

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

REGENERAÇÃO URBANA E ESTRATÉGIAS RESIDENCIAIS

Maria Beatriz Cruz Rufino (Universidade Federal do Ceara)

Regeneração Urbana e Estratégias Residenciais:

O caso da área central de Fortaleza

Resumo

As estratégias residenciais foram uma questão central nas políticas de Regeneração Urbana. A implementação de estratégias residenciais esteve, em muitos casos, vinculada à adoção de novas abordagens de intervenção baseada na concepção de instrumentos de incentivo e na articulação com um conjunto de intervenções integradas. Este trabalho discute as estratégias e mecanismos operacionais utilizados no âmbito das políticas de reforço da habitação das áreas centrais, particularmente a partir do caso da cidade de Fortaleza. A área central de Fortaleza caracteriza-se por uma centralidade em declínio que concentra um grande volume de atividades econômicas, exerce forte atração sobre a população do município, mas está excluída dos investimentos privados, apresentando um expressivo esvaziamento populacional. A proposta analisada esteve baseada na utilização dos financiamentos públicos federais e na articulação de esforços entre vários atores públicos locais. A política de habitação discutida para a área central de Fortaleza foi limitada, tanto em relação à sua concepção estratégica como em relação aos mecanismos operacionais suporte de sua implementação, o que em grande parte explica a sua não concretização.

1.Introdução

A natureza cada vez mais complexa dos problemas identificados nas áreas centrais reforçou a necessidade de intervenções integradas, de novos instrumentos de implementação e gestão, da diversificação das fontes de financiamento e da organização de parcerias. Estas transformações são o que caracterizam as políticas de Regeneração Urbana, desenvolvidas sobretudo na Europa e na América do Norte.

Sendo o esvaziamento populacional uma problemática constante, o reforço da habitação foi uma questão central destas políticas, estando as iniciativas de promoção da habitação vinculada num grande número dos casos à adoção de novas abordagens de intervenção baseadas na idéia de processo (flexível, contínuo e participado) e na oferta de condições privilegiadas aos proprietários, locatários e investidores privados.

O objeto deste estudo é a área central de Fortaleza (Brasil) e, a partir de uma investigação sobre a organização da área e da análise particular sobre o processo de montagem de programa de habitação promovida pelos atores públicos ao longo do ano de 2004. A discussão do programa específico de habitação influenciado principalmente pelas idéias de reabilitação urbana francesas representou no contexto local a primeira reflexão mais aprofundada sobre as condições de incremento da habitação.

No caso brasileiro a reabilitação urbana é bastante recente. Nos anos 90 a maioria das intervenções foram de iniciativas exclusivas dos governos locais e estiveram vinculadas a intenções políticas fortes e ao reforço de atividades específicas – nomeadamente o turismo, a cultura e o lazer. Assumiram a forma de projetos, materializados em intervenções físicas, sem privilegiar a inclusão de grupos locais nem o incremento da habitação. No interior de áreas centrais em declínio surgiram ilhas de excelência e de qualidade (Portas, 2002), onde foram investidos imensos recursos, muitas vezes provenientes de empréstimos internacionais.

No final da década de 80 e início da década de 90 a degradação física de trechos específicos de forte componente histórica das áreas centrais é somada a uma forte desativação econômica e a um intenso esvaziamento populacional das áreas centrais, de forma global. As intervenções desenvolvidas até então evidenciaram que a instalação exclusiva de serviços públicos e a melhoria das infra-estruturas e dos espaços públicos são necessariamente limitadas pela escassez dos recursos públicos, e requerem um investimento financeiro sempre renovado.

Esse contexto reforçou a necessidade de adoção de novas abordagens nas políticas urbanas de recuperação das áreas centrais. Verifica-se atualmente a diversificação dos

programas (a partir do reforço de intervenções integradas), a diversificação dos atores e das formas de parceria e a ampliação da participação da sociedade civil organizada. Um aspecto relevante do desenvolvimento recente destas políticas é o fortalecimento da componente residencial como estimulador da revitalização urbana, através de esforços para a manutenção das famílias moradoras na área (geralmente de baixa renda) e a atração de novas famílias, incentivando a diversidade socioeconômica na área.

Em 2001 o Governo Federal lançou um programa de apoio às iniciativas locais no âmbito da habitação, o Programa de Reabilitação dos Sítios Históricos (PRSH). Esse apoio do governo central favoreceu as discussões locais e a inovação das abordagens tradicionalmente implementadas nas políticas de habitação e nas intervenções na área central. Esta investigação vem a contribuir para a discussão do caso particular de Fortaleza.

Na primeira parte deste artigo são identificados dentro de um quadro de referências internacionais características relevantes na concepção de estratégias residenciais e os mecanismos operacionais utilizados como suporte destas intervenções, que são em grande medida referências para o caso de Fortaleza. Na segunda parte é desenvolvido o caso de Fortaleza, através de uma análise da área, da apresentação do programa discutido e na discussão de suas limitações.

2. O debate internacional sobre as estratégias de regeneração urbana

O processo de declínio urbano das áreas centrais resultou em problemas principalmente associados ao abandono de propriedades e edificações, à degradação ambiental, ao desemprego e ao aumento da pobreza das comunidades locais (Couch et al., 2003). Na análise de casos europeus verifica-se que recentemente a maioria dos países reavaliaram as suas políticas urbanas e enfatizaram nos seus instrumentos legislativos pela necessidade de melhoria das condições das áreas urbanas (Couch et al., 2003, Carmona et al., 2003). A Regeneração Urbana apresenta-se como um referencial na política urbana que visa dar resposta à natureza cada vez mais complexa dos problemas e conflitos gerados pelos processos de reestruturação espacial e de desenvolvimento urbano (Couch et al., 2003; Hall e Hickman, 2002).

Apesar do léxico variado de denominações relacionadas com estratégias de superação das condições de declínio urbano, neste artigo o termo Regeneração Urbana significa o conjunto de políticas orientadas para esse fim. A partir da revisão da literatura de referência¹ são identificados aspectos positivos na concepção e definição das estratégias (domínios de intervenção) e dos mecanismos operacionais.

