



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

HABITAÇÃO SOCIAL NA ÁREA CENTRAL DO RIO DE JANEIRO: REFLEXÕES CRÍTICAS A PARTIR DAS AÇÕES DO PROGRAMA NOVAS ALTERNATIVAS

João Carlos Carvalhaes dos Santos Monteiro (Universidade Federal do Rio de Janeiro) -
joaocarlosmonteiro@gmail.com

*Bacharel e Licenciado em Geografia pela UFF. Especialista em Política e Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ.
Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ.*

Habitação Social na Área Central do Rio de Janeiro: Reflexões Críticas a partir das Ações do Programa Novas Alternativas

Resumo

O presente artigo busca analisar o Programa Novas Alternativas (PNA), implementado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro com o objetivo de fomentar a criação de unidades habitacionais na área central do município. Criado em meados dos anos 1990, suas ações promovem a construção de unidades habitacionais na área central da cidade, seguindo uma tendência mundial de readensamento populacional de centros urbanos. O artigo buscou refletir criticamente sobre as ações do programa. A partir da coleta de dados, entrevistas com os técnicos responsáveis e com os moradores contemplados pelas unidades habitacionais produzidas, apontamos os impactos que as intervenções realizadas pelo programa trouxeram para o espaço urbano da área central carioca, bem como para as populações envolvidas em sua realização. Questionamos o modelo de produção habitacional desenvolvida pelo Programa Novas Alternativas, apontando suas conseqüências para as famílias alvo das ações. Concluimos que a lógica inerente ao Programa Novas Alternativas é baseada na exclusão do acesso à moradia às populações de baixa renda e suas ações estão ancoradas num ideário classista sobre a zona central do Rio de Janeiro.

Introdução

O presente artigo busca analisar o Programa Novas Alternativas (PNA), implementado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro com o objetivo de fomentar a criação de unidades habitacionais na área central do município. Criado em meados dos anos 1990, suas ações promovem a construção de unidades habitacionais na área central da cidade, seguindo uma tendência mundial de readensamento populacional de centros urbanos.

As reflexões inserem-se no contexto surgido no final do século XX, marcado por novidades quanto aos métodos e práticas de intervenção do poder público no espaço urbano. Assiste-se a um abandono da elaboração dos grandes planos que pretendiam abarcar todo o espaço da cidade através de propostas de zoneamento e legislação urbanística, restringindo-se o ideário de grandes obras, que buscavam dar novas formas e conteúdos à cidade. As intervenções pontuais, muitas vezes temáticas, passaram a ser exaltadas por seu dinamismo e por suas qualidades ditas estratégicas. Esta tendência é acompanhada por uma valorização do passado das cidades, através de projetos que buscam a preservação e a restauração de edificações classificadas como patrimônios históricos e culturais. As áreas centrais renascem como espaços privilegiados deste novo ideário planejador, fazendo surgir o fenômeno de “retorno ao centro”, ou, como denomina Bidou-Zachariasen, de “volta à cidade”:

Depois de décadas de desconcentração e suburbanização, as cidades dos países mais desenvolvidos conhecem outras formas de evolução que não excluem as anteriores. Os corações das cidades são hoje objeto de dinâmicas múltiplas e de reinvestimentos importantes, tanto de parte dos atores políticos e econômicos, como dos atores sociais (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006, p.21).

Legitimados por discursos críticos à ociosidade da infra-estrutura instalada, à monofuncionalização e à degradação do espaço público, vemos surgir exemplos nacionais e internacionais de projetos desencadeadores de processos de reabilitação/revitalização/requalificação das áreas centrais. Enquanto em alguns destes projetos a questão habitacional é colocada de lado, em outros ela torna-se um dos principais elementos desencadeadores das transformações. Nestes casos, observa-se uma intensificação de ações que buscam a reversão do esvaziamento populacional destes espaços, seja através de políticas públicas de habitação, seja via incentivos e parcerias com agentes privados, ocasionando a ampliação do mercado imobiliário residencial nos centros. Estimula-se assim, o debate nas esferas técnica, política e acadêmica sobre as características deste novo estoque imobiliário a

ser criado, tanto no que se refere à tipologia arquitetônica a ser adotada, quanto ao(s) público(s) alvo(s) dos projetos habitacionais a serem implementados.

