

LAB MORADIA NO CENTRO RECIFE



9 E 10 DE OUTUBRO, 2018
9:00 - 17:00



HABITAT PARA A HUMANIDADE
RUA DE SÃO GONÇALO, 118
BOA VISTA, RECIFE



LAB Moradia no Centro – Recife

Data: 9 e 10 de outubro, 2018

Local: Habitat para a Humanidade Brasil,

Rua de São Gonçalo 118-A, Bairro da Boa Vista, Recife

APRESENTAÇÃO

“*Tanta gente sem casa, tanta casa sem gente*”. Essa frase sintetiza um paradoxo que tem ecoado em diversas discussões relacionadas à moradia adequada e à construção de cidades inclusivas e sustentáveis no Brasil e na América Latina. Remete aos dados oficiais da Fundação João Pinheiro que apontam que, no Brasil, o déficit habitacional chega a 6,3 milhões de domicílios (sem contar com o déficit qualitativo, muitas vezes subestimado); enquanto existem mais de 6,8 milhões de imóveis vagos, em condições de serem ocupados¹.

No Recife, um grupo de organizações e entidades da sociedade civil não-lucrativa e movimentos sociais engajados na luta pela reforma urbana têm somado esforços para avançar na construção de propostas para enfrentar esse e outros paradoxos de uma das cidades mais desiguais do país.

O **LAB Moradia no Centro – Recife** irá reunir especialistas, profissionais, gestores públicos, pesquisadores, ativistas, de diversas cidades do Brasil, com experiências, conhecimentos e práticas distintas e complementares. O objetivo é apoiar na construção de propostas para a promoção de moradia adequada no centro do Recife, bem como apontar questões que devem ser contempladas no novo Plano Diretor do Recife para respaldar essa iniciativa.

As atividades presenciais do LAB serão realizadas nos dias **9 e 10 de outubro de 2018**. O formato do evento foi inspirado nos “*LAVs – Laboratórios de Vivienda*”, uma metodologia que vem sendo desenvolvida pela Aliança das Cidades e Habitat para a Humanidade em vários países da América Latina, com o objetivo de contribuir de forma qualificada para a construção de propostas relacionadas a diversos temas e aspectos da moradia adequada.

Este documento faz um breve resgate sobre a moradia no contexto latino-americano e brasileiro, e apresenta alguns elementos sobre a situação da moradia e dos imóveis ociosos no centro do Recife. Em seguida, apresenta a dinâmica do evento, estruturada a partir de eixos temáticos e perguntas norteadoras para o debate.

MORADIA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: um panorama nacional e latino-americano

A produção de habitação de interesse social em áreas centrais tem entrado cada vez mais na pauta das políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano das grandes cidades latino-americanas, como alternativa ao modelo até então prevalente de produção de conjuntos habitacionais em áreas distantes da malha urbana consolidada. Só no Brasil, Chile e México foram produzidas cerca de 15 milhões de novas unidades nos últimos vinte anos. No entanto, em muitos casos e por muito tempo, apresentam deficiências no atendimento pelas redes de equipamentos sociais e transporte público.

Por outro lado, a região central das cidades ainda apresenta vacância em prédios ociosos ou subutilizados, parte dos quais poderia ser utilizada para a produção de habitação de interesse social. Para morar no centro, muitas famílias ou pessoas só se valem de ocupações irregulares desses prédios, ou de aluguel em cortiços e casas de pensão, em condições precárias de moradia e com alto valor do aluguel.

As iniciativas de repovoamento das áreas centrais de cidades latino-americanas e europeias têm sido pioneiramente fomentadas por movimentos sociais e coletivos de moradores que fundamentam sua ação na organização coletiva, como forma possível de se contrapor à privatização de espaços públicos e às dinâmicas especulativas do mercado imobiliário, responsáveis pela existência de um grande número de imóveis caros, vazios ou subutilizados nessas regiões.

Em São Paulo, por exemplo, desde a década de 1990, movimentos organizados ocuparam prédios vazios e conquistaram programas de requalificação dos edifícios para habitação de interesse social – inicialmente pelo PAR-Reforma, Morar no Centro (HIS com recursos combinados do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e do Orçamento Geral da União, através do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH).

Um dos principais desafios para a produção de HIS em áreas centrais é o da **obtenção de imóveis**. No Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 2001) prevê a aplicação do **PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória** para fazer valer a **função social da propriedade**. A pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça em 2015 selecionou uma amostra de 110 municípios de um universo de 521 municípios brasileiros que haviam previsto a aplicação desse instrumento em Plano Diretor. Desses 110, 23 regulamentaram em leis específicas e apenas 8 chegaram a aplicá-los, sendo que apenas 3 chegaram à etapa final, de aplicação do IPTU progressivo sobre os imóveis que não providenciaram sua utilização. Além da baixa adesão dos municípios ao instrumento, uma das principais conclusões do estudo aponta para a necessidade de articulá-lo com propostas e projetos de desenvolvimento urbano e habitacional. Em Maringá, por exemplo, a aplicação dos instrumentos não resultou em produção de HIS, mas sim, em unidades produzidas para os mercados de médio e alto padrão.

Alinhados com essa necessidade, o município de São Paulo implementou os instrumentos simultaneamente à implementação do novo **Plano Diretor Estratégico** (2014). A SMDU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano) estruturou o **Departamento de Controle da Função Social da Propriedade**, com o intuito de aplicar o instrumento preferencialmente nas **Zonas Especiais de Interesse Social**, e em áreas estratégicas da cidade, como a Macroárea de Estruturação Metropolitana ou os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, onde é incentivado o adensamento habitacional ao longo dos eixos de transporte de média e alta capacidade. Após a promulgação do Plano Diretor, foi publicado o Decreto 55.638, de 30 de outubro de 2014, que regulamentou o processo de aplicação dos instrumentos. O município abriu ainda a possibilidade de o proprietário realizar um Consórcio Imobiliário com a Prefeitura, transferindo o imóvel em troca de unidades habitacionais produzidas pela própria Prefeitura (Lei Municipal 16.377, de 01 de fevereiro de 2016). Até fevereiro de 2018, o Departamento havia notificado 1.366 imóveis (entre terrenos e prédios), sendo 214 subutilizados, 714 não utilizados e 438 não edificados, totalizando mais de 2,6 milhões de m² de terreno. O Departamento mantém o monitoramento das notificações realizadas, para verificar o quanto desses imóveis passou a ser utilizado e em que momento aplicar o IPTU progressivo. Associado à aplicação da PEUC, o Plano Diretor previu ainda que 30% dos recursos arrecadados com a **outorga onerosa do direito de construir**, aplicados no **FUNDURB**, sejam destinados à compra de terrenos.

A **dação em pagamento** para abatimento das dívidas com IPTU é outro instrumento aplicado na cidade de São Paulo, que resultou em habitação de interesse social durante a implantação do Programa Morar no Centro (2001-2004).

A função social da propriedade também deveria ser aplicada a **imóveis públicos**, porém não há instrumentos urbanísticos previstos em lei para sua efetivação. O que se tem visto no país é o surgimento das PPPs, que preveem a destinação das áreas públicas para fundos imobiliários, para construção de equipamentos públicos e habitação social, com apropriação dos lucros pela iniciativa privada. No entanto, essas soluções carecem de um debate público mais aprofundado, para verificar em que medida as boas localizações estão, de fato, sempre apropriadas de acordo com o que estabelece o Plano Diretor como sendo sua função social.

Por outro lado, os municípios latino-americanos não dispõem de cadastros de áreas públicas atualizados e georreferenciados, com informações acessíveis ao público. O trabalho do Coletivo 596 Acres em Nova York é inspirador, pois parte da mobilização das comunidades locais para o mapeamento das áreas públicas e disseminação das informações para ativar as lutas e reivindicações da comunidade para sua efetiva utilização para o bem comum.

A **requalificação de prédios para uso habitacional de interesse social demanda projetos** que necessitam estar apoiados em levantamentos preliminares para a avaliação das soluções mais adequadas de reforma. São levantamentos cadastrais de estrutura e redes de infraestrutura, já que muitos desses prédios não possuem plantas cadastrais atualizadas, acompanhados de laudos. Além disso, as exigências de segurança (Corpo de Bombeiros) e de instalação de elevadores para garantir acessibilidade são outros fatores que tornam os projetos mais complexos e caros. Esse custo, no entanto, deve ser considerado frente aos benefícios de adensar áreas da cidade já infra-estruturadas.