As estratégias de regeneração são caracterizadas, de uma forma geral, por um conjunto de ações em diversos domínios de intervenção, constituindo mais do que um simples programa de renovação física, e considerando questões sociais, econômicas e ambientais de maneira integrada (Couch et al., 2003). A intervenção física é ainda uma questão central nas políticas, mas apenas na medida em que constitui um suporte ao desenvolvimento da economia local, da organização social e das infra-estruturas (Trot, 2002). A regeneração conjuga a gestão e o planejamento da cidade existente.

As experiências de regeneração urbana desenvolvidas no contexto internacional apresentaram soluções inovadoras, principalmente em relação aos instrumentos de implementação e gestão desenvolvidos, à diversificação das fontes de financiamento e à organização de parcerias (com a ampliação da participação da sociedade civil e dos setores privados) (Carley, 2001). Estes fatores contribuíram para a lógica de entrega integrada das políticas de regeneração, onde a coordenação e a coerência das estratégias são aspectos fundamentais (Trot, 2002).

O desafio comum, nas abordagens mais recentes, é a integração: reconciliação dos problemas territoriais de diversas áreas com a organização funcional dos principais atores (Ball et al., 2003). Este desafio tem conduzido a uma intensa utilização de parcerias e a uma ênfase no envolvimento da comunidade e no desenvolvimento de iniciativas de gestão local. No caso do Reino Unido, existe uma grande tradição de parcerias de diversos setores, com grande envolvimento das comunidades; no caso da França, uma grande força do poder público associado a uma grande experiência de integração das estratégias dos vários níveis de governo (Hall e Hickman, 2002).

Nesse contexto, as políticas de habitação foram concebidas de forma articulada a um conjunto de intervenções mais amplo, reforçando a importância do planejamento como condutor ativo de um crescimento urbano mais sustentável (Carmona et al., 2003). Um aspecto relevante para o sucesso das políticas de habitação desenvolvidas no âmbito dos processos de regeneração no contexto internacional é enquadramento particular às problemáticas e oportunidades locais; uma particular atenção dirigida para a estrutura da propriedade, para a condição social dos moradores e para a estrutura física da área (características das edificações e da paisagem) (Healey, 1992).

Em áreas onde eram concentradas problemáticas relacionadas com o empobrecimento da população (desemprego, baixa formação, deficiências nas condições de moradias) houve uma orientação das políticas no sentido de explorar um maior apoio social. Nessas estratégias, a intervenção financeira do poder público foi bastante significativa. Em áreas que sofreram

grandes processos de reestruturação ou que apresentavam grandes potencialidades (localização privilegiada ou valor patrimonial, por exemplo), o fortalecimento econômico e o incentivo à atuação do mercado imobiliário foram predominantes. Por outro lado, o posicionamento político frente ao mercado foi um fator fundamental na emergência de diferentes estratégias de intervenção (Carmona et al., 2003).

No caso francês, que particularmente influenciou o programa de habitação analisado no presente caso de estudo, a regeneração urbana (ou reabilitação urbana, como é mais utilizado pelos franceses) é marcada pela aplicação de instrumentos que se baseiam numa lógica de contratos coordenados pelo poder público. O programa OPAH, de natureza incitativa, destaca-se na recuperação das áreas consolidadas (Foret, 2001). Grande parte do seu sucesso está relacionado com a aplicação complementar de instrumentos de caráter coercivo, com a existência de um “operador” que concentra relativa autonomia no desenvolvimento técnico do projeto, mas principalmente com a grande capacidade de investimento do poder público, não restrito à unidade residencial isolada (Bouché, 2000).

A construção de abordagens integradas para a recuperação das áreas centrais no contexto brasileiro é bastante influenciada pelas experiências internacionais, muitas vezes utilizadas sem levar em consideração a especificidade deste contexto (Maricato, 2002).

3. Estratégias Residenciais no Brasil

O Programa de Reabilitação de Sítios Históricos (PRSH), desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, foi o ponto de partida para o desenvolvimento de intervenções mais orientadas para o reforço da função residencial em áreas centrais no Brasil. A decisão política da CAIXA em criar o PRSH surgiu com base no fato da mesma poder atuar como o agente catalisador de novas parcerias e como o elemento indutor de ações em áreas onde já existe algum tipo de iniciativa local, fomentando novas atuações e dando suporte técnico ao poder público local.

A estratégia do programa, originalmente orientada para os sítios históricos de maior relevância, está baseada na disponibilidade de financiamentos e de apoios locais específicos para viabilizar novas habitações, principalmente a partir da reutilização do patrimônio edificado da área central. As novas habitações estão principalmente orientadas para a população já inserida nas dinâmicas locais (residentes ou trabalhadores da área), sendo nítido, nesta nova perspectiva de intervenção, uma preocupação pela coesão social dos territórios locais e pela sua sustentabilidade.

A concretização de iniciativas locais vincula-se com a promoção de uma série de esforços locais (apoio técnico, incentivos legislativos e fiscais e coordenação com as ações urbanísticas em curso) viabilizados a partir da parceria entre os vários atores locais responsáveis pelas ações de diversas naturezas. A atuação pública é sobretudo incitativa, daí a necessidade da aproximação dos setores de produção da habitação e dos novos moradores para viabilizar as propostas.

3.1 Metodologia de intervenção

A metodologia de intervenção foi influenciada pelo modelo francês de reabilitação a partir de uma cooperação técnica estabelecida entre a Caixa Econômica Federal e a Cooperação Francesa. O objetivo da atuação dos técnicos da Cooperação Francesa era principalmente qualificar os técnicos locais, discutir as condições principais para a viabilidade das primeiras propostas, programar a sua concretização e criar condições locais de continuidade e extensão dos trabalhos.

Esta metodologia propõe a organização dos atores em três níveis de atuação:

- Uma Equipe de Projeto, responsável pelo nível operacional;
- Um Comitê técnico, responsável pela coordenação entre os parceiros e monitoramento do estado de avanço dos trabalhos;
- Um Comitê Gestor, responsável pelo nível político e de orientação geral.

