



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

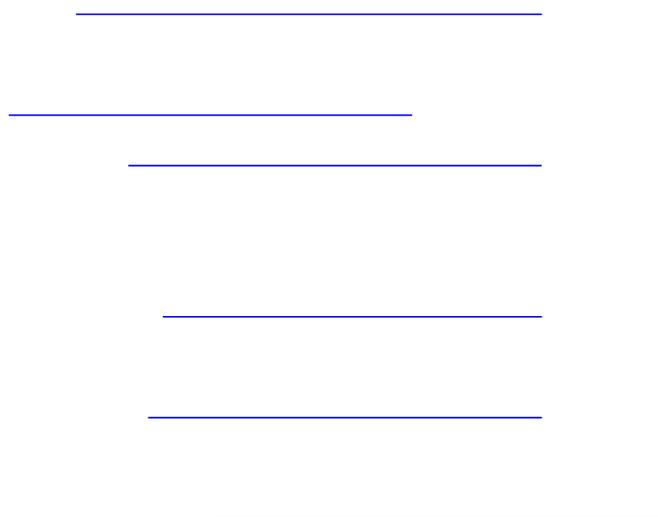
XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

O PROGRAMA DE REABILITAÇÃO DE ÁREAS URBANAS CENTRAIS

Viviane Silveira Amaral (Ministério das Cidades) - viviane.amaral@cidadas.gov.br
Arquiteta e Urbanista servidora do Ministério das Cidades

Carolina Baima Cavalcanti; Letícia Miguel Teixeira; (Ministério das Cidades) -
carolina.cavalcanti@cidadas.gov.br/leticia.teixeira@cidadas.gov.br
Arquitetas e Urbanistas servidora do Ministério das Cidades

O PROGRAMA DE REABILITAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS



RESUMO

A urbanização acelerada ocorrida no Brasil nos últimos 50 anos levou a um processo de expansão de fronteiras, com a criação de novas centralidades e o abandono do centro tradicional. O problema a ser enfrentado necessitava da conjugação de esforços por parte dos três entes federativos, porém, até o surgimento de um Programa oficial do Governo Federal, durante muito tempo a situação foi sendo contornada por meio de ações pontuais descasadas ou programas que logo se mostraram inviáveis por focarem somente a questão patrimonial. Somente com a criação do Ministério das Cidades, chegou-se a um denominador comum, com a instituição do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, com o objetivo de promover o uso e a ocupação democrática das áreas urbanas centrais, por meio de ações integradas e articuladas no território. O programa tem alcançado resultados promissores, apesar das inúmeras dificuldades encontradas. Além do apoio à elaboração de planos e da execução de projetos e obras de reabilitação, manuais e cursos são elaborados com a finalidade de auxiliar os gestores municipais e estaduais para a prática da Reabilitação Urbana, fomentando a diversidade social e funcional dos centros urbanos e tornando as cidades mais acessíveis e democráticas.

Parte I: Histórico do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais

Antecedentes históricos

O processo de urbanização acelerada pelo qual passaram as maiores cidades brasileiras nas últimas décadas do séc. XX concentrou boa parte dos fluxos migratórios em poucos territórios. Este processo foi fortemente impulsionado pelo planejamento econômico e territorial vigente à época, e pelas políticas federais de financiamento e produção habitacional e de infraestruturas. O resultado foi o desencadeamento de um padrão de urbanização voltado para expansão permanente da fronteira urbana.

Com a produção de novas unidades habitacionais, predominantemente destinadas à ocupação das franjas da cidade, foram sendo constituídos novos bairros e novas centralidades, gerando um paulatino esvaziamento dos centros tradicionais. Do ponto de vista da estratégia de produção e financiamento das infraestruturas, estes centros tradicionais eram vistos apenas como áreas econômicas saturadas, devendo ser objeto de descentralização das atividades. As políticas de planejamento de regulação do solo tiveram forte interação com este modelo, a exemplo da década de 70, onde o crescimento foi orientado pelos planos de desenvolvimento econômico, destinados a promover uma adequada articulação das redes de produção industrial.

Quanto à urbanização, para poder organizar e regular espacialmente todas essas relações, foram elaborados *Planos de Ordenamento Territoriais* que, além de demarcar os eixos de expansão de investimentos, também induziram o uso e ocupação do solo das cidades, utilizando o já citado modelo de expansão de fronteiras na direção das periferias. Assim, o ideário de urbanização estava fortemente centrado na renovação urbana, na introdução do “novo” em substituição às antigas estruturas.

Como contraponto a esta renovação urbana, surgiram nesta época os primeiros movimentos voltados à preservação do patrimônio edificado nas instâncias estadual e municipal. No entanto, tratava-se ainda de uma preservação operada em escala reduzida, restringindo-se a alguns seletos representantes do patrimônio cultural tangível. Alguns edifícios de maior destaque conseguiram ser salvos, mas sem maiores preocupações com a permanência das funções por eles desempenhadas. Enquanto isso continuava a se perder as ambiências destes exemplares salvos, constituídos por elementos mais singelos do conjunto urbano e todas as atividades ali desempenhadas. Nessa perspectiva, os edifícios de interesse cultural foram legalmente protegidos no zoneamento das cidades, mas o centro tradicional perdeu sua eficiência urbanística no embate com o modelo da expansão urbana adotado.

Assim, o processo de esvaziamento do centro continuava com a perda da população e atividades originais. Permaneceram ou migraram para o local fragmentos de população de

baixa renda, fator que foi associado por alguns ao processo de degradação dos espaços públicos e do acervo edificado. Também se verificou a proliferação dos cortiços, moradores de rua, atividades ligadas ao setor informal, que influenciaram a mudança do perfil da economia urbana e geraram ainda mais vazios no coração das cidades.