Titulações alternativas à propriedade dos imóveis vêm sendo debatidas não só para viabilizar a destinação dos imóveis para a produção de HIS em áreas centrais, como também para enfrentar os processos de gentrificação, comuns a intervenções em áreas centrais. A doação de edifícios públicos para a implantação de HIS pode ser uma forma de subsidiar boas localizações para moradores de mais baixa renda. Em São Paulo, a reforma do Edifício Dandara foi viável para a população da Faixa 1 do PMCMV, tendo em vista que o próprio edifício permaneceu como propriedade pública, sendo aplicada a **CDRU (Concessão de Direito Real de Uso)** para seus moradores.

Outra dessas alternativas é a das chamadas **Community Land Trusts**, implementadas nos EUA desde os anos 1960. Neste modelo, uma organização sem fins lucrativos adquire terra e as concede, mediante arrendamento de longo prazo (em geral 99 anos, renováveis), a indivíduos ou grupos que constroem ou reformam suas casas. É um requisito deste modelo que as casas sejam destinadas ao público de menor renda e que permaneça por tempo indeterminado como habitação social. As regras de contrato impedem a revenda do terreno, retirando-o, por assim dizer, do mercado imobiliário especulativo e possibilitando a permanência das famílias em localidades valorizadas. Como um instrumento que se aprimora nas lutas sobre o uso e o controle do espaço urbano, nos EUA as Community Land Trusts se multiplicaram após a crise financeira e do mercado de hipotecas de 2008, que provocou uma avalanche de despejos para a retomada de imóveis por inadimplência.

A **locação social** é uma terceira alternativa à propriedade privada, tanto em parque público, quanto em parque privado de locação. Estudo realizado pelo BIDⁱⁱ indica o aumento progressivo da taxa de domicílios alugados em detrimento das taxas de propriedade. Há uma oferta de moradias para aluguel, com predominância de pequenos proprietários, para os quais a renda efetiva é mais importante do que o retorno do investimento. De toda forma, o BID aponta para limites para a ampliação do mercado formal aluguel em razão de regulações desatualizadas,

assimetrias de informação e altos custos de transação. Outros pontos interessantes apontados pelo BID em relação à demanda são: i) a probabilidade de alugar não decresce em função da renda; ii) o gasto com aluguel em função da renda é heterogêneo nos países da América Latina (em alguns o gasto de aluguel aumenta em função da renda, em outros diminui, e no caso do México o gasto é maior para as faixas de renda média em comparação às demais); iii) a demanda formada por jovens, divorciados, famílias unipessoais, e migrantes constituem a maior parte da demanda (a probabilidade de alugar diminui em função da renda); iv) assalariados constituem maior parte da demanda (justamente pela dificuldade de comprovação de renda pelos trabalhadores autônomos e informais); v) a moradia de aluguel é mais central e acessível. Portanto, cresce a adesão das populações urbanas aos programas de locação social na América Latina.

Locação Social no Brasil - No início dos anos 2000 a cidade de São Paulo implantou de forma inédita um programa de locação social no âmbito de um projeto maior de requalificação de sua área central, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O programa, fortemente inspirado nas políticas habitacionais de países europeus, contou com apoio da Cooperação Técnica do Governo da França e financiamento parcial do BID. Voltado ao atendimento exclusivo de famílias com até três salários mínimos de renda mensal, que não conseguem obter um financiamento formal, o programa promoveu até 2004 o acesso de 185 famílias a prédios reformados para adequação ao uso habitacional e de 768 famílias a novos conjuntos construídos na área central da cidade. Neste modelo, o poder público ficou responsável pela gestão da carteira de alugueis, pela manutenção dos imóveis e pela contratação da administração dos condomínios. O início de operação do programa ocorreu no último ano da gestão municipal até então, em 2004, sofrendo descontinuidade nos anos subsequentes, sendo retomado a partir dos anos 2010.

A partir dos anos 2010, os governos do município e do Estado de São Paulo iniciaram a formulação de propostas para a concessão da gestão de locação das habitações do parque público, no modelo de Parceria Público-Privada (PPP). O Governo do Estado lançou, em 2014, o Edital de Chamamento para a PPP do Programa “Casa Paulista” – uma agência vinculada à Secretaria Estadual de Habitação – para a produção de 20.211 habitações de interesse social e de mercado popular, inclusive em terrenos públicos da área central, destinadas à locação para famílias distribuídas em seis faixas de renda. A faixa de renda mais baixa é a que abrange famílias com rendimentos mensais de até três salários mínimos, e que corresponde a 32% do total de famílias a serem atendidas no programaⁱⁱⁱ. A construção de uma parte dessas unidades foi recentemente anunciada para ter início no bairro da Luz, na cidade de São Paulo.

A Prefeitura da capital paulistana retomou, em 2017, a proposta inicialmente formulada em 2011 pelo Programa “Renova Centro” e deve lançar, em breve, um edital para a produção de 381 apartamentos através da reforma de nove prédios já desapropriados pela administração municipal e 91 apartamentos em novos prédios a serem construídos em terrenos municipais.

De toda forma, a modalidade de locação social em parque público não foi aplicada em escala significativa na América Latina. São Paulo teve, portanto, um papel estratégico ao promover um programa de caráter inédito e inovador na região, que pode ser considerado o laboratório mais rico para extrair diretrizes para programas similares em outros países. Muito recentemente, o Chile promoveu um seminário para intercâmbio de conhecimentos e coleta de insumos para a estruturação de um modelo de locação social em parque público, ainda em pequena escala.

A **locação de unidades prontas no parque habitacional privado de locação** é feita através de vouchers destinados a famílias de baixa renda, para atender diferentes tipos de necessidade habitacional. Na cidade de São Paulo, esse voucher foi inicialmente pensado a partir do Programa “Bolsa Aluguel”, para estimular proprietários do mercado formal das áreas centrais a alugar apartamentos para famílias de menor renda, como uma complementação do valor do aluguel destinada diretamente às famílias. O Plano Municipal de Habitação prevê adequar essa modalidade de locação, através do Serviço de Moradia Social, articulando o aluguel por tempo determinado no mercado privado à possibilidade de atendimento definitivo das famílias em uma unidade habitacional para aquisição ou locação.

Locação Social em Buenos Aires - Modelos similares a esse têm sido propostos em outras cidades latino-americanas, a exemplo de Buenos Aires, onde mais de 100.000 famílias alugam imóveis no mercado informal a preços elevados, porque não conseguem arcar com a documentação necessária aos contratos de locação no mercado formal. São casos bastante semelhantes aos cortiços das cidades brasileiras. A “Habitat para a Humanidade” (HPH) da Argentina propôs a formatação de um programa em que sejam oferecidas garantias para que os proprietários possam alugar os imóveis no mercado formal para famílias selecionadas por aquela entidade.

Outra experiência nesta modalidade, inédita na América Latina, foi realizada pela HPH, através do Projeto “Reciclando Domicílios Urbanos”. A experiência piloto incluiu a reforma de um edifício para a produção de oito apartamentos para aluguel, com lavanderia comunitária no teto e espaço sociocultural no térreo, no bairro La Boca, na cidade de Buenos Aires. A municipalidade de Buenos Aires pretende replicar essa iniciativa em maior escala, no âmbito do programa “Alquilar Se Puede”, em formulação pelo governo. A ideia é estimular a formação de um grupo de proprietários solidários ao programa, que se sintam seguros em reformar e alugar os seus imóveis aos grupos alvo do programa.

Locação Social no Chile - O Chile lançou em 2014 um programa de subsídio para aluguel em parque privado, como parte de uma política habitacional mais ampla e com objetivo de promover: i) flexibilidade no perfil familiar; ii) mobilidade das famílias, em função de oportunidades de trabalho; iii) transitoriedade para situações de moradia definitivas; iv) diversidade e inclusão de públicos específicos, como os idosos; v) melhor localização em áreas mais seguras e com maior oferta de serviços. Inicialmente o programa tinha um limite de idade para postulação de até 30 anos, mas em 2016 este limite foi eliminado, passando a representar neste mesmo ano 44,4% dos beneficiários. Adicionalmente observa-se o aumento gradual da inserção de estrangeiros no programa, representando 4,6% dos beneficiários em 2016.

