram nesse contexto, implantados cada vez mais longe da cidade formal/consolidada ou nos vazios deixados por ela: cristas de morro, margens de corpos d’água e muitas vezes áreas ambientalmente frágeis. Hoje discute-se muito menos a remoção desses assentamentos e mais sua consolidação e urbanização, com várias propostas para de urbanização de favelas sendo lançadas. Mas ainda assim se fazem necessárias outras soluções para a moradia popular em nossas cidades.

Maricato (2011, p. 20) continua dizendo que “o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade”, já que a estrutura de regulação fundiária funciona de maneira historicamente excludente.

Desde a década de 1940 até os dias atuais a população de baixa renda lida com essa complicada inserção no meio urbano que, com assentamentos cada vez mais à margem das manchas urbanas, tem grandes dificuldades quanto à mobilidade e acesso à infraestrutura das cidades.

Os programas de habitação popular lançados pelo governo não fugiram à esse modelo de assentamento, como o Cohab, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o Programa Social de Habitação (PSH), e o mais recente: Minha Casa, Minha Vida. O MCMV foi lançado em 2009 visando a produção massiva de “casas próprias” e lançou 100 bilhões de reais em crédito imobiliário entre 2009 e 2011 além de se articular a um programa de subsídios para compra de 1 milhão de unidades habitacionais produzidas pelo mercado privado.

Segundo Rolnik (2015, p. 306), o programa foi bem sucedido do ponto de vista do crescimento econômico e da geração de empregos, já que teve enorme efeito sobre a indústria da construção civil em pleno desenrolar da crise mundial iniciada em 2008.

O modelo centralizou os recursos tendo em vista que os municípios por si só não tem capacidade de implementar uma política habitacional, mas a eles cabe indicar demandas, além de aprovar os projetos. Apesar de passar pelo crivo do poder público, a localização e desenho dos projetos acabam sendo de decisão de agentes privados, que objetivam a rentabilidade dos empreendimentos em detrimento da questão social. Assim, “o resultado dessa equação financeira é a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações das cidades, isto é, onde o solo urbano é mais barato” (ROLNIK, 2015, p. 310).

Além dos problemas de padronização (com moradias não flexíveis e inadequadas ao tamanho das famílias) e localização em si (nas franjas da mancha urbana), “foi afirmado que, com taxas de retorno inferiores a 15%, só vale a pena construir empreendimentos de faixa 1 [de menor renda] com mais de seiscentas unidades habitacionais”. Isso e o preço do solo provocam a “aglomeração de diversos empreendimentos em uma mesma região, formando verdadeiros bolsões de moradia popular, bastante semelhantes às cidades-dormitório que foram constituídas pela produção habitacional pública em décadas anteriores” (ROLNIK, 2015, p. 311).

O programa contribuiu para a reprodução do padrão de segregação socioespacial existente nas cidades e suas regiões metropolitanas e contribuiu para fomentar ainda mais o espraiamento urbano e a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e monótono. Ademais, as áreas onde foi implantado não se tornaram menos frágeis e precárias.

Figura 1 - MCMV Parque das Águas (JF)



Fonte: Divulgação PJF.

Retomando a questão do padrão histórico de moradia no Brasil, com as altíssimas taxas de autoconstrução nas décadas de 1980 e 1990 e posterior adensamento dessas ocupações informais, temos que desde meados de 1980, movimentos sociais organizados pela questão da moradia promoveram a ocupação de terrenos nas próprias periferias, tanto para chamar atenção quanto pressionar o poder público.

A partir de 1990, esses movimentos pela moradia, principalmente da população sem-teto, começam a atingir edifícios vazios em áreas centrais. Estes serão reprimidos pelo poder público mas continuarão durante os próximos anos. No final desta década de 1990 e na próxima, o governo e principalmente as prefeituras de várias cidades como São Paulo e Belém (PA) vão se mobilizar através de programas como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para produzir moradia social pela recuperação de edifícios antigos, em vários casos reconhecidos como patrimônio histórico-cultural.

Renard (2012) e Maricato (2011) vão citar histórias de sucesso de reciclagem urbana e reapropriação de áreas centrais para uso residencial, mas que geralmente são exemplos pontuais, como se vê nos estudos de casos levantados, onde uma conjunção de fatores e vontade política-social se deram de forma excepcional.

2. Juiz de Fora

A história da cidade de Juiz de Fora está diretamente ligada à seus eixos de formação, sendo eles o Caminho Novo, a Estrada Nova do Paraibuna, a Rodovia Companhia União e Indústria, e a Estrada de Ferro (ou Ferrovia Dom Pedro II), que ditaram a conformação do tecido urbano e sua transformação com o decorrer do tempo.

Juiz de Fora, que foi elevada de Vila à categoria de cidade em 1856, viveu o ciclo do ouro e o ciclo do café, quando foi a principal economia cafeeira de Minas Gerais, período que repercutiu no tecido urbano que se percebe ainda hoje na região central.

A cidade atualmente possui uma população aproximada de 559 mil habitantes, podendo ser definida como uma cidade de porte médio, dos quais cerca de 98% reside na área urbana do município (IBGE).

O que se pretende nesse capítulo é analisar a área central da cidade e sua relação com a população, além de inquirir onde estão as camadas mais pobres no espaço da cidade e sua relação com o centro.

2.1. A região central

O centro está concentrado no denominado “triângulo central”, formado pelas Avenidas Rio Branco, Francisco Bernardino e Independência (atual Itamar Franco), em parte também influenciado pelo Rio Paraibuna e pela Avenida Getúlio Vargas (antiga Estrada da União e Indústria). Foi essa a área onde a elite cafeeira se instalou e decidiu os rumos políticos e econômicos da cidade. Depois do auge do café, veio o desenvolvimento da indústria na cidade e nesse momento buscou-se uma urbanização ao estilo europeu, com viés higienista. Essa época de forte

industrialização rendeu à cidade o título de “Manchester mineira”. É também período de imigração européia, onde a arquitetura eclética, até os dias atuais tão presente e marcante no triângulo central, se inseriu e prosperou.

O centro atuou desde o princípio como agregador de atividades. Nele estavam instalados a elite juiz-forana, o poder político e o religioso. A indústria se instalou ao redor deste centro e a população mais pobre e imigrantes, ao redor das indústrias. Era também o “portão de entrada” para a cidade, devido à Estação Central ali inserida. Mas a partir da década de 1920 houve uma estagnação econômica que só veio a ser superado no período da ditadura militar, quando novamente houve investimentos na indústria na cidade e o centro passou a ter um caráter de pólo prestador de serviços.

Atualmente a região central conserva esse caráter de prestação de serviços e ainda se conforma a partir dos seus eixos formadores, com a região sendo dividida em “alta/baixa” a partir da relação entre as avenidas Rio Branco e Getúlio Vargas, havendo uma clara separação tanto econômica quanto simbólica das duas “partes”.

Apesar dessa separação interna, o centro de Juiz de Fora é fundamental para a integração e dinâmica, que envolve toda a população, rica e pobre, da parte “alta” e “baixa” da cidade, e diferente do que aconteceu à outros centros históricos a partir do momento de forte espraiamento das cidades e abandono das centralidades, Juiz de Fora ainda contou com alguma concentração e valorização do centro. São visíveis, porém, os pontos de degradação e abandono pela região, apesar de toda a vivência urbana e ocupação, pelos mais diversos usos, dos espaços públicos.

