ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **dwyXz73wNinL** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

Políticas habitacionais para os centros: disputas, ações e dilemas

Autores:
João Carlos Carvalhaes dos Santos Monteiro - UFF - joaocarlosmonteiro@gmail.com
Leda Velloso Buonfiglio - FURG - ledabuonfiglio@gmail.com

Resumo:

O artigo propõe traçar um balanço crítico das políticas públicas para as áreas centrais das cidades brasileiras dentro de um recorte temporal que resgata marcos legais e institucionais importantes para a regulamentação da política habitacional urbana como o Estatuto das Cidades, a criação da Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003), a promulgação da Lei 11.481 de 2007 – que promove a alienação dos bens imóveis públicos para provisão de habitação de interesse social – a efetivação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Crédito Solidário na modalidade reforma de edifícios nos centros. Tal balanço pretende analisar as disputas pelos centros: da produção da política à apropriação efetivamente popular desses espaços, distinguindo uma linha do tempo nítida que recupera e funde elementos conjunturais e estruturais desse esforço intelectual, técnico e político para a conformação de uma política habitacional para os centros urbanos brasileiros.

POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA OS CENTROS

Disputas, ações e dilemas

INTRODUÇÃO

O ano de 1989 é um marco para a política habitacional brasileira e um momento de inflexão na história recente das áreas urbanas centrais. Na alvorada da promulgação da Constituição Cidadã, a prefeitura de São Paulo passou a ser comandada por uma gestão comprometida com os preceitos de justiça social contidos na nova carta magna e inaugurou uma postura diferenciada para fazer face aos alarmantes problemas habitacionais da principal metrópole do país. Dentre as várias ações que ilustram o caráter inovador dessa administração eleita, a proposta de fixação da população encortiçada em seu local de moradia merece destaque por conferir duas novidades quanto ao trato da questão habitacional vigente naquele período: por um lado, reconhecia o centro como lugar viável para o uso habitacional, distanciando-se de um imperativo modernista que ao longo do século 20 pregou a separação de usos e funções do espaço urbano; e, por outro, outorgou a uma população de baixa renda a possibilidade e o direito de residir no centro, rompendo com a orientação segregacionista e de periferização dos pobres que marca o desenvolvimento urbano no Brasil.

O caso de São Paulo ilustra uma das diversas experiências levadas a cabo por gestões locais progressistas no início dos anos 1990. Elas constituíram um laboratório daquilo que seria mobilizado a partir de 2003 no âmbito do Ministério das Cidades, pautando muitas das propostas federais que se seguiram à sua criação. Não coincidentemente, outra capital, Porto Alegre, reconhecida por ações inovadoras na política urbana, catapultaria seu ex-prefeito para o comando desse novo ministério, arrastando consigo uma equipe de técnicos atuantes em distintos órgãos públicos, prefeituras, administrações estaduais e mesmo universidades, motivados em torno da construção de um novo paradigma de produção e gestão do espaço urbano. A criação deste novo ministério possibilitou a constituição de secretarias e programas especiais instigados a refletirem sobre temas até então negligenciados ou subestimados pela esfera federal, dentre eles os desafios do fomento e da produção de habitação social nas áreas centrais. Trata-se, portanto, da inauguração daquilo que chamamos neste trabalho de um esforço intelectual, técnico e político para a conformação de uma política habitacional para os centros urbanos brasileiros, cujas disputas, ações e dilemas serão discutidos nas páginas a seguir.

O trabalho está dividido em três partes. Iniciamos a discussão tratando da conflituosidade entre dois projetos antagônicos para as áreas centrais brasileiras: um comandado por intenções corporativas que concebem estes espaços em função do potencial de valor de troca que eles dispõem, e outro próprio dos movimentos sociais de luta pelo

direito à cidade e à moradia digna, que buscam concebê-lo a partir de seu valor de uso. Em seguida, tratamos da influência das gestões municipais progressistas, as "prefeituras cidadãs" que se conformaram após a promulgação da Constituição de 1988, nas ações do Ministério das Cidades. Sublinhamos que muitos dos elementos acionados por esse ministério em prol da habitação social em áreas centrais possuem sua gênese nas experiências locais de algumas gestões municipais. Na terceira e última parte selecionamos três ações que consideramos as mais relevantes na conformação desta tentativa de formulação de uma política habitacional para os centros: o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, a Lei 11.481 de 2007 – sinalizando favoravelmente à alienação dos bens imóveis públicos para provisão de habitação de interesse social –, e as linhas de financiamento pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR/FAR) e Crédito Solidário (FDS).

OS CENTROS EM DISPUTA

Desde os anos 1980 as áreas centrais de inúmeras cidades brasileiras vêm atravessando um processo de revalorização simbólica e econômica. Este fenômeno é angariado por um repertório de narrativas e ações mobilizadas por atores públicos, agentes privados e organizações da sociedade civil – muitas vezes conflitantes, mas que eventualmente podem se apresentar em estreita colaboração uns com os outros através das mais diferentes combinações – que atribuem justificativas variadas para que a intencionalidade de uma "volta ao centro" se afirme como ideia-força e alcance status de primazia na opinião pública.

Décadas de desinvestimento dos poderes públicos e de desinteresse do capital privado conformaram os centros como territórios estigmatizados pelo conjunto da sociedade, principalmente pelas classes média e alta, que ao longo do século 20 buscaram criar para si espaços exclusivos e excludentes para sua residência, consumo e trabalho. Mesmo que uma análise empírica comprove que este processo se conformou com intensidades diferentes em cada cidade, é axiomático que um fenômeno de popularização ditou a dinâmica de uso e ocupação dos centros brasileiros nesse período de modo que o êxodo da classe média para novos bairros criados pelas frentes de expansão do capital imobiliário foi simultâneo ao incremento de estratos de baixa renda nas áreas centrais. Em sua estratégia de sobrevivência no meio urbano, esta população pobre se apropriou do espaço construído dos centros – tornado obsoleto ou inutilizável pelas novas necessidades do circuito superior da economia (SANTOS, 1979) – para sua reprodução social, firmando-os como lugares da condição popular e simultaneamente espaços das presenças populares recusadas (RIBEIRO, 2006).

A conformação desta nova realidade atravessada pela tensa relação antagônica de classe que permeia a sociedade brasileira impulsionou uma caracterização dos bairros centrais como espaços em "crise", "degradados" e em "declínio". Observa-se então a difusão de um discurso hegemônico que evoca a necessidade de reverter supostos processos de "degradação" nestes espaços. A chamada "revitalização" tornou-se um imperativo nos programas de governo de diferentes siglas partidárias, atravessando mandatos e afirmando-se como uma responsabilidade incontornável das gestões públicas. Nesse contexto, inúmeros planos, programas e projetos passam a ser apresentados por prefeituras, governos estaduais e esfera federal comprometidos com a reversão do que se convencionou caracterizar como

"crise" dos centros urbanos. Em muitos casos, as estratégias apresentadas nesses documentos estão respaldadas por exemplos internacionais supostamente bem-sucedidos e baseiam-se num discurso que entende a revalorização dos centros como peça-chave para o desenvolvimento social e econômico à escala urbana e mesmo metropolitana.

O imperativo da revitalização, fundamentado em críticas à ociosidade da infraestrutura instalada, à monofuncionalização e à degradação do espaço público, vem a reboque de um questionamento mais amplo das realizações do urbanismo modernista. Dentre os princípios que regem os receituários de revitalização dos centros brasileiros, destacam-se frequentemente propostas baseadas na valorização do patrimônio edificado, na reanimação cultural, no incentivo à mistura de usos, no controle e vigilância dos espaços públicos e na dinamização do mercado imobiliário. Em muitos casos, o estancamento de processos de esvaziamento populacional e a retomada do crescimento demográfico dos centros urbanos também são elencados. Constata-se que, se em alguns desses projetos a questão habitacional é alijada, em outros o debate ganha destaque como elemento estruturador para desencadear a almejada "revitalização". Nestes, aposta-se que o readensamento pode ocorrer por meio da criação de condições facilitadoras para a atuação do capital imobiliário, tais como flexibilização de normas urbanísticas, rezoneamento e isenção de tributos. Trata-se, portanto, de um repovoamento baseado na atração das classes média e alta – as mesmas que décadas atrás viraram as costas para os centros (VILLAÇA, 1998).