No Rio de Janeiro, as discussões sobre a revitalização da área central da cidade ganham força a partir dos anos 1980, com a implementação do projeto Corredor Cultural. Entretanto, somente na década seguinte a questão habitacional começa a fazer parte do rol de ações do poder público municipal neste espaço, através da criação do PNA pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Tendo como objetivo “[...] a formulação e lançamento de propostas inovadoras no campo da produção habitacional” (PREFEITURA, 2003, p.9), o programa desenvolveu projetos de construção de edifícios em vazios urbanos e na reabilitação de cortiços na área central, justificando sua atuação como

[...] fundamental para garantir dinamismo e o aproveitamento da rica infra-estrutura central de forma mais efetiva, beneficiando uma grande parcela da população que deseja e necessita morar nas proximidades do trabalho, de comércio e serviços (PREFEITURA, 2003, p.15).

As intervenções realizadas pelo PNA funcionam como um instrumento para o processo de revitalização da área central, de forma a complementar as demais ações implementadas pela Prefeitura nessa região. Em sua concepção original, o PNA pretendia destinar as habitações produzidas a pessoas solteiras, aposentados e casais sem filhos que, conforme estudos realizados, seriam a maior parte do público interessado (PREFEITURA, 2003, p.16-28). Desta forma, o objetivo era evidenciar para a iniciativa privada a viabilidade de se produzir habitação na área central, construindo imóveis que serviriam de exemplo para construtoras e proprietários. O programa iniciou suas ações na área central da cidade, alcançando o total de 119 unidades habitacionais, produzidas entre 1998 e 2005. Os dois primeiros empreendimentos foram realizados com recursos da Prefeitura e concebidos a partir da tipologia de cortiço, com sanitários e lavanderias coletivos. Estes imóveis foram oferecidos aos moradores através do aluguel social e, posteriormente, cedidos através do Termo de Concessão de Uso. Com o fim da disponibilidade de recursos próprios para realizar novas intervenções, a Prefeitura passa a contar com o financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF), utilizando créditos associativos e o leasing através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Neste momento, o PNA deixa de ser produtor e administrador dos imóveis e passa a constituir-se como uma gerência fomentadora de empreendimentos. Ao contar com recursos da CEF, via PAR, os projetos habitacionais do programa foram reestruturados e adaptados às exigências deste organismo

financiador. Desta maneira, a tipologia cortiço, com banheiros coletivos, implementada nos dois primeiros imóveis reabilitados, foi suprimida. Estabeleceu-se também a exigência de no mínimo um quarto em cada unidade residencial, rompendo com o modelo de “estúdios” vigente até então. Segundo o gerente do PNA, essas modificações devem-se a uma lógica presente nas ações da CEF que objetivam a redução do déficit habitacional, atendendo assim a uma demanda por moradia das famílias ditas “tradicionais”, ou seja, com filhos.

Duas questões centrais orientaram esta pesquisa. Em primeiro lugar, pretendemos identificar os elementos ideológicos e discursivos no qual se apóia o PNA. Baseamos esta análise a partir da revisão bibliográfica de publicações institucionais do poder público municipal e mediante uma reflexão através das entrevistas com os técnicos envolvidos nas intervenções. Pretende-se, assim, verificar como os discursos por detrás das ações são construídos para justificar a intervenção pública. Acreditamos que as escolhas feitas pelos gestores, seus projetos e ações, suas priorizações e rejeições, nos ajudam a compreender o caráter ideológico e de classe na construção discursiva da Prefeitura a fim de reabilitar a área central carioca. Em seguida, a partir das entrevistas com os moradores dos imóveis reabilitados pelo PNA, analisamos o perfil social das famílias contempladas, compreendendo como estes moradores se apropriam socialmente do espaço da área central do Rio de Janeiro. Observamos que os defensores da reabilitação de áreas centrais para fins de moradia estão apoiados em dois argumentos principais: a necessidade de reverter a ociosidade destes espaços, combatendo o mau-uso da infra-estrutura instalada e a degradação ambiental; e a promoção da justiça/inclusão social, partindo da premissa de que morar no centro urbano significaria uma maior possibilidade de acesso e de direito à cidade. Ao questionarmos a população residente sobre o uso cotidiano deste espaço e sobre a relevância de habitar o centro, pretendemos verificar a legitimidade destes argumentos, contribuindo assim para o debate sobre a reabilitação de áreas centrais para fins de moradia. A partir das entrevistas com os moradores dos edifícios selecionados, respondemos às questões levantadas à luz dos argumentos apresentados. Desta forma, acreditamos poder averiguar como a população alvo desta ação do poder público municipal se apropria dos imóveis reabilitados, compreender o grau de satisfação destes moradores e o impacto que a nova residência causou em suas vidas, além de relatar os conflitos entre os moradores e os organismos responsáveis pela reabilitação dos edifícios. Discutimos também o uso dos equipamentos e da infra-estrutura instalada na área central carioca pelos indivíduos que se apropriaram das unidades residenciais construídas pelo programa.