O subsídio mensal, está na faixa de US\$120,00 a US\$ 140,00 e corresponde de 30% a 40% do valor do aluguel do imóvel, podendo ser concedido até um limite de US\$6.790,00 ao final de 8 anos, prazo limite da concessão. O modelo é bastante flexível, permite a mudança da família para outras regiões e a postulação de subsídios para aquisição de moradia. O programa tem como foco principal as famílias integrantes dos 70% mais vulneráveis da população, representando a faixa de renda mensal de US\$340,00 a US\$400,00, grupos familiares com no mínimo duas pessoas e uma poupança prévia de US\$160,00.

Hoje, o programa conta com 20.000 beneficiários e tem despertado cada vez mais interesse, visto que o número de postulantes passou de 3.000 em 2014, para 7.000 em 2015, atingindo 16.000 pessoas em 2016. A questão da mobilidade pode ser considerada um êxito, já que 20.000 beneficiários aproveitaram esta oportunidade. Foram realizados chamados especiais para

idosos e esperava-se que em 2017 o percentual deste grupo chegasse a 11% dos beneficiários. Para incentivar a oferta existe um subsídio aos proprietários dos imóveis a serem alugados no valor de US\$1.600,00 para compra de materiais de construção, além de US\$280,00 para assistência técnica.

Em qualquer das modalidades, ainda incipientes nas cidades latino-americanas, o programa de locação social demanda uma estrutura de gestão pública para a gestão de contratos, acompanhamento da manutenção no caso de edifícios públicos.

Cabe ressaltar que, no Brasil, segundo os dados da Fundação João Pinheiro, o **ônus excessivo com aluguel** aparece com grande peso relativo no déficit habitacional, sobretudo nas regiões metropolitanas. Em 2015, o ônus excessivo com aluguel representa 50,0% do total do déficit habitacional, o que em número absoluto representa 3,177 milhões de famílias urbanas no país. No Recife, a situação não é diferente. A partir da análise da série histórica de 2000-2010, é possível identificar que este é o componente do déficit habitacional com maior taxa de crescimento ao ano. Isso significa, dentre outras coisas, que existe uma demanda para este regime de posse/ocupação – o aluguel – mas que sem a devida regulação e incentivos do poder público, o mercado imobiliário não tem sido capaz de se adequar ao perfil de demanda da população.

A SITUAÇÃO DA MORADIA NO RECIFE

A cidade do Recife tem uma população de 1.637.834 pessoas^{iv} e faz parte de uma região metropolitana que inclui 15 cidades que, juntas, somam uma população de mais de 4 milhões de pessoas. É uma das menores capitais do país em extensão territorial, e parte dessa extensão é composta por corpos d'água como rios e mangues, bem como áreas de morro, principalmente ao norte e sudoeste do centro da cidade. Historicamente, essa tem sido uma característica determinante na ocupação e gestão do solo no Recife, por parte de diferentes agentes da produção do espaço urbano.

Cabe, desde já, destacar a importância dos terrenos de marinha e acrescidos de marinha¹, bens da União, na configuração espacial do Recife. Conforme ilustra a imagem a seguir, grande parte da área central do Recife, bem como as frentes d'água – outra característica marcante da cidade – consiste em terrenos de marinha e seus acrescidos. Hoje, muitos desses imóveis estão em regime de cessão de uso, seja regime de aforamento ou taxa de ocupação.

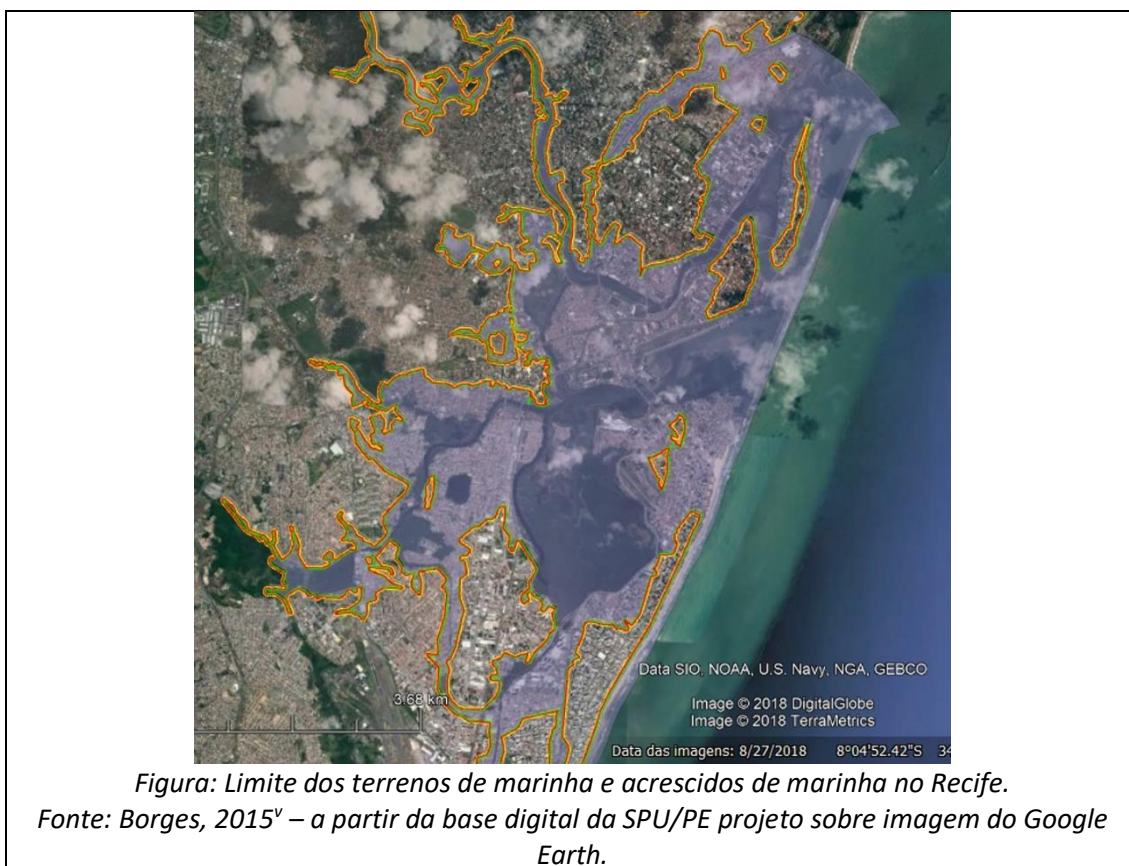
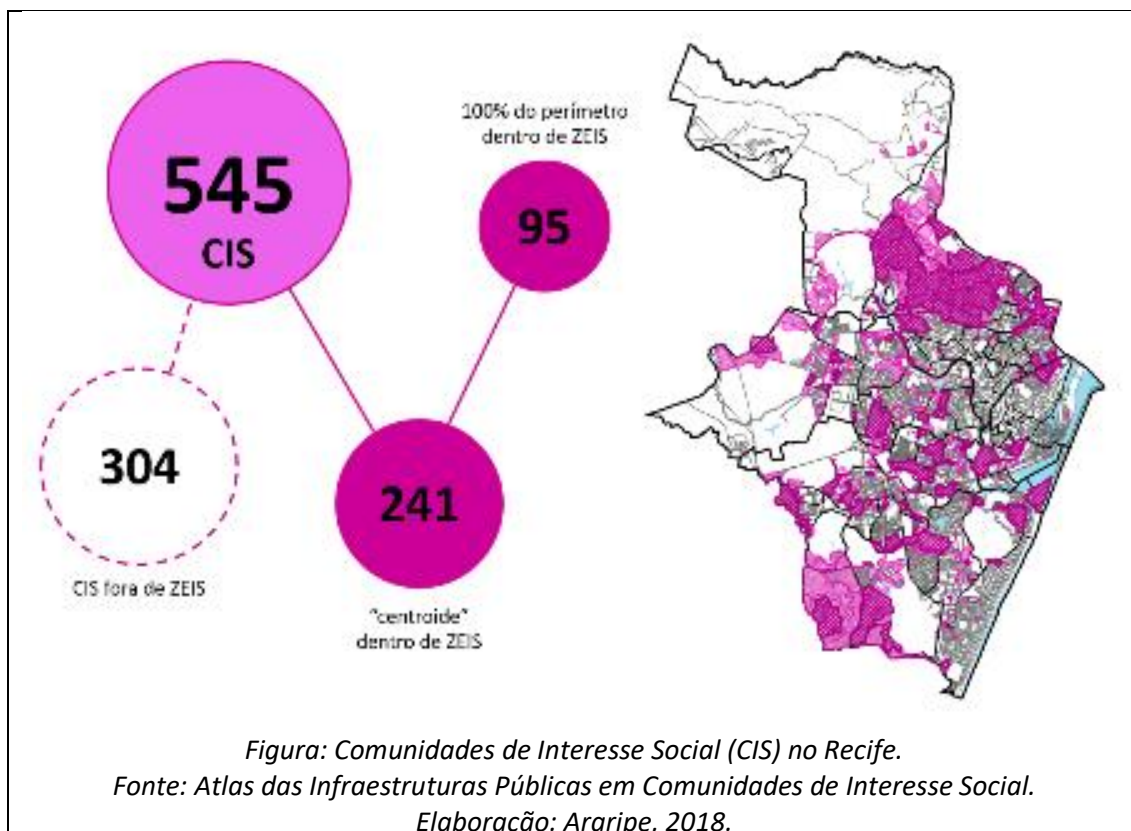