Nesta lógica, os centros se tornaram uma nova fronteira urbana a ser conquistada pelo capital imobiliário, com grande potencial de lucratividade por meio da renda diferencial gerada (SMITH, 1996). Alinha-se, portanto, em grande medida, a um modelo de planejamento e gestão baseado no empresariamento urbano (HARVEY, 1989), caracterizado por estratégias como o city marketing, a privatização de atribuições do poder público e a criação a qualquer custo de ambientes favoráveis e seguros para os investimentos privados.

No entanto, esta intenção de transformação dos centros por meio de lógicas rentistas não é consensual e entra em conflito com uma outra proposta de uso e ocupação destes espaços baseada na justiça social e no direito à moradia. No âmbito dos movimentos de luta pela moradia, a permanência de populações de baixa renda em áreas centrais surge como uma das principais bandeiras de um projeto utópico de cidade democrática.

Antes de avançarmos na discussão desta contraproposta de "revitalização" dos centros, é imprescindível recuperarmos como a habitação em áreas centrais torna-se pauta da política pública. No contexto nacional, o debate sobre o fomento à produção habitacional em áreas centrais tem origem no início da década de 1970, no âmbito das discussões em torno da preservação do patrimônio ambiental urbano. Em um contexto de absoluta supremacia do padrão periférico de urbanização, concretizado em grande medida pelas ações do Banco Nacional de Habitação (BNH), os documentos produzidos por Azevedo (1973; 1978) defendiam a inclusão do uso habitacional em projetos de restauração patrimonial, rompendo, no plano conceitual, com o paradigma de museificação reinante nas intervenções em centros históricos brasileiros naquele período. Em meados dos anos 1980, a ideia ganha adesão entre técnicos do BNH, que através de um acordo com a prefeitura de Olinda, Pernambuco, promovem um projeto piloto de reforma de imóveis residenciais tombados, numa experiência que seria expandida para outras cidades brasileiras (BOSI, 1986). Nesse período, o debate

envolvendo a questão habitacional em áreas urbanas consolidadas era espacialmente concentrado no perímetro dos chamados “núcleos históricos”, e o componente habitacional despontava como elemento de um objetivo mais amplo de preservação do patrimônio edificado.

É somente no final dos anos 1980 que o ideário do direito à cidade ganha destaque nos debates acerca da produção habitacional em áreas centrais. Na gestão Luiza Erundina (1989-1993), o Programa de Habitações Populares da Região Central de São Paulo pode ser considerado um marco nesse sentido, atuando na construção e reforma de imóveis para populações encortiçadas. Se nas propostas anteriores prevalecia o caráter patrimonial das intervenções, houve nesse programa a introdução de elementos que compunham o conjunto de demandas dos movimentos de luta por moradia e pela reforma urbana, tais como a autogestão, a participação social na formulação dos projetos e a permanência integral das famílias atingidas pelas obras.

Desde a década de 1990, a intensificação do processo de financeirização do setor imobiliário vem contribuindo de forma contundente na reconfiguração do espaço urbano brasileiro (SANFELICI, 2013; ROLNIK, 2015), com repercussões no valor da terra que impactaram diretamente na reprodução social das populações de baixa renda. Imbricadamente, no mesmo período, o despontar da racionalidade neoliberal de produção do espaço urbano se estabelece na administração de muitas cidades, elegendo os bairros centrais como espaços privilegiados para a alocação de recursos públicos e privados em nome do desenvolvimento social e econômico. Não surpreende, portanto, que na virada do último século observamos uma eclosão de ocupações de imóveis públicos e privados organizadas por movimentos de direito à moradia, disputando os centros com os interesses rentistas que se faziam impor mediante a supressão de espaços populares que em momentos anteriores haviam sido pouco afetados por dinâmicas de revalorização.

Em parte, esses movimentos sociais promoveram a ampliação de suas reivindicações – antes centradas na melhoria das condições de habitabilidade nas franjas periféricas – e passaram a contemplar também a luta pelo direito à moradia nos centros urbanos. Baseados em um discurso de contraposição entre “centro” e “periferia”, – em que o “centro” representaria o espaço da integração social, do direito à cidade, do acesso aos serviços, à mobilidade e ao trabalho, enquanto a “periferia” expressaria a segregação, a exclusão, a precariedade e a continuidade dos padrões espoliativos do modelo capitalista de urbanização – os movimentos de luta por moradia e pela reforma urbana afirmam-se hoje como uma das principais entidades mobilizadoras da América Latina.

Para situar o debate da política habitacional nas áreas centrais da primeira década do século 21, deve-se antes resgatar parte de uma conjuntura política e econômica e de um alinhamento no horizonte de estratégias e ações das políticas públicas e dos agentes sociais da época. A questão dos centros estava na ordem do dia: agenda de debate acadêmico e intelectual institucionalizada a partir de um programa federal em uma Secretaria Nacional; era também a pauta principal dos movimentos de moradia nas capitais brasileiras. Do ponto de vista técnico, a reforma de edifícios nas áreas centrais provocava um importante debate entre arquitetos, urbanistas e engenheiros sobre a adequação, as possibilidades e as limitações nos canteiros de obras. Politicamente, a formulação de novos conteúdos de

programas habitacionais voltados para o centro, apontavam a necessidade de mecanismos do próprio sistema financeiro para além do Programa de Arrendamento Residencial. Soma-se a isso um horizonte de regulamentação de marcos jurídicos importantes como a Lei 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade), a Medida Provisória 292 de 26/04/2006 que não tendo sido aprovada, fora substituída pela MP 335 de 28/03/2007, aprovada em 15/05/2007, tendo sido sancionada e transformando-se na Lei 11.481 de 31/05/2007 que dava destinação aos bens imóveis públicos.

Em realidade, os centros disputados representam também modelos de gestão urbana concomitantes e em disputa. Trata-se, portanto, de uma luta política e cognitiva pelo controle do processo de produção do espaço, realizada por diversos agentes sociais e instituições numa correlação de forças que dependerá da "capacidade institucional-cognitiva para produzir modelos de realidade urbana" (MARTINS, 2006, p. 123) produzindo um conflito e uma luta pela hegemonia do espaço urbano.

Durante seus quinze anos de existência, o Ministério das Cidades foi a arena privilegiada desta disputa. A opção política de responder de forma equilibrada a esses interesses antagônicos sobre os bairros centrais, sem prejudicar os interesses rentistas e, ao mesmo tempo, tendo que responder às demandas dos movimentos sociais organizados em torno do direito à cidade e à moradia digna, não possibilitou a criação de uma política concreta para a habitação social nos centros, mas garantiu a conformação de algumas iniciativas neste sentido. Trataremos abaixo de como as gestões locais progressistas contribuíram para a formatação dessas iniciativas no âmbito do Ministério das Cidades e, em seguida, selecionamos algumas das ações que demonstravam o interesse do ente federal na provisão de habitação social nos centros.