A organização institucional proposta está baseada na inclusão dos atores locais numa estrutura simples e flexível, adaptada ao contexto institucional particular e com capacidade de mobilizar e coordenar as diversas competências requeridas no âmbito da estratégia e, desta forma, viabilizar a implementação das ações a curto prazo, através de projetos piloto (ver figura 01).

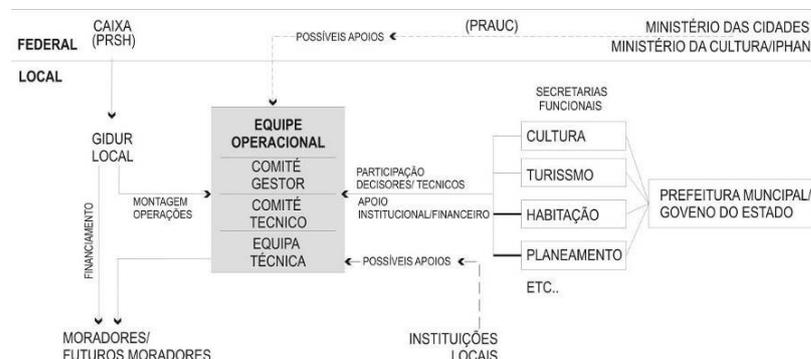


Figura 01: Organização dos atores e estrutura operacional da metodologia utilizada.

De uma forma geral, os estudos de viabilidade eram inicialmente desenvolvidos para a reabilitação dos imóveis individuais e, numa segunda fase, aprofundadas as discussões acerca da implementação dos Perímetros de Reabilitação Integrada (PRI)².

A grande importância do PRSH foi justamente atrair o interesse dos políticos para a potencialidade da implementação de políticas desta natureza e amadurecer a cultura da reabilitação entre técnicos das prefeituras municipais e representantes locais da Caixa Econômica Federal. Os resultados alcançados por estas políticas são ainda bastante incipientes, dada a sua recente implementação. As condições particulares das áreas centrais (contexto físico, diversidade de atores envolvidos, capacidade institucional e nível de participação dos setores econômicos) foram fatores que influenciaram a diferenciação dos resultados das primeiras experiências locais (COOPERAÇÃO FRANCESA, 2003).

4. A área central de Fortaleza

4.1 Características do Declínio Urbano

O centro da cidade de Fortaleza, objeto de investigação neste artigo, corresponde ao tecido mais antigo da cidade, e caracteriza-se por grande diversidade em relação à sua paisagem urbana e aos aspectos socioeconômicos. Atualmente apresenta um declínio marcado por aspectos paradoxais: concentra um grande volume de atividades econômicas e exerce forte atração sobre a população do município e de sua região metropolitana; contudo está excluído das dinâmicas recentes dos investimentos privados (particularmente do setor imobiliário), apresentando também um grande esvaziamento populacional. Por outro lado as intensas transformações que foi sofrendo, levaram à perda de conteúdo histórico mais significativo.

O acelerado crescimento e a dispersão urbana a partir da década de 70 contribuíram para a consolidação de novas centralidades. Na área leste da cidade, que concentra a população de maior renda, foi constatado um processo mais intenso de modernização urbana, correspondente à emergência de novos padrões residenciais, de comércio e de serviços (como condomínios fechados verticais, centros comerciais) e de novos grupos de atividades (como o turismo, que passou a ter grande relevância na economia da cidade a partir da década de 90). A emergência desta área explica em grande parte o abandono de investimentos na área central, bastante evidente para o mercado imobiliário.

Contribuíram para a desqualificação do ambiente construído o crescente processo de demolição das edificações de pequeno porte, a acentuada taxa de desocupação nas edificações

de maior porte (edificações de salas comerciais, agências bancárias e hotéis) e a ocupação irregular dos espaços públicos pelo comércio informal (PMF, 2004).

O processo de declínio urbano da área central é marcado pelo aumento do comércio informal e pelo sucessivo processo transferência de um grupo significativo de atividades. Estas transformações favoreceram o cenário de desconforto urbano e ocupação desequilibrada. O deslocamento das instituições públicas do centro e a consolidação de outros setores residenciais incentivaram a transferência de parte do comércio e principalmente dos serviços orientados a atender a população de alta renda (Chaves, 2003).

O abandono dos consumidores de maior renda e a grande concentração de transportes públicos reforçou a ocupação da área central pelas classes baixas e pelo comércio popular. Atualmente, a origem da maior parte dos clientes da área central está nos bairros da periferia de Fortaleza, das classes C e D, com grande dependência de transporte público (SEBRAE, 2004). Devido a esta popularização do comércio ocorreu o aparecimento de novos padrões de estabelecimentos comerciais, isto é um expressivo aumento dos pequenos comércios.

A permanência de atividades incompatíveis (comércio atacadista e o estaleiro naval) e de grandes vazios urbanos são ainda fatores que colaboram com a degradação da área central (ver figura 03).

