

Maria Beatriz Cruz Rufino

Licenciada em Arquitectura e Urbanismo pela

Universidade Federal do Ceará (Brasil)

**REGENERAÇÃO URBANA E ESTRATÉGIAS RESIDENCIAIS EM
ÁREAS CENTRAIS:
O CASO DE FORTALEZA (BRASIL)**

Dissertação apresentada à Universidade do Porto para obtenção do grau de Mestre em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano.

Dissertação realizada sob a supervisão de Professor Doutor Fernando Manuel Brandão Alves (orientador) e da Professora Doutora Isabel Breda Vázquez (co-orientadora) do Departamento de Engenharia Civil da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Universidade do Porto

Faculdade de Engenharia/Faculdade de Arquitectura

2005

AGRADECIMENTOS

Sou grata ao professor Fernando Brandão Alves que me orientou com competência e dedicação. À co-orientadora Dra. Isabel Breda Vasquez, pelos conselhos, leituras e acompanhamento ao longo da fase final da tese.

Em Fortaleza, contei com o apoio fundamental do Arquitecto José Sales Costa Filho, então subsecretário da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional com quem trabalhei na montagem do programa analisado. Agradeço também aos técnicos da Prefeitura Municipal de Fortaleza, da Caixa Económica Federal local e membros da Cooperação técnica Francesa pelo acesso facilitado oferecido a materiais de fundamental importância ao desenvolvimento da tese.

Aos colegas de graduação e companheiros, Sabrina Studart e Tiago Veras pelas discussões e apoio ao longo da pesquisa. Aos amigos Gaudêncio Freitas, Guilherme Dutra, Bruno Lana e Marcela Veiros pelo apoio na fase final. Ao António pela imensa ajuda e estímulo nos momentos de desmotivação.

À equipe de profissionais da Secção de Planeamento do Departamento de Engenharia Civil (particularmente, Ana Sousa e ao Sr. Manuel Guimarães) e aos demais professores do Mestrado em Planeamento e Projecto em Ambiente Urbano. Não esquecendo das idéias discutidas com Sónia Alves. .

E, principalmente, aos meus pais pelo apoio e confiança incondicional.

RESUMO

Este trabalho discute as estratégias e mecanismos operacionais utilizados no âmbito das políticas de reforço da habitação das áreas centrais, particularmente a partir da discussão do caso de Fortaleza.

A natureza cada vez mais complexa dos problemas identificados nas áreas centrais reforçou a necessidade de intervenções multi-sectoriais, 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. O reforço da habitação foi uma questão central destas políticas, estando na promoção da habitação vinculada a ideia de processo (flexível, contínuo e participado) e adopção de novas abordagens de intervenção baseada na oferta de condições privilegiadas aos proprietários, arrendatários e investidores privados.

O declínio das áreas centrais das grandes cidades brasileiras foi particularmente intenso nas décadas de 80 e 90, constituindo-se este esvaziamento populacional o denominador comum desta problemática. Recentemente, o governo central demonstrou uma preocupação na orientação de financiamentos e de apoio específicos para favorecer o desenvolvimento de políticas locais.

A área central de Fortaleza caracteriza-se como uma centralidade em declínio que concentra um grande volume de actividades económicas, exerce forte atracção sobre a população do município, mas está excluída dos investimentos privados e apresenta, como se referiu um expressivo esvaziamento populacional. As diversas intervenções planeadas e implementadas (principalmente centradas na qualificação dos espaços públicos), vem favorecendo de forma limitada a melhoria da área.

A proposta analisada esteve baseada na utilização dos financiamentos públicos federais e na articulação de esforços entre vários actores públicos e agentes locais. A principal oportunidade identificada na área central era a reconversão funcional de estruturas comerciais, há muito tempo sub-utilizadas. O poder público local acreditava que a disponibilidade de financiamentos e a adequação da legislação seriam condições suficientes para a viabilização de novas habitações. A parceria entre os actores envolvidos, ao contrário do que se esperava, dificultou a realização das actividades planeadas. A política de habitação foi discutida de forma isolada desconsiderando um conjunto de intervenções programadas.

Conclui-se que a política de habitação discutida para a área central de Fortaleza é limitada, tanto em relação à sua concepção estratégica como em relação aos mecanismos operacionais discutidos para a sua implementação, o que em grande parte explica a sua não concretização. Essa limitação é reflexo da incapacidade relativa a transferência directa de abordagens e boas práticas de âmbito internacional, definidas para outros contextos.

ABSTRACT

This work is based on the discussion of different operational strategies and mechanisms used on housing policies on inner-cities, and in particular on the case of Fortaleza.

The complexity of the identified problems in the inner-cities is increasing, raising the need for multisectorial interventions; using new tools for management and implementation diversify financing sources and partnerships organisation. These transformations are what characterize the Urban Regeneration policies. Improve new homes was a central question on this policies, being the strategy connected with the idea of process (flexible, continuous, and participated) and the adoption of new intervention approaches based on the offer of better conditions to the owners, the private investors, and to the tenants.

The inner-cities decline on the major Brazilian cities was particular intense during the 70's and 80's, being the population abandonment one of the core reason for this problem. Recently, the federal government showed a preoccupation on forwarding investment and specific support to develop favourable conditions of development of local policies.

The central area of Fortaleza is characterized as centrality in decline that concentrates an important part of the economical activities, has a large power to attract the local population, but is not on the plans of the private investors and presents strong abandonment of the population. The various planned and implemented interventions in the area (mainly focused on the public spaces qualification), are not achieving the expected results on recovering the area.

The analysed proposal was based on the utilization of the public federal funds and the efforts of the various public actors and local institutions. The main opportunity identified on the central area of Fortaleza was the functional reconversion of the commercial structures, which were sub utilized for long time. The local authorities believed that the availability of public funds and the legislation adaptation would be enough to trigger the new homes. The partnership between the different actors, contrarily to what was expected, made the implementation of the planning activities more difficult. The housing policy was discussed in an isolated way without regarding to an already planned set of interventions.

In conclusion, the housing policy discussed for the central area of Fortaleza is limited not only on its strategic conceptualization but also on the operational mechanisms discussed for its implementation, what mainly explains the non concretization. This limitation reflects the relative incapacity to make a direct transfer of particular approaches and best practices used in different contexts.

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS.....	iii
RESUMO	iv
ABSTRACT	v
ÍNDICE GERAL	vi
ÍNDICE DE FIGURAS.....	ix
ÍNDICE DE QUADROS.....	xi
CAPÍTULO 01	
INTRODUÇÃO	1
1.1 Enquadramento	1
1.2 Objecto de estudo.....	2
1.3 Objectivos da tese.....	3
1.4 Metodologia	3
1.5 Estrutura da tese.....	4
CAPÍTULO 02	
REGENERAÇÃO URBANA E ESTRATÉGIAS RESIDENCIAIS: O DEBATE INTERNACIONAL	6
2.1 O declínio das áreas centrais	7
2.2 As políticas urbanas e a superação do declínio.....	8
2.3 Regeneração Urbana	10
2.3.1 Estratégias de regeneração	11
2.3.2 Mecanismos operacionais.....	14
2.4 A estratégia residencial na regeneração urbana.....	19
2.5 Instrumentos franceses de apoio às estratégias reabilitação residencial	27
2.5.2 Operation Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)	29
2.6 Considerações finais	32
CAPÍTULO 03	
O CONTEXTO BRASILEIRO E AS ESTRATÉGIAS DE REABILITAÇÃO.....	34
3.1 O declínio urbano das áreas centrais brasileiras	34
3.2 Políticas de recuperação de centros no Brasil	37
3.2.1 Estratégia residencial	39
3.3 Considerações finais	43

CAPÍTULO 04

O CONTEXTO PARTICULAR DA ÁREA CENTRAL DE FORTALEZA	45
4.1 A evolução da área central	45
4.1.1 A área central na estrutura urbana.....	58
4.2 Condições de superação do declínio urbano.....	68
4.2.1 Impacto da legislação urbanística sobre a área central	68
4.2.2 Intervenções urbanísticas.....	71
4.2.3 Intervenções no âmbito da habitação	74
4.2.4 Directrizes gerais para a recuperação da área central	78
4.3 Considerações finais.....	82

CAPÍTULO 05

MONTAGEM DO PROGRAMA.....	84
5.1 Factores de mobilização local.....	84
5.2 Estratégia local	86
5.2.1 Actores envolvidos e organização institucional	90
5.3 Actividades desenvolvidas.....	92
5.4 Considerações finais.....	99

CAPÍTULO 06

DISCUSSÃO DO PROGRAMA: CONDICIONANTES À IMPLEMENTAÇÃO DAS PROPOSTAS	101
6.1 Condicionantes gerais de viabilidade da estratégia residencial	101
6.1.1 Condições de habitabilidade da área central de Fortaleza	101
6.1.2 Viabilidade das acções de reabilitação / reconversão residencial	101
6.2 Condicionantes da actuação pública local.....	105
6.2.1 Factores institucionais e políticos.....	105
6.2.2 Factores financeiros	108
6.2.3 Factores legislativos	109
6.3 Condicionantes da actuação do poder federal.....	110
6.3.1 Limites dos financiamentos.....	110
6.3.2 Programas de Reabilitação Federal	111
6.4 Considerações finais.....	112

CAPÍTULO 07

CONCLUSÕES	114
7.1 A estratégia proposta e o contexto local.....	115
7.2 Os mecanismos operacionais e o contexto institucional.....	116
7.3 Regeneração no contexto internacional: contributo para as práticas locais?.....	117
7.4 Recomendações	119
7.5 Limitações do trabalho	121
7.6 Sugestões para trabalhos futuros	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114
ANEXOS.....	114
ANEXO A	
ANÁLISE PROJECTOS DE REQUALIFICAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS NO BRASIL.....	129
ANEXO B	
ESTRATÉGIA PROPOSTA PELA CAIXA/COOPERAÇÃO FRANCESA.....	142
ANEXO C	
APLICAÇÃO DOS FINANCIAMENTOS E SUBSÍDIOS NA REABILITAÇÃO URBANA	147
ANEXO D	
ESTADO DE CONSERVAÇÃO DOS IMÓVEIS NO BAIRRO CENTRO.....	150
ANEXO E	
VALOR DA ÁREA MÉDIA EDIFICADA DE IMÓVEL NO BAIRRO CENTRO.....	151
ANEXO F	
INDICADORES URBANOS DAS MACROZONAS URBANIZADAS (ZU)	152
ANEXO G	
RESTRIÇÕES/ INCENTIVOS PREVISTOS PARA AS EDIFICAÇÕES.....	153
ANEXO H	
INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PREVISTOS NO PLANO DIRECTOR	164
ANEXO I	
MODELO DA OPERAÇÃO CONSORCIADA PARQUE PAJÉU.....	164
ANEXO J	
EMPREENHIMENTOS PAR EM FORTALEZA.....	165

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1: Processo de Regeneração Urbana	11
Figura 3.1: Distribuição Espacial dos Rendimentos. Exemplo de São Paulo e Belo Horizonte.....	35
Figura 3.2: Programas Federais e Estratégia Residencial.....	40
Figura 3.3: Esquema da estratégia residencial proposta pela Caixa/Cooperação Francesa.	40
Figura 3.4: Organização dos actores e estrutura operacional.	41
Figura 4.1: Mapa de situação e divisões da área central.	46
Figura 4.2: Planta Exacta de 1875, de Adolfo Hebster/ Espaços públicos e equipamentos.....	48
Figura 4.3: Fotografias da área central no início do século XX..	48
Figura 4.4: Processo de especialização urbana.....	49
Figura 4.5: Padrão de Parcelamento da área central.	49
Figura 4.6: Fotografias aéreas da área central no período de expansão. (1) 1947, (2) 1956.....	50
Figura 4.7: Fotografias das edificações em altura processo de “verticalização”.....	51
Figura 4.8: Fotografias do espaço público e estrutura viária da área central.	51
Figura 4.9: Fotografias do Edifício Jalcy Avenida, construído em 1960.....	52
Figura 4.10: Fotografias da transformações da estrutura física.....	54
Figura 4.11: Condições da função residencial na área central.....	56
Figura 4.12: Caracterização do Declínio Urbano.....	57
Figura 4.13 – Evolução Urbana e dinâmica das actividades na área central.	58
Figura 4.14: Divisão administrativa do município de Fortaleza.....	60
Figura 4.15: Mapa da Região Metropolitana de Fortaleza	61
Figura 4.16: Mapa do município com densidade populacional (habitantes por hectares).	62
Figura 4.17: Mapa com crescimento geométrico dos distritos de Fortaleza e destaque para as centralidades	63
Figura 4.18: Mapa da distribuição de rendimento da população.	64
Figura 4.19: Mapa da distribuição de rendimento da população.	64
Figura 4.20: Fotografias das áreas de grande interesse imobiliário.....	65
Figura 4.21: Mapa da distribuição de rendimento da população.	65
Figura 4.22: Empregos por População	66
Figura 4.23: Mapa do Zonamento.....	69
Figura 4.24: Condições de superação do declínio urbano. Localização das intervenções urbanísticas.	77
Figura 4.25: Intervenções propostas pelo Estudo de Vantagens Competitivas para área central.	80
Figura 5.1: Esquema da organização discutida pelos actores públicos (agentes promotores)	91
Figura 5.2: Limite do levantamento e edificações desocupadas/sub-utilizadas identificadas.....	96
Figura 5.3 – Edificações seleccionadas.	97

Figura 5.4 – Fotografias de identificação das tipologias.....	99
Figura A1: Remenbramento de quadras no Pelourinho (Salvador/BA).....	130
Figura A2: Aspectos da recuperação da área portuária (Bairro do Recife).....	131
Figura C1: Políticas de habitação. Actuação do governo central (federal) e do poder local (estados municípios)	147
Figura J1: Localização dos empreendimentos (PAR) em Fortaleza entre 2000 e 2004.	168

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2.1: Domínios de Intervenção das políticas de regeneração nas áreas centrais.....	12
Quadro 2.2: Tipos de planeamento	13
Quadro 2.3: Atribuições e condições de operacionalidade das Housing Assossiation	21
Quadro 2.4: Característica do processo de Regeneração em Merchant City.....	24
Quadro 2.5: Impacto nas comunidades das políticas baseadas nas estratégias de <i>Gentrification</i> ::.....	25
Quadro 2.6: Análise comparativa entre as diferentes estratégias de habitação.	26
Quadro 2.7: Instrumentos operacionais de operações urbanas.	28
Quadro 2.8: Características da OPAH	31
Quadro 3.1: Evolução da população residente nos bairros Centro dos municípios seleccionados (1996 / 2000)..	36
Quadro 3.2: Características das políticas de Intervenção nas áreas centrais.	39
Quadro 4.1: Oferta e ocupação de salas do centro e aldeota (1990 / 2002).	53
Quadro 4.2: Domicílios particulares permanentes por situação e condição no Bairro Centro de Fortaleza (1991 / 2000)	55
Quadro 4.3: Domicílio Particular Permanente, por Tipo de Domicílio – Bairro Centro de Fortaleza 1980 / 1991 / 2000.....	55
Quadro 4.4: Resumo das transformações da área central.	59
Quadro 4.5: População residente Ceará, Região Metropolitana, Fortaleza e Bairro Centro.	61
Quadro 4.6: Evolução do emprego no centro e em Fortaleza (2002/2003).....	67
Quadro 4.7: Condições de competitividade das actividades comerciais na área central.....	68
Quadro 4.8: Intervenções urbanas na área central.....	73
Quadro 4.9: Intervenções urbanas na envolvente.	73
Quadro 4.10: Intervenções urbanas de mobilidade de impacto na área central.....	74
Quadro 4.11: Relação de áreas programadas	75
Quadro 4.12: Agenda de desenvolvimento local: Lista de projectos e ordem de prioridade na implementação. ...	81
Quadro 4.13: Impacto populacional das intervenções programadas	83
Quadro 5.1 – Emprego por actividades económicas na área central.....	87
Quadro 5.2: Características principais das estratégias.	89
Quadro 5.3: Atribuições discutidas entre os actores envolvidos.....	91
Quadro 5.4: Apoios institucionais	92
Quadro 5.5: Actividades desenvolvidas	93
Quadro 5.6: Descrição das actividades programadas no âmbito da Acção A.....	94
Quadro 5.7: Descrição das actividades programadas no âmbito da Acção B	94
Quadro 5.8: Constrangimentos e impactos da regulamentação actual.....	95

Quadro 5.9 – Análise das fichas de caracterização das edificações.....	98
Quadro 5.10 – Sistematização das tipologias identificadas.....	98
Quadro 6.1: Condicionantes Gerais às propostas de habitação.....	105
Quadro A1: Fontes de financiamento disponíveis para o PRAUC.....	138
Quadro B1: Atribuições dos actores envolvidos.....	143
Quadro B2: Atribuições dos actores envolvidos.....	144
Quadro B3: Etapas de implementação da acção A (viabilização individual dos imóveis).....	145
Quadro B4: Etapas de implementação da acção B (Perímetros de Reabilitação Integrados)*	146
Quadro C1: Programas identificados, características gerais e condições de implementação.....	148
Quadro C2: Alterações nas regras e no processo de contratação do programa PAR.....	149
Quadro D1: Estado de conservação por tipos de imóvel.	150
Quadro E1: Valor da área média edificada de imóvel no bairro Centro.	151
Quadro F1: Microzonas urbanizadas e indicadores urbanos	152
Quadro G1: Restrições/ incentivos previstos para as edificações na área de urbanização prioritária	153
Quadro I1: Actores envolvidos e atribuições na operação consorciada.	164
Quadro J1:Características dos empreendimentos contratados pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) em Fortaleza entre 2000 e 2004.	165

CAPÍTULO 01

INTRODUÇÃO

1.1 Enquadramento

As cidades sofreram nos últimos 30 anos um processo de reestruturação urbana, resultado da transformação da sua base económica e do processo de descentralização física. Nas áreas centrais, estas transformações deram origem à larga escala de abandono de propriedades e edificações, de degradação ambiental, de desemprego e de aumento da pobreza das comunidades locais, aspectos, estes que caracterizam o fenómeno do declínio urbano.

A natureza cada vez mais complexa dos problemas e conflitos gerados pelos processos de reestruturação urbana colocou em causa as formas tradicionais do planeamento e reforçou a necessidade de políticas urbanas multi-sectoriais e de instrumentos de actuação mais adequados.

As experiências de regeneração urbana apresentaram soluções inovadoras principalmente em relação aos instrumentos de implementação e gestão desenvolvidos, a diversificação das fontes de financiamento e a organização de parcerias (com a ampliação da participação da sociedade civil e dos sectores privados). Estes factores contribuíram para a lógica de intervenção multi-sectorial das políticas de regeneração e para a promoção de políticas de habitação sob novas abordagens.

A promoção do reforço da habitação em áreas centrais mais do que um projecto – com formato fechado e limites físicos e temporais rígidos – vincula-se com a ideia de processo – flexível, contínuo e participado. O desafio comum, nas abordagens mais recentes, é a integração: reconciliação dos problemas territoriais de diversas áreas com a organização funcional dos principais actores. A inovação nas iniciativas locais esteve relacionada particularmente com:

Articulação física e temporal de investimentos públicos e privados;
 Redesenho dos financiamentos e subsídios;
 Integração da actuação pública entre os vários níveis e os vários sectores;
 Consolidação de parcerias com a sociedade civil organizada e com sectores privados;
 Desenvolvimento de mecanismos contratuais entre autoridades de planeamento, arrendatários e proprietários.

Estes pressupostos de inovação nas abordagens não constituem uma garantia de efectividade das políticas locais. A construção (ou adaptação) e a aplicação destas abordagens devem ser discutidas face ao contexto particular de intervenção.

1.2 Objecto de estudo

O objecto deste estudo é o caso da área central de Fortaleza e, particularmente, a análise da montagem de uma estratégia residencial promovida pelos actores públicos ao longo do ano de 2004.

A área central de Fortaleza caracteriza-se como uma centralidade em declínio marcada por aspectos paradoxais: concentra um grande volume de actividades económicas e exerce forte atracção sobre a população do município, mas está excluída das dinâmicas recentes dos investimentos privados (particularmente do sector imobiliário), apresentando ainda um grande esvaziamento populacional.

As intervenções desenvolvidas na área central 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 por parte destes, sendo portanto intervenções marcadas por uma baixa sustentabilidade. Neste sentido, a necessidade de diversificar os usos, e particularmente de favorecer o uso residencial são apontadas como estratégias mais efectivas para revitalizar o centro urbano, que constitui uma temática recorrente nos diversos planos e propostas de recuperação da área central; no entanto, nada de concreto foi realmente implementado.

A discussão do programa específico de habitação influenciado principalmente pelas ideias de Reabilitação Urbana Francesas representou no contexto local a primeira reflexão mais aprofundada sobre as condições de incremento da habitação. A estratégia deste programa esteve baseada na utilização dos financiamentos públicos federais e na articulação de esforços de vários actores públicos de diferentes níveis e de alguns agentes locais. A principal oportunidade identificada na área central era a reconversão funcional de estruturas comerciais, há muito tempo sub-utilizadas. Esta estratégia pressupõe uma abordagem diferente das iniciativas tradicionais. Assim, a investigação sobre o seu desenvolvimento visa essencialmente contribuir para a discussão da utilização de novas abordagens no ambiente do planeamento urbano local.