DAS GESTÕES LOCAIS PROGRESSISTAS AO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Muito embora a criação do Ministério das Cidades em 2003, tenha sido um marco institucional como órgão central para a produção da política urbana do país, ele foi antes, o resultado de um acúmulo histórico, político e social ao longo de décadas de engajamento popular, expressiva luta e intensa mobilização de movimentos de moradia, trabalhadores, sindicatos, universidades, cujas lideranças, intelectuais, pesquisadores e assessorias respaldaram técnica e politicamente diversas experiências pontuais no período de redemocratização do país, o que culminou no movimento da Reforma Urbana.

Mais do que ideário, a Reforma Urbana passou a ser compreendida como uma "agenda pública" que veio à tona para o debate público, justamente por meio da difusão e do reconhecimento dos problemas urbanos, compreendendo a esfera pública como tempo-espaço não exclusivamente estatal, isto é, que agrega interesses divergentes, institucionaliza conflitos e possibilita diferentes alternativas. A política implementada será definida por complexas relações de força e, como resultado final, diferentes estratégias e distintas políticas públicas sociais são adotadas perante as massas populares e aos problemas sociais (BUONFIGLIO, 2015; MELAZZO, 2010).

A partir da Constituição de 1988, por força das circunstâncias, municípios e estados tiveram que elaborar soluções e enfrentar de forma autônoma a questão habitacional, o que, positivamente, fez emergir, ainda que de forma pontual e fragmentada, um amplo conjunto de experiências criativas com habitação social. Bonduki (2014) analisa tal contexto recuperando o processo de descentralização da política habitacional acentuado em um quadro de ajuste fiscal da década de 1990, resultando em programas municipais com parcos recursos. Seja com maior ênfase na escala estadual em alguns casos, seja com maior ênfase na escala municipal, o período marcou maior autonomia desses entes e fez surgir concepções e modelos de gestão urbana e programas políticos distintos que seriam retomados para o enquadramento da política habitacional na escala federal, anos depois, com a criação do Ministério das Cidades.

É desse período denso politicamente a formulação de propostas e programas, como a urbanização de favelas, a construção de moradias por autogestão, a assistência técnica e jurídica à moradia, os programas de recuperação urbana, entre outros. Foram diversas experiências municipais virtuosas em capitais e demais cidades brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador, Vitória, Belo Horizonte, Recife, Santo André e Santos (BONDUKI, 2014; VALENÇA, 2014; SOUZA, 2013).

Na capital paulista, durante a gestão municipal de Luiza Erundina (1989-1992), Kara-José (2007) identifica nos projetos dessa época a implantação de posturas diferenciadas em relação às formas até então predominantes de intervenção urbana, colocando em pauta questões pouco ou não exploradas por administrações anteriores, tais como a implantação de habitação de interesse social, o tratamento integrado da melhoria ambiental e a superação da fórmula “revitalização-limpeza social”. Criaram-se programas para a operacionalização de projetos destinados à reabilitação de cortiços com a formulação de propostas alternativas para esses moradores, como financiamentos para aquisição e reforma dos imóveis por associações de moradores e construção de novas moradias em áreas próximas aos cortiços, que foram desapropriadas (AMARAL, 2002). Dentre as ações realizadas, as experiências mais significativas ocorreram nos cortiços Celso Garcia e Madre de Deus, que contabilizam hoje 227 unidades habitacionais. Embora quantitativamente modestos, estes projetos são representativos das primeiras práticas de utilização de edificações degradadas para a produção de moradia de baixa renda (BRANDÃO, 2003).

A partir da gestão Marta Suplicy (2001-2004) os debates sobre a questão habitacional na área central voltam a ganhar força. O primeiro plano intitulado Reconstruir o Centro, surgiu em 2001 e criava oito programas, dentre eles o Morar no Centro, visando a produção de unidades habitacionais de interesse social. Apresentado pela Prefeitura como um conjunto articulado de programas e intervenções, o Morar no Centro foi apoiado por instrumentos urbanísticos e tributários, visando atender ao conjunto dos problemas habitacionais da região (SILVA, 2008). Os objetivos gerais eram a melhoria das condições de vida dos moradores do centro, a viabilização de moradias para pessoas que trabalhassem na região e a contenção de processos de expulsão geralmente ligados às políticas de reabilitação. As principais diretrizes giravam em torno da prioridade de reformas em prédios vazios, da combinação de soluções habitacionais com iniciativas de geração de renda e da busca de diversidade social nos bairros

centrais. Seriam criadas quatro modalidades de atendimento habitacional: o arrendamento residencial, por intermédio da CEF, a Locação Social, as Cartas de Crédito, a Moradia Transitória e o Subprograma de Cortiços (os três últimos com recursos municipais).

Na capital do Rio Grande do Sul, entre 1989 e 2004, isto é, por quatro administrações sucessivas, o Partido dos Trabalhadores (PT) governou o município introduzindo inovações como o Orçamento Participativo (OP), o apoio à realização do Fórum Social Mundial e se tornando um dos focos do debate sobre as possibilidades da esquerda nas transformações em escala local (LAHORGUE, 2014).

Além do próprio processo do OP como uma "nova forma de poder" que se tornou mundialmente conhecida,[1] houve esforço na desarticulação de práticas clientelistas tradicionais. Sob a gestão de Olívio Dutra, a prefeitura gaúcha tentou frear o tradicional processo de remoção de favelas com a expulsão generalizada dos pobres para a periferia, culminando no tradicional padrão de segregação espacial. Nesta capital, se experimentou a urbanização de favelas em dois assentamentos irregulares encravados em zonas centrais bastante valorizadas de Porto Alegre (o que significa, entre outras coisas, estarem localizadas no meio de bairros de classe média): a Vila Planetário e a Vila Lupicínio Rodrigues. Ao mesmo tempo, uma política de regularização fundiária tentou e garantiu em áreas de ocupações consolidadas, a permanência dos moradores no local.

Portanto, historicamente, como afirma Bonduki (2014), foram as experiências municipais de êxito acumuladas durante o período de redemocratização que desembocaram no Ministério das Cidades.

O PROGRAMA DE REABILITAÇÃO DE ÁREAS URBANAS CENTRAIS E A LEI 11.481 (2007): TENSIONAMENTO SOBRE OS BENS IMÓVEIS PÚBLICOS NOS CENTROS

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, houve um esforço empreendido na articulação de políticas setoriais transversais à cidade: habitação, saneamento e mobilidade. A habitação por toda sua reivindicação histórica e popular, principal bandeira de lutas da Reforma Urbana, evidentemente, era a política com maior apelo social. Não é à toa que em 2005, há força política para a aprovação do antigo Projeto de Lei de iniciativa popular, o Fundo Nacional de Moradia Popular que passa a ser denominado FNHIS.[2] Também não se ignora que

[1] Não se ignoram as críticas quanto à grande estrutura montada do OP que terminou se burocratizando por um problema estrutural de esvaziamento popular das comunidades ao longo da participação do processo; intensa no início e esvaziada após as conquistas pontuais. Também se apontam limitações no alcance que se pretendia a esfera pública de fato não exclusivamente estatal. Contudo, ainda assim, o OP de Porto Alegre, de fato, trouxe um efeito redistributivo em direção aos lugares mais carentes (LAHORGUE, 2007).

[2] Em 1992, foi apresentado ao Legislativo Federal o primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular, então nomeado Fundo Nacional de Moradia Popular (PL 1992). Esse Projeto de Lei contou com um milhão e duzentas mil assinaturas, tendo sido aguardado, por 13 anos, por militantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e pelos movimentos populares, quando, em 16/06/2005, com a tramitação no Congresso Nacional, foi aprovado pela Câmara Federal e sancionado pelo presidente da República como Fundo Nacional de Habitação Interesse Social (FNHIS), pela Lei Federal 11.124, de 2005. Havia expectativa

parte do conteúdo implantado pelo Ministério das Cidades seguia justamente a cartilha do Projeto Moradia[3] na defesa da habitação em terra urbanizada e também da recuperação de edificações centrais para moradia popular. Portanto, se reconhecia o cruzamento entre a necessidade de habitação popular e de habitação em áreas urbanas centrais, bem localizadas e dotadas de infraestrutura que do horizonte de lutas das ocupações de prédios pelos movimentos de moradia chegaram a estruturar um Programa dentro de uma Secretaria no interior do Ministério das Cidades.