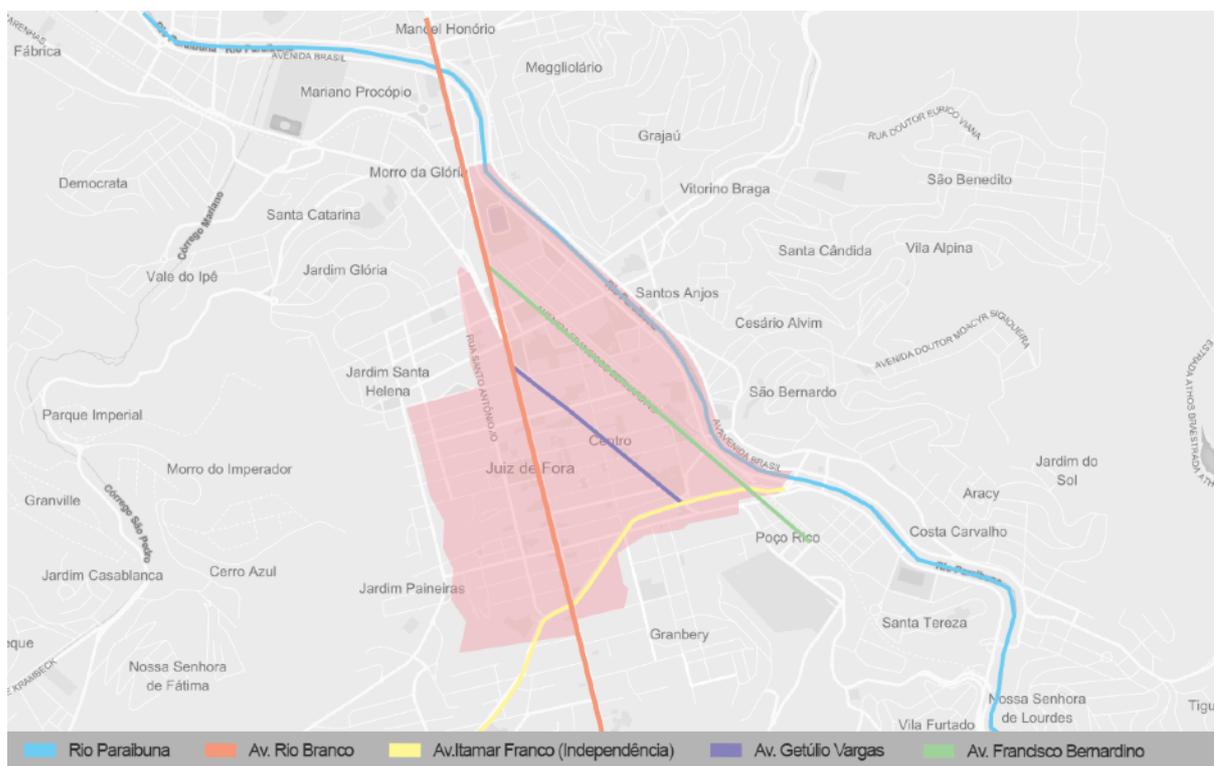
Um desses pontos (que são vários) é o caso de edifícios abandonados. Muitos constituem o patrimônio urbanístico da região, sendo representantes de estilos que marcaram o desenvolvimento da cidade. Parte desses edifícios de valor histórico passaram por períodos de abandono e recentemente ganharam novos usos, principalmente com comércio e serviços ou são ocupados por instituições. Apesar disso, muitos têm somente seu pavimento térreo ocupado e o restante da edificação segue sem utilização.

Tão problemático quanto essas construções de cunho histórico-cultural desocupadas e sem função ou ocupadas parcialmente e não alcançando todo o seu potencial para a vivência urbana, são as construções “mais novas” abandonadas,

em construção ou finalizadas mas sem uso, e os terrenos vazios ou transformados em estacionamentos que pontilham toda a região central e bairros adjacentes. Estes seguem dessa maneira, subutilizados, até que seja, para o proprietário, financeiramente vantajosa a venda do(s) lote(s).

O centro de Juiz de Fora tem fronteiras com diversos bairros, os mais próximos e de relação mais visível são São Mateus, Paineiras, Santa Helena, Granbery e Poço Rico. Também são lindeiros os bairros Vitorino Braga, Santos Anjos, Botanágua e São Bernardo, mas estes, além de localizados na parte “baixa” da região, são separados do Centro pelo Rio Paraibuna e pela via férrea, que funcionam como uma forte barreira física, visual e simbólica.

Figura 2 - Região do “triângulo central” de Juiz de Fora



Fonte: Google Maps, editado pela autora.

O PDDU (2000) diz, tratando da região Centro, que o plano visa privilegiar “ao máximo o pedestre, pretendendo uma melhoria na qualidade da relação homem/cidade através da humanização do espaço construído”. O Plano faz uma descrição bastante sensata, relatando que

Em síntese, a Área Central reveste-se de uma importância ímpar no Município, comportando uma infra-estrutura completa, que chega, até mesmo, a ser subutilizada fora dos horários comerciais, indicando um potencial a ser melhor aproveitado. A saturação desta área, sobretudo quanto ao tráfego veicular, a excessiva verticalização concentrada e o conflito entre o patrimônio histórico e a renovação urbana, são pontos fundamentais a serem equacionados, com vistas, acima de tudo, à manutenção da vitalidade e da atratividade do Centro, inclusive enquanto pólo regional (PDDU, 2000).

E tem como projeto de

Revitalização da Área Central”, ações que “visam a reestruturação e revitalização do centro [a partir da] adequação, padronização e reorganização do mobiliário urbano; redimensionamento das áreas de circulação e desenho dos pisos; normatização da publicidade e letreiros; adequação de espaços para manifestações artísticas e culturais; valorização do patrimônio histórico arquitetônico e urbanístico (PDDU, 2000).

pela restauração e reciclagem de edificações, além da *criação* de espaços públicos (praças e “espaços de convivência e lazer”).

Além deste, o projeto do “Eixo Paraibuna” seria de grande impacto no centro, já que trechos do mesmo perpassam a área central e tem por indicação o adensamento das áreas entre Poço Rico e a Rua Halfeld, bem como a verticalização do trecho entre a Rua Halfeld e a Praça Agassis em Mariano Procópio.

2.2. Políticas de habitação na cidade

A política habitacional em Juiz de Fora atua principalmente com a construção de novas moradias. O órgão, de natureza mista, responsável pelo assunto é a EMCASA, criada em 1987, ao qual compete a aquisição, urbanização e venda de lotes, planejamento, produção e comercialização de moradias, e a “realização de todas as demais atividades necessárias a que sejam alcançados os objetivos do Plano Nacional de Habitação”.

Ao longo dos anos, a EMCASA operou na remoção de famílias em áreas de risco e/ou suburbanizadas e seu reassentamento. O órgão também é responsável por arrendamentos e venda de imóveis para famílias com renda a partir de 4 salários mínimos. É necessário notar que as ações realizadas pela EMCASA visam particularmente a *construção* de novas moradias, apesar da possibilidade e do relatório (para a proposta do Plano Municipal de Moradia) indicar a demanda de projetos de reforma de moradias já existentes. Também parece ser ignorada a possibilidade de reformar e reabilitar edificações, de cunho residencial ou não, existentes e inseridas na malha de infra-estrutura urbana.

Foram as prioridades do Poder Público municipal, até 2010, a) programas de instalação de população removida de áreas de risco; b) programas de regularização fundiária e urbanística de áreas de especial interesse social, a partir das indicações de Planos Locais de Urbanificação (PLUs); c) programas de arrendamento, com mobilização e organização de população que atenda às exigências desse tipo de alternativa; d) programas de *construção* e venda de imóveis para população demandatária de habitação de mercado popular.