Na década de 1990, começa a se esboçar um novo tipo de atuação sobre os centros tradicionais, por meio da reutilização de edifícios e do espaço urbano, atrelados ao fortalecimento da capacidade competitiva das cidades em captar investimentos. Assim, os projetos urbanos em áreas centrais passam a fazer parte de uma estratégia, que tem no capital privado, especialmente os setores econômicos de ponta, o principal investidor a ser atraído, sob o chamariz da renovação e modernização das infraestruturas de uma região bem localizada. Há ainda toda uma sedução construída em torno de um cenário carregado de significados culturais, capaz de construir uma imagem da cidade ao mesmo tempo contemporânea e histórica com forte apelo de um status criado em torno do lugar e seus símbolos.

Assim, na maioria das ações ocorreu uma homogeneização dos centros tradicionais em torno de um programa urbano comum, voltado a atender as demandas de um público globalizado e seus padrões de consumo. A historicidade é incorporada como um dos elementos básicos de uma estratégia de valorização, transformando centros históricos em objetos de desejo do capital global. As cidades dos países emergentes, com a globalização, se entregaram a uma nova agenda de valorização urbana. Nas grandes cidades brasileiras, generalizou-se o modelo internacional de ações de renovação, onde os espaços simbólicos das áreas urbanas centrais foram providos de equipamentos de lazer ao gosto internacional - ou seja, povoados de cafés, bares, restaurantes e centros culturais - integrados de alguma forma ao cenário da economia globalizada. Este fenômeno é definido por alguns críticos urbanos como “*espetacularização*” das cidades.

Se, por um lado, tais ações vendiam imagens de cidades como mercadorias de consumo, por outro lado, no que toca à reversão dos processos de esvaziamento, a renovação urbana não cumpriu com os objetivos esperados, sendo limitadas e inadequadas por serem meras replicações da agenda internacional. As políticas importadas não resolveram o problema do estoque imobiliário sem utilização, em contraste com o elevado déficit habitacional do país.

Assim, as cidades brasileiras que mal chegaram a sua completude, encontravam-se na dicotomia de estarem precariamente assentadas ao mesmo tempo em que corriam em pleno processo de expansão de fronteiras. Ou seja, mesmo sem a plena instalação de equipamentos urbanos básicos em áreas já consolidadas, novas centralidades foram surgindo, ocasionando um impacto bastante perverso na vida urbana.

Um resultado direto dessa expansão horizontal foi o surgimento de um vultoso parque imobiliário vazio, subutilizado e especulativo que, somado às transformações econômicas no território, resultou no esvaziamento de áreas urbanas consolidadas e proporcionou a perda de população e a diminuição das atividades formais de trabalho, gerando perdas econômicas para toda a cidade, com o reforço às desigualdades sócio espaciais.

Constituição do programa

Historicamente, houve ações do governo federal relacionadas à questão da reabilitação urbana e produção habitacional ainda na década de 80, em uma tentativa de mudança do padrão dos investimentos do Banco Nacional de Habitação (BNH), vinculado ao Sistema Financeiro da Habitação criado em 1964. Foi realizado nesta época um projeto-piloto de Olinda em uma parceria do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN/Pró-Memória/BNH, como tentativa de vincular a preservação do patrimônio arquitetônico à política habitacional. Essa experiência veio em resposta à crise enfrentada pelo BNH no período próximo a sua extinção, quando ele passou a ser criticado por sua política de produção de grandes conjuntos habitacionais, localizados em áreas periféricas das cidades. Um destaque deste projeto piloto foi a participação da comunidade local.

A partir do ano 2000 são criados o Programa URBIS, do Ministério da Cultura, coordenado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, e o Programa de Revitalização de Sítios Históricos – PRSH, operado pela Caixa. Ainda nesta mesma década, foi criado o Programa Monumenta, custeado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com contrapartidas da União e do poder público local, cujo objetivo era conjugar a recuperação e preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social. Outras ações foram realizadas em parceria com a CAIXA e a embaixada da França, como o atelier SIRCHAL, que constituiu uma rede para a reabilitação de centros históricos da América Latina e Caribe, patrocinada pelo Governo da França, BID e UNESCO, entre outras instituições.

No entanto, as limitações decorrentes da inexistência de fundos específicos, e o foco em imóveis de interesse de preservação cultural, acabaram por reduzir as ações de reabilitação à temática do patrimônio histórico. A ausência de uma política nacional de reabilitação e a fragmentação das ações em torno do tema permitiram intervenções em pequena escala, não se constituindo em eixo da política habitacional e urbana entre as esferas de governo.

Alguns municípios e estados implementaram políticas de reabilitação de centros no país, independente da atuação do PRSH e do Monumenta. No entanto, a perspectiva da

construção de uma política de reabilitação articulada somente iniciou-se com a criação do Ministério das Cidades e da construção do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, incluído no programa do Governo Federal e no Plano Plurianual 2004/2007.

O Programa surgiu com o intuito de solucionar o problema do esvaziamento dos centros das cidades nos anos de 1970, 80 e 90, que teve origem no processo de urbanização do país e gerou conseqüências deletérias para a dinâmica urbana como: a subutilização da infraestrutura existente, a perda do valor econômico dos imóveis e a degradação do patrimônio edificado e cultural. Nesse sentido, a idéia era fomentar o uso e a ocupação democrática das áreas urbanas centrais de municípios localizados em regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e capitais, propiciando a permanência da população residente e a atração da população não residente por meio de ações integradas e articuladas que promovessem e sustentassem a diversidade social e funcional, a identidade cultural e a vitalidade econômica dessas áreas.