De fato, a estrutura administrativa do Ministério das Cidades fora dividida em quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento, Transporte-Mobilidade e Programas Urbanos. Esta última, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, se inseria no âmbito do planejamento territorial e da política de gestão do solo urbano, orientador de princípios e de Programas como os Planos Diretores Participativos e o tratamento das áreas centrais pelo Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais.

Este Programa propunha um enquadramento integrado dos centros. Para tanto, delimitava um perímetro que envolvesse toda a região central das cidades não restrito à parte histórica, mas com um escopo de abrangência complexa dada às dinâmicas do espaço urbano em áreas centrais: moradia, comércio, patrimônio turístico, área portuária, múltiplas e conflituosas dimensões que encerram distintas lógicas de uso do território. Através do discurso oficial, o programa surgia como forma de superar limites e lacunas deixadas por programas anteriores do governo federal ligados à preservação cultural do patrimônio histórico (o Programa Monumenta, do Ministério da Cultura) e se filiava à concepção de um projeto de intervenção urbana orientado com um sentido democratizante pelo acesso à cidade e urbanidade. No conteúdo informativo do Programa, estava colocada a clara oposição entre a "reabilitação" defendida e a "revitalização" rejeitada posto que o primeiro termo se direcionava à ampliação do "espaço de urbanidade para todos", e o segundo, conquanto sinônimo de exclusão social ante "qualquer traço da presença dos mais pobres". No entanto, o Programa apostava na coesão social a partir da lógica defendida de um lugar com o "poder de congregar as pessoas através de valores concretos e simbólicos" (BRASIL, 2005). Assim, o "centro para todos" combinaria um uso multiclassista do espaço.

Tendo em vista a necessidade do capital em "atração de público de maior poder aquisitivo" para valorizar a região e realização de empreendimentos imobiliários, considerando também a conivência do Estado (em especial do município) ante a expulsão e criminalização das presenças populares, questiona-se: como combinar um uso multiclassista no espaço urbano? Dado o comportamento da elite brasileira e mesmo a classe média, reprodutora de preconceitos de classe, como pode se dar a permanência de todas as classes sociais num espaço compartilhado e disputado?

Exemplos como os supracitados em Porto Alegre, como os emblemáticos casos de urbanizações de favelas da Vila Planetário e Vila Lupicínio, ambos muito próximos do centro,

também da parte de seus idealizadores e dos gestores, à época, como sendo o fundo indispensável para a sustentação da política habitacional federal para baixa renda (BUONFIGLIO, 2007).

[3] O projeto Moradia foi pensado como programa político do PT para as eleições de 2002 e formulado pelo Instituto Cidadania em 1999.

incrustados em bairros de classe média, deixam patente a disputa pelo espaço da cidade acompanhada pelo preconceito e a não possibilidade de coesão do tecido social, quando associações de moradores organizaram abaixo-assinados para a remoção das famílias ao invés da urbanização das favelas em ambos os casos (LAHORGUE, 2014). O caso da Vila Planetário, primeira experiência, ocorreu com muita contestação da parte de vereadores que usavam o Plano Diretor vigente (de 1979) para barrar a regularização do assentamento já que o mesmo se encontrava em área de praça pública (área verde). Na Vila Lupicínio, o abaixo-assinado que circulou pelo bairro (apoiado pela associação dos moradores de classe média) pedindo a remoção, ocorreu mesmo depois de aprovado pelo OP e na iminência do início das obras de urbanização da favela. Curioso que a petição como apontou Lahorgue (2007, p. 6) "até tentava ser politicamente correta, reconhecendo e apoiando o direito da comunidade à uma habitação condigna, desde que […] isto não acontecesse ali, tão perto da assustada classe média".

Muito embora questionemos a "coesão" forçada de classes sociais distintas no centro, uma vez que a lógica do espaço capitalista extrapola essa determinação e atende ao mercado (de forma que o espaço tornado valorizado, torna-se inacessível repelindo as classes populares), cremos na possibilidade de resgate do centro para a moradia popular, condição apenas possível com a criação de alternativas de aquisição de imóveis pelas classes populares por meio de projetos de reforma de edifício a baixo custo e permanência via programas de geração de renda.

Para o escopo do presente artigo, o que interessava das diretrizes do Programa residia na deliberação sobre o aproveitamento das infraestruturas instaladas com a reabilitação de áreas degradadas, subutilizadas ou em franco processo de degradação, como as terras públicas da União, reguladas pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), os terrenos da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) em liquidação e os imóveis do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) subutilizados.

A diretriz do Programa perseguia o princípio do Estatuto da Cidade de fazer cumprir a função social conforme coerência do Estado em enfrentar uma situação de sua competência, qual seja, dos próprios imóveis da União.

Obviamente que do ponto de vista de uma gestão progressista, tensionar os bens imóveis públicos supõe-se ao menos em tese, ser uma tarefa mais fácil do que tensionar o conjunto de bens imóveis privados, mapeando e acionando os proprietários individualmente a partir da aprovação, regulação e aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em cada legislação municipal, sobretudo se considerarmos os problemas encontrados quanto à sucessão e herança entre famílias, litígios, desinteresse de negociar, etc.

Em que pese à disposição favorável na alienação dos terrenos e imóveis pertencentes à União, mantidos pela Secretaria de Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, para o caso dos imóveis do INSS (autarquia do Ministério da Previdência),[4] não houve

[4] Devemos recordar que os imóveis do INSS não são do Estado, mas dos trabalhadores e integram o Fundo Geral do Regime da Previdência Social, administrado pelo Estado. A disposição e os mecanismos para alienar os imóveis do FGRPS sempre existiram. O INSS sempre pôde alienar imóveis a entes federados, a entes públicos de maneira direta sem licitação.

consenso entre as partes no enquadramento do valor dos bens imóveis. O INSS, tendo herdado uma carteira predial antiga e obsoleta, tinha interesse em se desfazer do patrimônio ocioso.

De acordo com pesquisa de Buonfiglio (2007), o que emperrava na questão dos imóveis do INSS era o valor porque o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais como adquirente dos imóveis propunha a definição da prioridade de alienação para habitação de interesse social utilizando o método involutivo[5] para a verificação do valor do imóvel. Por conta do valor da terra, o valor do imóvel não fechava na viabilidade do programa habitacional sobretudo no centro de cidade. Na visão de gestores ligados à Coordenação Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário do INSS, o Fundo Geral do Regime da Previdência Social não poderia sair prejudicado pela venda dos imóveis a preços irrisórios. Em contraste com os gestores do Programa de Reabilitação das áreas Urbanas Centrais, o INSS apenas devia vender os edifícios pelo preço da viabilidade econômica, caso a União compensasse a transação, arcando com a diferença.

No limite, as divergências de posturas dos agentes envolvidos na solução do enquadramento técnico dos bens imóveis ociosos do INSS para as áreas centrais, podem ser encaradas como um confronto entre dois modelos de gestão pública ainda que com competências distintas, implicadas numa mesma questão: na dinâmica urbana. De tal forma que, por mais que o INSS tivesse uma legislação específica para seu patrimônio, os imóveis vazios estão no espaço urbano, no centro da cidade e, portanto, estão afetos à questão social.