1.3 Objectivos da tese

Objectivo principal

Contribuir para a definição de estratégias de intervenção e de mecanismos operacionais que viabilizem o reforço da habitação na área central de Fortaleza.

Objectivos-meio

- Identificar dentro de um quadro de referência internacional características relevantes na concepção das estratégias de regeneração e os mecanismos operacionais utilizados como suporte destas intervenções;
- Analisar o processo da montagem do programa (contexto geral da área central, actores envolvidos, estratégias, mecanismos operacionais propostos) e identificar os condicionantes à implementação das propostas discutidas.

1.4 Metodologia

Esta tese é essencialmente dividida em duas partes:

- Debate sobre o contexto internacional (quadro de referência);
- Estudo do caso de Fortaleza.

Debate sobre o contexto internacional (quadro de referência):

O debate sobre o contexto geral procurou abordar as tendências gerais (a partir da literatura de referência, principalmente do Reino Unido e França); identificar estratégias e mecanismos operacionais de referência discutidos nas iniciativas de regeneração e particularmente no âmbito da habitação e sistematizar informações sobre os programas que mais tiveram influência na abordagem desenvolvida no estudo de caso.

Estudo do caso de Fortaleza

Na construção da estrutura de análise do estudo de caso considerou-se que seria relevante a investigação sobre as condições gerais das áreas centrais no contexto brasileiro, bem como uma análise específica e mais aprofundada do caso de Fortaleza. O contexto da intervenção reflecte a existência de uma problemática (o declínio das áreas centrais), de uma preocupação pública de intervir face a essa problemática e da necessidade de desenvolver novas políticas e formas de intervenção. Esperava-se que o processo de construção da proposta fosse em grande medida influenciada por esse enquadramento.

A apresentação do estudo de caso em si foi desenvolvida com base na observação do processo de discussão e na análise dos materiais produzidos durante este período. Como observador participante estive presente em reuniões e colaborei nalgumas actividades

desenvolvidas; a sua discussão é centrada na identificação das problemáticas que devem ser consideradas na elaboração da proposta.

Como conclusão da tese pretende-se reflectir sobre o carácter das estratégias e dos mecanismos operacionais desenvolvidos, identificar quais são as limitações de transferência de boas práticas do contexto internacional para o caso de Fortaleza e desenvolver recomendações gerais e específicas com base nas reflexões desenvolvidas e no quadro de referência internacional.

1.5 Estrutura da Tese

A primeira parte do desenvolvimento do tema (Capítulo 02) é dedicada à explicação dos novos contextos de problemas e desafios que têm justificado a emergência de novas abordagens nas políticas de regeneração urbana, bem como à apresentação dessas abordagens. Assim, são discutidas tendências gerais das políticas de regeneração e exploradas algumas iniciativas particularmente inovadoras que resultaram de casos específicos. Dessa forma, procura-se sistematizar um quadro de referências internacionais de estratégias e mecanismo operacionais.

Por se considerar existirem grandes diferenças entre o quadro internacional e quadro do Brasil (tanto em termos das problemáticas como em relação às características das políticas urbanas), será discutido ao longo do Capítulo 03 de forma particular, as áreas centrais das grandes metrópoles brasileiras. São também discutidas as intervenções gerais orientadas para a recuperação das áreas centrais, com atenção para os programas desenvolvidos pelo governo federal. Estas discussões constituem, em grande medida, o suporte para a compreensão do caso de Fortaleza, abordado no capítulo seguinte.

O contexto de Fortaleza e particularmente de sua área central é discutido no Capítulo 04; aprofunda-se as questões relacionadas com o seu declínio urbano, a análise da inserção da área na estrutura urbana e a apresentação quer das tendências desenvolvimento físico e económico e quer das estratégias de regeneração urbana globalmente discutidas. Estas reflexões dão o suporte à compreensão da relevância da promoção da habitação no estudo de caso.

No Capítulo 05 será apresentado o processo de montagem do programa de habitação, a partir da identificação das características das estratégias discutidas, dos actores envolvidos e suas possíveis atribuições e das acções planeadas.

No Capítulo 06 é desenvolvida a discussão do caso apresentado que está centrada na reflexão de uma série de condicionantes à implementação das propostas. A implementação de uma estratégia residencial está, à partida, desfavorecida pela falta de condições de habitabilidade e pelo baixo interesse na procura por parte de novos moradores e na promoção de investimentos por parte mercado imobiliário local. Os demais condicionantes são identificados na actuação desenvolvida pelo poder local e pelo poder central.

No Capítulo 07 conclui-se que a política de habitação discutida para a área central de Fortaleza é limitada, tanto em relação à sua concepção estratégica como em relação aos mecanismos operacionais discutidos para a sua implementação, o que em grande parte explica a sua não concretização. A implementação de novas abordagens é limitada pela dificuldade em desenvolver parcerias e em articular os interesses dos vários actores envolvidos na estratégia residencial.

CAPÍTULO 02

REGENERAÇÃO URBANA E ESTRATÉGIAS RESIDENCIAIS: O DEBATE INTERNACIONAL

As cidades estão em constante transformação. Nunca podem ser consideradas estáticas ou terminadas, estão em constante ajustamento a novas circunstâncias. Nos últimos 30 anos, nitidamente estas transformações foram intensificadas e tornaram-se mais rápidas do que noutros períodos da história recente. As causas destas rápidas transformações na natureza e função das cidades decorrem de dois factores principais. O primeiro é a radical transformação de sua base económica; as cidades deixaram de ocupar a posição de centros industriais constituindo-se predominantemente em centros de serviços e centros de consumo. O segundo é o processo de descentralização, ou suburbanização, que foi marcado pela transferência de muitas funções das áreas centrais e da sua envolvente para a periferia dos aglomerados metropolitanos (Couch et. al, 2003).

A desestruturação económica de certos grupos de actividades produtivas levou ao empobrecimento e à descaracterização física de espaços significativos da cidade que reflectiam antigas formas de produção. Ao contrário, as actividades novas (relacionadas com os sectores de alta tecnologia, sectores financeiros, serviços e comércios modernos) expandiram-se criando oportunidades para novos tipos de edificações (centros comerciais, complexos de lazer, edifícios inteligentes) em novas localizações (Healey, 1992).

Este processo resultou em problemas para as áreas centrais (*inner cities*) 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).

Embora estas tendências de desenvolvimento urbano se verifiquem, genericamente, em diferentes cidades, também se pode dizer que têm características específicas. Em consequência,

existe uma considerável variação tanto ao nível dos problemas, como das políticas implementadas.

2.1 O declínio das áreas centrais

As áreas centrais quer as mais antigas, que são associadas a uma importante componente histórica e patrimonial, quer as mais modernas, com uma estrutura mais recente, caracterizam-se por um perfil funcional especializado, vocacionado para o desenvolvimento de actividades comerciais. A crise destas áreas está particularmente relacionada com a emergência dos centros comerciais periféricos, particularmente adaptado as novas condições de consumo (Ascher, 2001).

Os centros urbanos foram tradicionalmente caracterizados como regiões onde se agrupavam as actividades que precisavam de maior acessibilidade. O adensamento e multifuncionalidade dos centros resultaram do aprofundamento da divisão do trabalho e do número de actividades que necessitavam de maior acessibilidade. Entretanto a cidade foi condicionada a novas formas de organização onde se procurou otimizar de forma separada a produção industrial, o comércio, as finanças, a moradia e o lazer. A centralidade única foi substituída pela cidade segmentada em zonas pelas centralidades múltiplas: centros empresariais, zonas industriais, centros comerciais, zonas de moradia (Ascher, 2001; Borja, 2001).

Como resultado da progressiva descentralização do comércio retalhista, dos escritórios e das actividades de lazer, durante os últimos 30 anos, o declínio económico das áreas centrais tornou-se corrente nos sistemas urbanos ocidentais. O aumento da utilização do transporte individual associado com a redistribuição da população em áreas suburbanas teve um grande impacto nas condições de competitividade das áreas centrais. Como consequência deste processo foram fenómenos comuns nas áreas centrais (Thomas e Bromley, 2000; Ravenscroft, 2000):

- O esvaziamento prolongado das estruturas comerciais e a substituição das lojas de alto padrão por lojas populares, favoreceram o ambiente de delapidação das áreas centrais.
- A perda significativa de população residente na área e na sua envolvente tem criado uma forte dicotomia entre as actividades diurnas e nocturnas nestes tecidos;
- O declínio de antigos equipamentos e serviços (em especial actividades de lazer e cultura) tem reduzido a variedade de oportunidades disponíveis, bem como o tipo de consumidores que visitam a área central;
- O reforço de actividades nocturnas tem resultado em vários casos, numa atracção selectiva (jovens) que, muitas vezes, tem favorecido o aumento dos índices de violência e insegurança.

2.2 As políticas urbanas e a superação do declínio

Até a década de 70 as políticas de planeamento urbano encorajaram a separação de usos através de suas legislações e das intervenções urbanas promovidas, que privilegiaram o isolamento da função residencial (Ingalina,1997; Couch et al., 2003; Foret,2001).

As políticas urbanas desenvolvidas em resposta ao declínio das áreas centrais privilegiaram em vários casos a substituição radical de usos, o deslocamento da população original e a transformação da estrutura física.

No caso europeu, a renovação urbana foi muitas vezes justificada por uma necessidade de reconstrução de várias áreas das cidades destruídas no período de guerra e um significativo déficit habitacional qualitativo e quantitativo. (Aguiar,1993).

Nos Estados Unidos, a justificação das acções de renovação urbana era principalmente, a garantia de maiores facilidades de circulação e conexão entre áreas centrais e subúrbios, a partir da implementação de grandes infra-estruturas de transporte e de novos programas arquitectónicos, ligados ao consumo, cultura e lazer (Del Rio, 2000).

Como resultado destas intervenções as áreas centrais, principalmente nos Estados Unidos e Inglaterra, passaram por transformações significativas (inserção de anéis rodoviários associados a parques de estacionamento, segregação das actividades de comércio e serviço e lazer, criação de amplos espaços públicos e pedonalização das vias comerciais) que em muitos casos favoreceram a emergência de novas problemáticas (Thomas e Bromley, 2000). Estas intervenções resultaram na perda de características originais, fragmentação dos espaços, redução de dinâmica local (passeios vazios e “espaços mortos”) e fortaleceram a mono funcionalidade (pelo forte comprometimento com o reforço das actividades económicas das áreas centrais, e nomeadamente com a primazia da função comercial).

A partir da década de 70, grande parte dos países passaram a desenvolver programas de habitação e reestruturação urbana orientados para a recuperação dos tecidos existentes (Foret, 2001; Aguiar, 1993). Os novos modelos de intervenção foram caracterizados pela valorização global dos conjuntos arquitectónicos e apoio social aos habitantes locais (Borja, 2001).

Tradicionalmente, as políticas de Reabilitação Urbana¹ foram suportadas por pesados investimentos públicos, baseados na política do estado do bem-estar social que fornecia um amplo apoio ao subsídio habitacional para populações de menores rendimentos. Com a redução da participação do estado e fortalecimento da dinâmica dos mercados imobiliários, os

¹ Dentro desta nova abordagem destacam-se as experiências concebidas na Itália e em França, em que se procura um modelo de reabilitação física articulada com alguma intervenção de apoio social e promoção do desenvolvimento económico local, e denominação Reabilitação Urbana era mais frequente neste contexto (Ingalina, 1997; Foret, 2001; Aguiar,1993; Borja, 2001).

mecanismos de reabilitação foram adaptados no sentido de promover a co-participação dos proprietários e atracção de investidores (Aguiar, 1993).

No caso do Reino Unido, os anos 80 marcam um fortalecimento de ideias neo-liberais no desenvolvimento das estratégias para a recuperação das áreas centrais, baseadas no desenvolvimento comercial das propriedades a partir do encorajamento ao incremento de investimentos privados. Tradicionalmente as políticas de regeneração urbanas do Reino Unido foram influenciadas pelas experiências dos Estados Unidos (Hall e Mawson, 1999), caracterizadas por uma activa participação do sector privado. A política assumida pelo governo conservador era o suporte destes novos valores, claramente descritos no documento *Actions for the cities*² (1988) proposto na sua eleição:

- Encorajar as empresas em novos negócios, estimulando os investimentos nas áreas existentes, fazendo estes crescerem mais fortes;
- Estimular e motivar o crescimento profissional dos empregados;
- Tornar essas áreas deprimidas em espaços atractivos para o uso residencial e para negócios, trazendo o stock edificado ser utilizado;
- Fazer as áreas centrais (*inner cities*) lugares seguros atractivos para viver e morar.

A utilização do termo Regeneração Urbana está particularmente relacionada com este período, onde existiu um grande desenvolvimento da abordagem orientada ao desenvolvimento económico das propriedades (*property-led approach*). No âmbito destas estratégias foram desenvolvidas várias experiências de sucesso, entretanto aumentaram as críticas ao protagonismo económico e à desconsideração do apoio às populações locais em questões como o emprego e qualificação profissional³.

Ao mesmo tempo, foi significativo o crescimento da consciência sobre os custos ambientais provocados pelo crescimento disperso reflexo da competição económica e daí a necessidade de formas de desenvolvimento mais sustentáveis. Esta preocupação favoreceu ênfase na promoção dos usos mistos e no aumento das densidades das comunidades identificado em grande parte das estratégias de políticas urbanas actualmente desenvolvidas (Carmona et al., 2003).

No decorrer da década de 90, a regeneração urbana consolida-se como prática vigente no ambiente da Comunidade Europeia procurando responder ao duplo desafio da coesão social e da competitividade urbana (FEUP, 2000). A estratégia da regeneração é centrada no fortalecimento das actividades económicas, na inclusão social e na qualidade ambiental, definidas a partir das características específicas dos sítios em questão.

² Citado por Healey (1992).

³ Crítica identificada no *Urban Task Force* (1990), citado por Couch et al. (2003).

Actualmente existe um grande interesse sobre a Regeneração como um instrumento de política urbana em vários países e em todos os níveis de governo (Guy et. al., 2002; 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 a necessidade de um grande esforço para a melhoria das condições das áreas urbanas (Couch et al., 2003, Carmona et al., 2003).

Apesar de uma grande variação na literatura geral acerca da denominação das estratégias relacionadas com a superação das condições de declínio urbano, para efeito desta tese será considerado o termo Regeneração Urbana para designar o conjunto de políticas orientadas para este fim.

2.3 Regeneração Urbana

A Regeneração Urbana apresenta-se como um referencial de 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).

As políticas de regeneração desenvolvidas num significativo número de cidades (particularmente na Europa e América do Norte) são marcadas por uma série de diferenças em relação às estratégias propostas e às formas de implementação. (Zancheti, 2000) Os grandes elementos diferenciadores destas estratégias de intervenção parecem ser o programa de intervenção, o tempo de implementação e o nível e forma de participação dos diversos actores envolvidos. Hoje a estratégia de regeneração urbana é estabelecida como um processo, mais do que um projecto ou programa com limitação temporal. Em todas as estratégias percebe-se uma tendência na diversificação dos actores envolvidos (públicos e privados) e nas formas de negociação e contratos entre os mesmos (Hall e Hickman, 2002).

Existe de uma forma geral um grande capital de conhecimentos acumulados em relação ao diagnóstico de problemas e identificação de objectivos no âmbito das políticas de regeneração; o desafio actual parece ser o de trabalhar ao nível dos modelos que deverão suportar tais intervenções (FEUP, 2000).

A literatura sobre estratégias de regeneração urbana está baseada sobretudo na investigação de casos específicos onde são avaliados diversos aspectos das políticas de regeneração (domínios de intervenção, resultados, impactos, formatos de programas específicos e mecanismos operacionais). Recentemente foi ampliada a produção de documentos centrados nos mecanismos operacionais (estruturas de gestão, estruturas de financiamentos, sistema de parcerias) considerando a relevância destes aspectos na efectividade da implementação das estratégias. A produção deste material foi particularmente intenso na literatura inglesa, embora

não esteja restrita à mesma, em muitos casos as avaliações estiveram baseadas em análises comparativas de diversas experiências; sendo frequente a análise comparativa de experiências desenvolvidas em diferentes países.

A análise comparativa de casos de estudos é um instrumento para a discussão das diferentes estratégias, e para a identificação de aspectos inovadores utilizados na implementação das estratégias (mecanismos operacionais). Não existe nestes documentos o objectivo de formulação de uma “Teoria da Regeneração” ou da institucionalização de estratégias e modelos que possam ser transferidos e aplicados em diversas situações (Couch et al, 2003; Trot, 2002). Assim, no âmbito desta tese, a revisão da literatura de referência é suporte para a identificação de aspectos positivos na concepção e definição das estratégias (domínios de intervenção) e dos mecanismos operacionais, compreendendo o desenvolvimento de políticas de regeneração como um processo dinâmico e de particular relação com o contexto de intervenção (ver figura 2.1).

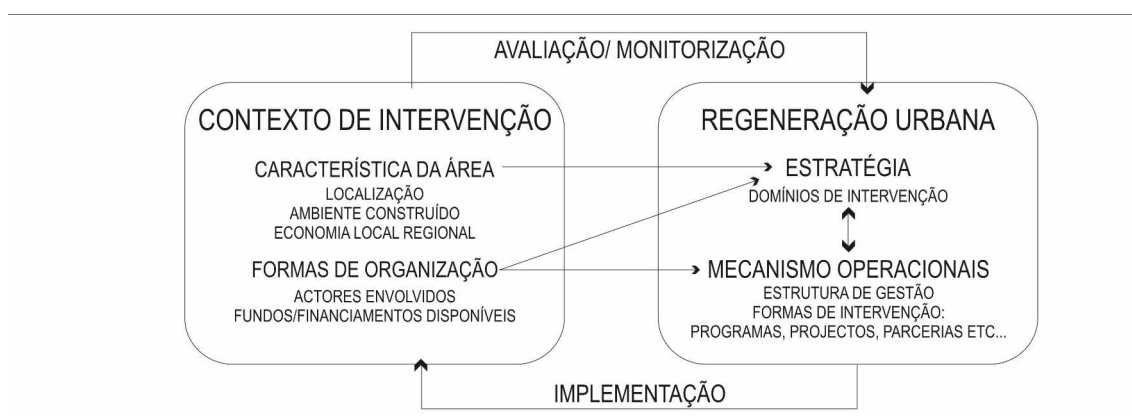


Figura 2.1: Processo de Regeneração Urbana

2.3.1 Estratégias de regeneração

As estratégias de regeneração são caracterizadas de uma forma geral por um conjunto de acções em diversos domínios de intervenção, constituindo mais do que um simples programa de renovação física, e considerando questões sociais, económicas e ambientais de maneira multi-sectorial e 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 planeamento da cidade existente.

Evans e Dawson (1994) sistematizam de forma simplificada um conjunto de domínios de intervenções principais a serem considerados nas políticas de regeneração urbana, nomeadamente a acessibilidade, o uso e ocupação do solo, as actividades económicas, o desenho urbano, o reforço da segurança e a gestão local; dentro destes domínios estratégicos o

autor definiu os objectivos mais relevantes. Nesta estrutura há uma desvalorização da componente social, bastante reforçada em áreas onde o declínio físico estava relacionado com o empobrecimento da população e a desactivação das actividades económicas, característico por exemplo das áreas industriais deprimidas (Carley et al., 2003; Trot, 2002).

Quadro 2.1: Domínios de Intervenção das políticas de regeneração nas áreas centrais

ACESSIBILIDADE

- Reforço da acessibilidade das áreas centrais através de sistemas de transportes colectivos integrados e eficientes
 - Valorização dos pedestres e ciclistas em detrimento aos carros
-

USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

- Diversificação e mistura de usos;
 - Repovoamento e adensamento habitacional
 - Diversidade social
-

ACTIVIDADES ECONÓMICAS

- Readequação das actividades retalhistas para competir com os centros comerciais periféricos
 - Exploração nos avanços das tecnologias de telecomunicações
 - Promoção de atracções artístico-culturais e eventos cívicos
-

DESENHO URBANO

- Desenvolvimento de um desenho urbano adequado
 - Respeito ao contexto e ao património histórico
 - Mobiliário urbano, arborização e sinalização bem projectados e posicionados
 - Desenvolvimento de um "desenho urbano" promotor de Segurança
 - Medidas redutoras de tráfego
 - Enfatizar o espaço público
-

REFORÇO DA SEGURANÇA

- Promoção de usos-mistos encoraja o auto-policiamento
 - Promoção de clientela diversa
 - Melhoramentos na iluminação pública
 - Adequação do desenho Urbano
-

GESTÃO

- Envolvimento de uma maior diversidade de actores sociais e dos seus órgãos representativos;
 - Elaboração de um Plano estratégico prevendo projectos de melhoria de acessibilidade, melhoria e manutenção do ambiente físico, desenvolvimento de actividades económicas, de informação, segurança, promoção de eventos de marketing;
 - Incentivos fiscais e legais à atracção de empresas, manutenção do ambiente construído público ou privado
 - Criação da figura do administrador do centro
-

As iniciativas de regeneração assumem características particulares relacionadas com as características da área de intervenção. Couch et al.(2003) a partir da avaliação de uma série de experiências procurou identificar similaridades e diferenças entre as actividades económicas propostas nos programas de regeneração relacionando-as com as características específicas das áreas (localização geográfica, circunstância física e situação económica). Concluiu que:

- A localização tem um forte impacto sobre a capacidade de regeneração de áreas específicas. Localizações periféricas limitam a implementação de estratégias orientadas a ampliação das condições de competitividade, uma vez que os programas funcionais inclusos

neste tipo de estratégia (actividades relacionadas a cultura, turismo e lazer) requerem bons níveis de acessibilidade;

- As características físicas do edificado e da paisagem mostram diferentes potenciais para a regeneração; em alguns casos a existência de valor patrimonial no edificado e na paisagem foram factores valorizados, em outros a regeneração esteve relacionada com a renovação completa a partir da remoção dos conteúdos pré-existentis e da implementação de novas infra-estruturas.