Figura: Limite dos terrenos de marinha e acrescidos de marinha no Recife.

Fonte: Borges, 2015^v – a partir da base digital da SPU/PE projeto sobre imagem do Google Earth.

¹ Os terrenos de marinha são bens da União medidos a partir da linha do preamar médio de 1831 até 33 metros para o continente ou para o interior das ilhas costeiras com sede de município. Além das áreas ao longo da costa, também são considerados terrenos de marinha as margens de rios e lagoas que sofrem influência de marés. Disponível em <http://patrimoniode todos.gov.br/DuvidasFrequentes/terrenos-de-marinha/duvidafrequente.2013-04-19.6138970872>

Estima-se que 53% da população do Recife vive em Comunidades de Interesse Social² (CIS), em uma área equivalente a 35% da área urbanizada da cidade.^{vi} Muitas destas CIS estão localizadas dentro do perímetro de 74 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); mas pelo menos 304 CIS estão fora de ZEIS, o que significa que são comunidades onde não existe a perspectiva de regularização fundiária e urbanística que o instrumento ZEIS sugere/permite.



Quanto ao déficit habitacional e à inadequação dos domicílios, as estimativas e projeções mais recentes foram apresentadas no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)^{vii}, com base nos dados do Censo Demográfico, Fundação João Pinheiro e da Secretaria Executiva de Habitação e Urbanização Social (SEHAURBS/PE).

Em resumo, segundo o PLHIS, o **déficit habitacional total previsto para 2017 é de 71.160 domicílios**; a estimativa para o ano 2027 é de 87.783 domicílios e para o ano 2037 é de 115.060 domicílios. O principal componente do déficit em número de unidades é a **coabitação não voluntária**, que tende a crescer a uma taxa anual de crescimento discreta (0,05% a.a.). Destaca-se que o **ônus excessivo com aluguel** já é o segundo principal componente do déficit em número de unidades, e tende a crescer em uma taxa anual de crescimento de 4,7% ao ano, saindo de 29.638 domicílios em 2017, para 46.916 domicílios em 2027, e 74.226 em 2037.

² O mapeamento mais recente sobre as áreas pobres / críticas / assentamentos de origem informal do Recife é o Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social. O mapeamento foi executado de 2014-2016, pela Autarquia de Saneamento do Recife – SANEAR, e levantou as condições de infraestrutura e dos serviços públicos urbanos, dando ênfase às condições de saneamento básico dessas localidades. O mapeamento foi realizado para subsidiar uma Parceria Público-Privada para a implantação dos Projetos de Saneamento Integrado – PSI.

Com relação à **inadequação dos domicílios**³, a carência de infraestrutura é a inadequação que atinge a maior quantidade de domicílios no Recife, mas que tendeu a diminuir no decênio 2000 a 2010. Estima-se que 127.868 domicílios no Recife em 2017 **carecem de infraestrutura**; esse número tende a diminuir para 112.185 no ano de 2027 e para 98.425 no ano de 2037. Já a **inadequação fundiária** tende a aumentar de 57.329 domicílios em 2017, para 68.525 em 2027, e 81.909 em 2037.

Cabe ressaltar que, pela limitação de dados compatíveis em série histórica, as estimativas e projeções do PLHIS do Recife tiveram como referência a dinâmica do decênio 2000 – 2010. Esse foi um período de muitos investimentos em moradia, infraestrutura e programas sociais. Nesse sentido, considerando a atual conjuntura política, social e econômica do país (que inclui teto de gastos com políticas sociais, desemprego, precarização do trabalho, etc.), é importante questionar em que medida as tendências do decênio 2000-2010 serão mantidas daqui por diante. Em outras palavras, cabe questionar se as estimativas e projeções do déficit habitacional e inadequação dos domicílios consideradas no PLHIS do Recife não estariam subestimadas, diante da inflexão social, política e econômica do país.

Outros dados apresentados no diagnóstico do PLHIS incluem:

- **Pessoas em situação de rua:** Em 2014, pelo menos 776 pessoas viviam em situação de rua. Em 2016, esse número chegava a 1.200 pessoas, das quais 600 dormiam em vias públicas e 250 nos oito serviços de acolhimento institucional ofertados pela Prefeitura.
- **Auxílio Moradia:** Em 2017, haviam pelo menos 6.093 beneficiários cadastrados no auxílio moradia, principalmente vítimas de algum tipo de desastre natural (alagamentos, deslizamento de barreiras, por exemplo), ou removidos por obras públicas. Esses beneficiários recebem um valor de R\$200 que devem ser destinados exclusivamente para pagamento do aluguel de imóvel residencial, não coletivo e de propriedade particular, até o encaminhamento definitivo da solução habitacional.
- **Aluguel social:** são um total de 228 pessoas que recebem esse benefício, das quais 57% se identificam com gênero feminino. No Recife, o aluguel social faz parte dos benefícios eventuais e são provisões suplementares e provisórias, prestadas em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade e risco social temporárias e de calamidade pública. Será concedido em pecúnia no valor de R\$ 200,00 mensais, pagos durante o período de seis meses.
- **Palafitas:** o Recife possui 59 comunidades com características de palafitas, que totalizam 26.404 imóveis estimados e uma população de pelo menos 32.586 moradores.

O PLHIS menciona também a existência de domicílios em **áreas de risco**, em ocupações não regularizáveis, mas não apresenta estimativas para essa situação. Segundo o IBGE, com base nos dados do Censo de 2010, eram mais de 206 mil moradores vivendo em áreas de risco no Recife, em áreas propensas a desastres naturais.^{viii}

Outro ponto importante com relação à situação da moradia no Recife são as **ameaças de remoção decorrentes dos conflitos fundiários**. Um levantamento recente, o [Mapa de Conflitos Fundiários Urbanos em Pernambuco](#)^{ix}, coordenado por Habitat para a Humanidade Brasil, no âmbito de uma iniciativa de mapeamento colaborativo do Fórum Nacional de Reforma Urbana, identificou pelo menos 55 casos de conflitos fundiários no Recife, e mais 23 na Região

³ Cabe lembrar que os dados da inadequação de domicílios são apresentados pela Fundação João Pinheiro de forma segmentada para possibilitar a elaboração de políticas públicas específicas e, portanto, não podem ser somados, sob risco de múltipla contagem (o mesmo domicílio pode ser simultaneamente inadequado segundo vários critérios). (Fundação João Pinheiro, 2016)

Metropolitana, que afetaram ou ameaçam a segurança de posse da terra de mais de **134mil pessoas**. O mapeamento evidenciou que o principal tipo de conflitos fundiários no Recife são os conflitos com proprietários privados, nos bairros mais valorizados da cidade como Pina e Boa Viagem, e que 70% desses conflitos se dão fora dos perímetros das ZEIS.