Dentro de um raciocínio estritamente gerencial, encontramos uma contradição, uma vez que o estoque ocioso da carteira imobiliária do INSS sem destinação compromete a desejada liquidez do fundo para pagamento de aposentadorias e neste caso, se afasta da missão de zelar pelo patrimônio, quando esse passa a ser depreciado. Em outras palavras, é justamente pelo fato de tais imóveis não terem destinação que faz deles alvo de políticas públicas sociais e, aqui, principalmente, de reivindicações de movimentos de moradia em ocupações.[6] Da mesma forma, os gestores apontaram a dificuldade de se desfazerem dos imóveis por meio de licitação e concorrência pública, em vigor pela legislação da autarquia à época, de modo que se tornava mais difícil levar a cabo a racionalidade administrativa e gerencial pela lógica de mercado. Portanto, tratava-se de um ciclo vicioso que via no estado deteriorado do imóvel a principal explicação e o principal empecilho para sua não destinação efetiva e também sua inércia. Seja por trâmites burocráticos, por decisões políticas que escapam aos técnicos ou pela falta de compradores desses imóveis, nota-se um grande decréscimo em relação aos imóveis efetivamente vendidos da carteira predial do INSS, o que

[5] Os métodos de avaliação são estabelecidos pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) e IBAPE (Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia). O método involutivo é um critério de valorização que indica a viabilidade da incorporação para transformá-la em outro empreendimento" abaixando o valor de mercado. Dessa forma, se distingue do método comparativo direto, o método evolutivo que estabelece uma comparação entre assemelhados "com objetivo de encontrar a tendência de formação de preços (BUONFIGLIO, 2007).

[6] O que não impediria, do ponto de vista da Reforma Urbana, outra luta surgida pelos próprios pensionistas ou aposentados, sobretudo aqueles que não conquistaram seu direito à moradia e que envelhecem às custas única e exclusivamente do benefício da aposentadoria que muitas vezes é o principal ou até o único orçamento de uma família comprometido nesse caso com a subsistência para comida e/ou aluguel.

talvez seja explicado justamente pelo tempo de obsolescência e depreciação com que o patrimônio se arruína (BUONFIGLIO, 2007).

Após o Ministério das Cidades procurar o INSS, no final de 2003, em função da legislação especial, o Tribunal de Contas da União (TCU) foi consultado a respeito do valor da venda dos imóveis. Apenas esses esclarecimentos da parte do TCU demoraram aproximadamente um ano e meio. Por fim, um Convênio em 16/02/2005 foi assinado acordando que o INSS deveria encaminhar uma lista dos imóveis alienáveis, os quais o Ministério das Cidades recepcionaria como proposta de aquisição para provisão habitacional de interesse social.

Após dois anos de negociações e o convênio já firmado entre os Ministérios – das Cidades, do Planejamento e da Previdência Social – e o INSS, alguns entraves ainda emperravam o processo da regularização fundiária em terras da União e alienação de imóveis do INSS para efetivação de política habitacional nos centros das cidades.

Para destravar o processo, o Ministério das Cidades e o Ministério do Planejamento elaboraram a Medida Provisória 292, de 26/04/2006, que sinalizava favoravelmente à regularização fundiária de interesse social para o uso das terras e prédios públicos da União, dos imóveis do FGRPS sob administração do INSS, e da RFFSA. Ansiada pelos movimentos sociais de moradia organizados, a Medida Provisória 292 tornou-se popular no curto tempo que existiu, perdendo sua vigência no dia 24/08/2006 por não ter sido votada pelo Congresso Nacional.

O entendimento jurídico distinto dos órgãos envolvidos marcou divergências no campo político. Assim, vamos ao encontro da Medida Provisória 335/07, que substituiu a primeira em 28/03/2007 após aprovação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei. Tal medida provisória foi aprovada pelo Senado Federal no dia 15/05/2007, tendo sido sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, transformando-se na Lei 11.481 de 31/05/2007. A Medida Provisória convertida em lei representou um consenso entre as partes na medida em que permitia que o INSS disponibilizasse em leilão público os bens imóveis sem uso.

Por fim, a Lei 11.481 garantiu a eficácia do processo de alienação e venda dos imóveis com menor burocracia se comparado à forma anterior, por meio de concorrência e licitação. Quanto ao valor do imóvel, a lei determina que o preço inicial de venda do imóvel seja fixado com base no valor de mercado a partir da avaliação dos engenheiros da autarquia, mantendo, portanto, a racionalidade empresarial dos administradores sobre os bens imóveis do FGRPS. Caso na primeira oferta não haja lance compatível com o valor estipulado, os imóveis deverão ser novamente disponibilizados por valor correspondente a 80% do valor inicial. Se ainda assim, permanecer a ausência de interessados na aquisição, em segunda oferta, os imóveis deverão ser novamente disponibilizados para alienação com valor igual a 60% do valor inicial. O valor do imóvel não poderá ser reduzido abaixo desse valor, entendido pelo TCU como valor vil. No caso de o valor do imóvel abaixar até o “teto mínimo” durante o leilão comprova tacitamente que o mercado não está interessado na compra desses bens imóveis. Ressalte-se que o leilão apenas se realiza após o procedimento prévio de oferta pública dos imóveis pelo INSS mantendo-se o direito de preferência a demais entes públicos. Com a não manifestação de interesse da administração pública para aquisição e destinação dos mesmos, inclusive para

programas habitacionais ou de regularização fundiária, o imóvel vai para leilão a preço de mercado, e uma vez em leilão, caso não haja comprador interessado, o imóvel poderá ser vendido diretamente aos beneficiários de programas de regularização fundiária ou de provisão habitacional de interesse social, conforme o artigo 15.

Dessa forma, existem duas possibilidades para o imóvel ser destinado à política habitacional, o que fora analisado positivamente pelos movimentos de moradia: uma anterior ao leilão (por meio da prioridade da administração pública na aquisição) e outra no próprio leilão (com a venda direta aos beneficiários em programas de interesse social) caso não haja interessado no mercado. Em que pese todo o empenho político, técnico, gerencial para um efetivo uso desses bens imóveis do INSS, tal legislação apenas faculta, sem obrigar, a destinação de imóveis para habitação de interesse social.

Dado o longo processo, iniciado em 2003, de enquadramento dos bens imóveis do INSS, cinco edifícios em cinco capitais brasileiras (Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória e Belo Horizonte) tiveram caráter de prioridade, isto é, não foram a leilão público como os demais imóveis alienáveis. Enquadraram-se na situação daqueles imóveis que não foram arrematados em leilão, e que, portanto, puderam ser alienados e vendidos diretamente aos beneficiários do Programa do Ministério das Cidades, pelo valor de viabilidade econômica. Em 13/07/2007 ocorreu, por fim, a autorização da alienação com a assinatura do presidente do INSS liberando a venda de cada um dos imóveis.

Após intenso debate e tensionamento da disputa e destinação dos bens imóveis públicos, e após a alienação de cinco edifícios como projetos modelo, seguiu-se a etapa da reforma de edifícios para habitação popular, outra complexa questão de enquadramento da intervenção reforma dentro de programas já existentes e criação de outros. No próximo tópico apontaremos ao menos duas experiências dentre os cinco casos, em São Paulo e em Porto Alegre.

OS PROGRAMAS DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL E CRÉDITO SOLIDÁRIO: LIMITES DA REFORMA DE EDIFÍCIOS NOS CENTROS

Dentre os cinco casos de prédios do INSS enquadrados e destinados pelo Ministério das Cidades para habitação popular, dois representavam ocupações simbólicas para o repertório das lutas e movimentos de moradia: São Paulo e Porto Alegre.