Com a criação do Programa, nasce a Política Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que parte do pressuposto de que a reabilitação urbana consiste no processo de recuperação e reapropriação de áreas já consolidadas da cidade. O processo de reabilitação, portanto, se realiza a partir de iniciativas que promovam a utilização dessas áreas, de forma a disponibilizar o estoque imobiliário para atender as demandas habitacionais emergentes no país, bem como para promover a diversidade de usos e de atividades, sempre voltadas para o desenvolvimento urbano, social e econômico.

A priorização das áreas urbanas centrais é uma estratégia de construção da política de reabilitação urbana, com perspectiva de se estender para outras áreas consolidadas das cidades, outras centralidades. Por definição, as áreas urbanas centrais são as que apresentam os elementos mais favoráveis para a implantação dos instrumentos do Estatuto das Cidades que promovam o uso democrático da cidade. Elas compreendem um bairro ou conjunto de bairros consolidados, articulados em torno do núcleo tradicional da cidade, dotadas de infraestrutura urbana, acervo edificado com potencial habitacional, serviços e equipamentos públicos, serviços de vizinhança e oportunidades de trabalho.

A reabilitação, portanto, é um processo de gestão de ações integradas públicas e privadas, de recuperação e reutilização do acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade, na direção do repovoamento e utilização de forma multiclassista.

Para assegurar que seus fins sejam alcançados, o Programa apoiou, desde sua criação, Estados, Distrito Federal e Municípios, na elaboração de planos de reabilitação e na execução de projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais de capitais e municípios integrantes de região metropolitana. Também foram desenvolvidas outras iniciativas como disponibilização de imóveis públicos, assessoria técnica, apoio indireto envolvendo a coordenação setorial e fomento às ações federativas.

Ou seja, além das ações orçamentárias, o Programa trabalha com instrumentos voltados à articulação federativa por meio da execução de convênios; cooperações bilaterais; ações integradas, promovendo articulações e parcerias para a obtenção de financiamentos e subsídios, disponibilizando informações e indicadores e acompanhando, divulgando e avaliando as ações de reabilitação.

Desse modo, procurou-se, através da definição de políticas e ações transversais nos três níveis de governo, superar o trabalho setorial e avançar na ação federativa com reforço das ações municipais, consolidando parcerias, uma vez que a urbanização em si constitui uma prerrogativa dos municípios. Essa articulação é um dos principais focos da política federal de reabilitação, pois gera as mudanças necessárias na cultura urbana, a saber, a divulgação da recuperação das áreas centrais como estratégia de conter a constante expansão das fronteiras das cidades.

Parte II: Atuação e resultados do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais

Indicadores do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais

O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais utiliza dois indicadores que norteiam a política a ser seguida pelo Governo Federal para atingir as suas metas: Taxa de Domicílios Vagos nas Áreas de Intervenção e Taxa de Municípios pertencentes a Regiões Metropolitanas, RIDEs ou capitais que aderiram à política de Reabilitação de Centros.

O indicador Taxa de Domicílios Vagos nas Áreas de Intervenção tem como objetivo aferir os imóveis vazios ou subutilizados nas áreas centrais dos municípios brasileiros para reformá-los e destiná-los a programas habitacionais, contribuindo assim para a diminuição do déficit habitacional no país. Sua aferição é feita a partir do percentual entre o número de domicílios vagos nas áreas centrais dos municípios que integram o programa e o número total de domicílios vagos nesses municípios.

Apesar de adequado aos fins propostos com a criação do programa de Reabilitação, esse indicador apresenta uma série de problemas que tornam difícil a sua aferição sistemática. Assim, para suprir a deficiência de medição anual específica dessa taxa, o programa normalmente utiliza os dados elaborados pelas pesquisas da Fundação João Pinheiro.

A despeito da política de reabilitação de áreas urbanas centrais ter como objetivo primeiro a promoção o combate ao esvaziamento dos centros das cidades e à ociosidade do estoque imobiliário urbano, usando, para tanto, a estratégia do uso habitacional, não é possível estabelecer uma relação causa-efeito direta entre a política municipal de reabilitação e a diminuição da taxa de domicílios vagos. Isso acontece porque as causas do

elevado número de domicílios vagos são variadas, pois podem oscilar de acordo com o tipo de cidade (cidades turísticas, por exemplo, possuem taxas elevadas devido ao excesso de residências de veraneio), da metodologia de pesquisa utilizada ou ainda do fato de que vários municípios não possuem uma região central legalmente delimitada que possa servir de base para a aferição regular da taxa.

Para tentar minimizar o problema, é necessário que se faça um grande esforço em apoiar a elaboração de pesquisas no plano municipal, por meio dos recursos financeiros do Programa de Reabilitação. Ainda assim, o processo de avaliação necessita da periodicidade histórica das informações, que só será obtida com a seqüência nos próximos anos de atualizações das pesquisas empreendidas, sobretudo nos municípios. Cabe ressaltar ainda que, da parte do Programa e dos municípios apoiados, verifica-se que foram tomadas todas as providências e ações possíveis para receber os investimentos necessários para alterações de usos e funções dos imóveis vazios, recolocando-os no mercado e vinculando-os a políticas habitacionais de interesse social. Com relação à utilização dos resultados alcançados por outros programas dos demais entes federativos, seria necessária uma maior integração entre as informações existentes. Para tanto, deveria existir um esforço conjunto da União, estados, Distrito Federal e municípios para que mantivesse um banco de dados atualizado em suas respectivas administrações e que houvesse uma troca das informações para que se evitassem as duplicidades e a utilização indevida dos resultados aferidos por outros programas, mascarando a eficácia e a eficiência reais.