Ainda com relação à situação da moradia no Recife, cabe ressaltar que essa é uma **questão metropolitana**. Evidências disso são, por exemplo, a Pesquisa Origem-Destino que mostra como são os principais deslocamentos na cidade de quem vai ao trabalho ou estudar. No que diz respeito aos bairros da Boa Vista, de Santo Antônio e São José, a pesquisa mostra que quase metade (47%) dos trabalhadores do Centro do Recife que responderam que moram fora do município.

A REGIÃO CENTRAL DO RECIFE E A MORADIA POPULAR

A Região Político Administrativa 1 (RPA-1) do Recife – também conhecida como Centro Expandido – é composta por 11 bairros, e inclui o centro histórico tradicional da cidade e o seu primeiro anel de expansão. No entanto, apesar da relevância histórica e mesmo econômica dessa área para a cidade, a RPA-1 sofreu décadas de evasão habitacional e, hoje, abriga menos de 5% da população da cidade, cerca de 78 mil pessoas.

Além disso, observa-se uma grande concentração da população da RPA-1 em 5 ZEIS (que abriga 49% da população em 16% da área da RPA-1), enquanto as Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH) apresentam uma densidade populacional bastante reduzida (abrangendo apenas 13% da população em 34% do território da RPA-1).

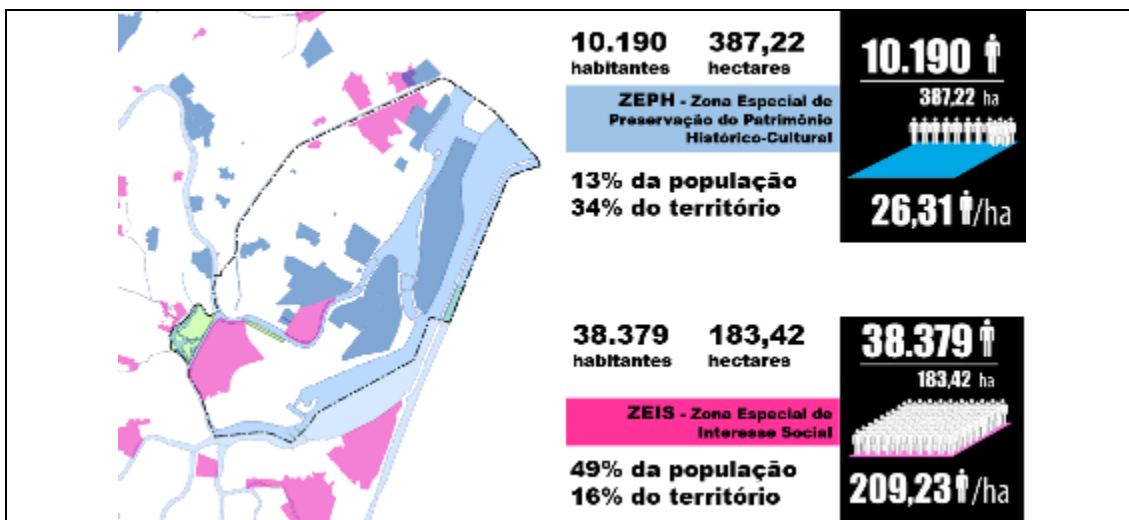


Figura: ZEIS e ZEPH no Centro Expandido do Recife

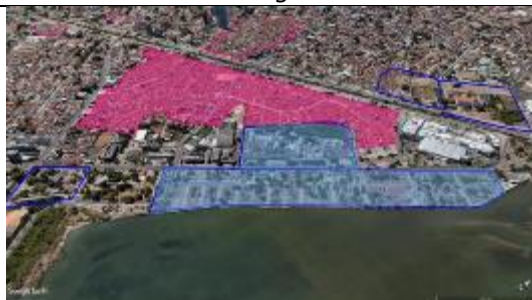


Figura: ZEIS Santo Amaro (em rosa) e ZEPH Santo Amaro (em azul)

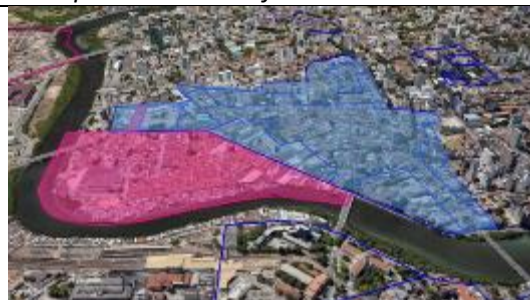
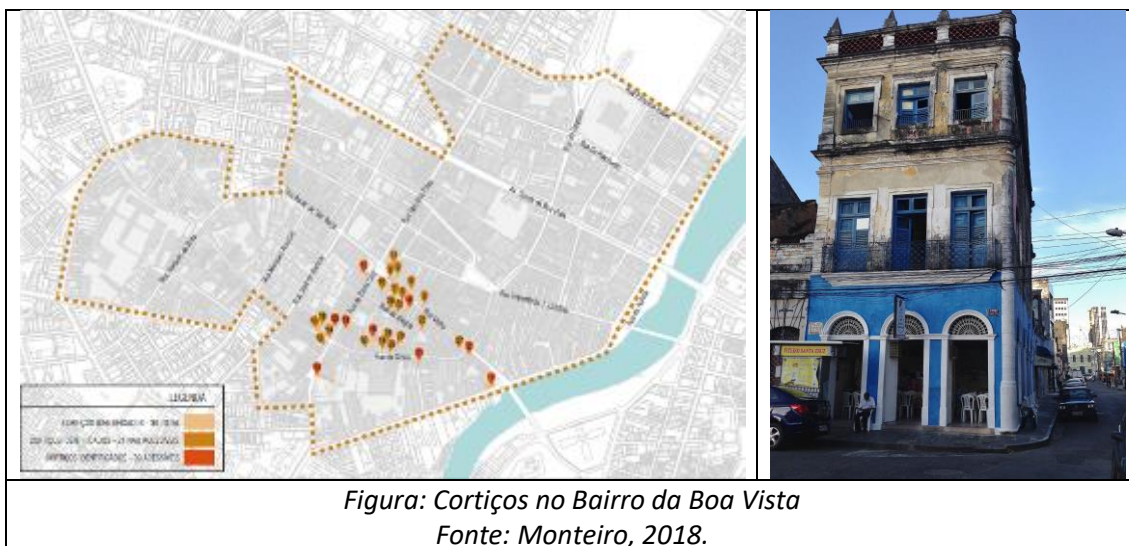


Figura: ZEIS Coelhos (em rosa) e ZEPH Boa Vista (em azul)

Grosso modo, as **ZEIS e CIS** são compostas por assentamentos de origem informal, prioritariamente habitacionais, geralmente precários em infraestrutura, e com população de baixa renda, muitas vezes com a presença de palafitas nas margens d'água.

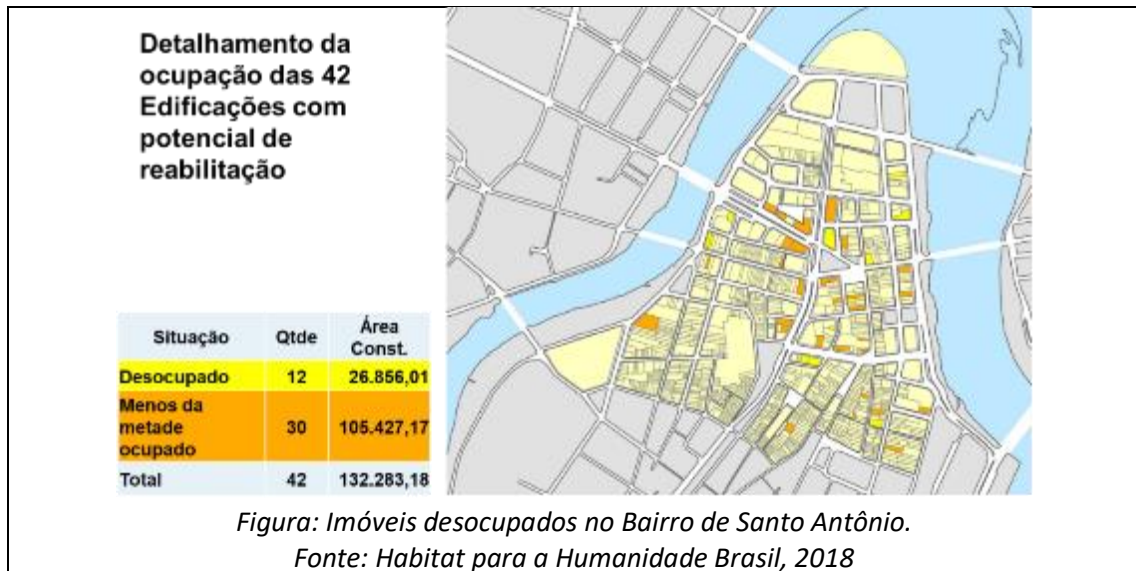
De forma ainda não suficientemente dimensionada, o centro expandido conta com a existência de **cortiços ou pensões**. Um estudo recente identificou essa tipologia em pelo menos 30 sobrados do Bairro da Boa Vista, com uma média aproximada de 10 quartos por sobrado, onde são praticados alugueis no valor de R\$250 até R\$450 (MONTEIRO, 2018)^x. O estudo reforça, portanto, a existência de uma demanda potencial para um programa de aluguel social.