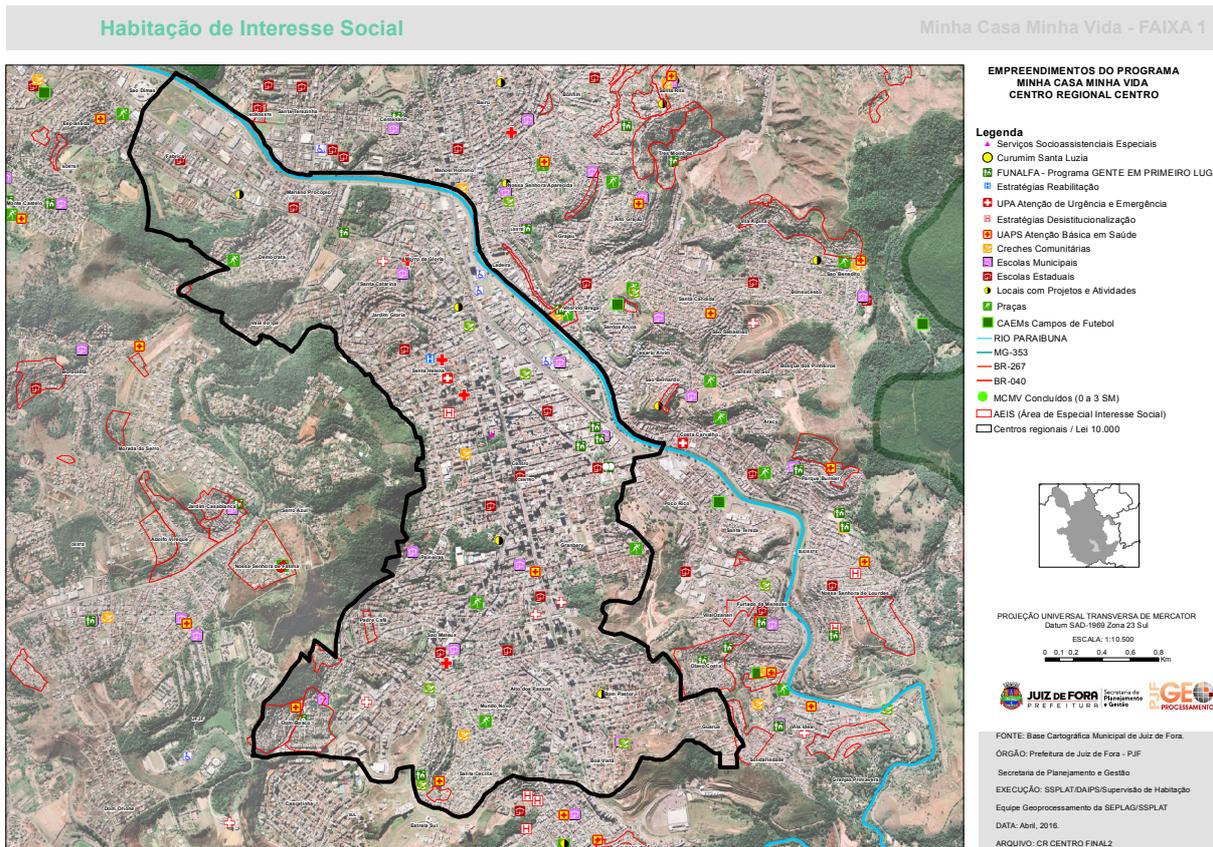
2.2.1. Minha Casa, Minha Vida

Como já foi dito, o programa MCMV foi firmado em 2009 e desde então foram construídas 2632 moradias em Juiz de Fora na primeira fase do programa e 2890 na segunda fase. O orçamento de 303,45 milhões foi empregado pela prefeitura na construção de unidades destinadas à população com renda entre 0 e 3 salários mínimos, com previsão de atender um total de 14 mil famílias (NuGea, 2012).

A partir da análise dos mapas disponibilizados pela prefeitura relativos à localização dos empreendimentos do programa e dos serviços e equipamentos que podemos encontrar em cada região da cidade, além da localização das AEIS (Área de Especial Interesse Social) já identificadas, podemos perceber que, apesar das áreas socialmente frágeis se distribuírem por toda a cidade (ANEXO A), a locação dos projetos se dá principalmente na Região Norte (Figura 3).

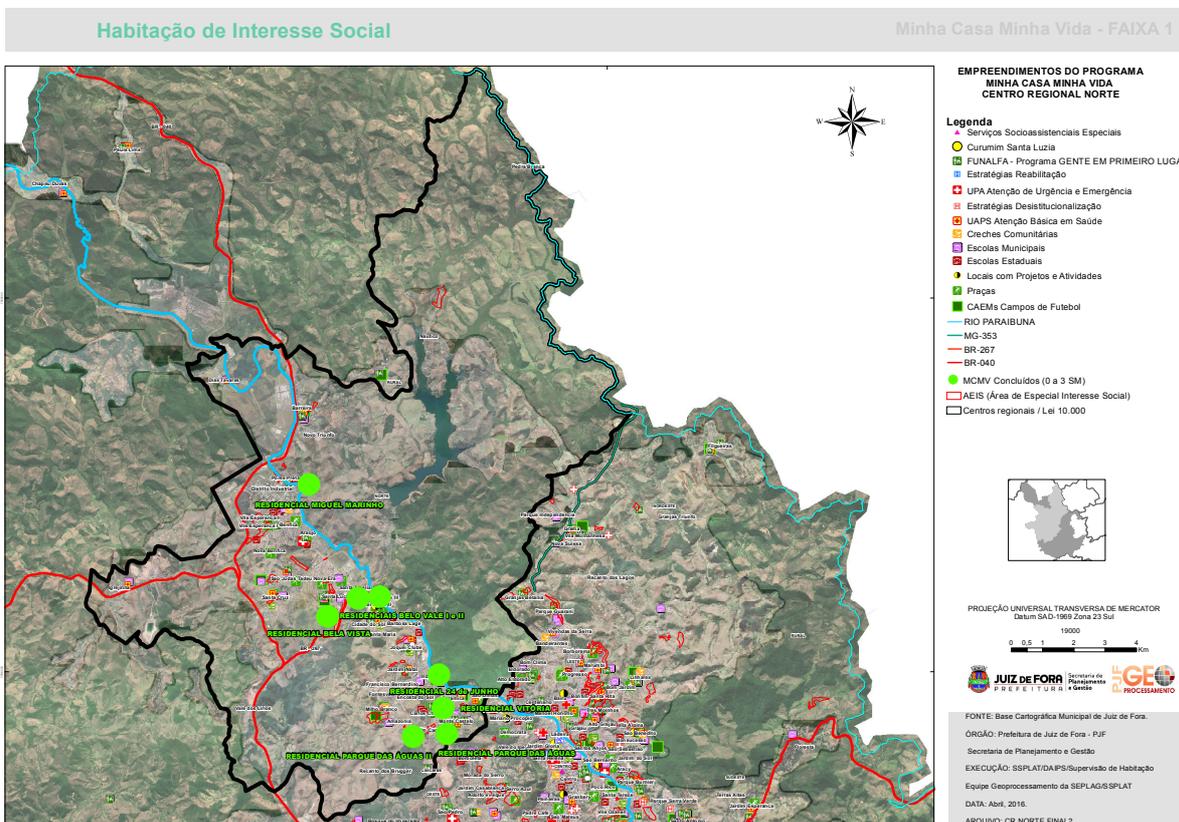
Ao todo são 14 empreendimentos do MCMV na cidade, cada um com tamanho variando entre 128 à 344 unidades habitacionais, seja na forma de casas isoladas,

Figura 4 - Habitação de interesse social na Região Centro



Fonte: Base Cartográfica Municipal de Juiz de Fora, 2016.

Figura 3 - Habitação de interesse social na Região Norte



Fonte: Base Cartográfica Municipal de Juiz de Fora, 2016.

sobrados ou edifícios de até 5 pavimentos. Um é implantado na Região Leste, dois na Sul e três na Oeste. Os 8 restantes estão na Região Norte, com alguns empreendimentos locados tão próximos, como o Parque das Águas I e II, que, como ressaltado por Rolnik (2015, p. 311) são criados bolsões de moradia popular desprovidos de infraestrutura.