- As características particulares da história e da estrutura da economia local têm uma relevante influência na determinação da natureza do desenvolvimento futuro. A racionalidade da regeneração está frequentemente pautada em termos económicos, sendo a reestruturação económica um pré-requisito necessário para a transformação física do ambiente construído. A concentração de pobreza em muitas das áreas de declínio urbano torna crucial o fortalecimento das políticas sociais, orientadas a melhoria das condições de emprego e habitação.

Ao mesmo tempo, os interesses políticos desempenham um papel fundamental na definição da estratégia local; com a emergência de posturas mais orientadas à competitividade (projecção regional, nacional e internacional da área a partir da inserção de actividades “modernas”) e posturas mais orientadas à coesão social (apoio ao desenvolvimento económico da população local). Brindey (citado por Carmona et al., 2003) relaciona o nível de prosperidade das localidades e o posicionamento político frente ao funcionamento do mercado como factores condicionantes do aparecimento de diferentes estilos de políticas locais (ver quadro 2.2).

Quadro 2.2: Tipos de planeamento

Nível de prosperidade local	Atitude frente ao funcionamento do mercado	
	Crítica: reparação dos desequilíbrios e desigualdades criadas pelo mercado	Reforço: correcção das ineficiências enquanto suporte ao processo do mercado
(1) - Áreas de expansão – Com problemáticas menos acentuadas	1. Regulative Planning Abordagem tradicional que através da regulamentação do direito do desenvolvimento da propriedade procura alcançar os objectivos pré-estabelecidos.	2. Trend planning Abordagem de Mercado. O planeamento é utilizado como um meio de facilitar as acções do mercado.
(2) –Áreas Marginais Concentração de problemas urbanos com potencial interesse do mercado	3. Popular Planning Abordagem direccionada para alcançar os objectivos estabelecidos pela população local, através da participação pública e envolvimento directo da comunidade. Esta abordagem combina intervenção directa do estado.	4. Leverage Planning Utilização de financiamentos do sector público para estimular investimentos em áreas de mercado fraco, através da implantação de Sociedades de Desenvolvimento Urbano.
(3) - Áreas de abandono Amplios problemas urbanos e desinteresse do mercado	5. Públic-investment Planning (Planeamento de Gestão e Investimentos Públicos) Investimentos públicos directos em áreas onde as problemáticas são intensas e os investimentos privados são improváveis.	6. Private Management Planning Planeamento de Gestão Privada Abordagem que reforça a gestão o controle privado de amplas áreas, a partir de altos níveis de subsídios.

Fonte: Brindey (citado por Carmona et al., 2003, p. 24)

As áreas centrais representam na maioria dos casos situações privilegiadas em termos de localização urbana e paisagem edificada. Tal situação aumenta o potencial interesse de investimento nestas áreas por parte dos sectores privados. Este potencial vem sendo bastante explorado na concepção das estratégias de regeneração.

O diferencial da paisagem e das edificações aparece como um potencial reforçado como um valor cultural, social e económico (Bouché, 2000). Zancheti (2000) aponta como grandes beneficiários económicos deste processo de valorização nas áreas centrais o sector terciário moderno e o sector imobiliário.

Por outro lado, essas áreas apresentam problemáticas recorrentes como o abandono da população residente e de grupos significativos de actividades e a crise do comércio tradicional. Tais problemas favoreceram o declínio físico, o esvaziamento das estruturas edificadas, a redução da procura por novas moradias e o baixo interesse dos sectores privados em promoverem novos investimentos. Muitas acções desenvolvidas por políticas de regeneração procuram centrar-se na resolução destas problemáticas específicas.

A coordenação e a coerência (física e temporal) entre o conjunto de intervenções são os maiores desafios colocados ao planeamento na definição de estratégias de regeneração. Nestas políticas há grande relevância da programação de actividades (articulação de diferentes programas de financiamento e acções de mais longo prazo) e da determinação de limites ou lógicas territoriais. A consecução destes objectivos está particularmente relacionada com a efectividade dos mecanismos operacionais desenvolvidos no âmbito destas estratégias. Pode-se afirmar que há uma forte relação entre a definição dos domínios de intervenção e os mecanismos operacionais (ver figura 2.1).

Numa análise conjunta de várias experiências de Regeneração Urbana desenvolvida na Europa, Couch et al.(2003) identifica como pontos emergentes das novas agendas de regeneração:

- A importância da Economia Global na abordagem de regeneração da cidade ou região;
- A necessidade de promover uma imagem atractiva da área;
- A crescente competição entre cidades e regiões;
- A integração dos objectivos das políticas de sustentabilidade nos programas de regeneração;
- A necessidade de reforçar a inclusão social e encorajar o capital social;
- O potencial da renovação a partir de acções culturais;
- Os benefícios de ligar novas indústrias com instituições de ensino e pesquisa.

2.3.2 Mecanismos operacionais

Embora exista uma busca pela “estrutura de gestão ideal” para a implementação de estratégias de regeneração, a análise de diferentes experiências mostra que existe uma imensa

diversidade de modelos de organização e articulação entre as diversas instituições envolvidas (Couch et al., 2003). A gestão das políticas de regeneração está amplamente relacionada com as estruturas políticas de diferentes níveis de governo e de diferentes atribuições (nomeadamente, as funções administrativas e financeiras).

No âmbito das políticas de regeneração foram desenvolvidos arranjos institucionais bastante inovadores, produto da articulação intra e inter-institucional (entre entidades públicas), de interessantes esquemas parcerias público-privadas, da ampliação da participação da população e dos agentes locais e da flexibilização dos financiamentos (Bouché, 2000; Guy et al., 2002). Os arranjos institucionais desenvolvidos ilustram uma variedade de modelos, onde são as atribuições e participações dos actores são consideravelmente diferentes.

Actores envolvidos/Estruturas de gestão

As políticas de regeneração são marcadas pelo envolvimento de diferentes escalas de poder (central, regional e local) organizados sobre diversas formas e diferentes níveis de partilha de atribuições. No caso europeu, as intervenções foram essencialmente promovidas pelo poder público; no caso americano, em diversas situações, a iniciativa do desenvolvimento de acções de regeneração partiu de actores privados. Algumas características identificadas no contexto de intervenção são relevantes para o processo de mobilização inicial (Trot, 2002; Bouché, 2000):

- A importância de um grande interesse político local (a partir de um grupo ou de uma personalidade política forte) para conduzir o processo;
- A existência de uma sociedade civil organizada (agentes locais articulados);
- A disponibilidade de fundos e de estruturas de gestão financeira para assegurar a implementação de propostas e planos.

De uma forma geral a implementação da estratégia de regeneração é favorecida pela existência de uma autoridade central que tenha poder e força para desenvolver um conjunto de políticas e processos de regeneração e para criar um contexto estratégico, onde uma estrutura local de igual poder e força possa criar e utilizar os mecanismos para atingir objectivos locais (Couch et al., 2003).

A participação dos governos centrais ou regionais está relacionada com os modelos institucionais vigentes, a relação entre estas instâncias e as estruturas locais, e aos níveis de descentralização do poder, isto é da autonomia do poder local. A força da participação regional está relacionada com a existência no contexto institucional de uma autoridade a esse nível de grande força, o que acontece por exemplo na Alemanha e na Bélgica. De uma forma geral, os governos centrais/regionais estão particularmente relacionados com a distribuição dos orçamentos e com a formulação das directrizes gerais das políticas de regeneração. A força do poder central/regional no processo de regeneração é variável, em algumas situações

desempenham papéis chave, em outras, foram arquitectos das políticas e das estratégias de intervenção, incluindo o financiamento.

Carley et al. (2003) aponta a relevância do desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão que estaria relacionada com a articulação dos esforços dos diferentes níveis de poder envolvidos nas intervenções. Para uma abordagem estratégica as inovações são requeridas principalmente a nível das políticas nacionais, que deveriam:

- Estabelecer a superação das condições de declínio e a regeneração como um objectivo nacional;
- Integrar os eixos das políticas nacionais e encorajar o uso flexível dos principais fundos e financiamentos;
- Distribuir recursos suficientes para os investimentos locais, das escolas ao transporte público;
- Desenvolver um controle central dos níveis regional, urbano e local.

Por outro lado, a modernização das estruturas locais é outro factor relevante apontado como condição para a construção de políticas mais adaptadas ao contexto local e para maior sustentabilidade dos recursos investidos no âmbito de programas de regeneração de duração temporal limitada. Hall e Mawson (1999) identificam alguns desafios institucionais para as estruturas locais:

- Aprender a engajar-se com o governo central e suas diversas agencias no desenvolvimento das prioridades das políticas locais;
- Orientar as políticas e programas das organizações locais e nacionais para as questões de regeneração;
- Sustentar parcerias estratégicas por longo prazo com os agentes locais;
- Facilitar o envolvimento da população mais carente e da comunidade no desenvolvimento e implementação dos projectos de regeneração;
- Criar mecanismos inovadores para conduzir financiamento privado para os projectos de regeneração.

A gestão da estratégia de regeneração sugere uma abordagem mais integrada que as práticas tradicionalmente desenvolvidas nas instituições administrativas (Centrais/regionais e locais) existentes. A grande relevância da integração de uma série de acções no desenvolvimento de projectos, põem em causa a capacidade das instituições existentes e a necessidade de criação de instituições específicas para a gestão de programas e do processo de regeneração (Basset, 1996). Num significativo número de experiências a concepção e a gestão das estratégias de regeneração estiveram baseadas na criação destas “agências de regeneração”, constituídas por um significativo grupo de actores (Couch et al., 2003).

Os diversos modelos de “agências de regeneração” apresentaram características diferenciadas, como por exemplo a relação de proximidade com as estruturas administrativas locais, a duração temporal de sua existência e o grau de autonomia para a gestão e promoção das intervenções. Muitas “agências de regeneração” estiveram relacionadas com programas específicos sendo desarticuladas no final das acções. Outras agências actuam ao nível do município e favorecem a ampliação da coerência das intervenções no município e na criação de uma visão compartilhada de cidade, esse é o caso particular da *Glasgow Development Agency* (GDA).

A concepção das “agências de regeneração” esteve vinculada a um consenso sobre a necessidade de parcerias multi-sectoriais no desenvolvimento de políticas de regeneração Urbana (Basset, 1996; Ball et al., 2005). Basset (1996) aponta entretanto que o termo parceria é muitas vezes sobrevalorizado, ambíguo e politizado. Muitas vezes as parcerias implementadas tiveram actuação limitada face a abordagem proposta. O sucesso da gestão e do planeamento da regeneração está relacionado a melhoria das condições de integração entre (Carley et. al, 2003):

- O desenvolvimento físico e económico e a agenda de inclusão social;
- As estratégias e visões de longo prazo e as actividades do quotidianas dos organismos de regeneração;
- As estratégias nacionais, regionais, urbanas e locais e as actividades promovidas pelas agencias e parceiros envolvidos;
- O poder local, as instituições do governo central, a comunidade, o sector voluntário, as empresas e comércio local a partir do desenvolvimento de trabalhos em parceria;
- Modernização do governo local e participação democrática (relação entre o nível da comunidade, as iniciativas de regeneração e os programas de financiamento).

Para Hall e Mawson (1999) os melhores resultados iniciais tendem a ocorrer aonde existe um equilíbrio das competências entre os governos locais e centrais, mas também um certo grau de coesão entre as autoridades locais e outros actores locais (Hall e Mawson, 1999). O equilíbrio entre os poderes central/regional e local favorecem a coerência das estratégias espaciais desenvolvidas pelos dois níveis. Nesse sentido o fortalecimento das agências de regeneração é bastante positivo, pois estas favorecem a ampliação dos níveis de coerência interna das acções e a melhor integração dos parceiros envolvidos.

Estruturas Financeiras

A implementação das políticas de regeneração caracterizou-se pela diversificação de fontes financeiras e pela consolidação de fundos integrados (particularmente adaptados para as intervenções multi-sectoriais). Além disso a importância de atrair financiamentos e investimentos privados tornou-se uma consideração central das políticas de regeneração (Guy et

al.,2002). Couch et al.(2003) identifica três fontes principais de financiamentos: os fundos públicos, os fundos participados (*mutual funds*) e os fundos comerciais.

Fundos públicos

Representam na maioria dos casos, a maior fatia dos investimentos envolvidos nas políticas de regeneração. Estes fundos são na maioria dos casos aplicados em aspectos dos projectos de natureza não comercial, tais como: melhoria das infra-estruturas, autorização das propriedades (*land clearance*), investimentos em redes de transportes, benefícios sociais para a população residente (Guy et al., 2002).

Fundos participados (*Mutual funds*)

São na maioria dos casos provenientes de instituições financeiras, de natureza pública. O modelo francês constitui um exemplo, onde esses fundos cobrem a grande parcela dos investimentos envolvidos nas políticas de regeneração. A *Caisse de Dépôts e Consignations* é um organismo financeiro público que intervém no financiamento de acções urbanas e no âmbito da habitação orientados à populações mais carentes, com taxas de juros privilegiadas (Bouché, 2000). Uma das vantagens deste modelo de financiamento é a estabilidade e constância da disponibilidade de recursos. Os fundos públicos, ao contrário, estão muitas vezes vinculados a um programa específico de duração temporal limitada, que condiciona a sustentabilidade do processo de regeneração.

Outras agências que tem feito contribuições significativas são as Câmaras de Comércio locais. Embora constituam o sector privado, a participação das câmaras de comércio em várias experiências não esteve relacionada com a obtenção de ganhos financeiros directos, mas ao interesse de assegurar melhores investimentos e clima comercial para os negócios como um todo (Guy et al.,2002).

Fundos Comerciais

Os fundos comerciais, relacionados com os investimentos do sector privado, são principalmente orientados para áreas que já concentram significativa força económica. A captação de recursos privados nas áreas com dificuldades económica é bastante limitada. É necessário grande investimento público para assegurar o interesse dos investidores privados em projectos de risco (Couch et al., 2003; Guy et al., 2002). Estes investimentos estão relacionados com o interesse em consideráveis retornos e onde os riscos sejam reduzidos pela acção de parcerias com actores públicos e outras organizações. A participação privada vem sendo bastante encorajada (Adair et al., 2003; Guy et al.,2002).

Na prática a inserção de recursos privados está particularmente relacionada com os objectivos de competitividade. O interesse de investimento privado está limitado a sectores específicos da cidade. Desta forma a participação dos sectores privados tem impacto limitado nas políticas de regeneração urbana na cidade como um todo (Adair et al., 2003; Guy et al.,2002).

A estabilidade na direcção da gestão, a disponibilidade de financiamentos e a coerência dos investimentos são aspectos relevantes na garantia do sucesso das políticas de regeneração (Couch et al.,2003; Guy et al.,2002).

Embora exista uma crítica ao investimento público nas políticas de regeneração, por ser considerado uma espécie de subsídio ilegal que favorece uma competição injusta com outros sectores da cidade, a superação do declínio urbano está relacionada com um forte investimento público (Couch et al., 2003; Healey,1992). Os investimentos públicos nestes sectores contribuem para a redução dos custos indirectos produzidos pelo modelo de crescimento difuso e para a manutenção do património das cidades. O desenvolvimento da regeneração das áreas existentes é visto como solução para o desafio fundamental de acomodar uma população crescente através de formas de habitação e transportes mais sustentáveis que as praticas de suburbanização anteriormente desenvolvidas⁴. As estratégias particularmente relacionadas ao reforço da função residencial são discutidas a seguir.

2.4 A estratégia residencial na regeneração urbana

O benefício do aumento do número de residentes é amplamente reconhecido como um relevante apoio à consecução global de objectivos sociais, económicos e ambientais proposto no âmbito das estratégias de regeneração⁵.

O reforço da habitação em localizações centrais reflecte uma agenda de planeamento global que visa produzir ambientes mais sustentáveis através de maiores densidades, usos mistos e readaptação das condições de mobilidade com a redução da dependência do automóvel (Carmona et al., 2003).

As práticas de promoção de habitações através da regeneração apresentaram um desenvolvimento considerável ao longo dos últimos 30 anos. As principais razões desta evolução foram as intervenções públicas significativas, incentivos financeiros específicos, acções de urbanização coordenadas e adaptação do aparato legislativo (Heath, 2001). Dentro de varias estratégias residenciais desenvolvidas no âmbito da regeneração das áreas centrais podem ser identificadas uma série de abordagens inovadoras que vêm contribuindo para o aumento da capacidade de habitação nestas áreas⁶.

As estratégias residenciais concebidas para áreas centrais foram na maioria dos casos complementares a um extenso programa de intervenção e assumiram formas bastante diferenciadas, particularmente relacionadas com o contexto de partida (problemas e oportunidades) e com as estratégias globalmente definidas para área. Entre várias acções identificadas nas estratégias de regeneração pode-se destacar:

⁴ Em White Paper (2000) referido por Carmona et al. (2003).

⁵ Conclusões dos documentos URBED (1998) e Urban Task Force (1999) referidas por Couch et al.(2003).

⁶ Identificadas no URBED (1998) como refere Carmona et al. (2003).

- Renovação do stock de habitação social existente;
- Construção de novas unidades e reabilitação do stock existente para fins sociais (arrendamento e venda social);
- Apoio aos proprietários locais para a melhoria das habitações;
- Incentivo ao investimento do sector privado na construção de novas unidades, reabilitação das unidades existentes e reconversão do stock edificado desocupado (estruturas comerciais, antigas indústrias, armazéns).

Os mecanismos operacionais desenvolvidos no âmbito destas acções assumiram características bastante particulares (específicas para cada experiência, relacionados com as características institucionais locais, com a natureza dos financiamentos e com o sistema de planeamento). Embora não existam “modelos de estratégias residenciais” podem ser diferenciadas características mais gerais relativas a dois processos: o reforço da habitação social e o reforço da habitação privada. Considerando a particular influência do modelo francês no caso de Fortaleza, os mecanismos operacionais franceses relativos às estratégias residenciais serão discutidos na secção 2.5.

Reforço da habitação social

Observa-se como tendência geral uma aproximação da provisão da habitação social das políticas de planeamento local, uma vez compreendida a dimensão deste problema (que ultrapassa a entrega de individual da moradia) e as novas abordagens de planeamento (desenvolvidas a partir de intervenções multi-sectoriais de base territorial). De uma forma geral esta aproximação aponta para o desenvolvimento de diferentes meios, instrumentos e, mesmo, agentes de intervenção e, por isso fazem apelo a saberes, competências e técnicas distintas (Conceição, 1997).

Em áreas centrais onde eram concentradas diversas problemáticas relacionadas com as condições físicas das habitações e as carências sociais, nomeadamente acentuadas taxas de desemprego, os programas de habitação social assumiram um papel relevante no processo de regeneração (Carley et al., 2003). Em muitos casos, nomeadamente em Inglaterra, estas áreas já concentravam grande stock de habitação social. Cameron e Doling (1994) assumem que existe um grande vínculo entre habitação, emprego e *empowerment* da comunidade. De uma forma geral as experiências sugerem que a regeneração e o *empowerment* das comunidades são mais bem sucedidos quando as estratégias estão baseadas na provisão de habitação.

As estruturas que deram suporte as políticas de habitação social tiveram características bastante particulares em cada país, fundamentalmente visavam facilitar o acesso à habitação dos grupos menos favorecidos. Actualmente identifica-se como tendência geral o fortalecimento de instituições sem fins lucrativos como operadoras das políticas de habitação social, responsáveis pela construção e gestão do stock imobiliário social, como por exemplo, *Habitation à Loyer Modéré* (HLM) em França, *Registered Social Landlords* (RSL) em Inglaterra e *Housing*

Association na Escócia. A actuação das *Housing Association* na Escócia é particularmente inspiradora; participam directamente da construção e da reabilitação das habitações existentes e se impõem como actores centrais na recuperação dos sectores urbanos em declínio (ver quadro 2.3). Estas instituições apresentam como característica a autonomia em relação aos poderes locais, que passam a desempenhar funções mais estratégicas (Masboungi, 2001).