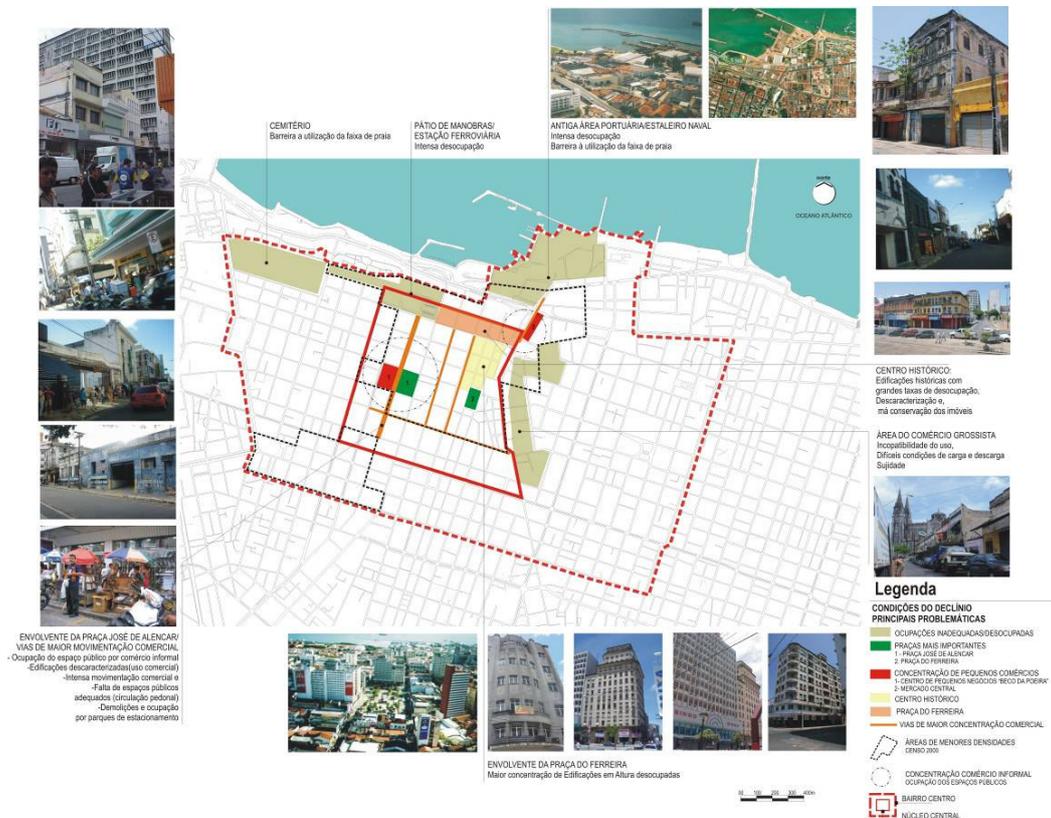


Figura 03 : Caracterização do declínio urbano da área central

A reduzida parcela de uso residencial na área central, e particularmente no núcleo central, favoreceu a ocupação desequilibrada da área central (intenso uso diurno e desocupação noturna e nos fins de semana), que é em grande medida, fator condicionante da decadência urbana e limitador das ações de recuperação (PMF, 2002).

A tendência da redução da função residencial na área central foi fortalecida durante o declínio urbano; constata-se neste período uma significativa redução do número de domicílios (ver quadro 01). Como resultado da forte tendência de perda populacional, o bairro centro, embora seja o tecido de formação mais antiga, possui dentre os bairros de sua envolvente a menor taxa de densidade, apenas 45 habitantes/ha. A alteração do padrão sócio-econômico dos residentes (redução de população infantil, aumento da população idosa e aumento da faixa de rendimento das famílias) indica a redução da organização em famílias e a transferência da população de mais baixos rendimentos. Existe, entretanto significativo número de população de menor renda ocupando de forma irregular salas comerciais, principalmente no núcleo central, que sofreu o processo de esvaziamento mais intenso.

Quadro 01: Domicílio Particular Permanente, por Tipo de Domicílio Bairro / Centro /Fortaleza 1980/1991/2000

ANO	DOMICÍLIO PARTICULAR PERMANENTE							
	TOTAL		CASA		APARTAMENTO		CÔMODO	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
1980	8.598	100,00	6.297	73,24	2.301	26,76	-	0,00
1991	8.232	100,00	5.113	62,11	2.924	35,52	195	2,37
2000	7.020	100,00	4.117	58,65	2.773	39,50	130	1,85

Fonte: Censos Demográficos IBGE 1980/1991/2000.

4.2 Condições de superação do declínio

No final dos anos 90 foram intensificadas as ações específicas para a recuperação da área central. As ações propostas estão na maioria dos casos relacionadas com a requalificação e criação de novos espaços públicos, recuperação das edificações mais expressivas e renovação urbana dos setores degradados (ver figura 03). Este novo contexto de intervenções foi marcado pela diversificação dos atores participantes e das tipologias de intervenção. Entretanto, as propostas mais ambiciosas não foram ainda implementadas (PMF, 2004).

Faltou nestas intervenções uma visão estratégica para fortalecer a atração de investimentos privados e uma abordagem integrada voltada para a recuperação global da área. Os investimentos nos espaços e edificações públicas não corresponderam à recuperação e ocupação das edificações privadas que representam a maior parcela do território. Da mesma forma, estas intervenções não contribuíram para a atração de novos usos, como a habitação.

Atualmente são apontadas como diretrizes para a recuperação da área central a ordenação do comércio varejista, a remoção comércio atacadista, o incremento do turismo histórico-cultural, o retorno da administração pública e a diversificação do uso do solo, com destaque para a função residencial (PMF, 2004).

Embora exista dentro das discussões sobre a recuperação da área central um consenso sobre a relevância do reforço residencial poucas iniciativas concretas foram consolidadas neste sentido. Houve pelos grupos organizados locais um interesse na promoção de habitação para a classe média, dentro de um grande projeto urbano de renovação urbana (Projeto Bairro Central). O insucesso da proposta reforça a inviabilidade de propostas de habitação de padrão mais elevado a curto prazo. O impacto da legislação para o reforço da função residencial foi negativo. Pois embora tenha existido um aumento dos coeficientes, este deu-se também em áreas onde haviam melhores condições e maiores interesses de investimentos imobiliários.