O indicador Taxa de Municípios pertencentes a Regiões Metropolitanas, RIDEs ou capitais que aderiram à política de Reabilitação de Centros tem como objetivo avaliar o alcance do programa frente ao seu público alvo, medindo a abrangência do programa e sua eficácia/efetividade. Como o programa só trabalha com municípios localizados nessas regiões, o indicador é importante para sabermos se os objetivos do programa estão sendo alcançados.

Seu cálculo é feito a partir do percentual de municípios pertencentes a regiões metropolitanas, RIDEs ou capitais de Estados que integram o programa em alguma de suas ações e o número total de municípios pertencentes a regiões metropolitanas, RIDEs ou capitais de Estados.

Todos os anos o indicador é aferido por meio dos dados do IBGE, não havendo, portanto, insucesso nos resultados. No entanto, eles poderiam ser melhores a partir da ampliação de estratégias de capacitação e da implementação de soluções para as disfunções estruturais - a falta de clareza na concepção de região Metropolitana e das RIDEs entre os estados, falta de integração entre os planos de reabilitação e o Plano Diretor existente e a carência de acompanhamento sistemático da implementação dos planos

elaborados. Para que isso ocorra, o Programa pretende realizar junto ao Ministério uma avaliação dos seus indicadores com o intuito de melhorar os resultados obtidos.

Ações estruturantes do programa

O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais possui duas ações orçamentárias no Plano Plurianual. Tais ações são as responsáveis diretas pelo alcance das metas definidas para o Programa, sendo, portanto, denominadas Ações Estruturantes. São elas: a ação de “Apoio à elaboração de planos de reabilitação de áreas urbanas centrais de capitais e municípios integrantes de região metropolitana” e a ação de “Apoio a projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais de capitais e municípios integrantes de região metropolitana”.

A primeira delas (apoio à elaboração de planos de reabilitação de áreas urbanas centrais) tem como objetivo apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios no planejamento, na gestão e na elaboração de planos por meio de instrumentos e projetos de intervenção específicos de reabilitação de maneira participativa. A ação está dividida em três modalidades e apóia a elaboração de:

1) planos globais de reabilitação, estruturas de gestão, estudos e pesquisas para o aperfeiçoamento das bases legais incidentes sobre o território e programas específicos para promover a reabilitação e fortalecer a capacidade de gestão nas áreas centrais;

2) projetos básicos e executivos de reabilitação urbana e edilícia com o objetivo principal de melhorar espaços, estruturas e equipamentos em áreas centrais necessários para a requalificação dos espaços urbanos degradados e/ou subutilizados; e

3) projetos arquitetônicos de reabilitação edilícia com o objetivo principal de utilizar imóveis ociosos, vazios, abandonados, subutilizados e insalubres, preferencialmente públicos, disponíveis nas áreas centrais para produção de habitação de interesse social, para uso público e coletivo e uso misto.

Os planos, para que atendam integralmente aos beneficiados e façam a renovação urbana, devem ser compostos de:

1) Trabalho Social - ações de mobilização, assistência social e participação comunitária, educação sanitária e ambiental e atividades ou ações de geração de trabalho e renda, destinadas à população diretamente beneficiada pelo plano ou projeto;

2) Levantamentos - levantamento arquitetônico, urbanístico, paisagístico, de elementos artísticos, arqueológico, estrutural, geológico, sondagens;

3) Regularização Fundiária - conjunto de ações que objetivem a regularização dominial e do uso e ocupação do solo e do imóvel.

Apesar dessas exigências para a elaboração de um bom plano, o caminho a percorrer é longo e nem sempre isento de problemas. A execução a contento de cada plano depende, além dos recursos orçamentários, da capacidade técnica apresentada pelo município, da compreensão do que é um plano de reabilitação e da sua elaboração adequada à realidade de cada município. Sem a conjugação desses fatores o que se observa são planos desconectados com o local e impossíveis de serem implementados. De um modo geral, os planos concluídos não são implementados porque, em sua maioria, existe um desconhecimento por parte das prefeituras em como proceder a essa etapa.

Com relação à qualidade desses planos, eles são bastante variáveis. O programa apresenta casos de sucesso, normalmente localizados em capitais e em algumas cidades de maior porte como: Amparo/SP; Belém/PA; Belo Horizonte/MG; Maceió/AL; Natal/RN; Olinda/PE; Porto Alegre/RS; Recife – Olinda/PE; Rio de Janeiro/RJ; Salvador/BA; e São Luís/MA. No entanto, o resultado final não é tão satisfatório, para os planos elaborados para cidades menores, devido à baixa capacidade técnica dos municípios, de forma geral.

Em relação à segunda ação (apoio a projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais), o objetivo é apoiar estados, Distrito Federal e municípios na implantação e execução de obras que resultem na construção e requalificação da infra-estrutura dos espaços públicos e de imóveis para uso público, de habitação de interesse social e misto, contribuindo para melhoria das condições de vida da população residente e usuária das áreas urbanas centrais. A ação está dividida em duas modalidades e apóia a execução de:

1) obras de implantação, remodelação, ampliação, melhoria e adequação de infraestrutura urbana, requalificação e/ou adaptação de espaços e logradouros de uso público em áreas centrais; e

2) obras de requalificação e/ou adaptação de edifícios para uso público/comunitário ou para habitação de interesse social ou de uso misto, devendo os imóveis estar vinculados a programas habitacionais.