Também é perceptível que as áreas melhor equipadas, as regiões Centro (Figura 4) e Sudeste não são objeto de empreendimentos, o que traduz o problema que vem se repetindo de locar a população de menor renda em regiões cada vez mais afastadas, gerando problemas tanto para atendê-las com serviços básicos de saúde, educação e cultura, quanto de mobilidade, já que tal população acaba precisando se deslocar para usufruir da cidade.

3. Estudos de caso

Como já foi explicitado, essa terceira parte do trabalho é fruto da busca por referências de políticas urbanas bem sucedidas no território latino e brasileiro. Considera-se que a proximidade e semelhança entre as realidades das cidades da América do Sul são fatores importantes na busca por caminhos que nos levem a cidades para todos.

Não obstante as particularidades encontradas em cada caso e cada cidade, podemos delinear diretrizes que, num primeiro momento foram aplicadas principalmente à cidades europeias, mas que vêm passando por alterações ao longo dos anos a partir da aplicação e adaptação para as cidades sul-americanas.

Partindo da experiência europeia, Renard (2012, p. 41) nos diz que as diretrizes indicadas para produzir cidades para todos são: a) planejamento e regras de urbanismo, b) intervenção imobiliária pública, c) o conteúdo do direito de propriedade, d) reestruturação imobiliária e e) incentivos financeiros e fiscais à reciclagem urbana.

São também citadas as parcerias público-privadas, mecanismo bastante utilizado mas que na experiência brasileira acabam proporcionando ganhos para as elites, com contrapartidas que muitas vezes ignoram os interesses da população de menor renda e por isso precisa ter suas condições e articulações revistas e redefinidas.

Os parâmetros urbanísticos podem muitas vezes ser criticados por serem engessantes de dado ponto de vista, mas funcionam como garantia jurídica e urbanística de médio prazo aos investidores. Estabelecendo esses parâmetros, também é indicada a criação de mecanismos de incentivo financeiro e fiscal. Dessa forma a recuperação e reurbanização das áreas delimitadas por tais parâmetros podem ser financiadas pelo capital privado.

Renard continua dizendo que um dos exemplos a serem seguidos é a criação de organismos para gerir os planejamentos, sendo estes públicos ou coletividades

locais, tal como é disseminado por exemplo na França e Holanda, o que é reiterado pelo Projeto do Plano de Habitação de Juiz de Fora.

Como uma forma de último recurso no sentido de “recuperar em proveito da coletividade as mais-valias imobiliárias induzidas pela (re)urbanização” (RENARD, 2012, p. 44) e facilitar a implantação do planejamento urbano, é sugerida a intervenção imobiliária pública direta. É pela aquisição de terrenos, baldios ou já com construções que o município consegue recuperar ou aumentar seu estoque de terras e tal prática é comum em numerosos países onde busca-se alcançar a reciclagem urbana.

3.1. Experiência Latina: Cidade do México, Centro Histórico e política habitacional

As semelhanças entre as situações que encontramos nos centros de várias cidades latinas é notória. Hiernaux (2005) em seu artigo “Os imaginários e os lugares na reconquista do centro histórico da Cidade do México” oferece um panorama quanto aos processos ocorridos na citada cidade que, em linhas gerais, é facilmente transponível para outras da América Latina.

A capital do México é hoje a cidade mais populosa do continente norte-americano, com mais de 8,8 milhões de habitantes. Anteriormente um Distrito Federal, a cidade é a sede dos poderes no país e conta com uma região metropolitana, a Zona Metropolitana do Vale do México, com mais de 40 municípios e população de mais de 20 milhões de pessoas.

O Centro Histórico da Cidade do México foi local de concentração dos poderes político e religioso. A cidade mantém traços e vestígios do passado, mas começou a perder parte de seus edifícios e, portanto, da sua história, já em 1876. Também sofreu com as modernizações sucessivas e com a verticalização a partir da década de 1950. Num passado mais recente, o centro sofreu com a evasão, primeiramente das classes mais ricas e depois das classes média e mais pobres, que buscavam, respectivamente, um “refúgio suburbano” e o “mito da casa própria”.

Aproximadamente 120 mil habitantes, ou seja, 40% da população deixou o centro entre 1970 e 1995 (HIERNAUX, 2005, p. 158)

Esse movimento de espraiamento levou à formação de novas centralidades e abandono do Centro Histórico, mas a partir do final da década de 1990 a elite mexicana, acompanhando uma tendência mundial de valorização do patrimônio histórico-cultural e de um modo de vida mais urbano, é a primeira classe a retornar ao centro histórico, seguida pela classe média.

É importante dizer que com esse fluxo para o centro e, portanto, a chegada de investimentos tanto público quanto do capital privado empreendedor, “as gestões da Cidade do México adotaram uma política repressiva em relação à ocupação dos espaços centrais pelas classes populares” (PAQUETTE, 2005, p. 64), o que pode sugerir qual era a vontade política mexicana que culminou no sucesso diminuto dos programas de moradia popular lançados.

É na década de 1990 que o governo propõe um plano de habitação para as áreas centrais, visando “conservar e recuperar o uso residencial do patrimônio construído, [intervindo] com rapidez nos imóveis em situação de risco estrutural [e construindo] moradias nos terrenos baldios ou no lugar de edifícios em ruínas” (PAQUETTE apud Fideicomiso del Centro Histórico, 2005, p. 159). As áreas centrais são, nesse período, objeto de atividade financeira e turística, tendo uso apenas nos horários comerciais e sendo abandonadas às camadas mais vulneráveis da população à noite. Por considerar essa questão, o plano preza pela recuperação mista do espaço, ele lança como meta reorganizar o centro com a moradia como demanda central e eixo para as intervenções.

Com o plano, “previa-se (tendo como horizonte o ano de 2006) ‘acabar com a problemática da moradia popular no centro histórico’, reabilitando 10 mil habitações de interesse social, às quais deveriam ser acrescentadas 2 mil ações de melhoria, 5 mil novas moradias, 500 ações destinadas às comunidades indígenas do centro histórico, etc.”, mas os resultados apurados foram bastante mais modestos e limitados: pouco menos de 700 moradias foram produzidas (de acordo com um balanço do período de 1997-2000), devido à falta de recursos e problemas no plano, além da interrupção prematura do mesmo.

Desde de 2001 há uma mudança na orientação do planejamento. A partir da mudança de gestão política criou-se uma nova agenda de reabilitação e foi reforçada a participação do setor privado. Também passou por uma reforma o organismo responsável pela recuperação do centro, o Fideicomiso do Centro Histórico, que se torna totalmente público. Nesse ano é lançada pelo então prefeito da Cidade do México, a proposta de produzir 150 mil moradias até 2006, que fica a encargo do Instituto de Habitação do Distrito Federal (Invi).

É por meio de dois tipos de ação que o Invi atuou: concessão de microcrédito para famílias, pretendendo atendê-las em ações de extensão e melhorias de suas moradias; e a produção de conjuntos de moradias multifamiliares, principalmente com construções novas e substituição de edifícios antigos, sendo que algumas ações pontuais de reabilitação foram promovidas. Porém, a concessão de créditos é destinado à famílias assalariadas até certo teto de renda, mas que não são parte da fatia mais pobre da população.

O âmbito de atuação desse plano são os quatro distritos centrais da Cidade do México e tem por objetivos conter a urbanização das periferias, reconduzindo-a ao centro por conta de sua infraestrutura já estabelecida, buscando redensificá-lo. Ainda assim, a produção de moradias não se dá no Centro Histórico propriamente dito. Este ainda é caracterizado por construções subutilizadas, com uso comercial no térreo e pavimentos superiores abandonados, situação encontrada nos centros de tantas outras cidades latinas, tanto São Paulo como Juiz de Fora. A implantação de edifícios residenciais se dá nas margens desse Centro Histórico, com mais de 90% dos empreendimentos locados em tais imediações.