A população atendida pelo programa

Ao longo do primeiro semestre de 2010, foram realizadas 24 entrevistas nos três edifícios selecionados neste estudo. Das 49 unidades habitacionais que formam estes três imóveis, 7 encontravam-se vagas ou desativadas, o que significa que 42 unidades eram passíveis de serem entrevistadas no período em questão, o que significa uma representação de 60% do universo de unidades ocupadas. As entrevistas demonstram claras diferenças entre os moradores dos imóveis reabilitados com recursos da própria Prefeitura e os residentes do imóvel oferecido via PAR. A primeira diferença refere-se à renda das famílias contempladas: nos primeiros a renda familiar raramente alcança R\$ 1.000, enquanto no segundo a renda média das famílias é quase sempre superior à R\$ 1.000, chegando em alguns casos ao valor de R\$ 2.000. Refletem assim a forma de acesso à moradia em cada um dos casos: nos dois primeiros, os imóveis foram oferecidos através do aluguel social pela Prefeitura, enquanto no terceiro as famílias contempladas deveriam se enquadrar às normas de financiamento exigidas pela CEF. Outra diferença refere-se ao perfil ocupacional dos moradores e à faixa etária dos dois grupos: nos imóveis reabilitados pela Prefeitura via aluguel social, observa-se um maior número de idosos e de pessoas aposentadas, refletindo assim o objetivo inicial do programa em oferecer as unidades habitacionais para este público. É também nestes imóveis onde a proporção de moradores por unidade é menor, havendo poucos casos de famílias com filhos. Já no imóvel reabilitado oferecido via PAR, a realidade é diferente, havendo uma maior presença de famílias com filhos.

Segundo informações recolhidas com os moradores, apenas 6 unidades são hoje ocupadas por famílias que moravam nos imóveis no período anterior à reforma. No edifício oferecido via PAR apenas uma moradora remanescente pôde se enquadrar às exigências do PAR e continua vivendo no imóvel. Observamos que 16 dos 24 entrevistados já residiam na área central antes de se mudarem para os imóveis reabilitados, e 7 deles moravam em cortiços do Centro, Estácio e zona portuária. Apenas uma moradora entrevistada disse não gostar de morar na área central, enquanto a maioria vê como uma grande vantagem residir na região, relatando como principais conveniências: a economia com transporte público; o fato de não enfrentar engarrafamentos nos deslocamentos diários; e o acesso facilitado aos serviços públicos e ao comércio. Dos 17 moradores que diziam ter uma ocupação, 15 trabalhavam no Centro e 2 no bairro da Tijuca.

Quanto à possibilidade de repasses das unidades residenciais pelos moradores contemplados, uma característica comum nos programas habitacionais brasileiros, constatamos inexistirem nos três imóveis reabilitados. As entrevistas apontam uma vigilância dos moradores neste sentido,

que dizem denunciar à Prefeitura ou à CEF a permanência de pessoas estranhas nos casarões. Pode-se apontar ao tamanho reduzido dos empreendimentos, que leva a uma maior integração entre a vizinhança, como principal motivo da inexistência de repasses. No entanto, durante as entrevistas, pelo menos 4 moradores relataram, de maneira informal, possuírem imóveis em outros bairros da cidade, principalmente na zona oeste e subúrbio, utilizando-os de forma recreativa nos fins de semana.

Apesar do alto grau de satisfação em residir na área central carioca, a grande queixa dos moradores entrevistados refere-se às unidades habitacionais produzidas pelo PNA. Nos edifícios reabilitados com recursos municipais a principal reclamação recai sobre os banheiros coletivos. A individualização dos banheiros foi durante anos uma reivindicação dos moradores à Prefeitura, mas segundo os técnicos do PNA uma alteração do projeto neste sentido seria inviável. No edifício oferecido via PAR, as entrevistas relatam um descontentamento quanto ao tamanho reduzido das unidades e à má qualidade dos materiais utilizados na obra de reabilitação, o que fez com que todos os moradores realizassem reformas no interior, como a instalação de louças, azulejamento e individualização dos ambientes através de divisórias. No entanto, neste imóvel, a principal reclamação refere-se aos recorrentes problemas de manutenção, sobretudo por conta de umidade, vazamento de esgoto e cupins, comprometendo a estrutura das áreas comuns do condomínio. Os moradores relatam que, por tratar-se de um imóvel tombado, o custo de uma possível reforma é incompatível com suas rendas, e reclamam da falta de apoio da CEF e da Prefeitura na resolução dos problemas.