Os projetos e obras, para que atendam integralmente aos beneficiados e façam a renovação urbana, devem ser compostos de:

1) Levantamentos - levantamento arquitetônico, urbanístico, paisagístico, de elementos artísticos, arqueológico, estrutural, geológico, sondagens;

2) Projetos;

3) Serviços Preliminares no local da intervenção;

4) Imóvel objeto da intervenção;

5) Regularização Fundiária;

6) Indenização de Benfeitorias;

7) Infraestrutura e Recuperação Ambiental;

- 8) Reabilitação de equipamentos urbanos e espaços públicos;
- 9) Mobiliário Urbano - elementos complementares e acessórios do paisagismo, da sinalização e da circulação urbana;
- 10) Trabalho Social - trabalho de mobilização, assistência e participação dos beneficiários do projeto.

Com recursos destinados quase totalmente mediante emendas parlamentares ao orçamento anual, esta ação tem sido mais voltada para municípios de pequeno e médio porte, ainda que dentro dos critérios exigidos pelo programa, com um pequeno percentual de atendimento a capitais e grandes cidades-pólo. A enorme demanda nessa ação reflete uma situação bastante comum a todas as cidades brasileiras: necessidade de renovação, melhoramento e expansão da infraestrutura saturada e/ou deficiente nos centros urbanos.

Nos últimos quatro anos a equipe do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais fez um trabalho junto aos parlamentares para que as emendas ao Orçamento contribuíssem efetivamente para a reabilitação de centros urbanos, em consonância com instrumentos prévios de planejamento. A partir do trabalho de monitoramento e articulação, as emendas parlamentares propostas para a alocação de recursos para obras de requalificação passaram a relacionar-se com os Planos de Reabilitação apoiados e com a definição de diretrizes, objetivos, escopo e público-alvo do Programa. Esses recursos, não onerosos para os Estados e municípios, passam cada vez mais a compor com fontes de financiamento, viabilizando os projetos previstos nos processos de planejamento realizados em nível local.

No entanto, apesar dessa abordagem ainda é possível observar a falta de correspondência entre as obras previstas/ pleiteadas pelos municípios e as ações de planejamento urbano. Essa prática persiste, principalmente, devido ao desconhecimento pelas próprias prefeituras da importância do plano como elemento estratégico do desenvolvimento urbano. Ao realizarem as obras sem os planos, normalmente são feitas ações desarticuladas do restante da cidade, tornando-as ações pontuais e minimizando seus efeitos para o desenvolvimento do município.

Ações Pontuais do Programa

Além das ações estruturantes do programa também são executadas ações pontuais voltadas para o estudo e implementação de políticas públicas sem dispêndio orçamentário e elaboração de projetos e execução de obras. Essas ações têm como objetivo a execução de atividades específicas do governo federal e a sua inserção em determinados programas está em consonância com a atribuição deles e do órgão a que pertencem.

No Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais são desenvolvidas três ações com essas características. Algumas delas são demandas antigas da população e que se tornaram ações específicas de governo e outras foram criadas com o intuito de solucionar ou dar alternativas para a superação de problemas sociais existentes. Assim, são executadas atividades voltadas para:

- Destinação de imóveis públicos para Habitação de Interesse Social;
- Elaboração e implementação de um Serviço de Moradia Social (locação social); e
- Ações de cooperação federativa e interinstitucional

A destinação de imóveis públicos para Habitação de Interesse Social

A questão da moradia segue ainda como um dos principais desafios para a inclusão social no país. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2007), o déficit habitacional estimado atingiu 6,3 milhões de unidades em 2007, sendo aproximadamente 80% deste déficit concentrado em áreas urbanas.

Por outro lado, segundo a mesma pesquisa, existem 5,2 milhões de domicílios urbanos vagos sendo 1,5 milhões em regiões metropolitanas, dos quais 87,9% estão em condições de serem ocupados.

Alguns são de fato “ocupados” pelos movimentos sociais de luta por moradia com o objetivo de pressionar o poder público a fim de que sejam destinados à produção de moradia para famílias de baixa renda. Entretanto, freqüentemente estes imóveis permanecem vazios por anos e acabam por sofrer intenso processo de degradação física, chegando inclusive a apresentar riscos de desabamento para o seu entorno.

Tal é o caso de vários imóveis pertencentes ao Governo Federal em grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória, Recife, entre outras. Em sua maioria são imóveis pertencentes ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), ao Patrimônio da União (SPU) e à extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA), construídos nas décadas de 1940-60, inseridos na dinâmica daquele período e que hoje se encontram sem função e sem mercado.

Desde 2003 foram empreendidos grandes esforços, no âmbito do governo federal, através da edição de medidas provisórias e da instituição de grupos de trabalho interministeriais, para a disponibilização de parte deste estoque imobiliário público vazio, hoje constituído de cerca de 600.000 imóveis do patrimônio da União e 5.541 imóveis do INSS, para programas habitacionais de interesse social.

Entretanto, viabilizar a reforma de imóveis em centros de cidades é tarefa extremamente complexa, dado o valor da terra, as legislações incidentes, a logística envolvida e, sobretudo, os preconceitos e disposições da sociedade em contrário à Habitação de Interesse Social (HIS) em áreas tidas como valorizadas.

Assim, a partir de 2005, iniciou-se uma grande conjugação de esforços do Ministério das Cidades, da Secretaria do Patrimônio da União, do INSS, da Caixa e dos movimentos sociais de luta por moradia, para destinação dos imóveis do INSS para habitação de interesse social, que resultou na assinatura de um Convênio, neste mesmo ano, entre o Ministério das Cidades, o Ministério da Previdência Social, a Caixa Econômica Federal e o INSS.

No âmbito deste convênio, foi criada uma força tarefa para identificar quais imóveis seriam adequados para projetos habitacionais a partir de uma lista, fornecida pelo INSS, de 1073 imóveis desmobilizados para alienação em diversas cidades do Brasil.