Quadro 2.3: Atribuições e condições de operacionalidade das *Housing Association*

Atribuições da *Housing Association*

- Asseguram o controle das obras das operações dentro do perímetro de intervenção;
 - Comandam os estudos de concepção e de programação;
 - Mobilizam os financiamentos;
 - Assumem a gestão dos arrendamentos e de algum dos equipamentos e a comercialização dos imóveis;
 - Participam das acções de promoção, animação e desenvolvimento local.
-

Condições de Operacionalidade

- São regulamentadas e financiadas pela *Scottish Home*, agência nacional para a habitação na Escócia;
 - O acesso aos fundos obrigam as associações locais a tornarem-se competitivas face ao sector privado e adoptar modos de gestão rigorosos, utilizados no mercado;
 - Tendem a se profissionalizarem e se estruturarem dotando-se das competências necessárias para fazer face às complexidades crescentes de sua missão (dispõem na maior parte das vezes de uma equipe pequena profissional permanente que asseguram a missão de coordenação e condução dos projectos).
-

Fonte: Adaptado a partir de Masboungi (2001), *Fabriquer la ville, outils et méthodes: lés aménegeurs proposent*, p.151-153.

O poder local mais do que gerir e construir novas habitações sociais deve assumir, sobretudo uma função estratégica, isto é identificar necessidades e procura por habitação, encorajar métodos inovativos de provisão de habitação por outras instituições, e ampliar a coerência com intervenções em outros sectores e com as políticas do governo central⁷.

As instituições de habitação social (normalmente instituições sem fins lucrativos) estiveram num significativo número de experiências, participaram na constituição das agencias de regeneração (estruturas normalmente criadas para a discussão e implementação das acções propostas no âmbito das políticas de regeneração). Desta forma, as instituições de habitação foram muitas vezes beneficiadas por fundos integrados de regeneração e participaram de forma activa nos programas de regeneração, em muitos casos, favoreceram a aproximação da comunidade local na discussão da proposta global de regeneração.

Os programas de habitação desenvolvidos no âmbito da regeneração têm desempenhado um papel relevante na retenção da população empregada na área e na estabilidade das comunidades, que vai além dos impactos físicos gerados pela melhoria das condições de habitação, onde a ênfase deve estar mais no planeamento da gestão de conteúdo habitacional a longo prazo, do que na renovação de curto prazo (Trot, 2004; Carley 2003; Hall e Mawson, 1999). Um aspecto relevante da gestão de arrendamentos (parcialmente subsidiados) promovida por essas instituições é o favorecimento da permanência das populações locais, que

⁷ Estratégias identificadas no *Housing White Paper*, 1987, referidas por Carmona et al., 2003.

muitas vezes são pressionadas a se deslocarem pela valorização comercial das propriedades ocasionadas pelos processos de regeneração. Esses financiamentos são muitas vezes concebidos e financiados pelo governo central e operados por instituições locais, articulados a um conjunto de intervenções de apoio social (Carmona et al., 2003).

As intervenções no âmbito da habitação não podem estar restritas ao âmbito de programas de regeneração com duração temporal limitada. Embora a principal atribuição das instituições de habitação social seja a provisão e gestão da habitação, a efectividade de sua actuação em áreas de declínio económico está relacionada a um envolvimento com outras actividades e com outros actores afim de assegurar estabilidade financeira e não apenas benefícios relacionados a habitação (Trot, 2002; Carley et al., 2003).

Além da actuação e participação de instituições específicas, o apoio às comunidades locais foi muitas vezes favorecido pela disponibilidade de financiamentos específicos para a reabilitação das edificações que estiveram coordenados temporalmente e espacialmente a um programa mais significativo de intervenções. Em outros casos o apoio à população local foi viabilizado a partir de parcerias com sectores privados, que apoiados pelo poder público, desenvolveram habitações parcialmente subsidiadas.

No âmbito das políticas de Regeneração Trot (2002) aponta como questões essenciais a sustentabilidade das acções centradas na habitação social:

- Diversidade: garantir uma diversidade de opções para os residentes em termos de oferta residencial e condições de propriedade e acesso a moradia;
- Flexibilidade: Oferecer aos residentes possibilidades de manutenção e participação na vida comunitária, bem como criar oportunidades de adaptação de sua residência (das condições físicas através de reforma e das condições de propriedade, através de futuras negociações;
- Conexão: Assegurar que os novos residentes sejam atraídos por um interesse na área como um todo e não na unidade residencial individualmente;
- Desenvolvimento da Comunidade: Reforçar e envolver a capacidade dos residentes em avaliar suas prioridades e desenvolver soluções;
- Desenvolvimento Económico: trabalhar em parceria com outras agências para reduzir a utilização de recursos locais; ajudar a expansão de actividades; facilitar o apoio aos residentes a conquistar áreas envolventes que são economicamente mais activas;
- Trabalho em parceria: Em primeiro lugar reconhecer o papel central dos residentes como participantes na definição de problemas e prioridades, no desenvolvimento de soluções e no acompanhamento da implementação. Em segundo lugar reconhecer a relevância da instituição de habitação social juntamente com outros actores (dos sectores sociais e comerciais locais) em coordenar as acções;

- Aprender com outras experiências: envolvimento com membros de outras intervenções (de nível estratégico e operacional) para avaliar a efectividade das intervenções e expandir as opções.

Reforço da habitação privada

Nos últimos 25 anos tem sido fortalecido o desenvolvimento de políticas de requalificação das áreas centrais baseados na aposta de combinação do reforço das funções económicas estratégicas, dos serviços muito especializados das empresas, a presença de zonas comerciais e de lazer e de empreendimentos residenciais (*gentrification*). As políticas de habitação nas áreas centrais foram bastante afectadas pela redução do papel do sector público. Uma resposta tem sido procurar envolver o sector privado no desenvolvimento de habitação nestas áreas (Cameron, 1992).

O planeamento é provavelmente a mais importante forma através da qual as políticas públicas podem afectar o mercado da habitação, entretanto, o governo pode também actuar através de uma multiplicidade de outros instrumentos políticos como intervenções nas regulamentações e intervenções fiscais através de taxas privilegiadas e subsídios (Heath, 2001). O desafio do planeamento é justamente contribuir para a criação de condições sobre quais a população seja atraída por localizações sustentáveis (Carmona et al., 2003). Os programas de regeneração são em muitos casos orientados neste sentido.

No Reino Unido, Cameron (1992) identifica dois tipos de envolvimento dos sectores privados relacionados a características específicas das áreas centrais:

- Nas áreas centrais de forte componente residencial através da construção de novas habitações em terrenos públicos e renovação das habitações públicas degradadas. Em ambos os casos a habitação produzida era normalmente vendida e de baixo custo, o que permitia o acesso da população local;

- Em áreas não residenciais, normalmente na fronteira dos centros principais (próximo a frentes de águas ou em antigas áreas portuárias ou industriais) através de novas edificações ou da reconversão de escritórios e armazéns. Normalmente de alto padrão não acessível a população local.

Na maioria dos casos a produção da habitação privada aconteceu quando já existia valorização imobiliária, induzida pelo investimento público. Frequentemente, os benefícios da intervenção foram incorporados pelos proprietários e pelos empreendedores destas novas unidades residenciais.

Em algumas experiências a actuação pública desempenhou um papel relevante no desenvolvimento de esquemas de parceria, que objectivavam um maior envolvimento do sector privado no processo global de regeneração. O grande desafio na concepção das parcerias é a busca da partilha dos riscos dos investimentos iniciais e dos benefícios entre o poder público e

privado a partir de instrumentos operativos, particularmente desenvolvido no contexto inglês (Godfrin, 2001).

A experiência de Merchant City, em Glasgow representa uma experiência de sucesso, reconhecida por diversos autores (Jones et al., 1992; Spaans, 2004) tanto por seu impacto físico na transformação da área como também pelo complexo esquema de parcerias entre actores públicos e privados, coordenados pela *Glasgow Development Agency*, orientados para a promoção de habitação privada (ver quadro 2.4).

Quadro 2.4: Característica do processo de Regeneração em Merchant City

Características da área:

- Concentração de grande quantidade de armazéns de tabacos que foram esvaziados com a transferência das actividades de armazenamento para regiões periféricas;
- Grande quantidade de propriedades pertencentes ao poder local, reduzida população residente.

Operador

Glasgow Development Agency-

Agência de desenvolvimento pára-públicas ou com status de sociedade anónima criadas sobre o governo conservador de Margaret Thatcher.

Atribuições do Operador

- Gozam de uma grande autonomia e detém largo poder de intervenção fazendo às vezes do urbanismo, do desenvolvimento imobiliário, ambiente, desenvolvimento económico e social (Masbourgi, 2001).
 - No caso local, a agência de regeneração teve um papel central: promoveu iniciativas privadas de pequena escala (principalmente habitação privada) coordenadas com melhoria dos espaços públicos e criação de equipamentos relacionados a temática da cultura (Spaans, 2004).
-

Objectivos:

- Criação de interesse do mercado;
 - Desenvolvimento de propriedades vazias;
 - Encorajamento ao crescimento das actividades económicas (Jones et al., 1992).
-

Estratégia residencial (orientada à habitação privada)

- Identificação e utilização das edificações públicas (propriedade do poder local) compatíveis para a reconversão funcional;
 - Estabelecimento de subsídios público (propriedades e financeiros) aos investidores privados como ponte para a competição no mercado (valor fixo por cada unidade convertida);
 - Desenvolvimento de um controle de planeamento positivo apropriado para a área central com a flexibilização dos regulamentos para as edificações, avaliados de acordo com situações específicas;
 - Transformações da Legislação Urbanística (entrega de novos critérios de planeamento para determinar adaptabilidade social e ambiental).
-

Em muitos casos as intervenções públicas em áreas centrais incentivaram a substituição da população local e o desenvolvimento do mercado de habitação privado de alto padrão, caracterizando um processo reconhecido como *gentrification*⁸. (Cameron, 1992; Atkison, 2004). Este fenómeno é principalmente identificado nas grandes cidades (Londres, Nova York) embora não esteja restrito a estas (Bailey e Robertson, 1997). Esta estratégia foi originalmente utilizada nos Estados Unidos nos anos setenta, em experiências como as de Boston e Baltimore, e no Reino Unido nos anos oitenta. Em alguns casos os investimentos privados foram condicionados por um elevado prestígio adquirido pelas áreas objecto da regeneração, sem que tenha existido

⁸ O termo passou a ser utilizado no Reino Unido nos anos 60 com a reabilitação de antigas áreas residenciais das zonas centrais, especialmente em Londres, resultando na transformação das classes ocupantes

uma actuação pública mais específica para o reforço da habitação, como é o caso do bairro Marrais, na França (Aguiar, 1993).

Na prática o processo de elitização dos sectores centrais foi particularmente intenso nos centros das cidades de grande visibilidade (Londres, Nova York, Paris) ou em experiências marcadas por profundas transformações estruturais (Baltimore, Boston). A partir da revisão da literatura pertinente Atkison (2004) procurou identificar os impactos positivos e negativos relacionados com a *gentrification* (ver quadro 2.5).

Quadro 2.5: Impacto nas comunidades das políticas baseadas nas estratégias de *Gentrification*::

Positivo	Negativo
Estabilização das áreas em declínio;	Conflito nas comunidades originais;
Aumento do valor das propriedades;	Perda das habitações subsidiadas;
Redução das taxas de desocupação;	Propriedade especulativa insustentável (aumento do valor das propriedades);
Aumento da arrecadação fiscal;	Aparecimento de sem-abrigo;
Encorajamento e aumento da viabilidade de futuros desenvolvimentos;	Transferência das funções industriais e comerciais;
Redução do crescimento periférico;	Aumentos dos custos e mudanças nos serviços locais;
Aumento do <i>mix</i> social;	Sub ocupação das edificações e perda da diversidade social;
Redução das taxas de crime;	Transferência da população pelo aumento dos arrendamentos;
Reabilitação das propriedades com e sem o subsídio público;	Transferência e procura por habitação nas áreas pobres da envolvente (segundo custo psicológico da transferência de população)
	Custos psicológicos secundários do deslocamento

Fonte: Atkinson, 2004

Por outro lado, as políticas de recuperação de tecidos existentes revelaram em várias experiências o insucesso da exclusiva intervenção pública. A inserção de habitação social, empregos e equipamentos sociais não conseguiram resolver problemáticas locais quando não existiu atracção de investimentos privados (Carmona et al., 2003). Existe claramente, por traz das intenções do planeamento a necessidade de uma procura por desenvolvimento, que pode ser expressa por potencialidades físicas, económicas ou sociais identificadas na área de intervenção.

O grande desafio que se coloca na concepção de estratégias residenciais é a consecução simultânea do apoio à população local e o desenvolvimento económico, no fundo estão em jogo o equilíbrio entre a coesão social e a competitividade (Atkinson e Kintrea, 2002). Em teoria, a mistura social é assumida como objectivo por grande número de experiências. Na prática, na maioria dos casos predominou uma das tipologias, ou social, ou privada. A estratégia residencial é parte de uma proposta global de regeneração e o seu sucesso está em grande parte relacionado com uma coerência do padrão de habitação e o programa proposto para a área. A mistura social está relacionada em grande parte com um programa de actividades diversificado que favoreça a produção de diferentes tipos de emprego (Carley et al., 2003; Trot, 2002).

A evolução dos mecanismos operativos para a implementação da estratégia (tanto da habitação privada como da habitação social) é outro aspecto decisivo no aumento da coerência e

sinergia com o conjunto de acções desenvolvidas. De uma forma geral a emergência de instituições locais autónomas tem favorecido a coerência dos investimentos e aumentado a efectividade das parcerias (Atkinson e Kintrea, 2002). Fica claro que o reforço da habitação é dependente do interesse público, mas é claramente favorecido pela participação efectiva da população local (no caso da habitação social) e dos investidores (no caso da habitação privada). No quadro 2.6 estão sistematizadas diferenças entre o reforço da habitação social e o reforço da habitação privada discutidas nesta secção.

Quadro 2.6: Análise comparativa entre as diferentes estratégias de habitação.

Característica das estratégias	Características das áreas implementadas	Características da actuação pública	Possíveis Resultados
Reforço da habitação Social	- Tecidos com grande problemas sociais, grande conteúdo de habitações sociais; - Envelhecimento do edificado, e baixa capacidade dos proprietários.	- Oferta de financiamentos parcialmente subsidiados; - Programas de regeneração particularmente orientados a renovação das habitações sociais; - Incentivo a produção privada (cessão de terras, propriedades, subsídios)	- Manutenção da população no local. - Estabilidade e desenvolvimento económico das populações locais.
Reforço da habitação Privada	- Áreas com grandes taxas de desocupação de estruturas comerciais e outros tipos de edificação (armazéns, antigas fábricas) - Frentes de água, antigas áreas industriais - Localização privilegiada (no contexto urbano e Regional)	- Criação de condições de interesse dos investidores e da população: investimento em infra-estrutura, equipamentos de cultura e lazer; - Adequação das regulamentações das construções;	- Valorização comercial das propriedades em geral. - Alteração do padrão de comércio e serviços locais - Pressão para o aumento das populações locais.

2.5 Instrumentos franceses de apoio às estratégias reabilitação residencial

A Cooperação Francesa (missão de técnicos franceses vinculados ao Ministério do Equipamento Francês) desenvolve hoje no Brasil um apoio técnico à aplicação das práticas de reabilitação. Embora tenha existido uma ampla consideração no que concerne com a realidade económica, social e política brasileira e um esforço na adaptação às problemáticas particulares das áreas centrais do Brasil, existe na metodologia desenvolvida pela Cooperação uma nítida influência dos modelos de Reabilitação Urbana⁹ actualmente desenvolvidos em França.

A habitação nas áreas centrais assume uma importância crescente nos planos de urbanismo francês, estando as questões de promoção da mistura de usos e da mistura social no cerne da discussão destes planos (Bouché, 2000; Remmy, 2003). A relevância do património, reforçado cada vez mais como um valor cultural, social e económico, reforça a importância das acções de reabilitação Residencial desenvolvidas em França (Foret, 2001).

Na estrutura francesa, a habitação é de competência do estado central, enquanto que o urbanismo, o planeamento e as políticas locais são competências das instâncias locais (départments, municípios, agrupamentos de municípios). A repartição de competências entre as cidades e os estados é definida pela negociação de contratos de médio prazo que resultam em intervenções concentradas em sectores específicos a partir do apoio à edificação de habitações sociais, avaliações das necessidades e definições de prioridades em tipos de habitação e implementação dos programas locais de melhoria das habitações (Bouché, 2000; Hall e Mawson, 1999).

O ambiente do planeamento francês é caracterizado por uma tradição no desenvolvimento de uma série de instrumentos específicos para a concretização das operações urbanas (Hall e Hickman, 2002). Os instrumentos operacionais desenvolvidos no âmbito das experiências de reabilitação residencial francesas são inegáveis referências no que diz respeito à sua filosofia de negociação com os proprietários e investidores (Bouché, 2000; Remmy, 2003). A abordagem francesa está fortemente apoiada na ideia do desenvolvimento de contratos entre diversos actores e na participação da população local.

Os instrumentos operacionais têm naturezas diferenciadas; estão relacionados com contextos específicos (expansão, recuperação e renovação urbana) e favorecem diferentes formas de actuação pública e articulação entre os diferentes actores envolvidos (Hall e Hickman, 2002). Bouché (2000) diferencia a natureza dos instrumentos de acordo com a actuação pública face à atracção de parceiros; desta forma identifica instrumentos de carácter voluntário, incitativo e coercivo. No quadro 2.7 estão caracterizados os principais instrumentos.

⁹ No ambiente francês a utilização do termo Reabilitação Urbana é mais corrente; está particularmente vinculada às estratégias de reabilitação residencial dos tecidos existentes, embora envolva intervenções multi-sectoriais.

Quadro 2.7: Instrumentos operacionais de operações urbanas.

INSTRUMENTOS	
Voluntários	Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) Procedimento de intervenção pública, que implica na realização de um importante programa de equipamentos e em uma redistribuição da terra para construtores profissionais em troca (ou pelo menos parcialmente) do custo dos equipamentos. Essa ferramenta apresenta a vantagem de agrupar os três principais componentes do reordenamento: que são a regra de urbanismo, a direcção imobiliária e o financiamento. Actualmente a gestão das ZAC's são desenvolvidas por Sociedades de Economia Mista (SEM).
	Operation programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) Visa promover uma melhoria global numa escala local (bairro ou parte dele) a partir de financiamentos e incentivos, através da melhoria da oferta de moradias (de forma qualitativa e quantitativa), manutenção e desenvolvimento dos serviços da vizinhança e melhoria dos espaços públicos. Iniciada e conduzida pelo poder local, beneficia-se de subsídios do governo central para a realização dos estudos pré-liminares, concretização da operação e implementação das obras.
Incitativos	Aluguer para reabilitação. Tem como objectivo mobilizar, sem transferência de propriedade, um parque de moradias privadas e velhas, nas quais os proprietários não podem ou não querem fazer obras. Trata-se de um contrato pelo qual o imóvel é arrendado por uma duração mínima de doze anos a uma instituição sem fim lucrativo que fica encarregada de sua melhoria e de seu arrendamento a populações desfavorecidas. No final do contrato o imóvel é restituído ao proprietário que se beneficia das melhorias sem indemnização.
	Resolução de perigo Prescrição para os proprietários de obras de recuperação ou a demolição dos prédios e edifícios (públicos e privados) que possam apresentar um perigo para a segurança pública por seu estado de degradação.
Coercivos	Declaração de Insalubridade Depois de declarada a insalubridade (a qual pode ser classificada como remediável ou irremediável), é iniciado o procedimento de <i>Résorption d'habitat insalubre</i> . Tal procedimento permite a desapropriação, a demolição das edificações (após a transferência dos ocupantes), e a construção de moradias sociais notadamente nos terrenos liberados.
	Perímetro de Restauração Imobiliária (PRI) Procedimento de reordenamento restritivo que tem como objectivo a recuperação das condições de habitabilidade de um imóvel ou conjunto de imóveis.

A *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC), um dos mais conhecidos instrumentos franceses, tem implementação bastante limitada nos tecidos existentes, pois a sua viabilidade depende fundamentalmente de contrapartidas urbanísticas geradas a partir de intervenções públicas ambiciosas. Inicialmente a ZAC¹⁰ foi utilizada para empreender novas urbanizações. Mais recentemente vem sendo utilizada em operações de reestruturação urbana, caracterizadas por obras “pesadas” como no caso de Bercy e Seine Rive Gauche (Godfrin, 2001). Neste dois casos, a localização privilegiada favoreceu a reutilização e reinserção na malha urbana de áreas desactivadas (no caso de Bercy, antiga área de abastecimento da cidade; no caso do Seine Rive Gauche, grande pátio de manobras de Comboios).