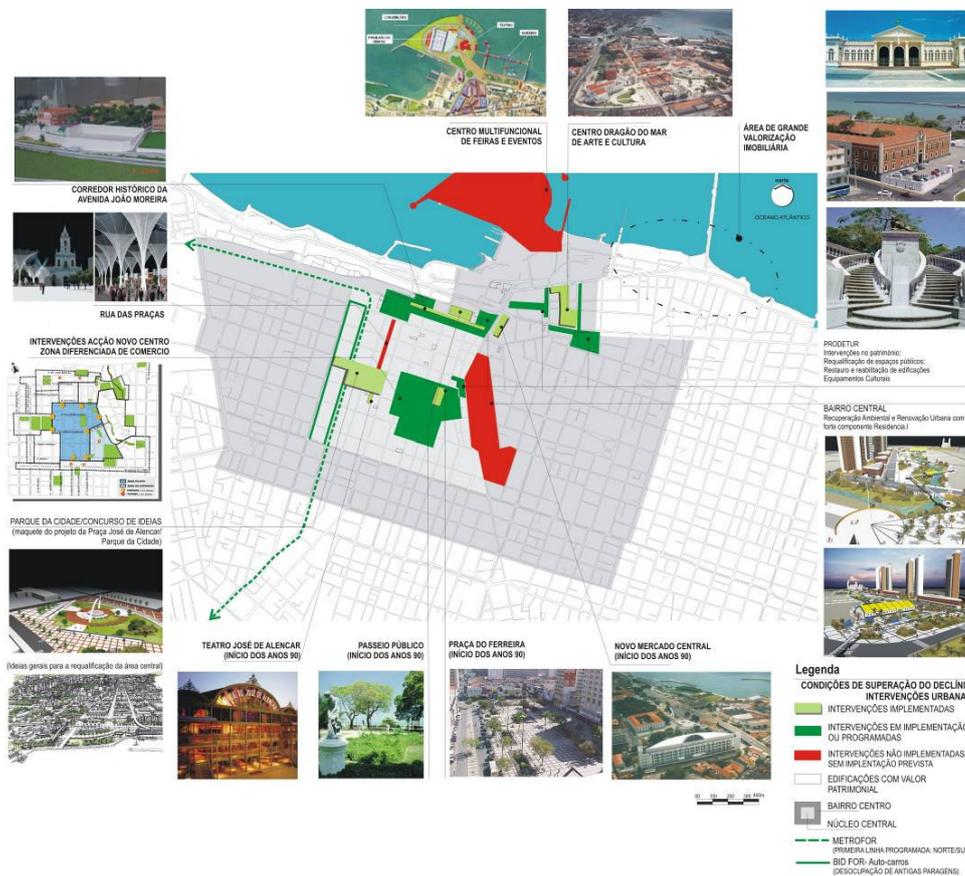


Figura 04: Intervenções na área central.

4.3 Constrangimentos à Função Residencial na área central

A falta de condições de habitabilidade em vários setores e a baixa viabilidade econômica de empreendimentos de habitação explicam em grande parte a falta de competitividade face à outros setores.

A área central, sendo hoje caracterizado por um tecido predominantemente comercial, apresenta condições particulares no seu ambiente que dificultam a implementação da função residencial. Consta-se de forma geral um envelhecimento das edificações, baixas taxas de renovação física e má utilização dos espaços públicos.

A baixa viabilidade econômica está relacionada aos altos valores das propriedades na área central e as características da estrutura do parcelamento. Os altos valores estão em grande medida relacionados com a vocação comercial, embora contraditoriamente sejam bastante significativas as taxas de desocupação (cerca de metade da salas comerciais destinada à serviços). Em relação ao parcelamento do solo, a predominância de lotes estreitos e profundos de pequena dimensão dificulta a implementação de novas habitações multi-familiares.

O desinteresse pela área central em termos de investimentos e procura de novas unidades residenciais condiciona a baixa expectativa do mercado imobiliário. O mercado imobiliário local apresenta como tendência a produção de edifícios multi-familiares (com grande número de unidades, grandes áreas comuns e estruturas de condomínios fechados). Estando a redução dos custos no valor de comercialização relacionados com a maior concentração de unidades e localizações periféricas (terrenos com baixos custos). A escassez de financiamento faz com que a produção seja orientada para a população de maior poder de compra, onde a oferta é bastante superior a procura (Sinduscon, 2001). A rejeição à habitação em áreas centrais é particularmente acentuada entre a população de maior renda (PMF,2004).

A promoção de uma política de reforço à habitação no contexto atual da área central é particularmente complexo. Fica claro pelo contexto geral da área, que o incremento da função residencial é uma condição relevante para a sustentabilidade do conjunto de intervenções programadas, mas, ao mesmo tempo depende da efetividade das ações da requalificação global da área e de uma atuação pública particularmente orientada a este fim.

5. Estratégia residencial em Fortaleza

A reunião de condições favoráveis ao nível do governo federal (orientação de financiamentos para a habitação e a perspectiva do desenvolvimento de um programa

específico) foi o ponto de partida para a discussão de uma intervenção adequada às especificidades da área central de Fortaleza.

As primeiras discussões foram centradas nas condições para a viabilização de reabilitação de imóveis (projetos-piloto) de habitação através da articulação dos financiamentos federais e dos esforços locais. Como as discussões foram interrompidas, o debate foi praticamente restringido a este domínio.

Não foram aprofundadas nas discussões as necessidades de melhoria das habitações existentes. As ações de melhoria das habitações estão particularmente limitadas pelas características específicas dos financiamentos oferecidos pelo Governo Federal, isto é, são dependentes do interesse voluntário dos proprietários de adesão aos programas.

De forma similar às outras experiências de reabilitação do contexto brasileiro, a estratégia principal consistia em viabilizar novos imóveis de habitação a partir da reutilização do estoque de edificações subutilizado. O estoque subutilizado da área central correspondia principalmente a antigos prédios de salas de serviços desocupadas pela intensa transferência de atividades. O perfil do trabalhador da área central é principalmente caracterizado por baixos padrões de rendimentos (2 a 3 salários mínimos), com maior concentração de empregos no setor de serviços e comércio, sendo ainda bastante elevada a taxa de ocupação no comércio informal.

As características particulares de Fortaleza condicionaram dois desafios à concretização das ações. A reabilitação de edificações para o uso residencial está relacionada a reconversão funcional, o que implica maiores constrangimentos físicos face às características originais das edificações e o público-alvo possui na generalidade baixos rendimento, o que implica a necessidade de financiamentos compatíveis às suas condições econômicas e maiores esforços para viabilizar economicamente os imóveis.

5.1 Atores envolvidos

As discussões foram compartilhadas por setores do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal de Fortaleza³, através das secretarias funcionais relacionadas com as ações de Planejamento Urbano. No caso do Governo do Estado, a Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), e no caso da Prefeitura, a Secretaria do Planejamento e Orçamento (SEPLA)⁴, e a Gerência Administrativa da Área Central⁵, além do apoio da Secretária de Infra-estrutura e controle urbano (SEINF). À semelhança de outras experiências brasileiras, os técnicos da Caixa Econômica Federal local (GIDUR-FOR) participaram das discussões. Não

existiu uma participação mais efetiva de nenhuma estrutura local relacionada diretamente com a provisão de habitação social.