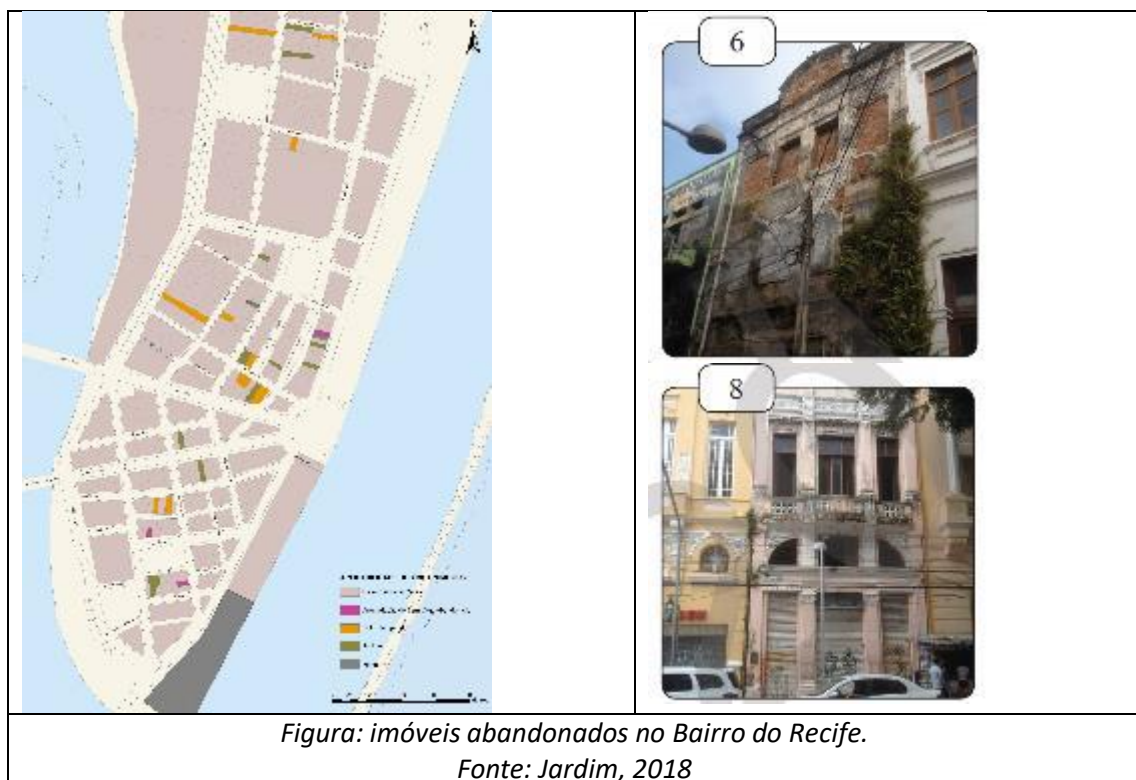
Outra característica marcante do Centro Expandido do Recife é a existência de inúmeros **imóveis vazios, abandonados ou subutilizados**. Os dados oficiais do IBGE – Censo 2010 para toda a cidade aponta que existem 34.411 domicílios vagos no Recife^{xi}. Esse número poderia ser muito maior se, além dos domicílios, fossem considerados também os estabelecimentos vazios e abandonados, principalmente no centro da cidade. O centro expandido (RPA-1) concentra grande parte desses domicílios vagos, com destaque para o Bairro de Santo Antônio.

Um estudo recente, [Estudo Moradia no Centro^{xii}](#), desenvolvido por Habitat para a Humanidade Brasil, em parceria com a FASE, o CAUS, A Cidade Somos Nós e o MTST no âmbito da Campanha Solid Ground, evidenciou o potencial habitacional de mais de 40 edifícios abandonados ou parcialmente desocupados no **Bairro de Santo Antônio**. O estudo observou um total de 112 edifícios com mais de 5 pavimentos e identificou que 37,5% da amostra está desocupada ou subutilizada:

- 12 edifícios estavam completamente desocupados
- 30 edifícios estavam mais da metade ocupado (sendo a situação mais comum os edifícios com o pavimento terreno ocupado e os demais pavimentos vazios)

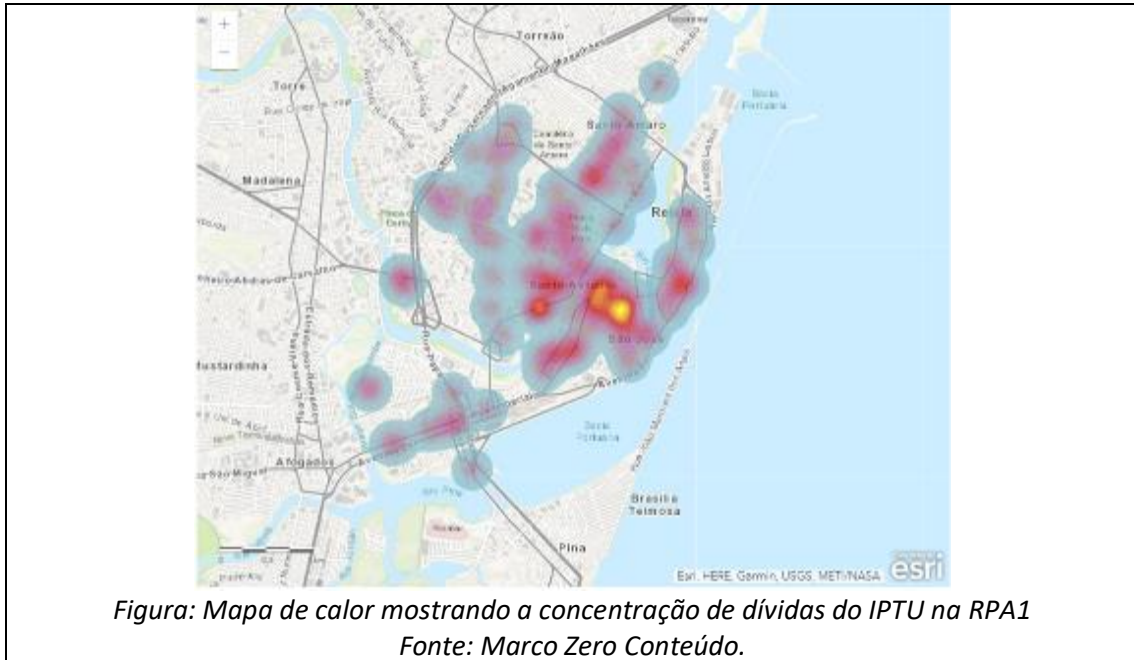


Também no **Bairro do Recife**, o abandono de imóveis é uma característica marcante. Outro estudo recente identificou pelo menos 30 imóveis abandonados no Bairro do Recife (que tinham débitos de IPTU há mais de 5 anos), a partir dos dados da Pesquisa de Ociosidade no Bairro do Recife 2017/2018, realizada pela Prefeitura do Recife. O estudo explorou a aplicabilidade dos instrumentos PEUC e IPTU progressivo no tempo, em comparação à arrecadação do bem vago abandonado (JARDIM, 2018).^{xiii}



De fato, um ponto de extrema relevância sobre a situação desses imóveis vazios ou subutilizados no centro são as **dívidas de IPTU**. Um levantamento recente identificou um total de 3.740 imóveis devendo o imposto na RPA 1 – que compreende Santo Antônio e mais 10 bairros. O valor da dívida chega a R\$346 milhões, que é comparável ao que a atual gestão municipal estima

angariar em 2018 em toda a cidade^{xiv}. É também equivalente ao custo de construir mais de 4 mil unidades habitacionais no padrão do Programa Minha Casa, Minha Vida.^{xv} A imagem a seguir evidencia a concentração dos débitos de IPTU justamente nos bairros de Santo Antônio e no Bairro do Recife.