Reflexões críticas

A partir dos dados coletados e das entrevistas realizadas, pretendemos analisar os discursos e ações da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro a luz das reflexões acadêmicas sobre o tema da habitação social em áreas centrais.

A primeira constatação refere-se ao elemento fundador do programa e que dá o mote para as demais reflexões aqui apresentadas: o PNA não é um programa que tem em sua essência a oferta de moradia no centro carioca; ele é um programa de revitalização desta área central. Assim, a construção de moradia não é um fim, e sim um meio para alcançar a revitalização. Os imóveis reabilitados funcionariam como agentes, capazes de provocar efeitos multiplicadores de revitalização, atraindo novos moradores e investimentos do setor terciário.

No entanto, o que observamos nos trabalhos de campo realizados ao longo destes últimos meses não corresponde aos objetivos almejados pelo PNA. O pretendido efeito de

“transbordamento” não foi alcançado e o em torno dos imóveis reabilitados continua apresentando características que os definiria como “espaços degradados”: ruínas, prédios encortiçados e dinâmica comercial fraca. No caso dos três empreendimentos estudados, conclui-se que o efeito multiplicador da reabilitação foi nulo e, ao contrário do pretendido, nenhum dos imóveis reabilitados hoje se destaca no em torno; no que concerne ao aspecto visual, eles foram “engolidos” pela “degradação” da vizinhança. Cardozo (2009, p.98), constata nos empreendimentos produzidos pelo programa uma piora nas condições de moradia e conservação edilícia que, a longo prazo, pode significar o regresso à situação encontrada antes das obras. O gerente do PNA exime-se das responsabilidades de manutenção dos edifícios e argumenta que uma política de manutenção deve ser realizada pelos órgãos patrimoniais, responsáveis pelo tombamento dos imóveis.

Ao eleger a zona portuária e o bairro Centro como os espaços mais “degradados” da cidade, a Prefeitura concentra neles a reabilitação dos imóveis, preterindo todo o restante da chamada área central (Área de Planejamento 1). Assim, bairros como Catumbi, Cidade Nova, Estácio ou Rio Comprido, que apresentam características semelhantes às dos bairros que foram contemplados por intervenções do PNA (possuem imóveis abandonados e encortiçados, terrenos vazios e próprios municipais) não foram acionados pelo programa. Outros bairros que estão localizados na periferia imediata ao centro carioca (Glória e Catete) e que também apresentariam potencial de intervenção foram descartados pelo PNA por possuírem o preço da terra incompatível para construção de moradias sociais, segundo relato do técnico responsável pelo programa. Conclui-se que a revitalização pretendida pela Prefeitura é geograficamente concentrada, alinhando-se às demais propostas de revitalização implementadas e que são tradicionalmente desvinculadas da problemática habitacional.

Este descomprometimento do programa com a questão habitacional é reafirmado pela postura da Prefeitura frente às famílias que habitavam os imóveis antes da reabilitação. Como verificado nos relatos dos técnicos e dos moradores entrevistados, houve um processo de expulsão daqueles que não poderiam arcar com os custos de manutenção pós-reforma. Isto é relatado pelos técnicos como uma “escolha” dos moradores, uma “opção” daqueles que não queriam arcar com os novos custos. Ao nosso ver, esta justificativa retira da Prefeitura a responsabilidade pela substituição das famílias e está carregada de uma insensibilidade frente às realidades sociais e econômicas dos moradores encortiçados. Consta-se assim que o PNA não se difere dos demais programas de reabilitação, onde é recorrente a substituição dos estratos sociais, visto que os residentes raramente podem arcar com os custos de uma nova

urbanização e com o aumento dos aluguéis e impostos após a reforma dos imóveis que ocupam, quase sempre irregularmente (LIMA, 2004, p.12). Assim, é imprescindível estarmos atentos às propostas de modificações em moradias precárias, principalmente em cortiços, uma vez que a introdução de qualidade e higiene pode significar a mudança da população original em favor de novos moradores que façam frente ao custo econômico derivado da reabilitação (MORA, 1993). Faz-se necessária uma transformação de atitude em programas de reabilitação, que rompa com a lógica de natureza determinista que creditam de forma automática a melhora do aspecto físico do imóvel a uma melhora das condições sociais e econômicas da população atendida (LIMA, 2004, p.13). Sobre esta questão, Moreira et al (2006) nos fazem refletir sobre a complexidade por detrás das intervenções reabilitadoras em habitações precárias.