Com a publicação da Lei 11.481/07, que modifica as normas para utilização de imóveis da União e do INSS para programas habitacionais e de regularização fundiária e traz a possibilidade de venda direta dos imóveis do FRGPS à União, Estados e Municípios, o trabalho de identificação e destinação de imóveis do INSS ganhou novo fôlego e todo o processo deu um salto qualitativo e quantitativo.

Assim, em maio de 2008, foi criado um novo grupo de trabalho, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos e composto por representantes do MCidades, INSS, Caixa, Secretaria do Patrimônio da União e movimentos sociais de luta por moradia com assento no Conselho Nacional das Cidades. O Grupo teve como objetivo a identificação e análise de viabilidade da destinação dos imóveis constantes da lista do Plano Nacional de Desmobilização a programas habitacionais de interesse social, através da realização de vistorias conjuntas in loco nos imóveis apontados pelo INSS como desmobilizados. Foram vistoriados aproximadamente 569 imóveis, sendo que 190 foram classificados como habilitados para destinação à Habitação de Interesse Social.

Vinte e sete destes imóveis (em SP, PB, PI, PR, RS, RN e MG) foram comprados em 2009 pelo Ministério das Cidades, com recursos a fundo perdido. Os imóveis passaram a ser propriedade da União e foram doados ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, gerido pela Caixa, para destinação ao Programa Minha Casa Minha Vida.

A ação de aquisição dos demais imóveis, que deveria ter continuidade em 2010, foi interrompida devido a limitações orçamentárias. No entanto, o trabalho de mobilização dos diversos setores federais em conjunto com os movimentos sociais teve como maior resultado a criação de uma forma eficaz de alienação e destinação destes imóveis, que, para alcançar a completude de seus objetivos deve, necessariamente, institucionalizar-se na forma de programa federal específico.

O Serviço de Moradia Social

Para a população de baixa renda, a localização central é preponderante para o desenvolvimento de atividades econômicas. No entanto, o alto valor da terra dificulta a realização de empreendimentos habitacionais de baixa renda financiados com recursos públicos em áreas centrais, impulsionando o crescimento de um mercado de aluguel informal e aumentando o adensamento dos assentamentos populares informais e cortiços nas áreas próximas aos centros das cidades.

Considerando que a população mais atingida pela carência de opções dignas de moradia situa-se na faixa de renda familiar até 3 s.m., destaca-se a necessidade de se desenhar políticas públicas que extrapolem a provisão de habitação, possibilitando a transformação da realidade social das famílias e promovendo a cidadania.

Trata-se, portanto, de pensar a moradia como forma de inserção e desenvolvimento social, aliando-a a redes de apoio, sistemas de acompanhamento sócio assistencial e políticas de desenvolvimento econômico e geração de renda.

Portanto, em relação a este tema, o desafio assumido pelo Programa de Reabilitação foi o de construir, em todos os setores da sociedade, o entendimento de que a moradia, entendida como parte integrante de uma rede social de apoio à população carente, pode ser também um serviço público, no qual o poder público deve ser o ator principal, seja de forma direta, seja por meio de parcerias.

Para tanto, o desenvolvimento de políticas de moradia com caráter locatício para população de baixa renda é um modelo a ser adotado, que já tem sido longamente aplicado em diversos países do mundo e ainda em alguns projetos pioneiros no Brasil, conforme demonstrado no Seminário Internacional de Locação Social realizado pelo Ministério das Cidades em 2008, quando foram apresentadas as experiências brasileira, francesa, italiana, sul-africana e uruguaia no tema a mais de 400 participantes.

A partir do Seminário, foi dado início aos estudos para implantação de um programa de Locação Social no Governo Federal. Em 2009, o Programa promoveu discussões junto ao Conselho das Cidades e os diversos parceiros do Ministério das Cidades para a instituição do Serviço de Moradia Social, serviço público gratuito que visa à disponibilização de unidades habitacionais prontas para moradia em centralidades urbanas, por meio de um conjunto de ações e iniciativas integradas com as demais políticas urbanas e de desenvolvimento e apoio social, promovidas de forma participativa, continuada e articulada entre os entes federativos e organizações da sociedade civil, visando a compor parque imobiliário e propiciar melhoria das condições de vida da população.

Por meio deste serviço, as famílias de mais baixa renda teriam garantido o direito de morar gratuitamente em edifícios, públicos ou privados, geridos por organizações da

sociedade civil e localizados em áreas centrais e/ou áreas dotadas de infra-estrutura urbana, transporte público e empregos, pagando apenas as tarifas dos serviços públicos e parte dos custos de manutenção.

As discussões culminaram na apresentação do projeto de Lei nº 6342/2009 e na criação de um grupo de trabalho no Conselho das Cidades para aprofundar a questão.

Em 2010, os estudos para montar o programa prosseguiram com a possibilidade de se montar uma parceria público-privada com o objetivo de viabilizar o serviço em um projeto-piloto. A partir dos resultados obtidos, o governo federal poderá detalhar melhor a implantação em todo o país.

Ações de cooperação federativa e interinstitucional

No que tange ao fomento à cooperação federativa interinstitucional, o Programa de Reabilitação sempre buscou consolidar parcerias com os demais níveis de governo mediante convênios e acordos para o desenvolvimento de projetos de reabilitação integrada em áreas de desenho institucional complexo, como zonas remanescentes de atividade industrial, antigas ferrovias e, sobretudo, áreas portuárias que, fisicamente presentes nas áreas centrais, podem representar conflitos ou constituir barreiras a sua integração ao resto da malha urbana.

Assim, a idéia de que as frentes d'água devam ser recuperadas e revalorizadas em proveito da cidade e dos seus cidadãos de todas as classes sociais está por trás do trabalho de articulação institucional desenvolvido pelo Programa de Reabilitação, ao buscar, através do reforço das atividades produtivas adaptadas à identidade dos bairros lindeiros, resultados que extrapolem a recuperação física ou a criação de "*novos cartões postais*" nestas áreas.