Os quatro distritos são diferenciados socialmente quanto à sua “vocaçãõ”, com bairros historicamente ocupados por setores da sociedade de menor renda sendo palco de empreendimentos de interesse social e outros bairros atraindo empreendimentos voltados para a classe média.

Uma das formas de atuação do governo foi facilitar os procedimentos e autorizações para construir (como o “certificado único de uso do solo”), tornando conveniente a implantação de conjuntos habitacionais na região central em detrimento das áreas periféricas que não contaram com essa facilitação. Desse modo, cerca de 1000 moradias sociais foram produzidas até 2005 com a gestão do Invi. Além disso, entre 2001 e 2003 foram autorizadas a construção de

aproximadamente 36 mil residências, já que o procedimento de facilitação foi aplicado a todo tipo de habitação, mesmo tendo sido concebido para favorecer a construção de moradia popular no centro.

Em 2002, mais investimento privado é direcionado para o corredor turístico-financeiro da Cidade do México. São implementadas operações de renovação de vias públicas, redes, fachadas, anúncios comerciais, novo mobiliário urbano é instalado, bem como câmeras e telefones de emergência. Outras medidas para o aumento da segurança também são adotadas e o comércio ambulante é eliminado da área.

Figura 4 - Cacamatzin 34 - Diseño Exterior y Arquitectura, Cidade do México, 2012.



Fonte: Onnis Luque, 2012.

É necessário ressaltar que tal operação de renovação urbana atinge uma pequena parte do centro. A região central como um todo não é alvo de obras de melhorias de qualquer natureza e mesmo grande parte do Centro Histórico em si é ignorada (a parte mais densamente povoada, onde a infraestrutura é mais deteriorada e as condições de moradia são piores).

O medo de uma nova gentrificação que existia desde o início das ações na década de 1990, se confirmou. O Centro Histórico, após todo o investimento que

recebeu, é um ponto atrativo para as classes de maior renda e o aburguesamento é muito encorajado. Apesar disso, a região central, que como um todo apresenta infraestrutura, oferta de empregos e equipamentos, foi local de implantação de certo número de moradias de interesse social. Apesar de implementadas em reduzida quantidade, essas foram um passo significativo na busca por uma heterogeneidade social na região.

3.2. Experiência Brasileira: São Paulo e a ZEIS 3

O centro de São Paulo, com a confluência de interesses nessa área que estava abandonada e degradada, tanto por parte de proprietários de imóveis que desejavam a “revitalização” da área, quanto por grupos sociais clamando pelo direito à moradia e grupos de especialistas que tencionavam a preservação do patrimônio e identidade da área, começa a receber atenção na década de 1990.

A prefeitura começou agindo no âmbito cultural, onde edifícios com valor histórico receberam investimentos para se tornarem museus e casas de espetáculo. Apesar do alto preço dos imóveis no centro, na política habitacional, dois projetos-piloto foram concretizados durante a gestão 1989-1992, o Casarão da Celso Garcia e o Conjunto Madre de Deus (Hirata; Samora, apud Diogo, 2004, p. 2).

Depois desse tímido avanço, “O governo federal produziu 709 unidades de 1999 a 2005, pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal (CEF). A Prefeitura implantou o Programa de Locação Social, de 2000 a 2004 (Instituto Polis, 2010). A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) produziu mais de mil unidades no período 2000-2010” (HIRATA; SAMORA, 2013, p. 2). Posteriormente a política habitacional se voltou para áreas cada vez mais afastadas do centro e para a urbanização de assentamentos precários.

Mas a partir do Plano Diretor de 2002, um dos instrumentos instituídos pelo Estatuto que foram incorporados à lei municipal é o zoneamento específico para produção de habitação popular em áreas centrais, a ZEIS 3.

“A ZEIS 3 compreende: ‘áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de

empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora” (HIRATA; SAMORA; apud São Paulo, 2002).

Tal zoneamento foi idealizado para enfrentar a inadequação habitacional que existia na região central e promover a moradia popular bem localizada, mas o desempenho das ZEIS 3 foram insatisfatórios quando analisado mais de dez anos depois de implementadas.

O déficit habitacional não sofreu melhoras e o que se constata é que, mesmo sendo empreendimentos onde parte das unidades deveriam ser destinadas à famílias com renda de 0 a 6 salários mínimos, isso não aconteceu. O projeto no bairro da Luz, onde unidades deveriam ser designadas à arrendatários dessa faixa mais baixa teve suas unidades vendidas a preço de mercado. Mesmo o conjunto habitacional (foram três nesse projeto) para a menor faixa de renda só foi acessível a famílias com renda maior que 6 salários mínimos.

A destinação das ZEIS 3 foi consolidada em 2004 com a aprovação da lei que regulamenta os Planos Regionais Estratégicos. Fica estabelecido que nas áreas demarcadas, em lotes maiores que 500m² objetos de construção ou reforma, 40% do empreendimento deveria ser destinada à habitação de interesse social (HIS), 40% à habitação de mercado popular (HMP) ou HIS e 20% à outros usos ou HMP.

Outras medidas adotadas foi o aumento do Coeficiente de Aproveitamento nessas áreas para 4, sendo que o empregado no restante da cidade varia entre 1 e 3², e o emprego de Conselhos Gestores, que trabalhando junto a outros atores ou não, deveriam elaborar os projetos.

Apesar de um importante passo político por reconhecer a precariedade habitacional dos inúmeros cortiços e ocupações organizadas no centro de São Paulo e admitir a existência de um estoque construído vazio ou subutilizado (como apontado pelos movimentos sociais que os ocupam) que poderia ser adaptado para fins de moradia, o estabelecimento das ZEIS não logrou o resultado que se poderia

² Em nenhum projeto entre 2002 e 2010 foi utilizado o CA 4, sendo preferível para os empreiteiros utilizar CA mais baixo e manter os edifícios com até 4 pavimentos, não necessitando emprego de elevadores, ou não máximo até 8 pavimentos, onde a legislação permite o uso de um menor número de elevadores.