O prédio de São Paulo na Avenida Nove de julho, fora ocupado pelo Fórum de Cortiços em 1997, tendo sido o primeiro prédio ocupado de forma organizada por um movimento de moradia.[7]

[7] Em realidade, em São Paulo houve duas ocupações de prédios públicos em 1997: uma pelo Movimento de Moradia do Centro (MMC) no prédio da Secretaria de Cultura do Estado e outra pelo Fórum dos Cortiços e Movimento dos Sem Teto do Centro (MSTC) no prédio do INSS (BUONFIGLIO, 2007). De acordo com Amaral (2002), no ano de 1993, em Aracaju, 168 famílias

Na metrópole paulista, este tipo de luta irrompeu da organização da população encortiçada contra a exploração e precariedade (jurídica e espacial) vivida nos cortiços. Portanto, deve-se assinalar a relevância da população encortiçada e/ou moradora das áreas centrais como sujeitos do processo histórico, modificadoras do repertório de lutas dos movimentos de moradia no Brasil[8] onde as ocupações de prédio inauguraram uma estratégia inédita que norteou um sentido de luta pela cidade e pelo direito à moradia digna. Até a década de 1980 os movimentos de moradia centravam suas frentes de luta e organização nos mutirões e na autogestão em terrenos de áreas periféricas da cidade. Só em São Paulo, surgiram na década de 1990, o Movimento de Moradia do Centro (MMC), o Fórum dos Cortiços, o Movimento dos Sem Teto do Centro (MSTC) e a Unificação das Lutas dos Cortiços (ULC), todos ligados à União dos Movimentos de Moradia.[9]

É preciso assinalar tal luta dentro do "intervalo jurídico" que favoreceu a causa entre a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 explicitando os artigos da política urbana e em especial, da função social da propriedade. Assim, os grupos sem-teto se "nutrem" do debate qualitativo da década de 1990 incorporando na bagagem histórica da luta por moradia, as novas exigências como a moradia digna e a urbanidade. As experiências bem-sucedidas de ocupações de prédios em São Paulo logo se expandiram para outras cidades do país: Recife, Aracaju, João Pessoa, Fortaleza, Natal, São Luís e outras cidades em Minas Gerais e Santa Catarina (AMARAL, 2002). Há uma miríade de movimentos de moradia, de abrangência local, regional e mesmo nacional. Alguns grupos surgiram a partir do final da década de 1990 e outros na década seguinte, onde as ocupações de prédios nos centros se intensificaram (BUONFIGLIO, 2004; 2007).

Já em Porto Alegre, o prédio vazio do INSS da Avenida Borges de Medeiros foi ocupado em 2005 durante o V Fórum Social Mundial, organizado pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM). Três anos antes, em 2002, também durante o II FSM, ocorreu a primeira ocupação de prédio pelo MNLM, deixando patente a estratégia e a inauguração dessa forma de luta na capital gaúcha.

Para a reforma e posterior destinação para projeto de habitação popular, o edifício de São Paulo fora enquadrado no Programa de Arrendamento Residencial (PAR) enquanto o edifício de Porto Alegre se destinou ao Programa Crédito Solidário. Em realidade, o primeiro edifício ocupado em 2002 pelo MNLM no II FSM, o edifício Sul América, foi a primeira experiência de reforma do programa PAR em Porto Alegre se destinando ao cadastro municipal da prefeitura. O empreendimento contou com a inclusão de poucos militantes da época da ocupação (BUONFIGLIO, 2007).

ocuparam 14 prédios vazios com o apoio do poder público municipal e viabilizaram programas de aquisição e reforma dos imóveis.

[8] De modo geral, o perfil dos sem-teto é composto, em sua maioria, por famílias, mas também jovens casais endividados por aluguel, vindos de cortiços ou das inúmeras periferias constituídas ou em constituição, por famílias em situação de precariedade ou moradores em área de risco.

[9] A União dos Movimentos de Moradia (UMM) deriva de associações e mutirões de moradores dos bairros e conjuntos habitacionais da Zona Leste da capital paulistana (DAMIANI, 1999). No final da década de 1990, se expande e é fortalecida pela integração de movimentos de moradia distintos; favelados, encortiçados do centro, entre outros movimentos de periferia, unificando os pleitos e a luta nacional em prol da Reforma Urbana (FECHIO e MARICATO, 1992).

O Programa de Arrendamento Residencial implantado no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso resultou em nove empreendimentos habitacionais ao todo na capital gaúcha, dos quais cinco localizam-se na região central: além do Sul América, Hotel Umbu, Bento Gonçalves, Charrua e Arachã (BUONFIGLIO, 2007). Em pouco tempo de prática, este Programa acumulou sérias críticas, sobretudo na forma como excluiu a demanda de baixa renda. Da perspectiva da luta dos movimentos sociais e em particular, dentro das ocupações dos sem-teto em edifícios do centro havia uma expectativa nacional em relação a novos programas de reforma para baixa renda, que atendessem uma faixa abaixo do patamar atendido pelo PAR. De acordo com entrevistas realizadas com servidores ligados à assistência social da CEF/GIDUR em Porto Alegre, por Buonfiglio (2007), se soube que entre 2002 e 2003, na gestão de Raul Pont, se inscreveram ao PAR-Centro aproximadamente entre 4.000 a 5.000 pessoas por meio de um recadastramento municipal (tomando como base antigos cadastros de programas habitacionais iniciado nas gestões anteriores de Leonel Brizola e Alceu Collares). Dado o número da demanda, foi aberta outra lista onde em torno de 2.000 a 2.500 inscritos disputavam vagas em imóveis do PAR-Bairro. Por fim, de 100 candidatos eram aprovados dois.

Existem algumas poucas experiências de êxito em reforma de edifício para os sem-teto. A título de ilustração citamos a ocupação Brigadeiro Tobias protagonizada por algumas famílias do Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC) em São Paulo e o respectivo edifício Labor reformado pela cooperativa Integra. Dentre o grupo que havia lutado e ocupado o edifício, apenas cinco mulheres foram contempladas pela análise cadastral.

Cabe ressaltar que o PAR traz um novo fundo como fonte de recursos (Fundo de Arrendamento Residencial, o FAR) para além do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e retoma ainda que com muitas limitações o debate da qualificação das moradias e do objetivo deliberado de preenchimento de vazios na malha urbana, não apenas nas áreas centrais, muito embora essa não tenha sido a tônica em todas as capitais onde incidiu, assim foi o caso de Porto Alegre (BUONFIGLIO, 2007) e de João Pessoa onde a localização dos empreendimentos foi considerada boa, com maior qualidade no padrão de adensamento e verticalização dos conjuntos sem a redução da qualidade construtiva, interrompendo o modelo periférico expansionista de produção de conjuntos habitacionais horizontais como no BNH (BONATES, 2009).

As condições econômicas (aumento no volume de recursos) e institucionais (com a retomada do planejamento do setor habitacional em nível nacional) não estavam asseguradas já que não havia garantia de subsídios ou programas formulados para o atendimento de uma política de habitação popular para as áreas centrais.[10] Em 2004 foi criado pela Secretaria da Habitação, o programa de financiamento Crédito Solidário, por meio de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para ser acessado por cooperativas ou associações civis.

Para Pereira (2006), o Crédito Solidário se destacava em relação aos demais Programas pelo “juro-zero”, pelo fomento ao associativismo, e pela não obrigatoriedade de participação de outros níveis de governo. O financiamento podia ser obtido para construção,

[10] Na Conferência das Cidades, começou um longo debate de criação de programas para a faixa de renda de até três salários mínimos, apresentada pelos movimentos populares, já que aquele estrato de renda representava 80% do déficit habitacional do país.

aquisição de terreno, aquisição de imóvel novo, aquisição de material para construção, conclusão, ampliação e/ou reforma. Destacava-se a vantagem do Crédito Solidário nas formas de declaração de renda informal não comprovada o que ganhava especial interesse haja vista o universo da baixa renda sem carteira assinada.