No caso dos tecidos existentes são principalmente adaptados a *Operation Programmée d'Amélioration de l'Habitat* (OPAH) e o Aluguer para Reabilitação. Os instrumentos de carácter coercivos são utilizados de forma complementar a estes instrumentos para viabilizarem intervenções integradas. Um importante aspecto operacional é a possibilidade de utilização de

¹⁰ A ZAC foi criada pela lei de orientação fundiária de 1967, tendo sido aperfeiçoada por textos posteriores.

diferentes instrumentos de forma simultânea e complementar. São estes instrumentos, e particularmente a OPAH que tiveram maior influência na metodologia actualmente aplicada no Brasil. A seguir são discutidas as características particulares do Programa OPAH.

2.5.1 *Operation Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)*

A OPAH está particularmente orientada para os sectores consolidados que concentram algum valor patrimonial e onde são identificadas problemáticas como o envelhecimento da edificação e a carência de equipamentos e serviços locais (Coulon, 2001; Remmy, 2003). O programa objectiva melhorar a oferta de habitação (em particular as destinadas para arrendamento) no plano qualitativo e quantitativo e ao mesmo tempo manter e desenvolver os serviços de vizinhança.

A OPAH não é estabelecida como um projecto, mas como um processo (Coulon, 2000). A estratégia está baseada na oferta de condições privilegiadas para um sector determinado (definido principalmente a partir de estudo sobre as condições físicas e da estrutura das propriedades das edificações) num determinado período de tempo, na maioria dos casos de três anos. O incentivo da OPAH é sobretudo financeiro, mas existe também o incentivo indirecto provocado pelos trabalhos de reflexão desenvolvidos na comunidade sobre as intervenções nos espaços públicos e a na criação de equipamentos locais (Godfrin, 2001).

Nestes sectores são concedidos financiamentos, com alguma parcela de subsídios, para os proprietários residentes e para àqueles que arrendam suas propriedades (proprietários locadores), existindo uma grande preocupação na manutenção da população residente.

A abordagem de implementação deste programa está baseada em contratos, por um lado, entre a colectividade local, o estado francês e os diferentes financiadores; por outro lado, entre a colectividade local e o operador, encarregado de incentivar e fiscalizar a realização da implementação das propostas (Coulon, 2000).

A OPAH é um convénio assinado entre a prefeitura (ou o órgão competente em habitação), a Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH), o Estado, e um operador (em alguns casos essa função é exercida pela municipalidade).

No âmbito deste convénio são definidos:

- o perímetro da operação;
- os objectivos da OPAH;
- as acções a implementar, nomeadamente intervenções nos espaços públicos, nos serviços e equipamentos da comunidade e no apoio a melhoria do comércio;
- as acções destinadas a assegurarem o respeito da diversidade das populações nos bairros e manter o carácter social da ocupação;
- o montante e as condições das ajudas susceptíveis a serem outorgadas pela ANAH, pelo estado e em alguns casos pelo poder local;

- as missões do operador;
- as modalidades de implementação do operador.

O estado e a ANAH¹¹ são encarregados pela maior parte do apoio financeiro. A existência da ANAH reflecte a grande importância da reabilitação no contexto francês e a grande capacidade institucional para a promoção de intervenções com este objectivo. Actualmente seus objectivos estão principalmente relacionados com a melhoria da habitação privada e com o financiamento das operações agrupadas de reabilitação imobiliária, como é o caso da OPAH.

O poder local é responsável pela mobilização inicial e pela condução da proposta. Além disso cabe também ao poder local estabelecer a coerência entre as intervenções pontuais programadas e a estratégia global do município.

Os operadores são responsáveis pela recolha de informações dos habitantes, por suscitar as obras necessárias a empreender pelos proprietários, ajudá-los na montagem dos projectos de obras (financiamentos disponíveis, apoio técnico), detectar as habitações vagas e mobilizar os proprietários e procurar novos investidores. Estas iniciativas são chamadas de acção de acompanhamento. Os operadores são normalmente um organismo ou uma equipe de profissionais multidisciplinar, que em muitos casos se tratam de instituições sem fins lucrativos.

A implementação é desenvolvida em duas fases: pré-operacional e operacional. Na fase pré-operacional são desenvolvidas propostas e diagnósticos baseados em dois domínios: na habitação e nas acções de acompanhamento. Na fase operacional é prestada a assistência técnica individual aos proprietários (realização dos estudos técnicos e financeiros) e concretizadas as acções de acompanhamento discutidas e planeadas durante a primeira fase.

As limitações do programa estão relacionadas com a dependência de investimentos públicos directos; uma OPAH não produz os efeitos esperados na revitalização de um sector, se a ajuda pública não for compatível com o estado das edificações e com o nível de rendimento da comunidade (Godfrin, 2001). A resistência à adesão por parte dos proprietários tem sido resolvida em muitos casos com a aplicação dos instrumentos coercivos (ver Quadro 2.7).

Por outro lado a OPAH pode ser complementar a uma operação ZAC. A OPAH passa a ser uma potencial solução quando dentro de um perímetro delimitado no âmbito de uma ZAC são identificados trechos com construções antigas que mereçam ser preservadas (Coulon, 2000). No Quadro 2.8 estão sistematizadas as principais características da OPAH.

¹¹ Organismo público com autonomia financeira orientado para a reabilitação do sector de aluguer privado foi criado em 1971.

Quadro 2.8: Características da OPAH

Características das áreas de actuação	Envelhecimento das edificações Carência de equipamentos e Infra-estruturas Concentração de proprietários em dificuldades ou proprietários locadores
Características da abordagem	Participação da população local Reforço do carácter social Reflexão sobre as condições gerais do bairro Iniciativa do poder local
Actores envolvidos	Nível central O Estado Ministério das obras Públicas (através da Directoria Geral de Urbanismo, Habitação e Construção) Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) organismo público com autonomia financeira orientado para a reabilitação do sector de aluguer privado. Os proprietários associações que trabalham para a moradia fazem parte de seu conselho de administração Caixa de Depósitos e Consignações (<i>Caisse de Dépôts e Consignations</i>) Organismo financeiro público que intervém no financiamento de acções urbanas e no âmbito da habitação
	Nível local Colectividades Locais (Poder público local) Operadores: Organismos profissionais sobre forma associativa Consultoria às instâncias de planeamento local, apoiar os actores privados da reabilitação e prestar o acompanhamento social dos habitantes. Exemplo: as instituições PACT-ARIM
Fases de Implementação	Pré-operacional Diagnóstico e propostas baseadas em dois domínios: a moradia e as acções de acompanhamento (urbano e social)
	Operacional: Realização do Programa de Habitações a reabilitar; Assistência gratuita aos proprietários para a realização de pré estudos (técnicos, financeiros e sociais).

De uma forma geral, os instrumentos desenvolvidos no âmbito da reabilitação Francesa despertam muito interesse no ambiente internacional. A transferência e aplicação noutros países é muito limitada; as condições de operacionalidade destes instrumentos estão bastante vinculadas às particularidades do direito dos planos de urbanismo e aos mecanismos financeiros de auxílio à melhoria da habitação (Bouché, 2000). Entretanto, a sua filosofia de negociação com um grande número de actores e particularmente com proprietários e investidores serve como referência no desenvolvimento de metodologias operacionais específicas (Hall e Mawson, 2000).

Um grande diferencial do sistema francês é que as acções imobiliárias são realizadas pelas colectividades públicas; estas detêm instrumentos que visam uma produção equilibrada do espaço (Hall e Hickman, 2002). De uma forma geral o estado desempenha um controle bastante forte sobre o mercado e desempenha um papel chave sobre as intervenções nas habitações sociais e privadas a partir de financiamentos, subsídios e outras formas de garantia para o capital particular (Coulon, 2000). Ao mesmo tempo o poder público (central e local) exerce uma função de animador e catalisador de investimentos privados a partir de acções de parceria com os investimentos públicos.

Recentemente, a reformulação dos mecanismos operacionais franceses (instrumentos abordados ao longo desta secção) tem sido influenciada pelos modelos e mecanismos desenvolvidos no Reino Unido, principalmente no que concerne à concepção de parcerias como uma busca da partilha dos riscos dos investimentos iniciais com os investidores privados (Godfrin, 2001), uma vez que na França, tradicionalmente o Estado esteve a suportar estes riscos.

2.6 Considerações finais

As experiências de regeneração urbana desenvolvidas no contexto internacional (aqui foram principalmente abordadas as práticas desenvolvidas em França e no Reino Unido) apresentaram soluções inovadoras principalmente em relação aos instrumentos de implementação e gestão desenvolvidos, a diversificação das fontes de financiamento e a organização de parcerias (com a ampliação da participação da sociedade civil e dos sectores privados). Estes factores contribuíram para a lógica de entrega multi-sectorial das políticas de regeneração, onde a coordenação e a coerência das estratégias são aspectos fundamentais.

O desafio comum, nas abordagens mais recentes, é a integração: reconciliação dos problemas territoriais de diversas áreas com a organização funcional dos principais actores. 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 multi-sectoriais, com grande envolvimento das comunidades; no caso da França, um grande protagonismo do poder público com 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 planeamento como condutor activo de um crescimento urbano mais sustentável. Um aspecto relevante para o sucesso das políticas de habitação desenvolvidas no âmbito dos processos de regeneração no contexto internacional é a orientação específica às problemáticas e oportunidades locais. Existe uma particular atenção à estrutura da propriedade, à condição social dos moradores e à estrutura física da área (características das edificações e da paisagem).

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 maior apoio social. Nessas estratégias a intervenção financeira do poder público foi bastante significativa.

Em áreas que sofreram grandes processos de reestruturação ou apresentavam grandes potencialidades (localização privilegiada ou valor patrimonial, por exemplo), o fortalecimento económico e o incentivo à actuação do mercado imobiliário foram predominantes.

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

A construção de abordagens integradas para a recuperação das áreas centrais no contexto brasileiro é influenciada por tendências generalizadas no plano internacional, muitas vezes apropriadas sem levar em linha de conta a especificidade do contexto brasileiro (Maricato, 2002).

Por considerar que existe um grande distanciamento entre o debate das políticas de regeneração das áreas centrais desenvolvidas no contexto internacional e o debate desenvolvido no contexto brasileiro, as políticas de regeneração brasileiras, e particularmente as políticas de habitação, serão discutidas separadamente em parte do capítulo 03, onde é analisado o contexto geral das áreas centrais brasileiras e as políticas urbanas recentemente desenvolvidas. Nos capítulos seguintes são aprofundadas às questões relativas ao caso de Fortaleza.

CAPÍTULO 03

O CONTEXTO BRASILEIRO E AS ESTRATÉGIAS DE REABILITAÇÃO

3.1 O declínio urbano das áreas centrais brasileiras

O declínio urbano das áreas centrais é um fenómeno característico das grandes metrópoles brasileiras. As causas deste declínio são, em grande parte, consequência da expansão e da reestruturação urbana (Villaça, 2001; Meyer, 1995).

O rápido surto de urbanização entre as décadas de 50, 60 e 70 conjugados com a forte imigração da população do interior geraram uma configuração espacial altamente concentrada nas chamadas Capitais Metropolitanas¹², que justificaram a formação de regiões metropolitanas, na maioria das vezes, caracterizadas por um grande município central (a metrópole) e municípios periféricos de grande debilidade urbana (municípios dormitórios). Este processo foi marcado pelo aprofundamento das desigualdades intra-urbanas, produto da paradoxal conjunção entre modernização urbana e desenvolvimento social desequilibrado (Meyer, 2001). Como consequência destes processos, conformaram-se grandes áreas urbanizadas de ocupação dispersa, marcadas pela monofuncionalidade em vários trechos, com grandes desequilíbrios no uso e ocupação do solo (Villaça, 2001).

Da leitura actual de distribuição espacial dos rendimentos da população nas metrópoles brasileiras identifica-se a concentração da população de altos rendimentos num sector específico

12 Segundo o Censo Demográfico de 2000, o conjunto das capitais metropolitanas – Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre – totaliza um contingente populacional da ordem de 28.742.327 habitantes. Este total equivale a 20,8% da população urbana do país, demonstrando o papel que representam as metrópoles no sistema urbano brasileiro.

da cidade (ver figura 3.1). Essa concentração resultou do deslocamento desta população das áreas centrais para regiões mais periféricas, promovido pelo sector imobiliário e motivado pela emergência de novos padrões residenciais. Esse processo foi em grande medida responsável pelo esvaziamento da componente residencial das áreas centrais.

Inicialmente, o deslocamento da população de alto rendimento deu-se em áreas contínuas ao centro, e de certa forma favoreceu a expansão e o deslocamento do centro nestas direcções.

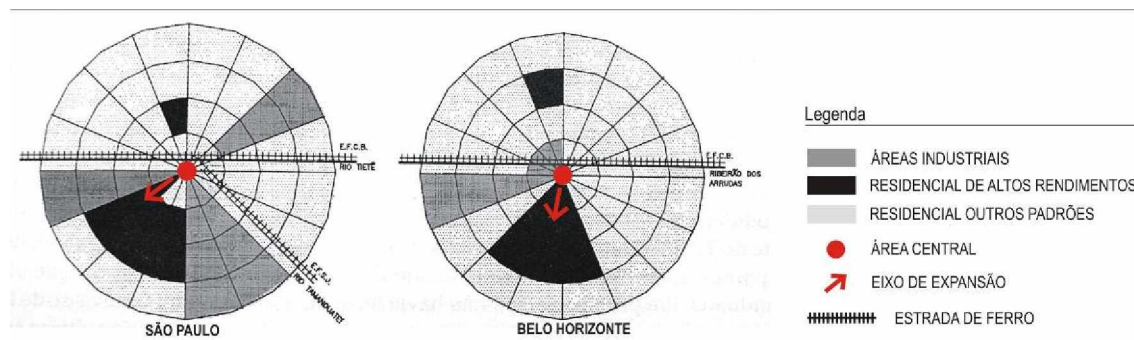


Figura 3.1: Distribuição Espacial dos Rendimentos. Exemplo de São Paulo e Belo Horizonte.

Fonte: Adaptado a partir de VILLAÇA (2001), “O espaço intra-urbano no Brasil”.

Mais tarde verificou-se nestes sectores residenciais de alto rendimento, a consolidação de centralidades alternativas, expressas em muitos casos a partir da implementação de grandes Centros Comerciais (Villaça, 2001).

Em paralelo à consolidação dos sectores de alto rendimento deu-se uma ocupação dispersa das periferias, promovida principalmente pelos conjuntos de habitação social – resultantes das políticas de habitação relacionadas com a oferta de grande escala – e assentamentos irregulares (Maricato, 2000).

Esse padrão de distribuição espacial é bastante diferenciado das cidades europeias – que possuem em geral territórios menos fragmentados, excepção feita às cidades do sul da Europa – e das cidades Americanas – onde se verifica nas áreas centrais mais empobrecidas a reprodução dos sectores de alto rendimento em círculos concêntricos em direcção aos subúrbios (Sabatini, 2003).

Os centros tradicionais destas metrópoles, apesar da sentida “decadência”, continuam a ser pontos focais da estrutura urbana. Concentram a maior parte do comércio, escritórios, serviços e empregos das áreas metropolitanas das cidades brasileiras. De uma forma geral, apresentam ainda uma situação privilegiada. Apesar de se perceber uma tendência de distanciamento do centro, as localizações próximas das áreas centrais ainda são mais valorizadas quando comparadas com as localizações periféricas (Villaça, 2001; Simões, 1994).

O processo popularmente chamado de decadência ou deterioração do centro principal consiste principalmente no seu abandono por parte das camadas economicamente mais

favorecidas e, paralelamente a sua ocupação pela população mais pobre, normalmente originária das periferias e dos municípios vizinhos. A falta da consolidação urbana dos espaços mais periféricos e a precária rede de mobilidade urbana perpetuaram uma relação de dependência com a área central dos tecidos urbanos mais enfraquecidos. A alteração nos padrões de ocupação resultou em grande desinteresse do sector privado pela concretização de novos investimentos nas áreas centrais (Meyer, 1995).

O desconforto urbano característico destas áreas está em grande parte relacionado com a saturação urbana gerada pela concentração excessiva de actividades de comércio e serviços, durante as décadas de 60, 70 e 80. Como resultado deste processo, os espaços públicos da área perderam qualidade – conduzida pela permanente e intensa adaptação do centro às exigências da circulação viária – enquanto se deu a valorização comercial das propriedades (Simões, 1994).

O contexto de saturação urbana aliada a emergência de novos padrões de habitação nos sectores de expansão urbana favoreceu a deslocação das classes médias que residiam na área central. Este abandono, concentrado principalmente nas décadas de 80 e 90 facilitou ainda mais uma ocupação assimétrica – intenso uso diurno e esvaziamento nocturno – e a ocupação irregular de parte dos imóveis vazios pela população de baixos rendimentos (Meyer, 1995). A perda acentuada de população na área central é uma característica comum a várias cidades brasileiras (ver quadro 3.1).

Quadro 3.1: Evolução da população residente nos bairros Centro dos municípios seleccionados (1996 / 2000)

BAIRRO CENTRO DE	POPULAÇÃO		TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO 1996 / 2000 (%)
	1996	2000	
Belo Horizonte	16.132	14.399	-2,80
Curitiba	35.849	32.623	-2,33
Fortaleza	27.584	24.775	-2,65

Fonte: www.belo Horizonte.mg.gov.br, www.curitiba.pr.gov.br, Censo Demográfico IBGE 2000, Contagem Populacional IBGE 1996.

Os centros destas metrópoles configuram hoje uma realidade bastante paradoxal: concentram boas condições de infra-estruturas (comparáveis em muitos casos aos bairros de altos rendimentos) e exercem atracção sobre diversos sectores da cidade e da região metropolitana mas, ao mesmo tempo, enfrentam diversas problemáticas, nomeadamente a baixa capacidade de conservação e de renovação das suas estruturas físicas (Maricato, 2001; Meyer, 2001).

As perspectivas de transformação destas áreas estão relacionadas com a potencialidade de reactivação comercial, de valorização da sua especificidade (histórica, artística e cultural) e de promoção de maior coesão social. Uma acção pública específica está particularmente relacionada com investimentos privados no sector terciário e imobiliário, e envolve a discussão

de estratégias que favoreçam a consolidação de uma centralidade diferenciada, complementar a uma estrutura urbana poli-centrica (Meyer, 2001; Arantes, 2002).

3.2 Políticas de recuperação de centros no Brasil

A grande maioria das acções desenvolvidas nas áreas centrais das cidades brasileiras até a década de 80 foi caracterizada por intervenções pontuais em monumentos históricos, desenvolvidas fundamentalmente por instituições relacionadas com o património (Arantes, 2002). A partir dos anos 80 podemos identificar uma série de intervenções pautadas pela recuperação global de conjuntos urbanos, extrapolando os limites da edificação, com objectivos mais ambiciosos de desenvolvimento urbano e de superação das situações de declínio económico e de decadência física (Zancheti, 2000).

Inicialmente, grande parte destas intervenções centrou-se nas grandes capitais que concentravam conjuntos urbanos de relevância e que tinham maior capacidade de investimento. Estas intervenções apresentaram características bastante diferenciadas e resultaram da descentralização política que desobrigou o governo central das políticas de desenvolvimento local. Desta forma, os municípios foram forçados a desenvolver políticas específicas para as áreas centrais, a maioria baseada na ideia de criar valores para as especificidades concentradas nestes territórios (Zanchetti, 2000; Maricato, 2001). As intervenções focaram-se nos locais históricos das áreas centrais caracterizados pela desocupação, decadência e subutilização das edificações e dos espaços públicos, mas possuidores de grande qualidade ambiental (no sentido do ambiente construído) e de grande significado simbólico para a população local, regional ou mesmo nacional (Del Rio, 2001).

Em termos de requalificação de áreas centrais, as experiências mais expressivas aconteceram nos centros históricos de Salvador, Rio de Janeiro e Recife, ver anexo A¹³. Estas intervenções consolidadas entres as décadas de 80 e início dos 90, compõem um quadro de estratégias bastante variadas, avaliadas por diversos autores (Zanchetti, 2000; Costa, 2004). De uma forma geral, estas práticas marcaram no contexto brasileiro a implementação de políticas urbanas estratégicas de desenvolvimento local, materializadas a partir da selecção de trechos com grandes potencialidades de transformação. Embora tenham assumido estratégias diferenciadas este primeiro ciclo de intervenções esteve vinculado a intenções políticas fortes e ao reforço de actividades específicas – nomeadamente o turismo, a cultura e o lazer. Assumiram a forma de projectos – materializados quase de forma exclusiva em intervenções físicas, sem privilegiar a inclusão de grupos locais nem o incremento da habitação. Nesses centros históricos

¹³ No anexo A são apresentadas e desenvolvidas análises sobre diversas intervenções em áreas centrais (produto da acção do poder local) e programas desenvolvidos pelo governo central. Estas análises foram consideradas demasiado extensas para serem incluídas no corpo da tese; são, no entanto, um suporte para melhor compreensão do contexto de intervenção no Brasil.

surgiram ilhas de excelência e de qualidade (Portas, 2002), onde foram investidos imensos recursos, muitas vezes provenientes de empréstimos internacionais.

A partir do ano 2000 surgiram programas nacionais que tiveram como objectivo dar suporte às acções locais de preservação dos centros urbanos. Trata-se de um apoio institucional e financeiro relevante face à fragilidade e à baixa efectividade das intervenções desenvolvidas pelas municipalidades.