Nesse processo surge a consciência de a moradia precária, na qual se incluem a favela e o cortiço, representam uma expressão física das contradições de um sistema capitalista periférico. Assim, não daria para focar a intervenção como se o fenômeno fosse resultante de uma disfunção, como se a integração da população favelada e encortiçada na vida urbana formal fosse uma questão de tempo. Surge uma questão básica: se as causas da precarização, das condições de moradia, encontram-se nas contradições do próprio sistema que as gerou, como encontrar uma metodologia de ação que não seja de ruptura total com o existente? (MOREIRA et al, 2006, p.6).

Um outro aspecto que ressalta o descomprometimento social nas ações municipais de criação de habitação social no centro carioca refere-se ao argumento fundador do PNA baseado na existência de um “perfil de morador da área central” (idosos, casais sem filhos e jovens estudantes). Ao verificarmos que a média de moradores por unidade residencial na área central é de 3,5 pessoas (OROZCO, 2007, p.114) advertimos que a argumentação demonstra-se falaciosa e apoiada em uma realidade social que não a carioca. Poderíamos afirmar inclusive que, ao projetar unidades habitacionais para famílias pequenas, o programa busca adaptar o público atendido às características dos imóveis reabilitados. Como observado nas entrevistas realizadas com os moradores, esta incongruência provoca uma série de críticas das famílias contempladas em relação às unidades habitacionais construídas pelo PNA. O maior exemplo disso é a construção de banheiros e tanques coletivos, uma solução que é apresentada pelo discurso da Prefeitura como uma forma de respeito a um suposto “hábito tradicional” das populações encortiçadas, mas que na verdade acabam por evitar a inserção destes

equipamentos individualmente nas unidades residenciais, o que provocaria um aumento do valor da obra.

Este fato indica de modo geral que a situação dominante nas intervenções de reabilitação é a que relaciona a renda do morador ao tamanho da unidade e não a que relaciona o tamanho da família às dimensões da unidade (CARDOZO, 2009, p.117).

O tamanho reduzido nas habitações criadas suscitam o debate sobre quais os elementos mínimos que devem ser contemplados num projeto residencial para famílias de baixa renda e quais os critérios para que uma moradia destinada a esta população seja considerada “digna”. Cardozo (2009), em seu estudo sobre o imóvel reabilitado pelo programa na Rua Senador Pompeu, relata a inadequação das unidades construídas em relação à critérios nacionais e internacionais de desempenho habitacional.

Comparando-se os critérios de desempenho com as áreas úteis dos apartamentos do edifício, verificou-se que 90% destes estavam abaixo dos requisitos mínimos recomendados para unidades com um dormitório e dois moradores (CARDOZO, 2009, p.181).

Outra questão que merece destaque refere-se à oferta de moradia para famílias de renda baixa em edifícios tombados pelos órgãos patrimoniais. Este tipo de iniciativa pode representar, aparentemente, uma atitude progressista, rompendo com a tradição nas políticas de recuperação dos sítios históricos que destina esses imóveis ao mercado de consumo cultural e turístico. No entanto, um olhar mais atento sobre o estado de conservação dos imóveis reabilitados pelo PNA nos faz refletir sobre o papel dos agentes públicos na manutenção dos bens patrimoniais. Recorrentes problemas de infiltração, cupinização e esgotamento levam os moradores a tomarem atitudes emergenciais que muitas vezes geram a descaracterização da fachada do imóvel, ocasionando reclamações dos órgãos patrimoniais. Sem poder arcar com os custos das obras e sem contar com a ajuda da CEF e da Prefeitura para realizá-las, os residentes, com apoio do CREA-RJ, recorreram à Defensoria Pública para buscar uma solução. Segundo o gerente do programa, o estado de conservação seria diferente caso o público contemplado pelas unidades habitacionais estivesse numa faixa de renda mais alta. Em contraposição a esta perspectiva, defendemos uma política de subsídios para as famílias residentes em edifícios tombados, pois, pelo “[...] fato dos imóveis estarem em áreas de interesse cultural, os órgãos de patrimônio deveriam contribuir com recursos a fundo perdido”.¹

Diferentemente do ocorrido no programa habitacional da Prefeitura de São Paulo, onde os projetos de reabilitação de alguns imóveis da área central contaram com a participação das populações envolvidas, nos projetos de reabilitação realizados pelo PNA não houve uma consulta prévia aos moradores contemplados, o que se traduz numa grande rejeição à tipologia dos empreendimentos, como relatada nas entrevistas.