Para o edifício do INSS de Porto Alegre, cujas famílias ocupadas o denominaram Utopia e Luta, o enquadramento técnico e financeiro para a reforma aconteceu via Crédito Solidário. Ainda que o Programa tenha ampliado o crédito em 2006, passando de 20.000 para 24.000, a ser acessado por família / por unidade, o primeiro projeto de reforma não pôde ser posto em prática pelo cálculo do custo de aquisição além da reforma do edifício, o que ultrapassava o valor de financiamento disponível do Programa. O resultado encontrado foi dobrar o número de famílias, isto é, de 24 para 42 acessando mais recursos do Programa, porém diminuindo radicalmente o espaço dos apartamentos (BUONFIGLIO, 2007).

Ao fim, são poucas experiências de reforma de edifícios públicos ou privados a serem retratadas e diversos "gargalos" de natureza econômica, política e técnica que se mostraram obstáculos para viabilizá-las como políticas públicas efetivas. Bonates (2009) reafirmava o significativo avanço na política habitacional que o PAR trazia, justamente na "vertente" da reutilização de prédios antigos localizados em áreas centrais, muito embora fosse essa a que encontrava maiores dificuldades para se desenvolver com toda sua potência.

Aqui, apontamos de forma breve pelo menos dois conjuntos de limitações registradas pela pesquisa de Buonfiglio (2007) que de modo algum são determinantes absolutos, mas sem dúvida estão atrelados à ausência de uma prática ancorada na ausência de uma tradição de reforma de imóveis institucionalizada: 1) problemas de logística e adaptação do canteiro de obras pelo espaço reduzido em relação ao entorno; com transtornos para os usuários das áreas centrais como mudança temporária de paradas de ônibus; bloqueio de calçadas com tapumes, limitação de horários para descarga de lixos e entulhos; risco de queda de materiais de construção; reclamação de barulho pelo tipo de uso do espaço nas áreas adjacentes ao empreendimento, como consultórios e clínicas médicas; necessidade de mão de obra especializada; e 2) problemas de trâmites legais e burocráticos como liberação do imóvel, aprovação do projeto pelos códigos de obras dada à desatualização das edificações; Estudo de Viabilidade Urbanística (E.V.U); concessão de licenças ambientais, de incêndio, água e luz, e quando for o caso, parecer do setor de área de preservação histórica, bem como todo o acompanhamento de responsabilidade do poder público.

Esses dois conjuntos de questões servem para pontuar um debate apenas iniciado na política pública brasileira: as reformas são de fato mais caras e inacessíveis justamente para as classes de baixa renda (entre 0 e 3 salários mínimos) e para tanto são preciso programas e linhas de financiamento público maciço a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida ou há um desinteresse do mercado neste tipo de empreendimento dada a ausência de cultura de reforma de imóveis em detrimento da produção nova?

A partir de 2009, com os fartos recursos alocados na produção nova habitacional em uma escala nunca antes alcançada com o Programa Minha Casa Minha Vida, a reforma de edifícios foi posta uma vez mais de lado, e o debate do centro para habitação popular tornou-se residual, não encontrando a mesma repercussão nas demandas e expectativas das lutas

dos anos 1990 e início dos anos 2000 nem correspondência em programas federais ou municipais que dessem continuidade ou alcançassem experiências piloto.

O PAR e o Crédito Solidário foram abandonados pela gestão federal mas parte de seus conteúdos foram recuperados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, com a manutenção da fonte de financiamento; para a modalidade Empresarial, o FAR e para a modalidade Entidades, o FDS. Para o caso do Crédito Solidário, se mantém no PMCMV o juro zero e a declaração de renda informal e no PMCMV Entidades, o repasse do recurso às entidades sociais, movimentos populares e cooperativas habitacionais.[11]

Por fim, o edifício do INSS no centro de Porto Alegre, enquadrado como prioridade pelo Ministério das Cidades em 2007, e reformado com recursos do Crédito Solidário em 2008, de forma experimental, segue atualmente servindo como moradia popular e autogestão para a geração de renda das famílias, muito embora o financiamento para os beneficiários esteja ocorrendo via MCMV Entidades. De fato, na política pública "nada se cria, nada se destrói, tudo se transforma", como salienta Bonduki (2014, p. 302).

Ainda que pontuais e fragmentados, os programas federais como o PAR e o Crédito Solidário induziram políticas urbanas importantes e provocaram a retomada do histórico debate entre a lógica da produção nova e a lógica da reabilitação e reaproveitamento de estruturas antigas com a reforma de edifícios abandonados dos centros das capitais (BONATES, 2009; PEREIRA, 2006; BUONFIGLIO, 2007).

CONCLUSÕES

Iniciamos o texto com o exemplo emblemático da Prefeitura de São Paulo, que em 1989 inaugurava um novo olhar do Estado sobre a questão habitacional nas áreas centrais. Três décadas depois, faz-se necessário avaliarmos as experiências que se seguiram a esta inflexão, suas conquistas e dilemas.

Primeiramente, é importante ressaltarmos que, apesar de todos os esforços, não se constituiu na esfera federal uma verdadeira política nacional de habitação para áreas centrais, e sim uma série de esforços e boas intenções compostas por programas, projetos e deliberações legislativas que auxiliaram na efetivação de ações pontuais e sem perenidade. As experiências observadas apresentam o caráter de "projetos-piloto", ações desconectadas de outros elementos da política urbana e quase sempre descontinuadas, seja por disputas políticas ou escassez de recursos. Acreditamos que uma das principais razões para esta característica seja a falta de linhas de financiamento específicas, concebidas para o contexto das áreas centrais. O que se observou no período analisado foi a adaptação para os centros de recursos concebidos para projetos habitacionais em áreas periféricas.

[11] Em 2010, o Governo Federal anunciou a transferência de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para entidades civis sem fins lucrativos, operacionalizado por contratos de repasse assinados entre a CEF e as entidades. No mesmo ano, a Portaria 618 (14/12/2010) estabeleceu os critérios de participação e seleção, no processo seletivo, de entidades privadas sem fins lucrativos, com vistas à indicação de beneficiários para os imóveis oriundos do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) destinados ao PMCMV. Surgia a "modalidade" MCMV Entidades.

Outro ponto importante a considerarmos é o desvirtuamento de muitos dos instrumentos criados pelo Estatuto das Cidades que poderiam ter impulsionado o fomento à habitação de interesse social em áreas centrais, mas que acabaram sendo capturados por lógicas rentistas que disputam estes espaços. Veja-se o exemplo das operações urbanas consorciadas, cujo caso emblemático da zona portuária do Rio de Janeiro, o Projeto Porto Maravilha, não garantiu a construção de moradias para a população de baixa renda residente na área após a captação de quase R$ 9 bilhões do FGTS para a realização das intervenções (MONTEIRO, 2015). Ou o caso das ZEIS em São Paulo, em que associações do setor da construção civil influenciaram na aprovação da obrigatoriedade de 40% de área do perímetro para habitação de mercado popular (HMP), praticamente inviabilizando a produção de HIS e garantindo que empreendimentos para uma população de renda média fossem feitos sem o pagamento da outorga onerosa estipulada. Soma-se ainda o caso do IPTU progressivo, cuja aplicação por algumas prefeituras tem sido cogitada para desobstruir projetos de "revitalização", alienando pequenas e médias propriedades sem a contrapartida de sua destinação para habitação social.

Paradoxalmente, no período em que a produção de habitação contou com um volume de recursos inéditos como a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida, nunca se produziu tão pouca moradia social nas áreas centrais. Além de atropelar todas as diretivas que estavam sendo construídas nesse sentido por meio da formulação do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), o programa resgata o padrão periférico de urbanização brasileira e imobiliza algumas iniciativas de produção de HIS em áreas centrais que vinham sendo desenvolvidas por algumas prefeituras, mediante a extinção de modalidades de financiamento como o PAR e o Crédito Solidário. Apesar de alguns projetos interessantes terem visto a luz nesse período, principalmente a partir do acesso de recursos pela modalidade MCMV Entidades, são irrisórios quando comparados ao volume de recursos disponíveis e a enorme demanda de moradias nos centros.