O Programa Monumenta e o Programa Urbis (ver anexo A) foram desenvolvidos pelo Ministério da Cultura (MinC) e tiveram como ponto comum uma visão de intervenção integrada de valorização do património histórico arquitectónico e o fortalecimento dos instrumentos de gestão (Brito, 2002; Brito, 2003). Privilegiou-se como objecto de intervenção nestes programas as áreas que concentravam os maiores acervos ou conjuntos patrimoniais – áreas classificadas pelo Instituto do Património Artístico e Nacional (IPHAN) ou pela UNESCO (eleitas como património da humanidade).

O Programa de Reabilitação de Sítios Históricos (PRSH), lançado em 2001 pela Caixa Económica Federal¹⁴, foi o ponto de partida para o desenvolvimento de intervenções mais orientadas para o reforço da função residencial em áreas centrais (ver anexo 01). A decisão política da CAIXA em criar o PRSH surgiu com base no facto da mesma poder actuar como o agente catalisador de novas parcerias e como o elemento indutor de acções em áreas onde já existe algum tipo de iniciativa local, fomentando novas actuações e dando suporte técnico aos potenciais parceiros. O PRSH vem contribuindo para a discussão de uma política nacional de reabilitação urbana de sítios históricos, visando a preservação do património cultural e a redução do deficit habitacional brasileiro, recuperando um stock imobiliário em desuso e garantindo condições de habitabilidade para a permanência das famílias residentes nos centros históricos. Esta abordagem vem marcar uma nova perspectiva na intervenção em centros históricos onde há uma preocupação pela coesão social dos territórios locais e pela sua sustentabilidade.

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 Económica Federal. Os resultados alcançados por estas políticas são ainda bastante incipientes, dada a sua recente implementação. Na grande parte dos casos as experiências restringiram-se a áreas de grande importância histórica. Apenas recentemente se tem efectivado o esforço para a discussão das estratégias residenciais para o conteúdo global das áreas centrais.

O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUC), lançado em 2004 pelo Ministério das Cidades, marcou o alargamento da discussão desta abordagem para a

¹⁴ Banco público responsável pela maior parcela de financiamentos habitacionais, orientados principalmente para a população de média e baixa renda. Fiscaliza, acompanha e transfere ainda recursos para diversos programas de saneamento básico e infra-estrutura urbana.

totalidade dos conteúdos centrais, com atenção particular ao contexto de despovoamento das áreas centrais das cidades de maior porte (ver anexo A). A sua coordenação por parte do Ministério das Cidades marca uma vinculação mais directa com as estruturas de planeamento, distanciando-se das intervenções tradicionais, na maioria das vezes concentradas nas instituições de património. Este programa objectiva apoiar os municípios na elaboração dos Planos de Reabilitação, com previsão de acções em vários sectores (estímulo à utilização de imóveis urbanos vazios ou sub utilizados, recuperação de moradias localizadas em áreas de risco e insalubres, adequação da situação fundiária dos imóveis, melhoria dos equipamentos urbanos e estímulo ao aproveitamento do património cultural nas áreas centrais).

O conjunto destes programas federais (ver quadro 3.2) favoreceu a consolidação de diversas experiências locais que, em alguns casos, beneficiaram do efeito complementar destes programas e da articulação com projectos locais. Demonstraram ainda um reconhecimento por parte do Governo Federal da dimensão das problemáticas encontradas nas áreas centrais, e da necessidade da existência de recursos multi-sectoriais para a consolidação de projectos de recuperação, além de uma particular atenção pela necessidade de repovoamento destas áreas. A experiência actualmente desenvolvida em São Paulo (Programa Morar no Centro – ver anexo A) ilustra um quadro bastante diversificado de intervenções desenvolvido pelo poder local de forma articulada com programas nacionais, bastante diferenciado das políticas tradicionais orientadas para os centros históricos de grande valor patrimonial.

Quadro 3.2: Características das políticas de Intervenção nas áreas centrais.

	OBJECTO DE INTERVENÇÃO	TIPOLOGIA DE INTERVENÇÃO	OBJECTIVOS
EXPERIÊNCIAS LOCAIS	Sítios históricos (grandes cidades)	Intervenções físicas (edificações e espaços públicos); Programas culturais e de lazer	Requalificação Urbana
MONUMENTA/ URBIS	Sítios Históricos de maior relevância patrimonial.	Intervenções Integradas (físicas, sociais e institucionais)	Desenvolvimento Económico e Social; Fortalecimento Gestão
PRSH	Sítios Históricos Relevantes	Apoio financeiro e institucional ao incremento residencial	Favorecer a função residencial/ Coesão Social
PRAUC	Áreas Centrais Centros Urbanos Expandidos	Apoio financeiro e institucional ao incremento residencial	Favorecer a função residencial/ Coesão Social

3.2.1 Estratégia Residencial

As estratégias residenciais contidas nos programas federais mais recentes vêm sendo desenvolvidas com base na estrutura metodológica proposta no âmbito da parceria entre a Caixa Económica Federal e a Cooperação Francesa desenvolvida originalmente dentro do programa

PSRH, ver anexo B¹⁵. Inicialmente discutida para os sítios históricos das cidades de Recife, Belém e São Luís, actualmente, esta metodologia vem sendo utilizada em várias experiências locais, sendo também a base das discussões do caso da área central de Fortaleza. A intenção do Ministério das Cidades é utilizar essa estratégia no âmbito do PRAUC (ver figura 3.2).

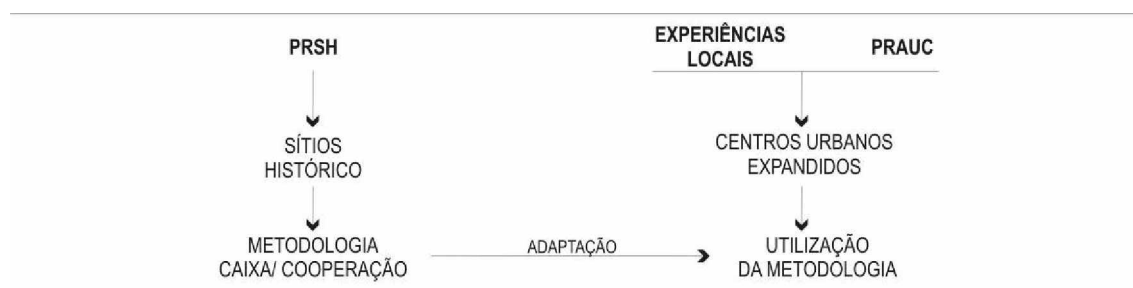


Figura 3.2: Programas Federais e Estratégia Residencial

O objectivo geral da estratégia desenvolvida em parceria pela Caixa e Cooperação Francesa é iniciar a reabilitação das áreas centrais, reintroduzindo e ou fortalecendo o uso habitacional e as actividades associadas a este, através da viabilização de imóveis para uso habitacional (reabilitação ou construção nova) e do desenvolvimento de propostas de reabilitação integral para sectores específicos (ver figura 3.3).

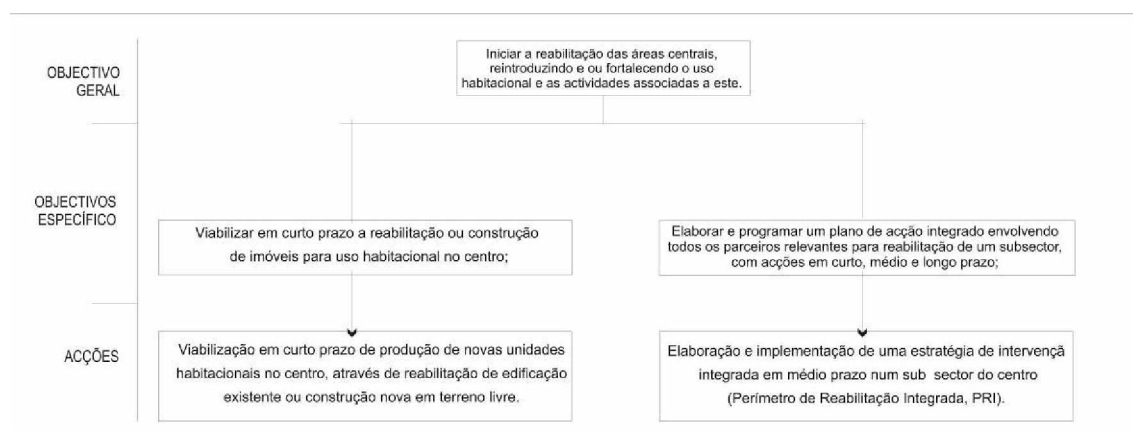


Figura 3.3: Esquema da estratégia residencial proposta pela Caixa/Cooperação Francesa.

Estiveram particularmente envolvidos na implementação local destas propostas os sectores das Prefeituras relacionados com as actividades de planeamento e habitação, os técnicos locais da Gerência Institucional de Desenvolvimento Urbano da Caixa Económica

¹⁵ No anexo B foi sistematizada a estrutura da estratégia residencial, a partir da consulta dos materiais produzidos pela Cooperação Francesa.

Federal (GIDUR local¹⁶), os técnicos do IPHAN e, nalgumas experiências tomaram parte instâncias dos Governos dos Estados (ver anexo B).

De forma geral os actores são organizados em três níveis de actuação: uma Equipa de Projecto, responsável pelo nível operacional; um Comité técnico, responsável pela coordenação entre os parceiros e monitorização do estado de avanço dos trabalhos; um Comité Gestor, responsável pelo nível político e de orientação geral (ver figura 3.4).

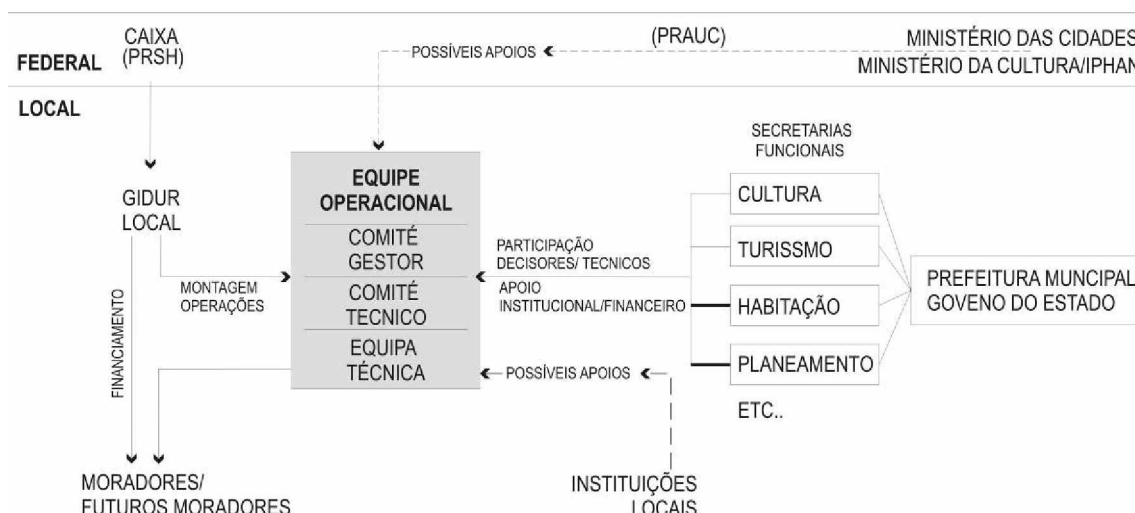


Figura 3.4: Organização dos actores e estrutura operacional.

Em relação à equipa de projecto é sugerida a constituição de equipas de trabalho específicas, de preferência fixas e estáveis e o destacamento geográfico (escritórios técnicos, núcleos gestores ou casas da habitação na área instalados na área central). Em muitas experiências, os trabalhos foram desenvolvidas com equipas voluntárias, temporárias e de dedicação parcial.

Em relação aos comités (técnico e gestor), a sua actuação é mais pontual e relacionada às decisões (técnicas e políticas). O comité técnico tem um papel relevante na articulação e negociação com os diversos actores. A participação efectiva das escalas decisórias através do Comité Gestor foi uma condição essencial para viabilização das propostas.

A institucionalização desta estrutura é formalizada localmente a partir da assinatura de um termo de compromisso, uma espécie de contrato entre os actores locais (Prefeitura e Governo Estadual), no âmbito da cooperação técnica já estabelecida entre a Caixa e o Governo Francês. Neste termo de compromisso são estabelecidas as atribuições específicas dos actores envolvidos e as condições para a implementação dos trabalhos (técnicos envolvidos, estrutura institucional, metodologias de trabalho).

¹⁶ Departamento local da Caixa Económica Federal responsável pela área técnica dos Projectos de Urbanização vinculados ao Governo dos Estados e Prefeituras.

A organização institucional proposta está baseada na inclusão dos actores 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 acções a curto prazo, através de projectos piloto.

O objectivo da actuação dos técnicos da Cooperação Francesa é principalmente qualificar os técnicos locais, discutir as condições principais para a viabilidade das primeiras propostas, programar sua concretização e criar condições locais de continuidade e extensão dos trabalhos. A concretização das primeiras acções (imóveis individuais) tem sobre tudo uma função de demonstrar a viabilidade e os contributos da habitação no contexto das áreas centrais despovoadas.

De uma forma geral, inicialmente eram desenvolvidos os estudos de viabilidade para a reabilitação dos imóveis individuais (Acção A), e numa segunda fase aprofundadas as discussões a cerca da implementação dos Perímetros de Reabilitação Integrada (PRI/ Acção B), ver anexo B.

A implementação das acções está baseada numa série de esforços locais (incentivos legislativos e fiscais e coordenação com às acções urbanísticas em curso) para viabilizar (técnica e financeiramente) a utilização dos financiamentos/subsídios existentes e disponibilizados pelo Governo Federal.

As características dos financiamentos e subsídios (público-alvo, valor do imóvel, processo de contratação) foram um factor condicionante da implementação das acções. Havia uma intenção da Cooperação de viabilizar imóveis através de vários financiamentos (ver anexo C¹⁷). Na prática, a maioria das intervenções implementadas foi viabilizada pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que foi adaptado em suas regras e em seu processo de contratação.

Neste programa os beneficiários (de 0 a 6 S.M.) têm acesso a habitação mediante um contrato de arrendamento residencial, com a opção de compra no fim do período (normalmente 15 anos). Um aspecto inovador deste financiamento é a sua orientação específica para implantação em áreas consideradas estratégicas pelos governos estaduais e municipais, isto é, áreas que concentrem condições privilegiadas em termos infra-estrutura básica, acessibilidade a empregos e serviços ou favoreçam à recuperação de áreas de risco e ambiental.

No caso das áreas centrais, as condições de viabilização financeira deste financiamento estão relacionadas com a utilização de subsídios de forma complementar aos financiamentos. Foram utilizados, nas diversas experiências, tanto subsídio indirectos (nomeadamente, incentivos fiscais) como subsídios directos (recursos provenientes de fundos para a habitação,

¹⁷ No anexo C é apresentada a forma de aplicação de subsídios e financiamentos nas políticas de reabilitação Urbana. Entendeu-se que seria relevante a apresentação de um enquadramento sucinto das políticas de habitação praticadas no contexto brasileiro.

incentivos vinculados a preservação do património e a compra, expropriação ou cessão dos imóveis por parte da prefeitura).

Na prática, a estrutura metodológica proposta pela Cooperação foi bastante flexibilizada nas diversas experiências locais, adquirindo características particulares, influenciada fundamentalmente:

- Pelos contextos físicos das áreas centrais (valor patrimonial, estado de conservação, condições de propriedade, valorização da área, etc.);
- Pela capacidade institucional local (disponibilidade e preparo dos técnicos);
- Pelas oportunidades em termos de investimentos e intervenção programados;
- Pela diversidade dos actores participantes;
- Pelo nível de participação da população e dos sectores económicos locais.

A intervenção simultânea em várias cidades favoreceu a troca de experiências e a reprodução de inovações locais. Além disso, a avaliação e discussão global dos primeiros resultados por parte dos técnicos da Cooperação e da Caixa Económica Federal permitiu identificar os principais constrangimentos à aplicação local dos financiamentos federais e a orientar o desenvolvimento de instrumentos específicos (financiamentos, programas, fundos) mais favoráveis para a ampliação da actuação.

A abordagem sugerida pela cooperação enfatizava a necessidade do alargamento da participação (consulta a entidades civis locais, associação de moradores, de comerciantes, etc.) no processo de implementação como condição fundamental para o sucesso das propostas. Nestes processos tomaram muitas vezes parte as entidades não governamentais particularmente interessadas na recuperação dos tecidos centrais; constituídas por empresas, comerciantes, entre outros segmentos da sociedade civil. Estas organizações tiveram um papel fundamental na articulação dos interesses envolvidos no âmbito das acções de reabilitação.

Como experiências concretas (até Dezembro de 2004) existem cerca de 30 empreendimentos em fase de obras no total destas cidades e outros 60 imóveis com estudos de viabilidade concluídos.

3.3 Considerações finais

A degradação de áreas urbanas centrais é um fenómeno bastante comum nas cidades brasileiras de grande e médio porte. As áreas centrais começaram a ser substituídas por outras regiões da cidade na função de centro de atracção de investimentos e de consumo de sectores mais abastados. Com a perda da importância relativa do centro, não só os investimentos privados diminuíram, mas, em muitos casos os investimentos públicos também foram orientados para outras áreas, especialmente quando os governos municipais vincularam suas acções aos interesses do capital imobiliário.

As definições estratégicas para a recuperação destes territórios exigem a observação da sua dinâmica dentro do sistema metropolitano e a redefinição das suas relações com outros sectores da cidade, a partir da identificação das suas potencialidades e perspectivas de transformação.

As políticas urbanas de recuperação das áreas centrais foram, nos últimos anos, fortalecidas no contexto local e nacional. Têm apresentado como tendências recentes o carácter multi-sectorial, a diversificação dos actores e a ampliação da participação da sociedade civil no planeamento e execução das acções propostas.

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 atracção de novas famílias para os imóveis desocupados, após sua recuperação, promovendo diversidade socio-económica na área.

O incremento residencial é bastante pertinente para o contexto das áreas centrais das grandes cidades brasileiras que de uma forma geral tem apresentado um forte processo de esvaziamento populacional e um aumento de edificações vazias (residenciais e comerciais)¹⁸.

As estratégias residenciais são complementares e favorecem a reactivação comercial, a valorização das especificidades destes tecidos e o aumento da coesão social (com a inclusão de grupos que hoje trabalham nestes sectores e residem em localizações periféricas). Para além destes aspectos, podem contribuir para a redução do ritmo de expansão de outras áreas e do deficit habitacional característico destas cidades.

O desenvolvimento da habitação na área central, entretanto, envolve grandes investimentos, pois além do elevado valor da produção de unidades nestas áreas, existe a necessidade de investimentos mais amplos relacionados à sua requalificação global. Os esforços públicos desenvolvidos até o presente momento são ainda limitados face a necessidade de recursos e as possibilidades de ampliação do número de residentes. De uma forma geral, as iniciativas ainda são essencialmente públicas e o esforço de sensibilização dos sectores privados é muito reduzido. Além disso, não existem instrumentos de gestão específicos e a capacidade técnica é restrita, pois a cultura da reabilitação é bastante recente no contexto brasileiro.

18 Foi constatado pela Fundação João Pinheiro (Miranda, 2002) que paralelamente ao deficit e às inadequações habitacionais, existem 4,5 milhões de domicílios urbanos vagos, equivalendo a 10,3% do número total de domicílios particulares. No período de 1991/2000, o número de domicílios vagos teve um aumento de 54,5%, taxa esta superior à do aumento do deficit (Miranda, 2002 cit. Fundação João Pinheiro, 2001), e pelo crescente despovoamento das regiões mais centrais das metrópoles pode-se concluir que áreas centrais são depositárias de grande parcela deste stock.

CAPÍTULO 04

O CONTEXTO PARTICULAR DA ÁREA CENTRAL DE FORTALEZA

A análise das principais questões relativas à situação actual da área central de Fortaleza (a evolução da sua organização urbana e as condições recentes de intervenção urbana) servirá de suporte para a discussão sobre o desenvolvimento de uma estratégia residencial incluída ao processo de recuperação da área central.

4.1 A evolução da área central

O centro de Fortaleza, objecto de investigação desta tese, corresponde ao tecido de formação mais antigo da cidade, e caracteriza-se como uma área de grande diversidade em relação à sua paisagem urbana e aos aspectos socio-económicos. Sua evolução urbana foi marcada por intensas transformações, o que em parte explica a grande diversidade do seu tecido e a ausência de conteúdo histórico mais significativo.

O termo “Centro de Fortaleza” foi utilizado ao longo de seu processo de evolução para designar perímetros diferenciados. Para efeito desta tese, será considerado como Centro de Fortaleza a área delimitada pelo limite actual do bairro Centro na divisão administrativa do município, que corresponde a uma área de 546,6 ha. Na análise da bibliografia referente ao centro são constantemente destacadas sub-áreas, pelas diferenças da estrutura física e da concentração de actividades e por limites definidos na legislação urbanística.