Quando a territorialidade, a privacidade, a identidade e a ambiência são afetadas, o morador rejeita as soluções dadas, por mais que os projetistas se tenham empenhado para o sucesso de seus projetos. Isso aponta para a necessidade de aumentar a participação dos usuários no processo de decisão de projeto, a partir da perfeita compreensão do que está sendo proposto (MALARD et al, 2002, p.266).

Além disso, a necessidade de construir o maior número de unidades habitacionais em cada empreendimento, ao invés do número ideal, gera o descontentamento das famílias atendidas e cria projetos inadequados no que se refere à qualidade ambiental e à segurança dos moradores. Nota-se aí outra incongruência: ao legitimar e apoiar a flexibilização das regras estipuladas pelo Código de Obras municipal e pelo Corpo de Bombeiros, a Prefeitura parece estar na contra-mão de princípios urbanísticos e arquitetônicos por ela regulamentados.

Este alheamento do PNA em relação às populações alvo do programa também é observado nos relatos dos técnicos sobre os movimentos sociais organizados atuantes na área central carioca. A partir de uma experiência considerada negativa, cria-se um julgamento de valores que desconsidera as famílias dos movimentos sociais sem-teto das ações de reabilitação do PNA. Observamos nas entrevistas que as falas de técnicos do programa denotam uma característica do poder público municipal carioca que, especialmente a partir da gestão César Maia, ausenta os movimentos sociais das discussões sobre a implementação de políticas públicas, criminalizando as ocupações sem-teto e discriminando suas ações. A fala do ex-prefeito em uma reportagem publicada em julho de 2006 ilustra o posicionamento de sua gestão em relação a estes movimentos: "Invasão é caso de polícia [...] se a prefeitura ajudar a quem invade, invadir passa a ser a solução".² Em contrapartida, a parceria do PNA com o setor empresarial transforma o programa num escritório que auxilia a iniciativa privada a edificar empreendimentos habitacionais na área central da cidade.

Em nome da revitalização do centro do Rio de Janeiro, observa-se um processo de privatização de um organismo público por meio da utilização de técnicos da Prefeitura em benefício do lucro de agentes privados. Paralelamente, os movimentos organizados sem-teto contam com a ajuda

técnica de entidades não governamentais para a formulação de projetos de reabilitação dos imóveis ocupados. Essa sinergia de interesses entre o poder público e a iniciativa privada é reforçada quando a Prefeitura cria um dispositivo que prevê o perdão de dívidas do IPTU acumuladas para imóveis que forem reabilitados nos bairros da área central da cidade. Enquanto isso, a cobrança do IPTU progressivo, um instrumento previsto no Estatuto da Cidade que serviria para coibir a especulação imobiliária no centro, racionalizando e otimizando a ocupação deste espaço, está longe de se tornar uma realidade.

Outra característica que devemos analisar criticamente refere-se às formas de acesso à moradia implementadas pelo poder público municipal a fim de viabilizar as ações do PNA. Primeiramente, a tentativa de criação pela Prefeitura daquilo que seria um programa de aluguel social na área central do Rio de Janeiro teve uma trajetória conturbada. A partir das entrevistas com os técnicos, constatamos que este fracasso deve-se principalmente a despreocupação de se criar um organismo gestor desses imóveis, capazes de resolver os conflitos e as necessidades dos moradores. Neste caso, a medida mais simples para “se livrar desse problema” que era administrar esses dois imóveis” foi a venda das unidades aos residentes mediante o Termo de Concessão de Uso.

A venda dos imóveis também é legitimada por um discurso muito presente na bibliografia sobre o tema e refere-se ao “sonho brasileiro da casa própria”. Como podemos observar através da revisão da literatura internacional sobre o tema, o chamado “sonho da casa própria” não é uma peculiaridade da população brasileira e o enfrentamento deste tabu é tarefa difícil até mesmo para as municipalidades francesas, consideradas os baluartes dos programas de locação social. Não deixemos de lado esta reivindicação popular, visto que, para os pobres, além de espelhar os valores burgueses relacionados ao status social,

[...] a opção pela casa própria torna-se o refúgio seguro contra as incertezas que o mercado de trabalho e as condições de vida urbana reservam ao trabalhador que envelhece (BONDUKI, 2002, p.310).