A idéia dos agentes promotores era a de envolver nas discussões e na implementação das propostas um grande número de atores locais implicados nas políticas de reabilitação, como por exemplo instituições relacionadas com o patrimônio, setores da construção civil, do setor imobiliário, instituições e sindicatos relacionados aos trabalhadores da área central e os comerciantes locais, representados pela OSCIP Ação Novo Centro. O objetivo deste envolvimento era facilitar as negociações, bem como ampliar as condições de investimentos e de procura por novas habitações.

Concretamente participaram das discussões representantes da Ação Novo Centro (OSCIP), do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e da Universidade de Fortaleza. Esses diversos atores deveriam ser organizados numa estrutura operacional específica que apoiaria a implementação das propostas desenvolvidas.

5.2 Resultados das discussões

As atividades desenvolvidas limitaram-se a um conjunto de reuniões iniciais entre os atores locais, uma missão de cooperação técnica com os técnicos franceses e o desenvolvimento de um plano de trabalho.

Das atividades planejadas no âmbito do Plano de Trabalho foi desenvolvido apenas um levantamento de imóveis potenciais, a fim identificar e examinar as condições de intervenção. A inexistência de levantamentos e caracterizações mais detalhadas a cerca das condições de intervenção motivaram sua realização.

Embora tenha existido a mobilização de um grande número de atores, a efetivação das parcerias foi limitada. As discussões com os atores privados não avançaram; houve por parte dos atores públicos um receio da criação de grandes expectativas de especulação imobiliária, principalmente por parte dos proprietários. As propostas foram apresentadas apenas aos representantes da Federação dos Trabalhadores do Comércio e Serviço do Estado do Ceará (FETRACE), que mostraram algum interesse, mas reduzida capacidade de uma participação mais efetiva.

O início das discussões não coincidiu com a constituição de uma equipe de projeto específico e não existiu a constituição de um Comitê com poder de decisão (Gestor). O processo de discussão foi lento pela falta de uma equipe dedicada de forma exclusiva e a dificuldade de tomada de decisão. O Plano de Trabalho montado esteve bastante relacionado

com a estrutura metodológica desenvolvida a partir das experiências em outras cidades brasileiras, e distanciado das condições institucionais locais.

As discussões sobre a montagem do programa ilustram apenas o estágio inicial do processo da reabilitação no contexto local. De uma forma geral, a atuação pública discutida mostrou-se limitada face a estratégia proposta. Embora a intenção fosse de um postura pública, mais vinculada a uma atitude “*proativa*” (incentivos, apoio e coordenação), a viabilidade de produção de habitação social a partir de ações de reabilitação depende de um esforço público mais efetivo.

6. Limites da atuação pública

A falta de efetividade da política discutida está relacionada com a limitação da atuação do poder central e do poder local. A estratégia estava fundamentalmente baseada na complementaridade dos financiamentos do governo federal com uma série de esforços locais.

6.1 Atuação do poder central

De uma forma geral os programas federais assumem uma dimensão mais física do que econômica, distanciando-se das abordagens que hoje caracterizam a Regeneração Urbana no contexto internacional. Não existe por exemplo no contexto brasileiro nenhum programa nacional orientado ao fortalecimento do comércio nas áreas centrais, que são para o caso brasileiro o elemento mais forte de sua base econômica. Predomina nas políticas do Governo Federal um lógica setorial.

Os resultados do Programa Federal ainda são pouco significativos e limitados a projetos-piloto e intervenções pontuais. Em poucos casos, foram identificadas intervenções mais ambiciosas, como os Perímetros de Reabilitação Integrados (PRI), produto de esforços e investimento principalmente do poder local.

Tradicionalmente no Brasil as políticas de Habitação estiveram bastante dissociadas do planejamento urbano e das práticas de defesa do patrimônio. Os financiamentos federais de habitação foram na generalidade desenvolvidos numa lógica de produção de novas habitações, daí a falta de adaptação para algumas questões próprias da reabilitação e particularmente da reconversão funcional de edificações existentes. As operações são condicionadas a soluções bastante tradicionais: desapropriação, execução das obras e financiamento a novos moradores. São, desta forma, pouco atrativas ao setor da construção civil.

A avaliação dos primeiros resultados de utilização dos financiamentos públicos existentes em ações de reabilitação apontaram a inexistência e/ou falta de adequação de financiamentos para situações específicas, como o financiamento para imóveis mistos, financiamento do proprietário locador, do proprietário pessoa jurídica, financiamento do proprietário morador com nível de rendimento baixo. De uma forma geral, quando não existe interesse na venda por parte dos proprietários há, à partida, um impedimento para o desenvolvimento da proposta.

O aumento do valor máximo do financiamento não resolve o problema da capacidade de endividamento das famílias que trabalham e habitam nos centros históricos, normalmente de recursos modestos. A taxa de subsídios destes financiamentos ainda é muito baixa. Em Fortaleza observa-se dificuldade de viabilizar imóveis a partir dos financiamentos federais para as famílias de menor renda (2 a 4 salários mínimos) em condições normais (isto é, construções novas em áreas mais periféricas), o que mostra que as condições para a sua viabilização na área central são dependentes de fortes investimentos públicos.

A grande necessidade de habitação (elevado déficit) e de resolução de situações de risco fortalecem uma orientação dos financiamentos e subsídios para a população de mais baixa renda e para a produção de habitação a baixo custo, que distancia-se das soluções possíveis em áreas centrais. Essa situação reforça a relevância de novas abordagens para o reforço da habitação em áreas centrais, em grande medida relacionada com a criação de incentivos para o investimento do setor privado e o reforço a formas alternativas de produção de habitação (cooperativas e associações de habitação sem fins lucrativos, por exemplo) que viabilizem soluções mais econômicas, compatíveis com o padrão dos trabalhadores das áreas centrais.