Nesse sentido, foram desenvolvidos trabalhos significativos de cooperação nas cidades de Recife e Olinda - para implementação do Projeto Urbanístico Recife-Olinda no âmbito do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda - e no Rio de Janeiro, para reabilitação de sua área portuária.

Especialmente importante pelos seus desdobramentos, o trabalho de reabilitação do porto do Rio, iniciado em 2006 com a assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica entre a União, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, a companhia DOCAS do Rio de Janeiro e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), culminou no desenvolvimento da Operação Urbana do Porto, no âmbito do projeto municipal de requalificação da área, denominado "Porto Maravilha", lançado pela prefeitura em 2009.

Outro importante tema em torno do qual se buscou trabalhar ações de cooperação foi a reabilitação de centros históricos. Intimamente ligada, em sua origem, à questão da preservação do patrimônio, a reabilitação urbana desenvolvida no contexto do Estatuto da

Cidade parte do princípio que a manutenção da identidade de centros históricos passa pela integração do patrimônio cultural à economia da cidade e pela efetiva utilização do centro histórico pela população local, sobretudo através da habitação.

Para tanto, a parceria com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) tem sido constante desde a criação do Programa de Reabilitação, e resultou em trabalhos importantes como o “Plano de Reabilitação do Centro Histórico de São Luís”, realizado com a Fundação Municipal do Patrimônio Histórico de São Luis, e o “Plano de Reabilitação Integrada e Participativa do Centro Antigo de Salvador”, hoje em fase de execução, elaborado a partir da celebração de um Acordo de Cooperação entre a União, o Governo do Estado da Bahia e a Prefeitura de Salvador.

Esta parceria também foi importante na discussão do PAC das Cidades Históricas, cujo objetivo foi a promoção de ações integradas de desenvolvimentos urbano e econômico das cidades históricas como estratégia para preservação do patrimônio cultural. Nesse sentido, a idéia foi buscar uma parceria com o Ministério das Cidades, através do programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, para atuação nas linhas estratégicas ligadas à requalificação urbanística a infra-estrutura urbana e social e à recuperação de monumentos e imóveis públicos.

No entanto, apesar do sucesso na construção de articulações locais, a parceria com o IPHAN em uma ação de alcance nacional não chegou a se realizar de modo efetivo e continuado. No entanto, cabe ressaltar que o Programa de Reabilitação apoiou intervenções de requalificação urbana nos municípios de Fortaleza, Maceió e Ouro Preto, todos incluídos no PAC das Cidades Históricas, bem como atuou, em parceria com a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), na recuperação das estações centrais de trens metropolitanos de transporte de passageiros de Maceió, Natal e João Pessoa.

Conclui-se, portanto, que apesar dos avanços alcançados pelo Programa de Reabilitação, ainda existem muitos obstáculos a superar para fazer das ações de cooperação uma prática freqüente e continuada no que tange ao planejamento e desenvolvimento urbano. No entanto, fica cada vez mais claro que somente através de parcerias e da atuação intersetorial é possível chegar a resultados efetivos para a reversão dos processos de esvaziamento econômico e de atividades das áreas centrais, de modo promover inclusão social através da democratização do espaço e da infra-estrutura urbana.

Parte III: limites e avanços

Diante do exposto, apesar dos enormes avanços dados pelo Programa desde a sua criação até hoje, ainda existem problemas estruturais e estratégicos que tornam a boa execução das ações insatisfatória.

A falta de recursos financeiros impede o desenvolvimento a contento das ações estruturantes do programa, impossibilitando o atingimento das metas e gerando a sua baixa execução em todo o país. Tal situação talvez seja um reflexo da pouca importância para a política atual da melhoria da infraestrutura urbana ociosa nas áreas centrais de nossas cidades. Com a criação do PAC e a existência de outros programas prioritários, programas menores deixam de ter tanta relevância, pois os recursos devem ser alocados nos locais onde o retorno será imediato ou a população beneficiada maior.

Para inverter essa situação, a solução estaria no fortalecimento do programa nos estados e municípios com a criação, no âmbito desses entes, de programas semelhantes e/ou complementares ao do governo federal. Também é importante que os municípios cujos planos estejam elaborados, procurem implementá-los, dando continuidade a um trabalho começado e que pode modificar a situação existente em várias cidades do país.

Às dificuldades orçamentárias se juntam as dificuldades de medição dos resultados do programa. O atingimento das metas é analisado por meio de indicadores, selecionados de acordo com os objetivos do programa. Nem sempre eles funcionam a contento devido à falta de informações, geralmente elaboradas por pesquisas feitas pelo próprio governo ou entidades não-governamentais. A dificuldade para medir o indicador *Taxa de domicílios vagos nas áreas centrais* impede que a realidade em nossos municípios seja conhecida. Esse indicador nunca foi medido pelo governo federal, e apesar dos esforços em conjunto com os estados e os municípios para implementar pesquisas nessa área, não foi possível identificar de maneira eficiente os domicílios vagos existentes em nossas cidades. As causas são muitas, desde falta de pessoal e método para a medição até a dificuldade de se verificar quais os domicílios estão realmente vagos, visto que muitos são ocupados por famílias sem moradia fixa de forma ilegal.

Diante dessa dificuldade, o programa optou por estudar um outro indicador que apresentasse resultados mais fidedignos, sem correr o risco de considerar imóveis ocupados de maneira ilegal como imóveis não-vagos, visando assim o objetivo maior que é convertê-los em habitações dignas de serem ocupadas.