Para efeito desta tese serão consideradas as seguintes sub-áreas (ver figura 4.1):

- Centro Histórico – Corresponde à traça mais antiga da cidade que manteve as características morfológicas originais; sendo hoje o conjunto urbano mais significativo do centro;

- Núcleo Central – Corresponde à área actualmente classificada como Zona Especial de Interesse Urbanístico pelo Plano Director. Este trecho é caracterizado por uma significativa predominância de actividades do sector terciário;

- Centro Expandido – Corresponde à área situada entre o núcleo central e os limites definidos pela Prefeitura de Fortaleza como bairro Centro. Nesta área predomina o uso residencial embora exista também uma certa diversidade de actividades de comércio e serviço (ver figura 4.1).

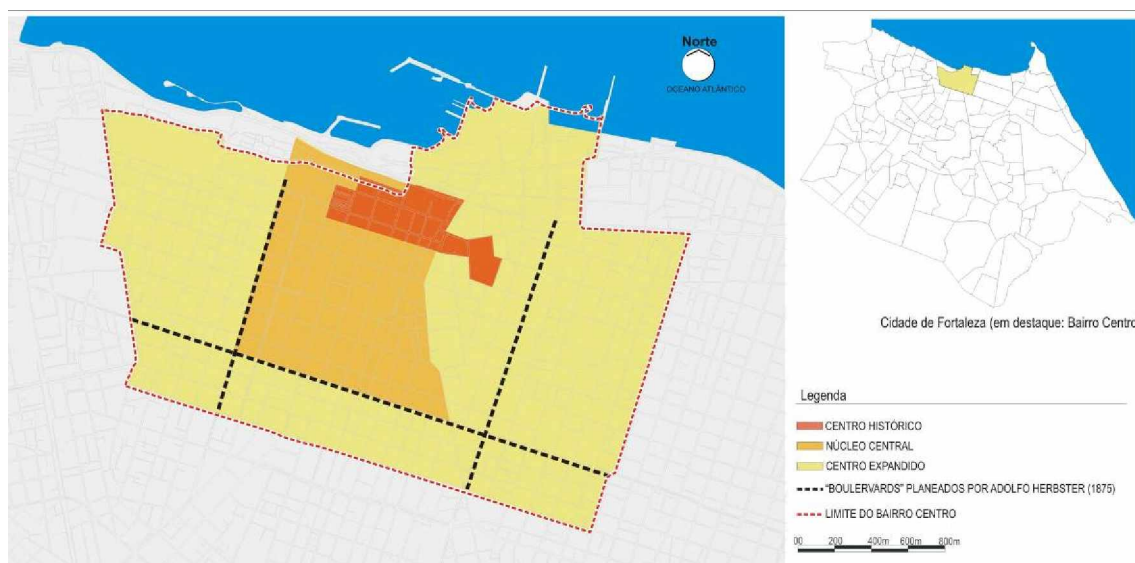


Figura 4.1: Mapa de situação e divisões da área central.

A Evolução Urbana do centro da cidade de Fortaleza será apresentada através dos principais processos de transformação urbana sistematizados pela autora: a consolidação urbana original, a expansão deste território e o declínio urbano.

Embora não se tratem de processos com uma delimitação temporal rigorosa, a observação da evolução urbana da área central a partir da sistematização destes processos revela diferentes dinâmicas urbanas e ritmos de crescimento particularmente relacionados com diferentes estágios do desenvolvimento urbano da cidade de Fortaleza, com diferenças correspondentes ao nível das funções da área central como parte da estrutura urbana global.

O primeiro período (Consolidação Urbana) coincide com o fortalecimento da cidade de Fortaleza como núcleo urbano e a implementação dos principais elementos definidores da organização espacial da área central. O segundo período (Expansão Urbana) corresponde à grande especialização funcional e ao adensamento de edificações motivados por um acelerado crescimento urbano marcado por intensa suburbanização. O terceiro período (Declínio Urbano) corresponde ao enfraquecimento das dinâmicas económicas e à desqualificação do ambiente urbano motivados pela emergência e fortalecimento de centralidades alternativas em sectores de expansão.

Consolidação Urbana (1850-1930)

Embora a formação do núcleo primitivo da cidade de Fortaleza esteja relacionada com um conjunto de factos ocorridos entre os séculos XVII e XVIII, a consolidação urbana ocorre fundamentalmente a partir de meados do séc. XIX. O reforço da função administrativa e a emergência da função comercial¹⁹ são os factores essenciais do processo de consolidação urbana – ainda hoje actividades predominantes no cenário económico da cidade (Castro, 1977).

Neste período são definidas as características básicas do ambiente construído a partir da definição da malha em xadrez e da estrutura do parcelamento do solo (lotes estreitos e profundos e alinhamento das edificações). Ao longo deste período é observada a implementação de sucessivas melhorias urbanas, entre as quais podem ser destacadas: o sistema de ‘Boulevards’ (cinta de avenidas de contorno da área central proposto pelo Plano de Adolfo Herbster de 1875, ver figura 4.2); pavimentação em pedra tosca (1857); sistema de abastecimento de água (1863); iluminação pública e domiciliar a gás (1865); telefonia comercial (1891) e sistemas de mobilidade em geral (bondes puxados por burros em 1880; eléctricos em 1913; sistema ferroviário, 1875; Autocarros, 1947).

A consolidação e melhoria dos espaços públicos como o Passeio Público (inaugurado em 1880) e a Praça do Ferreira (1902), a construção e remodelação das edificações religiosas e públicas como a Igreja Matriz (1854), a Igreja do Rosário (1870), a Estação de Comboios (1882) e o Teatro José de Alencar (1910) contribuíram na qualidade do desenho urbano da área, onde existiu desde o traçado original uma proporção de áreas públicas e verdes bastante satisfatória (ver figura 4.2). Nesse período é ocupado e consolidado, o que foi definido como núcleo central. A praça do Ferreira e sua envolvente correspondem ao espaço de maior movimentação e representatividade do centro urbano (ver figura 4.3).

O centro urbanizado do século XIX foi suporte para a quase totalidade das actividades urbanas, sendo o palco da consolidação das instituições administrativas, religiosas e culturais do município. A dinamização económica e emergência de novas actividades favoreceram a partir do final do século XIX o início de um processo de especialização urbana (bastante incipiente e em áreas contíguas ao núcleo central) essencialmente marcado pela concentração de comércio e serviços no núcleo central, fortalecimento das actividades portuárias, emergência da actividade industrial (a partir de 1880); início do deslocamento dos sectores residenciais de alto rendimento para a área oeste – bairro de Jacarecanga – e posteriormente (a partir do início do século 4.2) para leste. A existência do Riacho Pajeú constitui no primeiro momento uma barreira para a consolidação da zona leste (Castro, 1983).

19 A função comercial estabelece-se a partir da transformação no incipiente porto da Vila em ponto de escoadouro do algodão do Estado do Ceará, cuja cultura passa a ser promovida no interior em larga escala. (Castro, 1983)

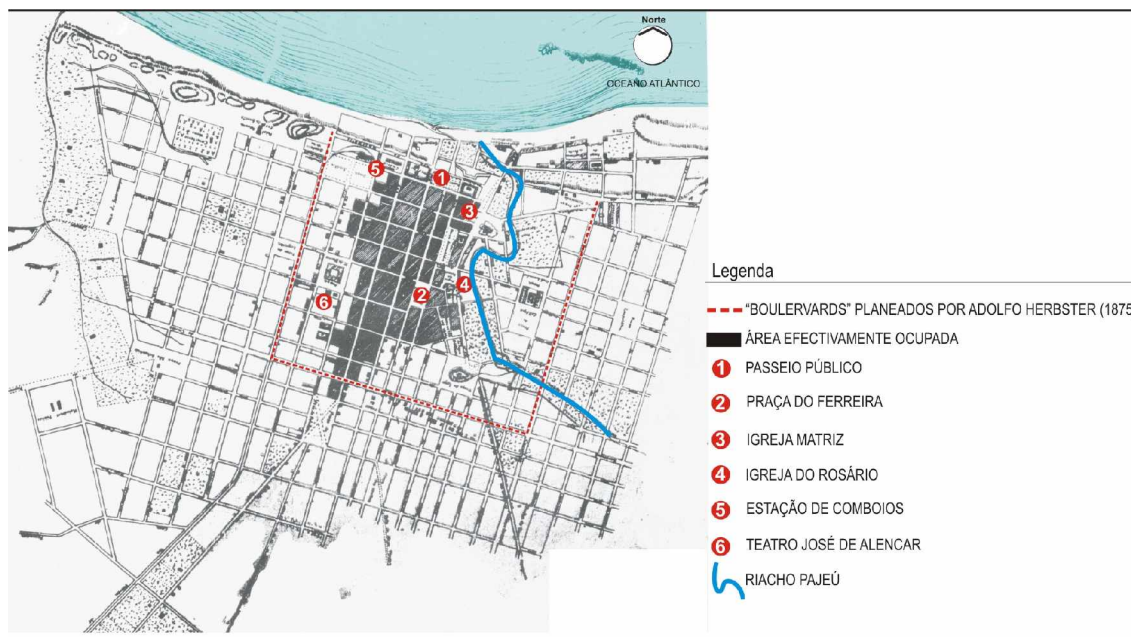
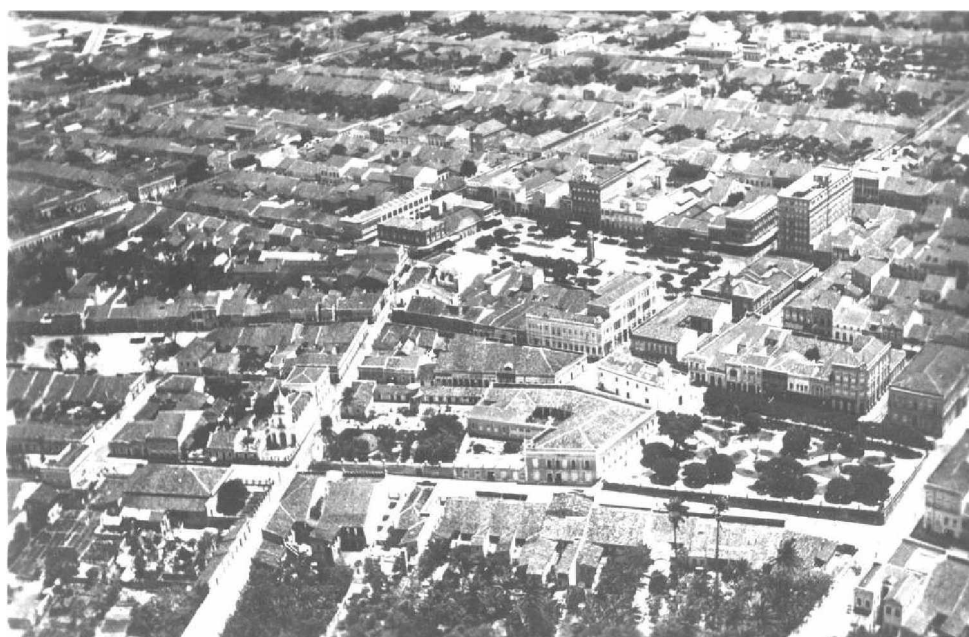


Figura 4.2: Planta Exacta de 1875, de Adolfo Hebster/ Espaços públicos e equipamentos.

Fonte: Adaptado a partir da "Planta Exacta de Fortaleza" (Adolfo Hebster, 1875)



1



2



3

Figura 4.3: Fotografias da área central no início do século XX. (1) Vista aérea do centro urbano, 1935. (2) Aspecto geral da rua Major Facundo em 1928. (3) Praça do Ferreira em 1935.

Fonte: Acervo do Museu da Imagem do Som de Fortaleza (MIS).

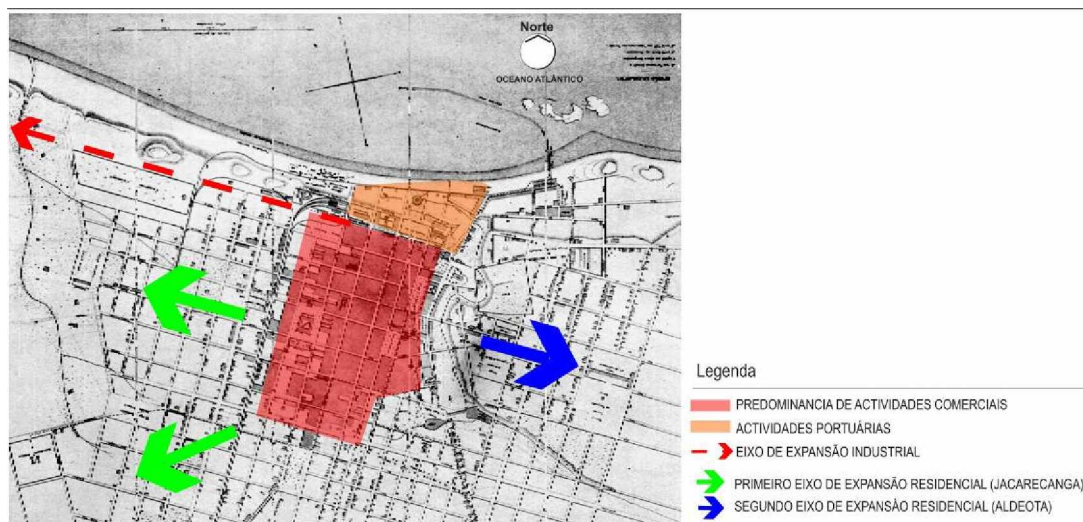


Figura 4.4: Processo de especialização urbana

Fonte: Edição sobre a planta de Fortaleza de 1888 (Adolfo Herbster).

O padrão da função residencial predominante deste período é a habitação uni-familiar de pequenas dimensões em lotes estreitos e profundos organizadas em plantas tipo corredor. De forma geral, nas ruas de sentido norte-sul concentraram-se as residências de maior porte, ficando nas ruas leste-oeste (travessas) pequenos comércios e residências menores (Girão, 1979; Casrto, 1983); esta hierarquia estabelecida na quadra permitiu uma grande mistura social. (ver figura 4.5).



Figura 4.5: Padrão de Parcelamento da área central.

Fonte: Espaço Plano Arquitectura e Consultoria, in "Estudo de Vantagens Competitivas da Área Central", 2004.

A predominância de edificações de pequeno porte não favoreceu a consolidação do uso misto (habitação e comércio). Com a intensificação do comércio e a valorização social da rua a partir do final do século XIX verificou-se o gradual afastamento residencial do núcleo central (Castro, 1983).

Em 1888 surgiu o primeiro núcleo de pré-favelamento em Fortaleza: o Arraial Moura Brasil. Situado em enclave urbano – entre os trilhos ferroviários e a área de praia – sobre terrenos de dunas, esta situação, apesar de profundas transformações persiste até hoje como um espaço de padrão de ocupação completamente diferenciado do padrão da área central (castro, 1977).

Embora, o centro tenha presenciado grandes transformações após esse período, a consolidação básica das estruturas urbanas (arruamentos, parcelamento, lotes, infra-estruturas) foi em grande medida condicionante das transformações futuras.

Expansão Urbana (1930-1980)

Neste período o centro é condicionado a adaptar-se a uma crescente procura por comércio e serviços. Através de sua modernização, adquire maior densidade de actividades e população e exerce atracção sobre os demais tecidos urbanos. Apesar do significativo crescimento urbano, condicionado pela melhoria das condições de mobilidade, a cidade permanece organizada sobre uma estrutura monocêntrica.

De forma geral, o ambiente construído sofreu transformações significativas tanto no que se refere às edificações – através de um processo de substituição e descaracterização – como nos espaços públicos – por uma adaptação às novas necessidades de circulação (Jucá, 2000). O final deste período corresponde à máxima extensão da área central, a partir das acções de adensamento e adequação das estruturas urbanas.



Figura 4.6: Fotografias aéreas da área central no período de expansão. (1) 1947, (2) 1956.

Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som de Fortaleza (MIS).

O aparecimento de edificações verticalizadas para comércio e serviços, a adaptação das residências para o uso comercial e a reforma dos alçados para a modernização dos logradouros comerciais foram as principais causas de transformação do espaço edificado (ver figura 4.6). O processo de “verticalização”²⁰ foi disperso por toda a área central e mais intenso no núcleo central, particularmente nas proximidades da Praça do Ferreira, área mais valorizada da área central (ver figura 4.7).

²⁰ O termo “verticalização” será utilizado nesta tese como referencia ao processo de substituição das edificações de poucos pavimentos por edificações em altura.



Figura 4.7: Fotografias das edificações em altura (processo de “verticalização”). (1) Hotel Savannah e Edifício de Serviços Sulamérica em 1962, (2) Hotel Excelsior em 1956.

Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som de Fortaleza (MIS).

A remodelação de diversas praças e vias tendo em vista a acomodação de maiores níveis de circulação de veículos e criação de terminais de autocarros e a abertura de grandes eixos de circulação viária, nomeadamente a avenida Leste-Oeste (ver figura 4.7) foram responsáveis pela transformação da estrutura de espaços públicos, com a prioridade dada ao automóvel em prejuízo da circulação pedonal. Essas intervenções concentraram-se principalmente no núcleo central e contribuíram para a sua descaracterização, grande diversidade de tipologias e saturação urbana.

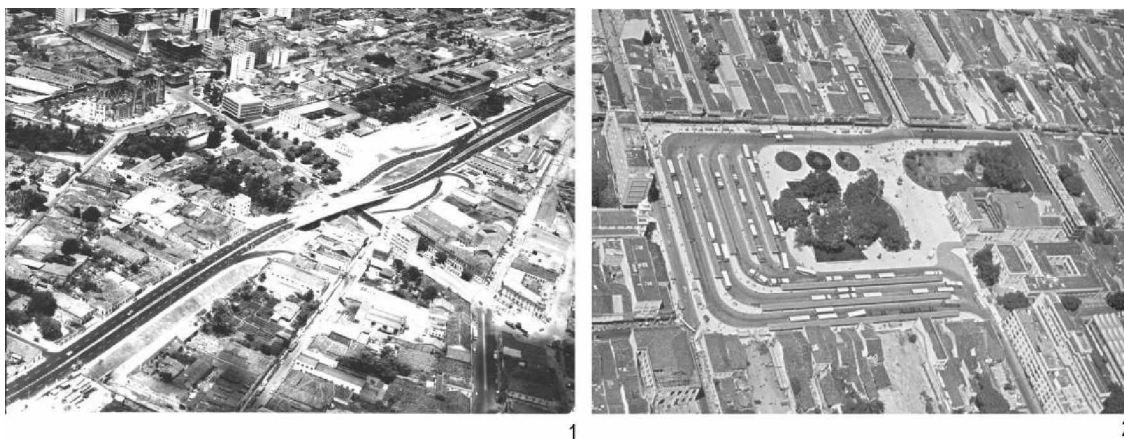


Figura 4.8: Fotografias do espaço público e estrutura viária da área central. (1) Abertura da avenida Leste–Oeste em 1974, (2) Transformação da praça José de Alencar em terminal de autocarros década de 80.

Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som de Fortaleza (MIS).

A nova dinâmica económica condicionou maior diversidade na oferta de opções de comércio, serviços e lazer – destinada aos vários estratos sociais. A transferência da área portuária da envolvente do centro e a consolidação de um pólo de comércio grossista nos

arredores do antigo Mercado Central contribuíram para o aparecimento de áreas de grande desconforto urbano (abandonadas ou sobre carregadas).

De forma geral ocorreu uma perda de “status” na moradia da área central; nesse período consolidam-se os novos bairros residenciais com padrões de habitação diferenciados, exercendo grande atracção para as classes médias e alta (Jucá, 2000).

A função residencial foi reduzida de forma significativa no núcleo central, ao mesmo tempo que se observou o aparecimento de algumas residências multi-familiares (prédios de apartamentos) no centro expandido, que continuou essencialmente residencial. Estas edificações estão actualmente desvalorizadas e em más condições de conservação.



Figura 4.9: Fotografias do Edifício Jalcy Avenida, construído em 1960.

Fonte: Espaço Plano Arquitectura e Consultoria, in “Estudo de Vantagens Competitivas da Área Central”, 2004.

Declínio Urbano (1980-?)

O processo de declínio urbano é marcado pela redução da diversidade de actividades, aumento do comércio informal e acentuada perda populacional. Estas transformações favoreceram a consolidação de um contexto de desconforto urbano e ocupação desequilibrada. As características do declínio urbano são principalmente identificadas no núcleo central, área que tradicionalmente concentrou maior movimentação económica.

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 por comerciantes ambulantes (comércio informal). Grande parte das edificações de pequeno porte demolidas foi transformada em parques de estacionamento, principalmente a partir da década de 80. Hoje existem cerca de 160 parques de estacionamentos privados apenas no núcleo central. Nos últimos anos, os novos investimentos privados na área central ficaram praticamente limitados a construções de menor porte e a adaptação e reforma das estruturas comerciais.