Ainda sobre as dinâmicas imobiliárias no Centro Expandido, cabe destacar a existência de diversas **iniciativas públicas e privadas**, planejadas e/ou executadas ao longo dos anos, que aproveitam e reforçam o caráter estratégico desta área da cidade. Mais recentemente, destacam-se o Porto Digital, o Plano Urbanístico para a Vila Naval, o projeto imobiliário Novo Recife no Cais José Estelita, o plano para o Quadrilátero do Bairro de Santo Amaro, o Porto Novo, o Moinho Recife. Além desses, cabe mencionar a Lei da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra (2010) para criação de um Polo Jurídico nas proximidades da ZEIS Coque, e o Complexo Turístico-Cultural Recife Olinda (2003).

Cada um desses projetos e seus impactos potenciais mereceria uma análise detalhada, o que não cabe neste documento. Contudo, vale a pena destacar a escala dessas propostas de intervenções e o potencial transformador que representam para o Centro Expandido, que nem sempre corrobora para a construção de uma cidade inclusiva e sustentável. A título de exemplo, segue uma descrição básica sobre alguns desses projetos:

<p>Porto Digital: parque tecnológico que estimula empresas de tecnologia a se instalarem (inicialmente) no Bairro do Recife com isenções fiscais e outros benefícios. Hoje são mais de 300 empresas ocupando cerca de 84 mil metros quadrados, com perspectiva de expansão para dobrar de tamanho e ocupar mais 60 prédios para além do perímetro inicialmente delimitado.</p> <p><i>Figura: perímetro do Porto Digital em expansão para incluir o Bairro do Recife, o Bairro de Santo Antônio e o Quadrilátero de Santo Amaro.</i></p> <p><i>Fonte: Porto Digital^{xvi}</i></p>	
<p>Projeto Novo Recife: projeto que prevê a construção de 13 torres de até 40 pavimentos no Cais José Estelita em uma área de 10 hectares.</p> <p><i>Figura: Maquete eletrônica do Projeto Novo Recife</i></p> <p><i>Fonte: NE10^{xvii}</i></p>	
<p>Vila Naval: projeto que prevê a construção de torres de uso comercial e residencial de alto padrão às margens da ZEIS Santo Amaro Norte / Vila Naval.</p> <p><i>Figura: Proposta do Plano Específico Santo Amaro Norte / Vila Naval.</i></p> <p><i>Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife.^{xviii}</i></p>	

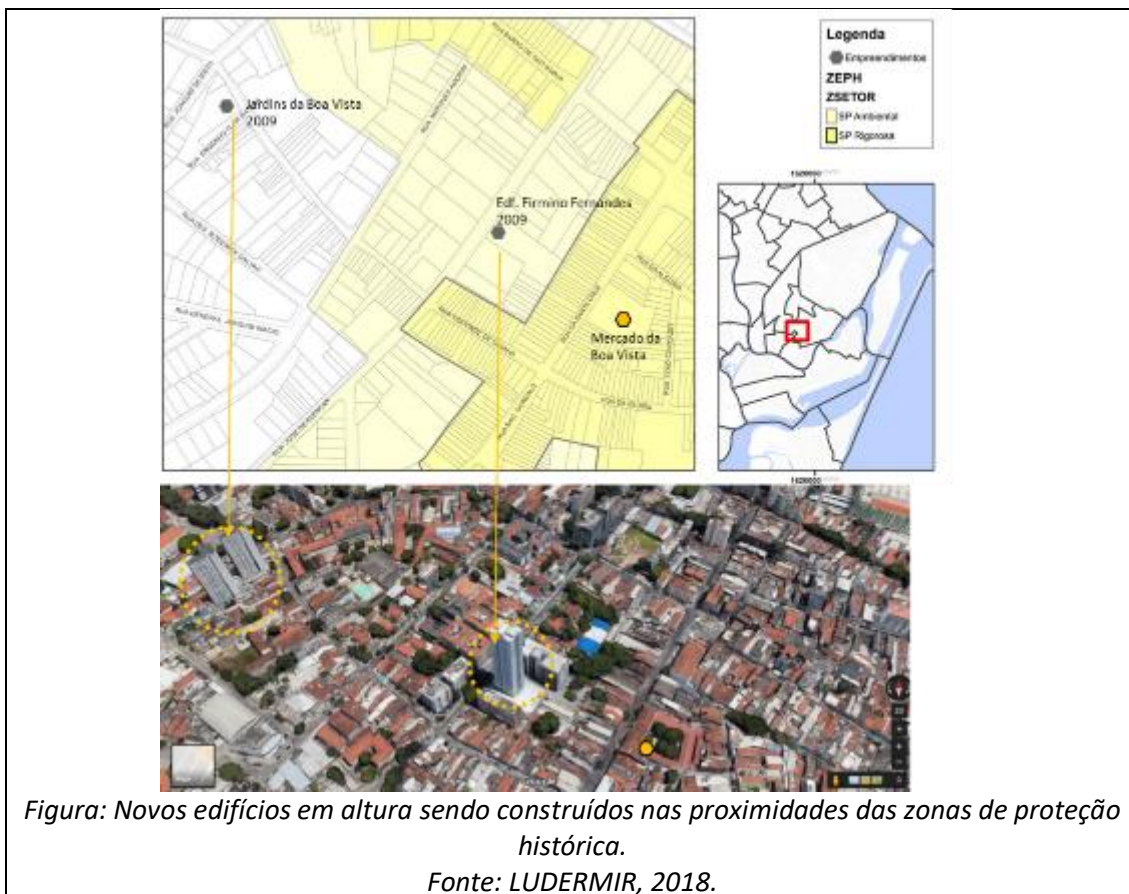
Além disso, destaca-se que o **Bairro da Boa Vista “volta a atrair construtoras”** (como anuncia a manchete de jornal), o que vem representando uma intensificação das transações de compra e venda na região, bem como uma notável substituição de tipologias construtivas, inclusive nas proximidades de áreas de proteção histórica.



Figura: Manchete de jornal anuncia que a Boa Vista volta a atrair construtoras, em junho de 2018, em pleno processo de revisão do Plano Diretor.
 Fonte: Diário de Pernambuco



Figura: novos empreendimentos e transformação da dinâmica imobiliária do Centro Expandido.
 Fonte: LUDERMIR, 2018.



BREVE ANÁLISE DAS POSSIBILIDADES DE CRIAÇÃO DE UM PROGRAMA DE MORADIA SOCIAL NO CENTRO DO RECIFE

O não cumprimento da função social da propriedade é uma questão ainda a ser enfrentada no Recife. Passados 17 anos desde a aprovação do Estatuto das Cidades, não se tem sequer a regulamentação do instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC. Nem mesmo as altas dívidas de IPTU em muitos dos prédios que não cumprem a função social foram usadas como ativo em negociações para disponibilização de tais imóveis.

Além dos instrumentos do Estatuto da Cidade, o atual Plano Diretor (Lei 17.511/2008) prevê instrumentos como os Imóveis Especiais de Interesse Social:

Art. 120. Os Imóveis Especiais de Interesse Social - IEIS são definidos, para os efeitos desta Lei, como edificações públicas ou privadas, desocupadas, subutilizadas, visando à reabilitação de imóveis para a promoção de Habitação de Interesse Social - HIS, incluindo usos mistos.

§ 1º - O Poder Público, através de lei específica, identificará Imóveis Especiais de Interesse Social - IEIS.

§ 2º - O Poder Público, através de estudos específicos, regulamentará os imóveis definidos no parágrafo anterior, para fins de elaboração de Plano Especial de Ocupação, podendo ser considerada a aplicação dos instrumentos urbanísticos definidos neste Plano Diretor.

O PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social do Recife, ainda em fase final de aprovação, prevê a criação de duas linhas programáticas, por meio das quais se pretende atender a 6.643 famílias até 2037:

- LP3: Promoção de moradia por requalificação de imóveis em áreas centrais (para 10% do *déficit* por incremento);
- LP4: Promoção pública de locação social de unidades habitacionais em áreas centrais (para 10% do *déficit* por incremento).

Buscando compreender os limites e possibilidades do contexto de Recife, mas também ampliando o olhar para outros contextos onde se conseguiu avançar na viabilização de moradia popular nos centros urbanos, a seguir, fazemos uma breve análise e apontamos questões para serem respondidas no LAB em torno de 3 eixos temáticos.

EIXO TEMÁTICO 1

Disponibilização de imóveis vagos ou subutilizados para HIS

Compreendendo que a ação efetiva de disponibilizar imóveis para HIS nas áreas centrais depende da destinação de imóveis públicos e/ou o acesso a imóveis privados para esse fim, é necessário aprofundar a caracterização de tais imóveis, bem como fazer uma leitura crítica da adequação (ou não) do uso de determinados instrumentos para a promoção da função social da propriedade no caso do Recife.

O quadro a seguir apresenta de forma sintética alguns instrumentos relevantes para este fim, previstos na legislação municipal e nacional.

Quadro: Instrumentos da Função Social da Propriedade

Instrumento	Nível de implementação no Recife
PEUC /IPTU Progressivo /Desapropriação	Previsto no Plano Diretor 2008, não regulamentado
Arrecadação por abandono	Decreto municipal Nº31671, de 10 de agosto de 2018
Dação de imóveis para fins habitacionais em pagamento de dívida pública	Citado no Plano Diretor 2008
Direito de Preempção	Citado no Plano Diretor 2008
Consórcio Imobiliário	Citado no Plano Diretor 2008
Operações Urbanas Consorciadas	Citado no Plano Diretor 2008

Infelizmente, têm sido raros os casos de aplicação desses instrumentos por parte das gestões municipais no Brasil, seja por falta de uma política fundiária redistributiva a médio-longo prazo, seja pela falta de capacidade institucional/administrativa, já que cada imóvel requer uma análise e acompanhamento detalhados. Isso indica a necessidade de pensar sobre a estrutura necessária para viabilizar um programa de moradia no centro, considerando o contexto específico de Recife.

Independentemente dos instrumentos a serem utilizados para disponibilização dos imóveis, é importante buscar identificar os imóveis com maior potencial para HIS, sejam públicos ou privados, e buscar já transformá-los em IEIS, a partir da regulamentação desse instrumento, de modo que se consiga destinar ao público que se pretende.

Questões a responder durante o LAB

- Quais instrumentos se adequam melhor ao contexto da área central do Recife?
- Quais as precauções necessárias no desenho e implementação destes instrumentos (do ponto de vista jurídico, econômico, social, etc.), diante das lições aprendidas em outras cidades?
- Como evitar que os imóveis identificados para HIS sejam apropriados por outros segmentos de renda e usos?
- Como utilizar as dívidas existentes para o acesso aos imóveis?
- Quais instrumentos devem ser utilizados em imóveis hoje ocupados?

EIXO TEMÁTICO 2

Financiamento e sustentabilidade dos empreendimentos

Para além da disponibilização dos imóveis públicos ou arrecadação de imóveis privados para a promoção de HIS, é necessário enfrentar o desafio de viabilizar as adequações necessárias e recuperar esses imóveis. Depois de anos de abandono ou ociosidade, muitos imóveis demandam atenção especial às questões estruturais, de instalações elétricas, hidro sanitárias, bem como adaptação às normas de bombeiros para uso residencial, e as normas de acessibilidade universal. Além disso, em muitos casos é necessário adaptar a planta original para o uso habitacional e, posteriormente, a manutenção dos espaços e infraestruturas comuns dos edifícios.

Atualmente, apenas o programa Minha Casa Minha Vida possibilita a requalificação de imóveis para HIS. Contudo, o programa encontra-se bastante afetado no seu potencial de acesso, considerando os cortes de recursos pelo governo federal. Assim, outras formas precisam ser pensadas e viabilizadas para financiar a moradia popular no centro, considerando inclusive a diversidade de perfis e faixas de renda das famílias.

Por outro lado, na concepção dos projetos, deve-se definir como serão gerados os recursos necessários para a manutenção dos custos comuns. Formas de custeio apoiadas pelo desenvolvimento de atividades de prestação de serviços e comércios, aproveitando o potencial dessas áreas, são soluções viáveis. Do mesmo modo, reduzir custos a partir da disponibilização para o trabalho comunitário dentre os próprios moradores pode ajudar na composição da equação de sustentabilidade pós ocupação.

Questões a responder durante o LAB

- Que equações podem ser consideradas para viabilizar a produção de HIS em imóveis ociosos ou abandonados? Para quais perfis de população?
- Como viabilizar uma solução metropolitana envolvendo financiamento para a moradia no centro?
- Como envolver o setor privado?
- Como não excluir os mais vulneráveis, tais como a população em situação de rua, por exemplo?

EIXO TEMÁTICO 3

Formas de destinação e gestão dos imóveis

Partir das necessidades dos grupos que demandam por moradia adequada, para além de considerar os diferentes perfis socioeconômicos e culturais de tais grupos, é uma busca importante para conectar demanda e oferta. Ao que parece, as soluções mais exitosas de

promoção de HIS no país têm partido de grupos já anteriormente existentes ou que guardam identidades comuns. Isso, em tese, facilitaria as definições coletivas e o processo de gestão pós ocupação. Experiências práticas geridas por movimentos sociais e entidades, têm servido de referência na sustentabilidade de empreendimentos habitacionais populares.

Contudo, é necessário avançar para além da destinação a partir da propriedade individual de unidades habitacionais nessas áreas, seja por esta ser a forma que mais facilita o repasse das unidades a médio/longo prazo, seja porque existem outras formas de ter acesso à moradia que não apenas sendo proprietário de um imóvel. A dinâmica dos cortiços e dos imóveis alugados em comunidades já expressa uma dinâmica que existe e que promove muitas vezes alugueis excessivos e/ou ambientes precários de moradia. Desse modo, pensar em moradias adequadas física e financeiramente para as famílias pode sim ser uma solução de moradia viável e aceitável por parte da população. Avançar nas discussões sobre propriedade comunitária e outras formas de disponibilização de moradia como a locação social podem ajudar a construir soluções mais sustentáveis e viáveis.

Além disso, é necessário avançar nas soluções que vão para além do uso habitacional exclusivo, incorporando outras demandas como creches, cozinhas comunitárias e demais equipamentos de uso comum, bem como pequenos comércios e serviços. Isso pode vir a contribuir não somente para a promoção da moradia adequada das famílias beneficiárias, bem como para a sustentabilidade socioeconômica desses empreendimentos.

Questões a responder durante o LAB

- Quais modelos de locação social podem ser explorados no Recife?
- Como avançar na discussão sobre propriedade coletiva e gestão compartilhada?
- Quais os arranjos possíveis de gestão para os imóveis?
- Quais as principais questões relacionadas à adequação dos imóveis precisam ser enfrentadas?
- Que tipologias podem ser viáveis para HIS?

REFERÊNCIAS

- ⁱ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informação, 2018.
- ⁱⁱ BLANCO, Andrés G.; CIBILS, Vicente Fretes; MUÑOZ, Andrés F.. **Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido**. BID, Washington, 2014.
- ⁱⁱⁱ Edital de Chamamento 004/2012, disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital_chamamento_004_12.pdf
- ^{iv} <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>
- ^v BORGES, Jennifer dos Santos. **Terras da União – patrimônio de quem? Sobre produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas**. Tese de Doutorado – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco. Recife: O Autor, 2015.
- ^{vi} SOUZA, Maria Ângela de Almeida, MIRANDA, Livia Izabel Bezerra, BITOUN, Jan. **Geografia e engenharia: colaboração e tensão na elaboração do Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife**. EGAL 2017. Disponível em: <https://admin.egal2017.bo/ponencia/1695/>
- ^{vii} **PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - PLHIS RECIFE. ESTRATÉGIAS DE AÇÃO. PRODUTO 3. VERSÃO FINAL (06 de junho de 2018)**. Recife. 2018. Elaborado por Lucena Topografia & Construção Ltda.