Voltemos a São Paulo para a conclusão desta análise, identificando que esta metrópole instaura novamente um ponto de inflexão no debate sobre habitação social em áreas centrais. Em 2011, a criação de uma parceria público-privada para a provisão de moradias sociais no centro da cidade prevê a criação de 10 mil unidades habitacionais para famílias com renda bruta mensal de 1 a 10 salários mínimos. Ao dotarem empresas privadas a responsabilidade da elaboração, formulação e construção de moradias sociais, observa-se por um lado uma tentativa de silenciamento da ação política dos movimentos sociais que há décadas lutam por esse direito e, por outro, a intensificação do caráter privatista da política urbana brasileira (SOMBINI, 2016).

Na primeira década do século 21 houve um importante tensionamento em Brasília quanto à destinação de bens imóveis públicos via uma Secretaria Nacional, um Programa Nacional e a regulamentação jurídica e política com o reconhecimento da luta, da ocupação e da permanência dos sem-teto organizados a partir de reformas em edifícios públicos nos centros das cidades. Resgatando o período em tela, entre 2001 e 2007, houve um curto intervalo, porém, rico em que o Estatuto das Cidades havia sido sancionado, o Ministério das Cidades criado e a Lei 11.481 regulamentada. É deste período que culmina na reforma de sete edifícios do INSS para habitação popular em sete capitais brasileiras, entre as quais resgatamos aqui ao menos duas experiências concluídas em São Paulo e Porto Alegre,

apontando ambas cidades como sedes de experiências pioneiras desde as respectivas gestões em 1989, na alvorada da nova Constituinte brasileira. Com a extinção do Ministério das Cidades anunciada pelo novo governo que assume em janeiro de 2019, observa-se uma possível interrupção de um ciclo que durou três décadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. *Rio cobrará IPTU progressivo de imóveis sem uso na zona portuária e no centro*. Publicado em: 28/12/2014. Disponível em: goo.gl/76Eyuv. Acesso em: 21/11/2018.

AMARAL, Ângela. Habitação na Cidade de São Paulo. Dissertação. São Paulo: Pólis/PUCSP. In: *Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo*, n. 4, 2002.

AZEVEDO, Paulo. Contribuição à criação de uma legislação específica para setores monumentais ou paisagísticos. In: IPHAN. *II Encontro de Governadores para Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Natural do Brasil*. Anais. Salvador, 25 a 29 de outubro, 1973.

_____ . Recuperação do patrimônio habitacional como alternativa complementar ao problema da moradia no Brasil. In: BNH. *Simpósio sobre Barateamento da Construção Habitacional.* Salvador, 26 a 31 de março, 1978.

BONATES, Mariana. *Ideologia da casa própria... sem casa própria: o Programa de Arrendamento Residencial na Cidade de João Pessoa – PB*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

BONDUKI, Nabil. Avanços, limitações e desafios da política habitacional do Governo Lula – Direito à Habitação em oposição ao direito à cidade. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 293-316.

BOSI, Vera. Núcleos históricos: recuperação e revitalização; a experiência de Olinda. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 21, 1986.

BRANDÃO, Maria Cláudia. *A moradia de baixa renda e o centro urbano: qualificação ou degradação? O caso dos cortiços nas áreas centrais de São Paulo*. Dissertação (Mestrado Profissional em Habitação), IPT, São Paulo, 2003.

BRASIL. *Reabilitação de Centros Urbanos*. (Caderno 3). Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

_____. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 19, de 30 de agosto de 2006. Recomenda à Casa Civil que edite Projeto de Lei com o teor da Medida Provisória nº 292, que trata da provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social nas

terras e prédios da União, do INSS e da Rede Ferroviária Federal Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 09 out, 2006. Seção 01, p. 50.

_____. Lei 11.481 de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis 11.124, de 16 de junho de 2005 e dos decretos leis nºs 271 de 28 de fevereiro de 1967, 1.876 de 15 de julho de 1981 e prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União. Brasília, 31 de maio de 2007.

_____. Medida Provisória Nº 335, de 23 de dezembro de 2006. Dá nova redação a dispositivos das Leis nº9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124 de 16 de junho de 2005 e dos decretos leis nºs 9760 de 5 de setembro de 1946 (...) e prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União. DOU de 26/ 12/2006 Brasília, 23 de dezembro de 2005.

BUONFIGLIO, Leda. *Da política urbana federal à produção do espaço municipal*. Tese (Doutorado em Geografia), Unicamp, Campinas, 2015.

_____. *O resgate do centro de Porto Alegre: a luta dos sem-teto pelo direito à moradia*. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

_____. *Os espaços de vida provisórios: os sem-teto do centro da cidade de São Paulo*. Monografia (Graduação em Geografia), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

CARDOSO, Adauto (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

DAMIANI, Amélia. As contradições do espaço: da lógica (formal) à (lógica) dialética, a propósito do espaço. In: DAMIANI, Amélia; CARLOS, Ana; SEABRA, Odete (Orgs.). *O espaço no fim de século: a nova raridade*. São Paulo: Contexto, 1999, v. 1, p. 48-61.

FARIA, José. Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. In: *Anais do XV Encontro da ANPUR (ENANPUR).* Recife: ANPUR, 2013.

FECHIO, Fermino; MARICATO, Ermínia. A luta pelo direito de morar. *Travessia*, n. 14, 1992, p. 25-29.

HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, v. 71, n. 1, 1989, p. 3-17.

KARA-JOSÉ, Beatriz. *Políticas culturais e negócios urbanos: a instrumentalização da cultura na revalorização do centro de São Paulo (1975-2000).* São Paulo: Annablume, 2007.

LAHORGUE, Mario. A esquerda no poder local: Porto Alegre e o Partido dos Trabalhadores. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 11, n. 245 (16), 2007.

MARTINS, Jeová. *As regras da metrópole: campo urbanístico e ordem social na região metropolitana de São Paulo*. Tese (Doutorado em Sociologia), UnB, Brasília, 2006.

MELAZZO, Everaldo. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. *Tópos*, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010.

MONTEIRO, João Carlos. Habitação de interesse social em cenários de revalorização urbana: considerações a partir da experiência carioca. *Cadernos Metrópole*, v. 17, n. 34, 2015, p. 441–459.

PEREIRA, Olívia. *O Crédito Solidário como política pública para habitação popular: mudanças no cenário?* Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), PUC Campinas, Campinas, 2006.

RIBEIRO, Ana Clara. Presenças recusadas: territórios populares em metrópoles brasileiras. In: BRASILMAR, Nunes (Org.). *Sociologia de capitais brasileiras: participação e planejamento urbano*. Brasília: Líber Livro Editora, 2006, p. 11-33.

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

SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE*, v. 39, n. 118, 2013, p. 27-46.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SMITH, Neil. *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Londres: Routledge, 1996.

SILVA, Helena. A habitação no financiamento do BID para o centro de São Paulo. In: INSTITUTO PÓLIS. *Controle social de políticas públicas: o financiamento do BID para a reabilitação do Centro de São Paulo*. São Paulo: Pólis/Care, 2008.

SOMBINI, Eduardo. Grandes projetos urbanos, parcerias público-privadas e usos corporativos do território da área central de São Paulo. In: XXXIV INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2016, Nova York. *Anais...* Nova York, 2016.

SOUZA, Marcelo. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

VALENÇA. Márcio. Anotações Críticas acerca da política Habitacional Brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 341-354.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.