6.2 Atuação do poder local

Os esforços locais que deveriam favorecer a viabilidade da utilização dos financiamentos federais foram bastante limitados. Havia uma crença por parte dos atores locais envolvidos no caso de Fortaleza, que a divulgação da disponibilidade de financiamentos e a adequação da legislação às especificidades da habitação na área central seriam capazes de atrair a iniciativa privada para a produção de habitações na área central. O interesse privado de investir na área central tem sido restrito, e não será restabelecido caso não exista uma intervenção pública mais significativa, que comprove a viabilidade das ações de reabilitação e uma efetividade das ações de recuperação da área. A viabilidade é ainda dificultada pelo padrão de procura, relacionado aos trabalhadores locais, que na generalidade

apresentam baixas faixas salariais. O apoio institucional e financeiro (por parte dos atores locais) para a montagem de operações de financiamentos foram insuficientes, mostrando a necessidade de ampliação das discussões.

Apoio institucional

O apoio institucional promovido pela organização de um conjunto de atores locais constituía o pressuposto inicial para uma definição mais clara do programa. As ações a serem desenvolvidas estavam principalmente relacionadas ao exame das condições de viabilidade de propostas concretas (identificação de edificações, características e interesse da procura e interesses dos proprietários).

A ausência de uma estratégia global para a área limita em grande medida a definição de estratégias mais ambiciosas propostas em outras cidades brasileiras, como é o caso dos Perímetros Integrados de Reabilitação. A atuação pública estava mais orientada para o conceito de unidade residencial e não o de *habitat*. Na prática, a atuação dos agentes locais esteve limitada à tentativa de identificação na área de edificações onde o programa de financiamento do Governo Federal pudesse ser aplicado.

Existe nos órgãos de planejamento local poucas informações sobre as características gerais da área e sobre as edificações. O levantamento aprofundado sobre as características físicas e condições de propriedade são relevantes para definição das propostas mais concretas. A consolidação de projetos-piloto embora seja uma atuação limitada é relevante para o aprofundamento das questões mais relevantes para a viabilidade das propostas, tanto para questões técnicas e financeiras, indicando por exemplo quais os parâmetros que devem ser adequados nos regulamentos das edificações. No caso de Fortaleza, a ausência de experiências práticas limitam a definição de parâmetros a serem adequados nos instrumentos de regulação. Fica claro com tudo que a legislação é em muitos aspectos inadequada, pois privilegia a regulamentação para edificações novas.

A inexistência de uma estrutura operacional limitou o desenvolvimento dos trabalhos. A formulação da estrutura operacional inicialmente previstas nas discussões foi inviabilizada pela dificuldade de estabelecimento de parcerias entre os atores públicos envolvidos na proposta. A dificuldade de articulação institucional e a falta de um interesse político claro foram determinantes no insucesso das discussões sobre o programa. A grande pulverização das competências necessárias para a viabilização dos trabalhos, a falta de uma direção forte e a dificuldade de comunicação e tomada de decisão foram as principais dificuldades institucionais.

As discussões da estratégia residencial ficaram restritas ao grupo de trabalho (atores públicos e algumas instituições locais). Entre os atores públicos locais identificou-se uma dificuldade de estabelecer parcerias e de articular os diversos setores envolvidos no âmbito de uma ação institucional de apoio à estratégia residencial. Não existiu uma divulgação mais ampla, sendo por estes motivos difícil avaliar os sistemas de parceria com a iniciativa privada.

A política foi discutida com um significativo distanciamento das camadas de decisões locais. Faltou um consenso sobre a relevância desta política (visão mais ampla por parte da população, dos técnicos e dos políticos que a reabilitação era possível). Além disso, as discussões no âmbito da estratégia residencial decorreram com um certo distanciamento dos debates gerais sobre a recuperação da área central ocorridos no mesmo período, embora alguns atores fossem comuns em ambas discussões.

A promoção de habitação na área central em termos de política urbana compete com um conjunto de problemáticas de habitação (déficit, carência de infra-estrutura de vários setores, situações de risco). O reforço da habitação na área central justifica-se como uma forte contribuição para a requalificação da área, portanto deve enquadrar-se numa estratégia global de recuperação de caráter integrado. Os custos de habitação em áreas centrais limitam sua extensão enquanto política de habitação social.

Apoios financeiros

As condições de utilização dos financiamentos federais para habitação em áreas centrais nas outras cidades brasileiras estiveram relacionadas com a existência de subsídios de forma complementar aos financiamentos. Foram utilizados, nas diversas experiências, tanto subsídios indiretos (nomeadamente, incentivos fiscais) como subsídios diretos (recursos provenientes de fundos para a habitação, incentivos vinculados a preservação do patrimônio e a compra, expropriação ou cessão dos imóveis por parte da Prefeitura).

No caso de Fortaleza, a Prefeitura não manifestou interesse em isentar os proprietários dos tributos e não foram feitos esforços significativos para a identificação do patrimônio público sub-utilizado. A captação de subsídios relacionada com incentivos culturais é dificultada no caso de Fortaleza por esta área não ser uma área de grande conteúdo histórico.

7. Conclusões

O processo de reestruturação urbana favoreceu o abandono de propriedades e edificações, o aumento do desemprego e da pobreza e o declínio populacional das áreas centrais. A natureza cada vez mais complexa dos problemas gerados pelos processos de

desenvolvimento urbano colocam em causa as formas tradicionais de planeamento, reforçando a necessidade de realizar investimentos públicos e de desenvolver políticas urbanas integradas orientadas às problemáticas das áreas centrais. A discussão e a reflexão das estratégias residenciais surgem como resposta a esse conjunto de problemáticas.

O programa de habitação discutido no caso de Fortaleza foi bastante limitado. As discussões do programa expuseram vários fatores que devem ser considerados na concepção de uma estratégia residencial, como a necessidade de observação dos aspectos particulares da área central, as limitações de uma atuação pública baseada na promoção de incentivos e a dificuldade de atração de investimentos privados.

No caso de Fortaleza, a estratégia residencial é limitada tanto em termos de padrões de habitação propostos, como nas formas de acesso à propriedade. O padrão de habitação proposto está praticamente limitado à viabilização de ações de reabilitação a partir da reconversão funcional de estruturas de comércio e de serviços (principal estoque subutilizado da área central). O acesso à propriedade das habitações está limitado pela natureza dos financiamentos disponíveis, que contempla uma reduzida faixa de renda e considera a compra como única modalidade de acesso.