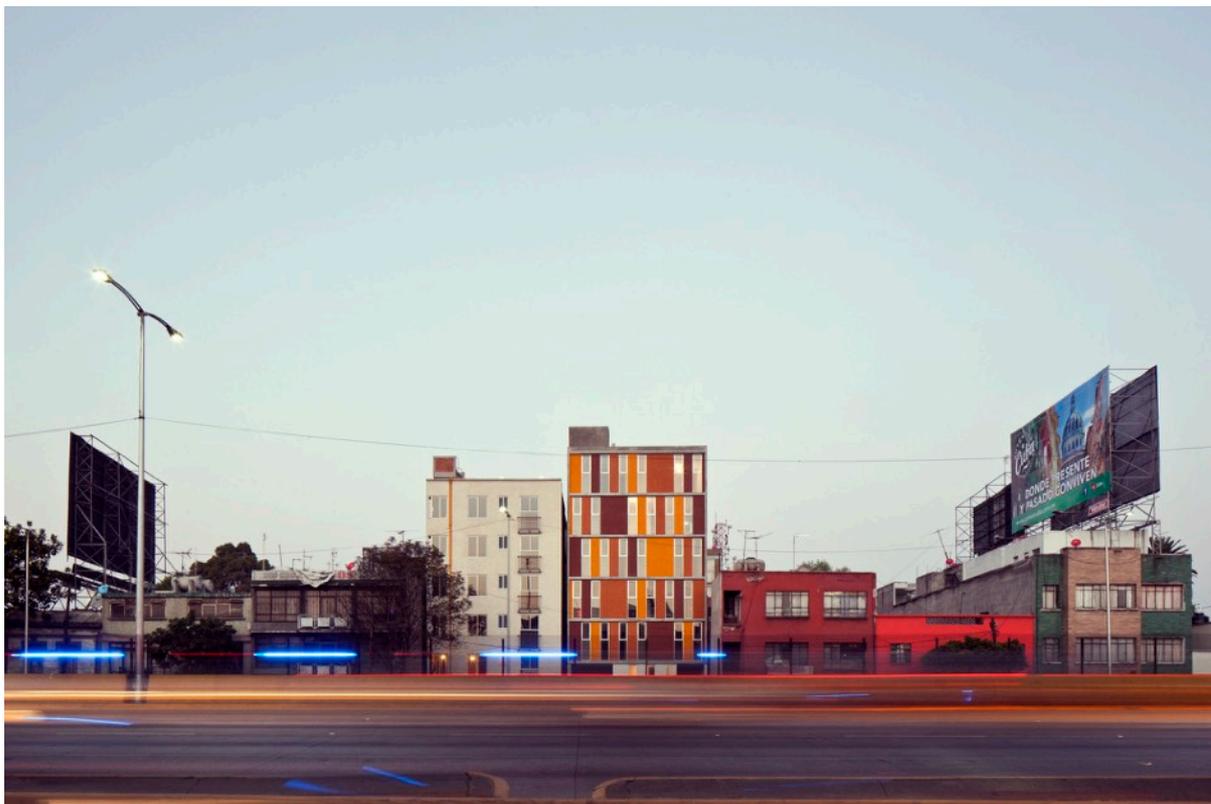
esperar. Hirata e Samora (2013, p. 15) vão concluir que nenhum das experiências das ZEIS 3 estudadas foi plena, mas podemos tirar como problemas a omissão dos agentes públicos quanto ao planejamento e legislação da cidade, além do uso dos incentivos à habitação de interesse social objetivando interesse e lucros privados. Como boas práticas, os casos das ZEIS 3 nos oferece exemplos da importância da participação popular e dos conselhos gestores. A primeira revelando a dinâmica e vontade local, o segundo agindo como intermediário entre população e poder público.

Apontamentos

A partir das experiências estudadas das cidades do Rio de Janeiro e Buenos Aires, mas com ênfase nos casos de São Paulo e Cidade do México, conseguimos traçar algumas diretrizes que tem por intuito nortear a continuação do presente trabalho em sua segunda fase.

Após o esvaziamentos das áreas centrais, uma retomada dos centros se faz necessária e o México nos fornece exemplo de como a moradia social, que é cerne dessa questão, é absolutamente compatível com o planejamento responsável para essas áreas.

Figura 5 - ITI68, C Arquitectos, Cidade do México, 2012.



Fonte: Onnis Luque, 2012.

Retomando Renard (2012, p. 41) temos que uma readequação da legislação vigente e mais precisamente da forma como ela é aplicada, se faz necessária. Um

zoneamento como se dá na Cidade do México, onde o capital privado tem incentivos fiscais para investir no centro e não nas periferias é uma das formas a serem consideradas para motivar esse movimento de contenção do espraiamento. A intervenção do Poder Público local também é fundamental, tanto no âmbito do planejamento quando de forma direta, comprando lotes ociosos e/ou subutilizados e, através financiamento ou parcerias público-privadas, lançar nestes lotes empreendimentos voltados para a população de baixa renda.

Trazendo isso para o contexto juiz-forano, é possível rever como a legislação vem sendo aplicada nos casos de propriedades ociosas e subutilizadas e a partir do levantamento desses lotes urbanos que não cumprem com sua função social, elaborar planos para a região central e seu entorno imediato que ofereçam a moradia social como eixo fundamental.

Considerações finais

Vivemos uma luta histórica onde buscamos garantir uma cidade verdadeiramente democrática. Conquistamos o Estatuto da Cidade e inúmeras leis relativas ao direito urbanístico, mas ainda não conquistamos a cidade em si, pelo menos não para todos, e o direito à moradia é um dos alicerces desse estado democrático. A população brasileira de menor renda, assim como a latina em geral, ainda é segregada, deixada às margens da cidade formal e, quando esta não se faz ouvir, esquecida.

Desde a década de 1960, gestão após gestão, são lançados programas e políticas de habitação social. A mais recente, o programa “Minha Casa, Minha Vida” exerceu um papel importante e alavancou volumosos recursos para a questão da moradia, mas não conseguiu romper com a distribuição elitista de recursos, o mal planejamento e interferência de interesses privados em projetos subvencionados pelo programa.

O déficit habitacional nas grandes e médias cidades é grave e os problemas relacionados à ele, como crise da mobilidade e transporte público e questões relativas à provisão de direitos básicos com água e esgotamento sanitário, além de saúde e educação, se intensificam cada vez mais. Mas a inserção dessa população socialmente vulnerável na cidade formal é uma possibilidade havendo vontade política e pressão da sociedade para tal.

É perceptível que a urbanização de assentamentos consolidados se faz necessária, mas incluir nas políticas públicas projetos voltados para população de baixa renda em áreas com infraestrutura já estabelecida também o é. Exemplos, muitas vezes pontuais e de tímida amplitude, existem e nos indicam caminhos a serem seguidos.

Bibliografia

BRASIL. Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm> Acesso em: 13 out. 2016.

BRASIL. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

D'ARC, Hélène Rivière; MEMOLI, Maurizio (org). **Intervenções urbanas na América Latina: viver no centro das cidades.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2012.

LEVA. Direção: Juliana Vicente e Luiza Marques. Brasil: Preta Portê. Co-produção: Canal Futura, 2012. 55 min. Color, HD.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidades, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou de otimismo?** Revista UFMG, Belo Horizonte, v.20, n.1, jan./jun. 2013.

Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014.** Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016.

HIRATA, Marcia Saeko; SAMORA, Patricia Rodrigues. **Habitação social e requalificação de áreas centrais após dez anos das ZEIS 3 de São Paulo.** São Paulo, 2013.

IBGE. **Municípios com Plano diretor.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/defaulttab_pdf.shtm>. Acesso em: 14 nov. 2016.

IBGE. **Estatísticas de Juiz de Fora.** Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=313670&search=minas-gerais|juiz-de-fora>>

infogr%1ficos:-evolu%7%3o-populacional-e-pir%2mide-et%1ria>. Acesso em: 14 nov. 2016.