No entanto, a reprodução deste discurso, até mesmo pelos movimentos sociais de luta por moradia, faz com que percamos a oportunidade de construir um programa público de aluguel social que, além de garantir o direito à habitação para as classes de baixa renda, teria a capacidade de interferir no mercado de aluguel, visto que suas ações reduziriam o poder dos proprietários de cortiços em relação a valores cobrados e outros abusos.

O descaso da Prefeitura no que se refere à criação de garantias para manutenção do conteúdo habitacional do programa reflete-se também na falta de atenção aos estabelecimentos comerciais criados nos imóveis reabilitados e que transformaram-se, após as obras, em próprios municipais.

Todas estas evidências são bem representativas das reais intenções do poder público municipal em promover a reabilitação de imóveis na área central do Rio de Janeiro. As considerações de Maricato (2002) sobre o tema nos fazem refletir sobre a possibilidade de uma política habitacional sustentável, voltada verdadeiramente para classes de baixa renda em centros urbanos.

Uma política de moradia social para o centro, entretanto, não pode ser resultado da soma de iniciativas individuais. Ela deve prever uma instância normativa (legislação urbanística e edilícia), uma instância financeira e uma instância de gestão (arranjo institucional). O projeto e a obra apresentam diferenças em relação à produção de novas moradias. É preciso formar promotores (empresas, cooperativas, associações de moradores), projetistas e produtores (MARICATO, 2002, p.34).

A introdução do PAR como forma de financiamento às moradias criadas pelo PNA também deve ser alvo de críticas, visto que o alto custo da reabilitação dos imóveis impede o financiamento para famílias com baixíssima renda (0 a 3 salários mínimos). Bonates (2009) e Azevedo (2007) revelam ainda uma outra faceta do arrendamento proposto pelo PAR que demonstra a insensibilidade social por detrás de seu arcabouço jurídico-burocrático.

Ainda que proposto como forma de leasing habitacional, esse programa parece não ter sido pensado com a mesma filosofia de seus congêneres europeus. O “arrendamento” aqui teria mais o objetivo de facilitar a retomada dos imóveis em caso de inadimplência do mutuário, evitando longas batalhas judiciais (AZEVEDO, 2007, p.24).

Na verdade, esse programa foi uma forma de financiamento encontrada pelo governo federal para tentar minimizar o problema da inadimplência. Como o arrendatário não é o proprietário da habitação, fica mais fácil para a Caixa reaver o imóvel caso ele atrase duas parcelas de qualquer uma das taxas de sua responsabilidade (taxa de arrendamento ou taxa condominial), pois o atraso de 60 dias no pagamento fica definido como quebra contratual (BONATES, 2009, p.111).

Nas entrevistas realizadas com os moradores do edifício reabilitado oferecido via PAR, observa-se os relatos sobre a retomada dos imóveis de alguns arrendatários inadimplentes e o temor das famílias que encontram-se em dívida com a CEF. No que tange à questão da inadimplência, as lições de um passado recente, sob a égide do modelo BNH, parecem não ter surtido efeito nos programas habitacionais da atualidade: a oferta de moradia continua desligada de um acompanhamento social dos moradores contemplados. Nota-se assim a continuidade da lógica excludente arraigada nos programas habitacionais brasileiros: como a oferta de habitação é escassa para contemplar todas as famílias em necessidade, são selecionadas para o financiamento aquelas cuja renda ofereça menores riscos de inadimplência. Esta exclusão é fruto de um elemento estruturante da CEF, que orienta-se sob a perspectiva de um banco comercial, desvinculando suas ações de propostas que abarquem o atendimento de populações de baixíssima renda.

A incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana, e em especial a habitacional, passasse a depender de uma instituição em que esses temas, embora importantes, fossem objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado etc. Nesse contexto, tornou-se difícil, por exemplo, dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisas etc (AZEVEDO, 2007, p.16).

De maneira geral, a atuação da CEF na reabilitação de imóveis residenciais nas áreas centrais apresenta-se limitada, visto que as formas de financiamento para viabilizá-los não enquadram-se às especificidades destes espaços. Segundo Galiza (2009, p.45), um dos principais problemas para o avanço na produção de unidades habitacionais pelo PRSH ocorreu devido à opção da CEF por transformá-lo num programa tipo “guarda-chuva”, criando pequenas adaptações a partir das linhas de crédito habitacional já existentes.