Essa dupla condição reduz o interesse dos novos moradores (mais identificados com os padrões residenciais das áreas envolventes do centro e da periferia), dos proprietários (que manifestam uma prolongada resistência para a reativação de suas propriedades) e dos investidores privados (face as limitações do financiamento e as dificuldades de viabilização das ações de reconversão residencial).

Embora as discussões tenham reunido um significativo número de atores locais (de diferentes estruturas funcionais e de diferentes níveis de poder) ficou clara a dificuldade de estabelecer parcerias e de articular os diversos setores envolvidos no âmbito de uma ação institucional de apoio à estratégia residencial; cumulativamente existiu um receio de aproximação dos setores privados (proprietários e investidores) na formulação das propostas; e não existiu ao longo do processo uma direção forte, capaz de coordenar os diversos atores relacionados a problemática.

A baixa capacidade local de apoio financeiro (redução de impostos, constituição de fundos de apoio específicos, subsídios diretos) e a dificuldade de captação local dos apoios federais, tanto por parte dos agentes privados (no caso dos financiamentos diretos à habitação) como do poder público (no caso dos programas de apoio à reabilitação) inviabilizam às ações de reabilitação a partir da reconversão funcional das estruturas sub-utilizadas.

No caso de Fortaleza, a discussão local é particularmente influenciada por aspectos gerais e experiências específicas do contexto internacional. De uma forma geral no contexto brasileiro, e no caso de Fortaleza, constata-se que as idéias são apropriadas, mas as políticas desenvolvidas a partir destes pressupostos têm efetividade limitada, devido à sua inadequação à natureza das problemáticas e à reduzida capacidade (política, institucional e financeira) do poder público em influenciar e coordenar a organização dos espaços privados.

A abordagem do programa (poder público como promotor e articulador de esforços para a viabilização de ações de reabilitação das edificações) parece ser pertinente face às limitações de recursos para investimentos diretos e as condições favoráveis reunidas nas áreas centrais. Entretanto, fica claro que tanto a atuação local como a atuação federal precisam de instrumentos e formas de gestão mais adaptadas à natureza das problemáticas identificadas, além de maior articulação entre esses dois níveis de poder na concepção de programas e financiamentos.

8. Bibliografia

BALL, M.00et al. “Synergy in urban regeneration partnerships: property agents' perspectives” *Urban Studies* n. 40, p.2239-2253, 2003.

BOUCHÉ, Nancy. “A reabilitação na França – Instrumentos e Procedimentos”. *Gestão de Programas de Reabilitação Urbana*. São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, 2000.

CARLEY, Michael et al. *Regeneration in the 21st century: policies into practice*. Bristol : The Policy Press, 2000.

CARMONA, Matthew et al. *Delivering new homes: Processes, Planners and Providers*. London: Routledge, 2003.

CHAVES, Ana Flávia et al. “Transformación del Centro Histórico de Fortaleza”. Comunicação técnica apresentada no Seminário Brasileiro de Governabilidade Participativa das Cidades. Fortaleza, 19 a 21 de novembro de 2003.

COOPERAÇÃO FRANCESA. “Cooperação Francesa na Reabilitação Urbana: Balanço de três anos atividades” Apresentação no seminário sobre Reabilitação dos Sítios históricos. Fortaleza, 2003.

COUCH, C. et al. *Urban regeneration in Europe*. Oxford: Blackwell Science, 2003.

FORET, Catherine. *Urban Rehabilitation. The French Experience*. Paris : Ministère de L Equipement des Transports et du Logement, 2001.

HALL, Stephen e HICKMAN, Paul. “Neighbourhood Renewal and Urban Policy: A Comparison of New Approaches in England and France” *Regional Studies*, nº 6. p. 691–696, 2003.

HEALEY, Patsy et.al. *Rebuilding the City: Property-led Urban Regeneration*. Londres: E&FN SPON, 1992.

PORTAS, Nuno. “Os centros históricos não são as únicas jóias da coroa”. Entrevista no site ArqBrasil (www.arqbrasil.com.br). Setembro, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA . Plano Estratégico de Fortaleza 2003-2010. Fortaleza: PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Estudo das Vantagens Competitivas do centro da cidade de Fortaleza. Fortaleza: PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2004.

SEBRAE-CE. Perfil Sócio-Econômico do Cliente e do Empresário do Centro de Fortaleza. Fortaleza: SEBRAE, 2004.

SINDUSCON-CE. Mercado Imobiliário na Grande Fortaleza (MERIFOR). Fortaleza: SINDUSCON-CE, 2001.

TROTT, Tony. Best practice in regeneration : because it works. Bristol: The Policy Press , 2002.

9. Notas

¹ Para este artigo foram utilizadas referências principalmente do Reino Unido e França.

² Os PRI são intervenções em áreas delimitadas nos bairros centrais, compreendendo um conjunto de quadras caracterizadas pela degradação do espaço urbano e com concentração de habitações precárias. Caracteriza-se por ações articuladas de produção de novas habitações, de reabilitação do patrimônio, da criação e requalificação de equipamentos e áreas verdes e melhoria e criação de espaços para atividades econômicas.

³ A maioria das questões discutidas no âmbito da viabilização das propostas de habitação são atribuições exclusivas da Prefeitura, tais como a adequação das normas urbanísticas, a implementação de instrumentos jurídicos e a atribuição de subsídios indiretos (através da isenção de impostos).

⁴ A finalidade da SEPLA é incumbir-se do Planejamento e Orçamento do Município mediante a formulação de planos estratégicos, tático e operacional; a consolidação, o orçamento e a avaliação do Orçamento Municipal e de informações estratégicas e a indicação de prioridades que deverão orientar as ações governamentais.

⁵ Apenas o bairro centro possui uma instituição de gestão própria (porém não executiva) vinculada a SER II, cujas atribuições são a realização de pesquisas e proposição de ações, levantamento de problemas das áreas públicas, recebimento de denúncias, fiscalização e notificação, e monitoramento das ações executadas pelos demais órgãos públicos e pela iniciativa privada para requalificação do Bairro.