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

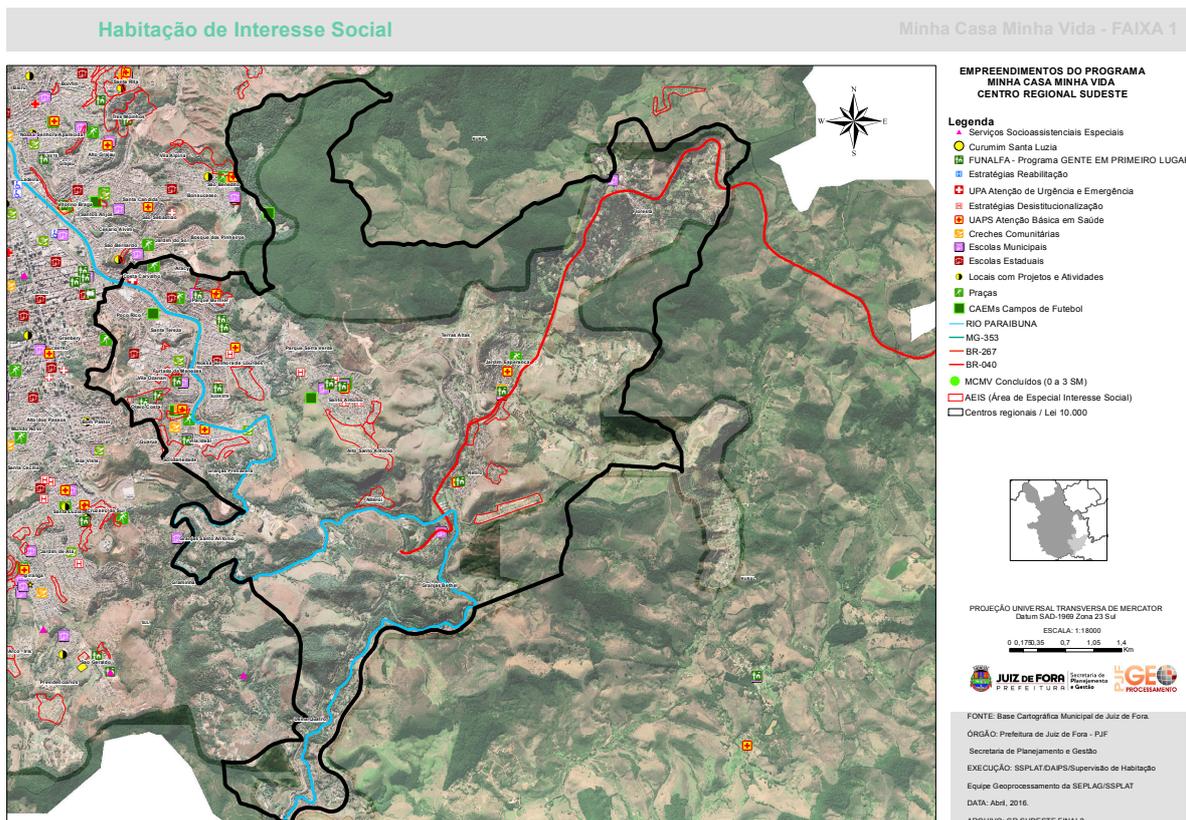
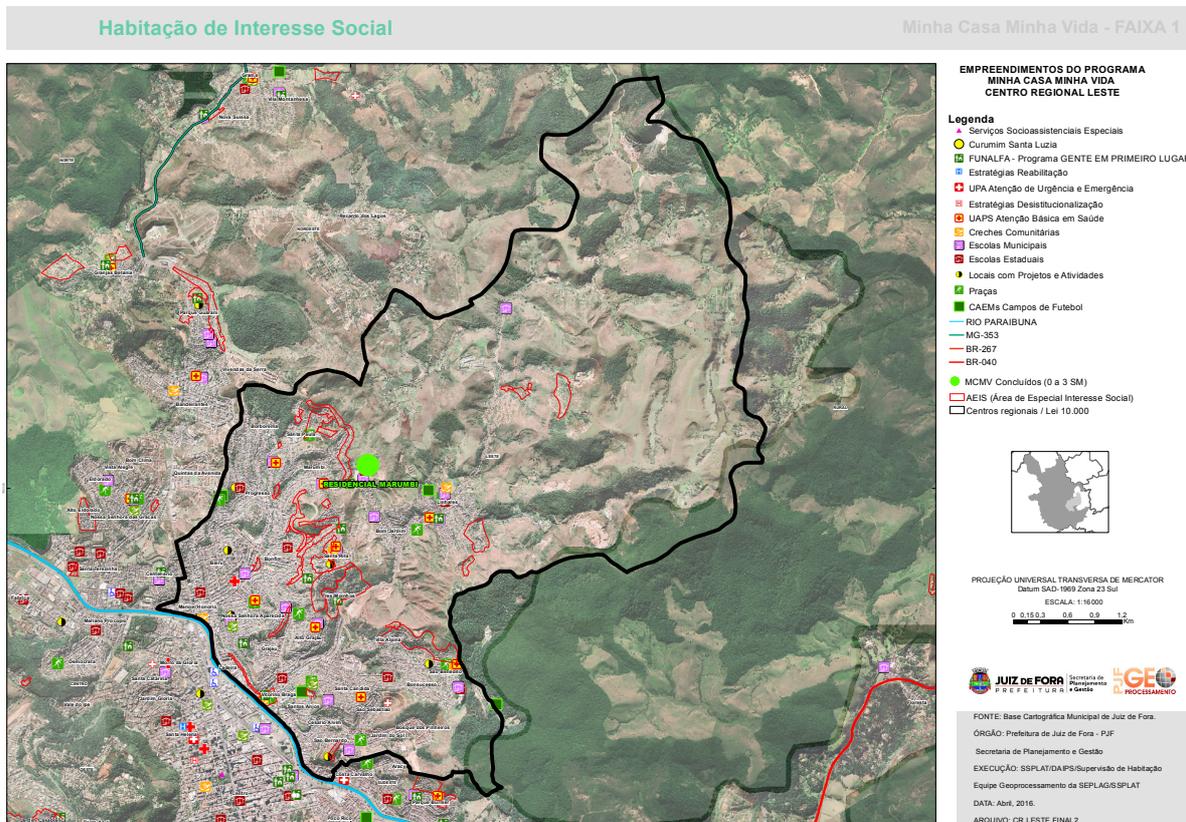
_____. Habitação social em áreas centrais. **Revista Oculum**, 2000. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/1744> >. Acesso em: 20 out. 2016

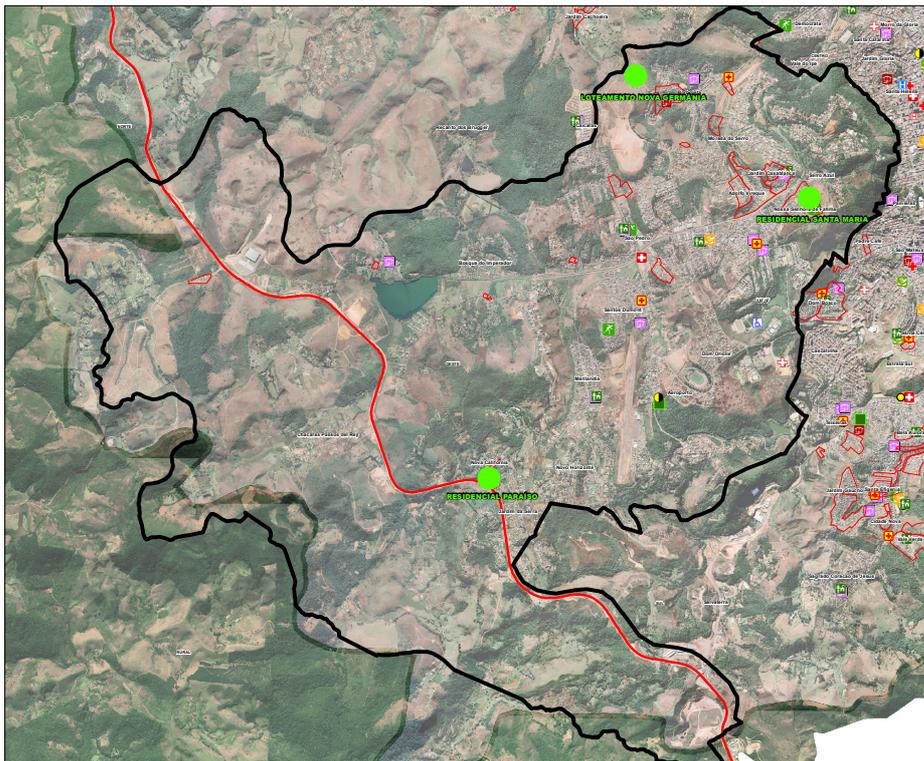
PJF. **Plano Diretor Participativo**. Disponível em: <<http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/index.php>>. Acesso em: 15 nov. 2016

REBOUÇAS, Karina Bentes. **A eficácia do Direito de Preempção no Plano Diretor**. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/59332/eficacia_direito_reboucas.pdf >. Acesso em: 13 out. 2016.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**. São Paulo: Boitempo, 2016.