O indicador *Taxa de Municípios pertencentes a Regiões Metropolitanas, RIDEs ou capitais que aderiram à política de Reabilitação de Centros* apresenta um outro tipo de dificuldade. Com relação à medição, ela é feita todos os anos a partir dos dados obtidos junto ao programa em suas ações estruturantes. O problema desse indicador reside na estratégia visando melhorar a infraestrutura urbana ociosa existente nos centros das cidades brasileiras. Limitando os proponentes do programa a regiões metropolitanas, RIDEs e capitais, muitos municípios de médio porte e em franca expansão deixam de ser atendidos. Esses municípios apresentam os mesmos problemas mencionados anteriormente, com o agravante de que o crescimento acelerado nos últimos anos não acompanhou o

desenvolvimento da infraestrutura existente, sendo as suas necessidades superiores a dos municípios pequenos localizados nas regiões metropolitanas e RIDEs. Além do mais, o critério de região metropolitana difere muito de estado para estado, levando a que o programa apóie ações em locais pouco estratégicos em detrimento de locais onde a solução do problema é urgente.

Assim, levando-se em consideração esse quadro, para aumentar a eficiência do programa e orientar sua atuação, é essencial o desenvolvimento de um sistema de indicadores capazes de medir, com um grau aceitável de confiabilidade, o estado atual das áreas urbanas centrais das cidades. Tais indicadores devem partir, no mínimo, da definição de critérios de adequabilidade de infra-estrutura, do nível de interesse/ movimentação econômica, dos tipos de atividades desenvolvidas e da situação de ocupação dos imóveis existentes para que, a partir de dados concretos, seja possível desenvolver estratégias adequadas para enfrentar os problemas existentes em cada cidade.

É patente também a necessidade de ampliar a esfera de atuação do Programa, uma vez que os problemas relativos ao esvaziamento, inadequação e/ou subutilização de áreas centrais extrapolam o universo de cidades pertencentes à regiões metropolitanas ou RIDEs. Uma solução seria incluir os municípios de médio porte, com um número mínimo de habitantes para que eles também possam ser atendidos de maneira isonômica com outros tantos municípios já contemplados dentro dos critérios do programa.

Outra questão a ser enfrentada é a continuidade das ações de reabilitação. Apesar da importância do planejamento para o sucesso de uma política local de reabilitação, a elaboração de um plano não pode ser entendida como o resultado final do processo de reabilitação de uma área, e sim como o início de outro processo, o da implementação de todo o planejamento elaborado. Quando os planos de reabilitação são finalizados, normalmente não é dada a continuidade necessária para a sua implementação, ocasionando, assim, uma quantidade enorme de planos que acabam ficando “*guardados na gaveta*” sem promoverem a melhoria necessária que é esperada deles. Para agravar a situação, encontra-se nos arquivos do programa um grande número de obras que são elaboradas sem um plano de reabilitação prévio, criando-se muitas vezes intervenções desconexas com o restante do planejamento da cidade.

Nesse sentido, uma solução possível é a ampliação das ações de divulgação da Política Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, bem como a capacitação dos agentes locais para a condução do processo de reabilitação em sua totalidade. Para tanto, a equipe do Programa está montando, em parceria com a Caixa, um Curso a Distância para 2011, com o objetivo de orientar os gestores municipais na implementação dos seus planos, e também está elaborando, junto com o IPHAN, um Guia de Implementação de Ações de Reabilitação, seqüência do Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais publicado

em 2008 com a parceria com a Agencia Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). Com essas iniciativas, espera-se conscientizar os técnicos municipais da necessidade de se pensar o centro urbano como local estratégico para o desenvolvimento da cidade, e de que, para obter-se resultados positivos, os planos devem ser implementados e as possíveis obras, realizadas como veículo da transformação urbana desejada.

A identificação das fragilidades é o primeiro passo para que a solução seja encontrada. Os enormes avanços alcançados pelo programa desde a sua criação, mesmo com todas as dificuldades, é um sinal da importância e da necessidade desse tipo de política no país, que, quando bem feita e compreendida, é fator de transformação urbana, com melhorias significativas para as cidades e sua população.

Bibliografia:

- **CARDOSO, Adauto L.** *A produção e reprodução dos assentamentos precários – paper* apresentado ao Ministério das Cidades. Brasília 2003;
- **FERNANDES, Edésio e RUGANI, Jurema** – *Cidade, Memória e Legislação. A preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico.* Belo Horizonte. Instituto dos Arquitetos do Brasil/Departamento de Minas Gerais 2002;
- **GALIZA, Helena** - *Locação social - uma ação para estimular a reabilitação de imóveis habitacionais situados em áreas centrais urbanas* - Gestão do Patrimônio Cultural Integrado ao Planejamento Urbano na América Latina - ITUC/ AL CÁTEDRA UNESCO. 2003.
- **GARCIA, Fernanda Sanchez** – *Cidade espetáculo – política, planejamento e city marketing.* Curitiba: Palavra 1997;
- **MARICATO, Ermínia** – *Brasil Cidades, alternativas para a crise urbana.* Petrópolis, Vozes, 2001;
- **ROLNIK, Raquel** – *Planejamento Urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas.* in RIBEIRO, Luís César Q. e JÚNIOR, Orlando A.S. – *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana.* Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1994;
- **SILVA, Helena M.B.** – *Habitação no centro de São Paulo: como viabilizar esta idéia?* São Paulo LABHAB/FAUUSP/CEF. 2000.

- Manual para Apresentação de Propostas do programa de Reabilitação de Áreas Centrais – Sistemática 2004 a 2010 – Ministério das Cidades;

-Planejamento territorial urbano e política fundiária 3 – Cadernos MCidades. Programas Urbanos.