Conclusões

O artigo buscou refletir criticamente sobre as ações do Programa Novas Alternativas, criado pela Prefeitura do Rio de Janeiro com o objetivo de fomentar a produção de moradia na área central da cidade. A partir da coleta de dados, entrevistas com os técnicos responsáveis e com os moradores contemplados pelas unidades habitacionais produzidas, apontamos os impactos que

as intervenções realizadas pelo programa trouxeram para o espaço urbano da área central carioca, bem como para as populações envolvidas em sua realização.

Questionamos o modelo de produção habitacional desenvolvida pelo Programa Novas Alternativas, apontando suas conseqüências para as famílias alvo das ações, agindo de forma a não considerar alguns dos preceitos básicos de direito à cidade e à moradia, amplamente difundidos por movimentos sociais que lutam por esta causa. Considerado por muitos acadêmicos e organizações não-governamentais como um programa modelo para o restante das municipalidades brasileiras em termos de reabilitação de moradias em áreas centrais, concluímos que a lógica inerente ao Programa Novas Alternativas é baseada na exclusão do acesso à moradia às populações de baixa renda e suas ações estão ancoradas num ideário classista sobre a zona central do Rio de Janeiro.

Acreditamos que as informações aqui apresentadas sejam pertinentes para a reflexão acadêmica num momento em que a Prefeitura da cidade relança um projeto de “revitalização” da zona portuária carioca, agora denominado Projeto Porto Maravilha. Neste novo conjunto de intervenções, o Programa Novas Alternativas assume a função de gerência responsável pelo fomento de habitações sociais nos bairros portuários, contando com recursos financeiros do programa federal Minha Casa Minha Vida.

Notas

1. Informação verbal fornecida por Helena Galiza, ex-funcionária do BNH e da CEF, em 08/10/2010.
2. Jornal do Brasil, “César: Invasão é caso de polícia”, artigo publicado em 11/07/2006.
3. Dentre os organismos que atuam em parceria com os movimentos sem-teto da cidade, destacam-se a ONG Chiq da Silva, responsável por projetos de reabilitação de cinco imóveis ocupados, a ONG Moradia Digna, responsável pelo projeto de reabilitação um imóvel situado na Rua da Constituição, n. 21.
4. As entrevistas revelam uma diferença no que se refere à substituição da população residente nos imóveis pesquisados. Nos edifícios da Travessa do Mosqueira e da Rua Sacadura Cabral, a substituição acontece devido ao falecimento dos moradores originais, geralmente idosos. No imóvel reabilitado na Rua Senador Pompeu, oferecido via PAR, a substituição ocorre principalmente devido à retomada dos imóveis pela CEF em função da inadimplência dos moradores.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). **De volta à cidade**: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.
- BONATES, Mariana. Política de habitação nas áreas centrais: retórica versus prática. In: **Cadernos Metrópole**, n. 21, 2009.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 2002.
- CARDOZO, Kleber. **Habitação popular e preservação do patrimônio na reabilitação do Centro do Rio de Janeiro**: o caso do edifício na rua Senador Pompeu, 34. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.
- GALIZA, Helena. **Política urbana federal de reabilitação de centros antigos**: debates e diretrizes, habitação e inclusão social. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal Fluminense, 2009.
- LIMA, Evelyn. Habitação e reabilitação urbana: arquitetura e antropologia. In: LIMA, Evelyn; MALEQUE, Miria (Org.). **Cultura, patrimônio e habitação**: possibilidades e modelos. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2004.
- MALARD, Maria Lucia; CONTI, Alfio; SOUZA, Renato César; CAMPOMORI, Maurício José. Avaliação pós-ocupação, participação de usuário e melhoria da qualidade de projetos habitacionais: uma abordagem fenomenológica com o apoio do Estado. In: ABIKO, Alex; ORNSTEIN, Sheila (Ed.). **Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social**. São Paulo: FAUUSP, 2002.
- MARICATO, Ermínia. O direito de morar no centro. In: SANTOS, André Luiz et al (Org.). **Requalificação de cortiços**: o projeto da Rua do Ouvidor, 63, no centro de São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2002.
- MORA, Alfonso. La renovación de los centros urbanos como práctica ideológica. In: **Ciudades**, n. 1, 1993.
- MOREIRA, Antônio Cláudio; LEME, Maria Cristina; NARUTO, Minoru; PASTERNAK, Suzana (Org.). **Intervenção em cortiço**: uma experiência didática. São Paulo: FAUUSP, 2006.
- OROZCO, Mariana. **Moradia na reabilitação das áreas centrais**. Rio de Janeiro: Programa Novas Alternativas. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal Fluminense, 2007.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Novas alternativas:** projetos e propostas habitacionais para o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: PCRJ/SMH, 2003c.