ANEXO A - Mapas Habitação de Interesse Social MCMV (Faixa 1) em Juiz de Fora



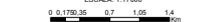


EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA CENTRO REGIONAL OESTE

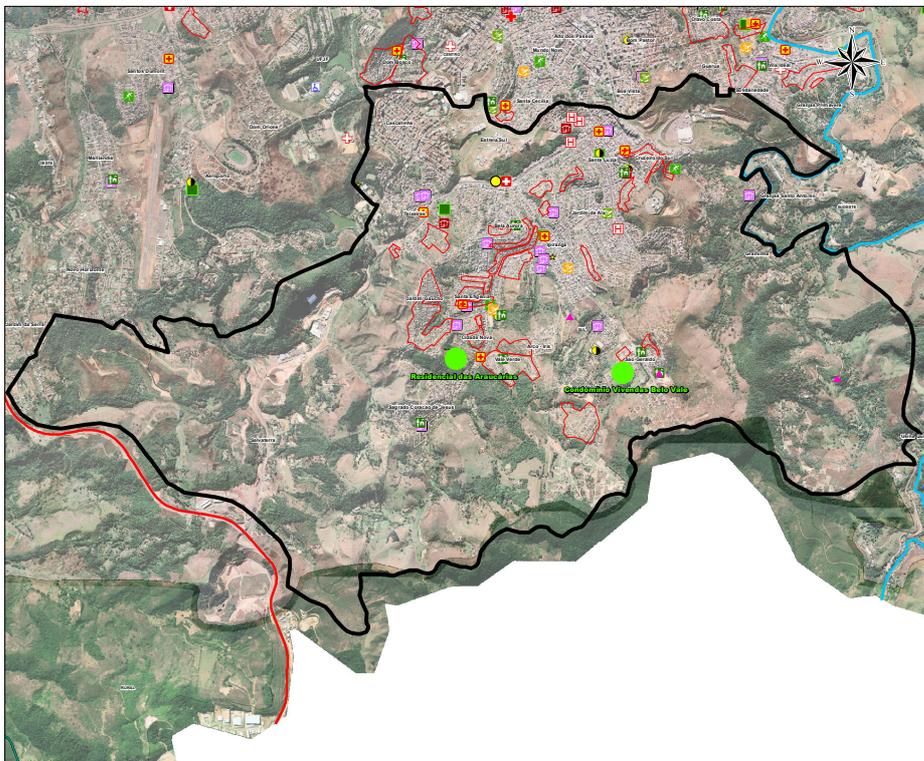
- Legenda**
- Serviços Socioassistenciais Especiais
 - Curumim Santa Luzia
 - FUNALFA - Programa GENTE EM PRIMEIRO LUGAR
 - Estratégias Reabilitação
 - UPA Atenção de Urgência e Emergência
 - Estratégias Desinstitucionalização
 - UAPS Atenção Básica em Saúde
 - Creches Comunitárias
 - Escolas Municipais
 - Escolas Estaduais
 - Locais com Projetos e Atividades
 - Praças
 - CAEMs Campos de Futebol
 - RIO PARAIBUNA
 - MG-353
 - BR-267
 - BR-040
 - MCMV Concluídos (0 a 3 SM)
 - AEIS (Área de Especial Interesse Social)
 - Centros regionais / Lei 10.000



PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSA DE MERCATOR
Datum SAD-1969 Zona 23 Sul
ESCALA: 1:17000



FONTE: Base Cartográfica Municipal de Juiz de Fora.
 ÓRGÃO: Prefeitura de Juiz de Fora - PUF
 Secretária de Planejamento e Gestão
 EXECUÇÃO: SSPLAT/DAIPS/Supervisão de Habitação
 Equipe Geoprocessamento da SEPLAG/SSPLAT
 DATA: Abril, 2016.
 ARQUIVO: CR OESTE FINAL2



EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA CENTRO REGIONAL SUL

- Legenda**
- Serviços Socioassistenciais Especiais
 - Curumim Santa Luzia
 - FUNALFA - Programa GENTE EM PRIMEIRO LUGAR
 - Estratégias Reabilitação
 - UPA Atenção de Urgência e Emergência
 - Estratégias Desinstitucionalização
 - UAPS Atenção Básica em Saúde
 - Creches Comunitárias
 - Escolas Municipais
 - Escolas Estaduais
 - Locais com Projetos e Atividades
 - Praças
 - CAEMs Campos de Futebol
 - RIO PARAIBUNA
 - MG-353
 - BR-267
 - BR-040
 - MCMV Concluídos (0 a 3 SM)
 - AEIS (Área de Especial Interesse Social)
 - Centros regionais / Lei 10.000



PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSA DE MERCATOR
Datum SAD-1969 Zona 23 Sul
ESCALA: 1:13500



FONTE: Base Cartográfica Municipal de Juiz de Fora.
 ÓRGÃO: Prefeitura de Juiz de Fora - PUF
 Secretária de Planejamento e Gestão
 EXECUÇÃO: SSPLAT/DAIPS/Supervisão de Habitação
 Equipe Geoprocessamento da SEPLAG/SSPLAT
 DATA: Abril, 2016.
 ARQUIVO: CR SUL FINAL2

ANEXO B - Tabela Municípios com Plano Diretor (2013)



Tabela 13 - Municípios, total e com Plano Diretor, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2013

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios			
	Total	Com Plano Diretor		Sem Plano Diretor
		Total	Em elaboração	
Brasil	5 570	2 785	763	2019
Até 5 000	1 247	379	188	679
De 5 001 a 10 000	1 227	389	195	642
De 10 001 a 20 000	1 378	477	272	629
De 20 001 a 50 000	1 080	914	99	67
De 50 001 a 100 000	339	329	8	2
De 100 001 a 500 000	260	259	1	-
Mais de 500 000	39	38	-	-
Norte	450	243	73	134
Até 5 000	80	24	9	47
De 5 001 a 10 000	81	21	24	36
De 10 001 a 20 000	110	38	27	45
De 20 001 a 50 000	111	93	13	5
De 50 001 a 100 000	42	41	-	1
De 100 001 a 500 000	24	24	-	-
Mais de 500 000	2	2	-	-
Nordeste	1 794	724	281	787
Até 5 000	234	44	29	160
De 5 001 a 10 000	360	60	57	242
De 10 001 a 20 000	577	116	128	333
De 20 001 a 50 000	443	333	59	51
De 50 001 a 100 000	119	110	8	1
De 100 001 a 500 000	50	50	-	-
Mais de 500 000	11	11	-	-
Sudeste	1 668	759	216	692
Até 5 000	374	52	77	245
De 5 001 a 10 000	397	86	59	252
De 10 001 a 20 000	359	109	65	185
De 20 001 a 50 000	290	266	14	10
De 50 001 a 100 000	107	107	-	-
De 100 001 a 500 000	124	123	1	-
Mais de 500 000	17	16	-	-
Sul	1 191	869	117	205
Até 5 000	420	227	53	140
De 5 001 a 10 000	280	197	32	51
De 10 001 a 20 000	228	186	28	14
De 20 001 a 50 000	159	155	4	-
De 50 001 a 100 000	52	52	-	-
De 100 001 a 500 000	48	48	-	-
Mais de 500 000	4	4	-	-
Centro-Oeste	467	190	76	201
Até 5 000	139	32	20	87
De 5 001 a 10 000	109	25	23	61
De 10 001 a 20 000	104	28	24	52
De 20 001 a 50 000	77	67	9	1
De 50 001 a 100 000	19	19	-	-
De 100 001 a 500 000	14	14	-	-
Mais de 500 000	5	5	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013.