A perda da diversidade da área central está relacionada ao sucessivo processo de transferência de um grupo significativo de actividades. A progressiva transferência das actividades industriais de bairros próximos do centro para áreas mais periféricas (outros municípios da Região Metropolitana), durante as décadas de 60 e 70, favoreceu o deslocamento dos serviços e dos sectores residenciais que estabeleciam relações directas com estas actividades. A partir dos anos 70, diversas instituições do poder legislativo, executivo e judiciário das diversas esferas do poder (Federal, Estadual e Municipal) foram transferidas da área central principalmente para a zona leste.

O deslocamento das instituições públicas do centro e a consolidação de outros sectores residenciais incentivaram a transferência de parte do comércio e principalmente dos serviços (profissionais liberais, instituições financeiras, hotéis e actividades de lazer).

Essa transferência causou grande esvaziamento das estruturas do centro, que passaram a não apresentar condições de competitividade com as novas ofertas. A análise feita por Chaves (2003) ilustra a grande desocupação das salas comerciais da área central, em parte, explicada por uma oferta significativa de salas comerciais mais modernas no bairro aldeota na zona leste (ver quadro 4.1).

Quadro 4.1: Oferta e ocupação de salas do centro e aldeota (1990 / 2002).

BAIRRO	1990			2002		
	Oferta de Salas	Ocupação	% da Ocupação	Oferta de Salas	Ocupação	% da Ocupação
Centro	1.497	1.497	100	1.497	765	51
Aldeota	0	0	0	3.000	1.832	61
Total	1.497	1.497	100	4.497	2.597	58

Fonte: *Transformación del Centro Histórico de Fortaleza*. CHAVES, Ana Flávia et al, Novembro / 2003.

O número de hotéis e bancos desocupados também é significativo e ao contrário das edificações de salas comerciais, que mantiveram a função comercial no rés-do-chão, estas estruturas estão desocupadas integralmente.

O abandono dos consumidores de maior rendimento, a oferta imóveis a baixo preço e a grande concentração de transportes públicos reforçou a ocupação da área central pelas classes baixas e pelo comércio popular. Segundo Pesquisa sobre o perfil do cliente e do empresário da área central (SEBRAE, 2004) a origem da maior parte dos clientes da área central são dos bairros da periferia de Fortaleza das classes C e D e com grande dependência de transporte público (68,9% de autocarro e 15,2% de comboio metropolitano).

Devido a esta popularização do comércio ocorreu um grande aumento do comércio informal e o surgimento de novos padrões de estabelecimentos comerciais. O poder público procurou organizar o comércio informal através da criação do Centro de Pequenos Negócios e de Vendedores Ambulantes (CNPVA), popularmente conhecido como “Beco da Poeira”, que actualmente abriga mais de 2050 comércios informais organizados em uma associação. Essa

medida não impediu o aparecimento de novos comércios ambulantes, instalados, na maioria dos casos, de forma irregular com estruturas físicas cada vez mais fixas e estáveis.

Como novo padrão das estruturas comerciais destaca-se a adaptação das grandes superfícies em galerias comerciais com pequenas lojas e a criação de espaços de circulação alternativos aos passeios públicos.



Figura 4.10: Fotografias da transformações da estrutura física. (1 e 2) descaracterização dos alçados para uso comercial, (3 e4) aumento do número de galerias com pequenos comércios, (5) Ocupação irregular dos espaços públicos com terminais de autocarro.

Fonte: Espaço Plano Arquitectura e Consultoria, in: "Estudo de Vantagens Competitivas da Área Central", 2004.

O centro presenciou nos últimos anos um aumento do número de estabelecimentos e uma redução da área efectiva ocupada pelo comércio, explicado pela alteração do padrão das estruturas comerciais, isto é um expressivo aumento dos pequenos comércios.

Embora a popularização do comércio seja uma característica geral de todo o núcleo central, a sua concentração é mais acentuada no oeste do núcleo central (na envolvente da Praça José de Alencar), que corresponde ao trecho de maior acessibilidade para a população da periferia e dos municípios da Região Metropolitana. Neste sector, embora a desocupação dos imóveis seja menos acentuada, existe maior desgaste do tecido urbano e maior descaracterização das edificações.

Em outros sectores da área central (nomeadamente no centro histórico), embora se verifique a melhor qualidade nos espaços públicos, as taxas de desocupação são mais elevadas,

incluindo nalguns casos a desocupação do rés-do-chão. Essa área de formação mais antiga, foi mais atingida pela transferência dos serviços públicos, bancos e comércio de alto padrão.

Persistem ainda na área central algumas actividades consideradas incompatíveis pelo padrão de ocupação e pelos impactos directos no ambiente da área central. Entre estas actividades, destacam-se a zona de comércio grossista e o estaleiro naval (instalado de forma provisória na antiga área portuária) e grandes trechos desocupados ou sub utilizados, como é o caso do pátio de manobra da estação de comboios e a envolvente da antiga área portuária. A figura 4.12 ilustra a localização dos factores condicionantes do declínio urbano.

A tendência de redução da função residencial na área central foi fortalecida; constata-se neste período uma significativa redução do número de domicílios (ver quadro 4.2), mais expressiva entre aqueles arrendados, e no tipo *casa* – embora esta tipologia continue a ser predominante (representa 58,65% dos domicílios). A redução de domicílios está particularmente relacionada com a ocupação das residências para actividades de comércio e serviços. Essa transformação, comum no núcleo central, foi também fortalecida no centro expandido.

Neste período, foram verificadas transformações no padrão sócio-económico dos residentes, com a redução de população infantil, aumento da população idosa e aumento da faixa de rendimento das famílias. Estas transformações indicam a redução da organização em famílias e a transferência da população de mais baixos rendimentos.

Quadro 4.2: Domicílios particulares permanentes por situação e condição no Bairro Centro de Fortaleza (1991 / 2000)

SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO	1991		2000	
	Domicílios Particulares Permanentes	(%)	Domicílios Particulares Permanentes	(%)
Próprio	3.523	42,80	3.548	50,54
Arrendado	4.285	52,05	3.110	44,30
Cedido por empregador	104	1,26	95	1,35
Cedido de outra forma	306	3,72	239	3,40
Outra forma	14	0,17	28	0,40
TOTAL	8.232	100,00	7.020	100,00

Fonte: Censos Demográficos IBGE 1991/2000

Quadro 4.3: Domicílio Particular Permanente, por Tipo de Domicílio – Bairro Centro de 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.

Das actividades desenvolvidas na área central, a função residencial é a que apresenta piores condições de conservação. Sendo a tipologia *casa* aquela que apresenta piores condições de conservação e menores valores comerciais (ver anexo D e anexo E).

O núcleo central concentra as maiores problemáticas relacionadas com a função residencial. Nesta área é observada a menor concentração de domicílios e as menores faixas de rendimento (ver figura 4.11). São particularmente significantes as ocupações irregulares nos edifícios antes destinados às actividades de comércio e serviço. Esta área, predominantemente comercial, é bastante prejudicada com a desocupação nocturna e durante os fins-de-semana, além da incompatibilidade da função residencial com o padrão do comércio desenvolvido actualmente.

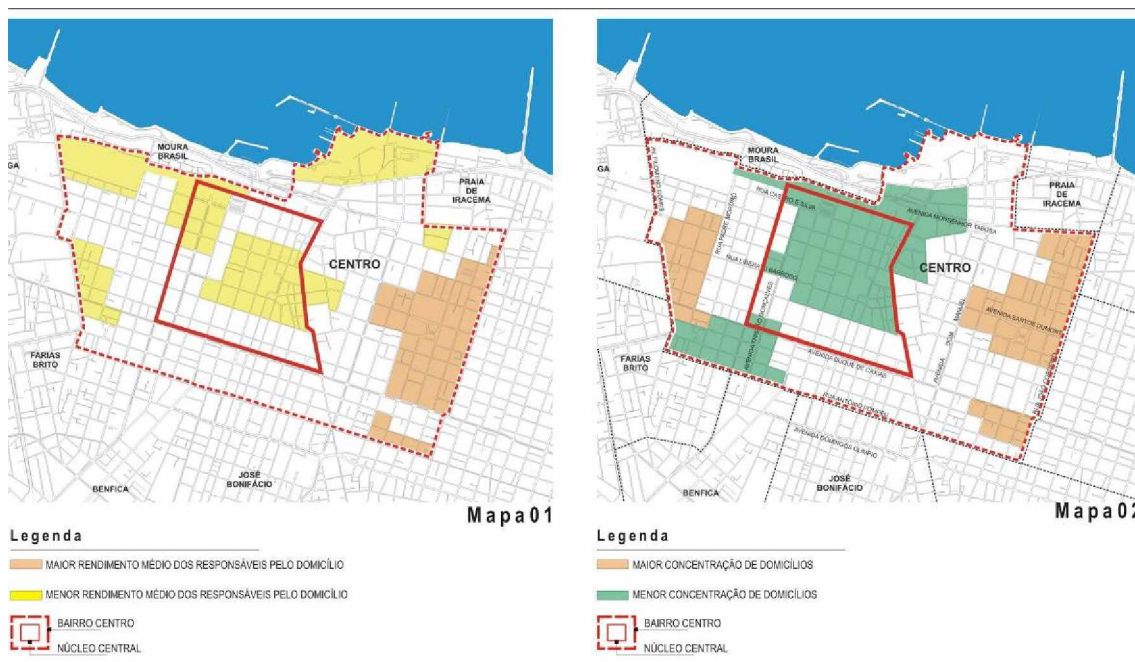


Figura 4.11: Condições da função residencial na área central. Mapa 01: Distribuição de espacial por faixas de rendimento dos domicílios na área central, Mapa 02: Distribuição de espacial FAIXAS DE RENDIMENTO.

Fonte: IBGE, censo 2000.

As grandes transformações físicas e a intensa dinâmica comercial favoreceram a segregação precoce do uso residencial e uma ocupação desequilibrada da área central que é, em grande medida, factor condicionante da decadência urbana e limitador das acções de recuperação. Embora a redução da importância da função residencial na área central tenha sido verificada antes do processo de declínio, essa tendência foi fortalecida nos últimos anos e representa hoje um desafio particular para a recuperação da área central.

Como resultado das transformações relativas aos processos de consolidação, expansão e declínio percebe-se um ambiente de marcada diversidade e problemáticas específicas em certos trechos (ver figura 4.12).



Figura 4.12: Caracterização do Declínio Urbano.

Em poucas partes da área central reconhece-se unidade morfológica ou tipológica. Embora seja marcante o processo de descaracterização dos espaços públicos, e principalmente dos espaços privados, a área central permanece como um espaço de desenho urbano diferenciado, com excelente proporção das áreas públicas, destacando-se face aos territórios de formação mais recente. A figura 4.13 sintetiza as sucessivas dinâmicas ocorridas durante a evolução da área central ilustrando os deslocamentos de actividades e a sua distribuição no bairro Centro.

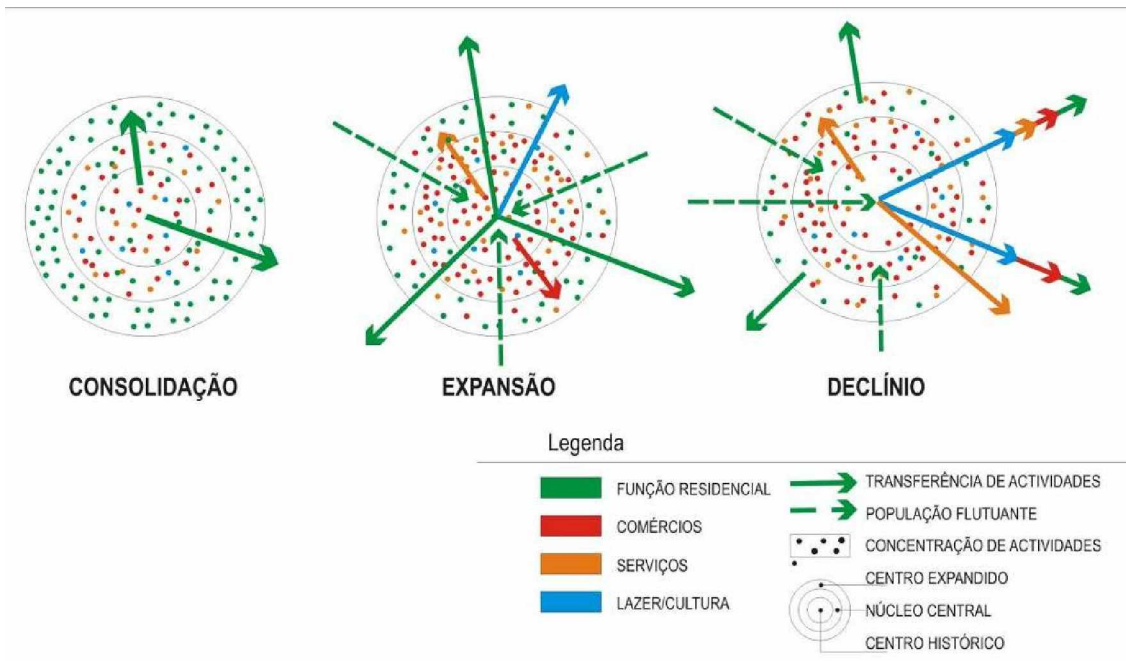


Figura 4.13 – Evolução Urbana e dinâmica das actividades na área central.

No quadro 4.4 estão organizadas as principais características das actividades económicas, ambiente construído e padrão da função residencial ao longo destes processos (Consolidação, Expansão Declínio). O declínio urbano que hoje caracteriza este espaço reforçou a necessidade de políticas específicas, baseada na superação das problemáticas e aproveitamento das potencialidades.

Quadro 4.4: Resumo das transformações da área central.

Processos	Consolidação	Expansão	Declínio
Actividades/ Economia local	- Concentração quase que exclusiva das actividades urbanas. - Base económica principal: Comercio (consumo local e pólo exportador) e Administração Pública.	- Aumento da escala da Economia Local. - Aumento da diversidade na oferta de produtos e serviços - Consolidação do Comercio Retalhista.	- Perda da diversidade dos serviços; - Popularização do comercio retalhista; - Crescimento do comercio informal. - Estagnação na produção de emprego
Ambiente Construído	- Consolidação da malha urbana, do padrão de parcelamento. - Delimitação dos espaços Públicos /Privados - Embelezamento das Praças e espaços públicos. - Consolidação e enriquecimento do conjunto de edificações.	- "Verticalização" e adaptação das edificações - Remodelação das Edificações – modernização - Transformação dos espaços público/ Adaptação a escala do automóvel.	- Estagnação Construtiva -Demolições de edificações para criação de estacionamento; - Baixas taxas de renovação de edificações baseadas em baixo padrão arquitectónico. - Remodelações do espaço público valorizando a circulação pedonal.
Padrão da função residencial	- Predominância de residências de um pavimento de pequenas dimensões. - Hierarquia social estabelecida no interior da quadra permitindo maior coesão social.	- Emergência de novos padrões habitacionais na cidade. - Predominância de residência uni familiar no centro expandido - Aparecimento de edificações multi-familiares junto aos Boulevards	- Acentuada perda populacional - Aparecimento de formas habitacionais improvisadas - Utilização das residências do centro expandido para as actividades de comercio e serviço.

4.1.1 A área central na estrutura urbana

De uma forma geral o bairro centro tem vindo a perder importância na cidade de Fortaleza e em sua região metropolitana. Entretanto, consiste ainda um espaço de grande importância económica, pela forte movimentação comercial e pela grande oferta de empregos, e de grande representatividade cultural, por sua tradição histórica e concentração de equipamentos culturais.

A cidade de Fortaleza está subdividida em 114 bairros, organizados em seis regiões administrativas (ver figura 4.14). O bairro centro em conjunto com outros 19 bairros forma a regional II, situada na porção nordeste da cidade, que concentra a população de mais alto rendimento e os maiores contingentes de infra-estruturas e actividades económicas.

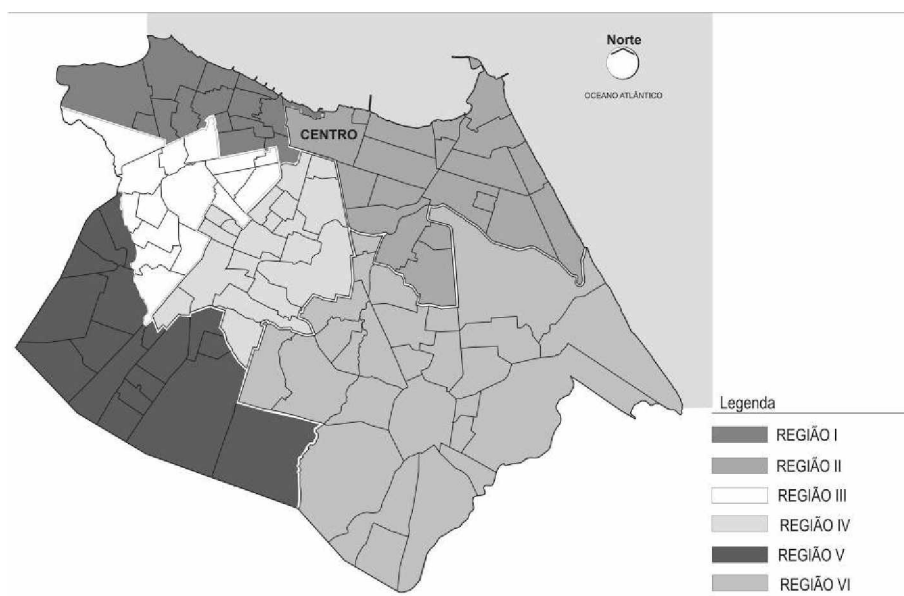


Figura 4.14: Divisão administrativa do município de Fortaleza.

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

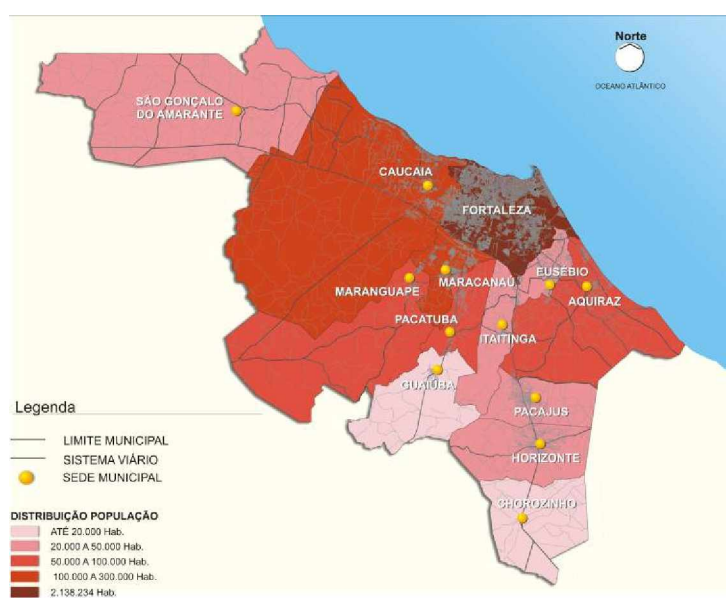
Dinâmicas Demográficas

O crescimento e a dispersão urbana deram-se de forma acelerada a partir da década de 70, produto da intensificação da imigração de população do interior do estado, coincidindo com a consolidação da Região Metropolitana de Fortaleza em 1973 (ver figura 4.15). Fortaleza, a quinta maior cidade do Brasil, tem vindo a apresentar uma das maiores taxas de crescimento entre as metrópoles brasileiras. O crescimento global da Região Metropolitana é ainda mais acelerado; a observação da dinâmica populacional revela que Fortaleza tem vindo a perder para os municípios de sua Região Metropolitana o poder de atracção, porém ainda assim está a crescer – particularmente nos sectores periféricos mais carentes (ver quadro 4.5). O Centro não conseguiu atrair população dentro do território municipal e está a perder habitantes para outros bairros. Actualmente representa apenas 1,16% da população do território.

Quadro 4.5: População residente Ceará, Região Metropolitana, Fortaleza e Bairro Centro.

Localidade	1980	1991	1996	2000
CEARÁ	5.288.253	6.366.647	6.809.794	7.430.661
REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA (RMF)	1.651.722	2.391.574	2.693.996	2.984.779
FORTALEZA	1.307.066	1.764.648	1.965.513	2.141.402
BAIRRO CENTRO	38.545	30.679	27.584	24.775
RELAÇÃO CENTRO/FORTALEZA (%)	2,95	1,73	1,40	1,16
RELAÇÃO FORTALEZA / RMF (%)	79,17	73,95	72,96	71,74
RELAÇÃO RMF / CEARÁ (%)	31,23	37,56	39,56	40,17

Fonte: Censos Demográficos de 1980/1991/2000 e Contagem Demográfica de 1996 (IBGE)

**Figura 4.15:** Mapa da Região Metropolitana de Fortaleza

Fonte: IBGE/Censo 2.000.

Como resultado da grande concentração comercial e 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 (ver figura 4.16).

O sector oeste e sudoeste correspondem às maiores densidades do território; sendo o aumento das densidades do sector leste bastante recente. A ocupação do sudeste é ainda mais recente e caracteriza-se como um dos principais sectores de expansão imobiliária.

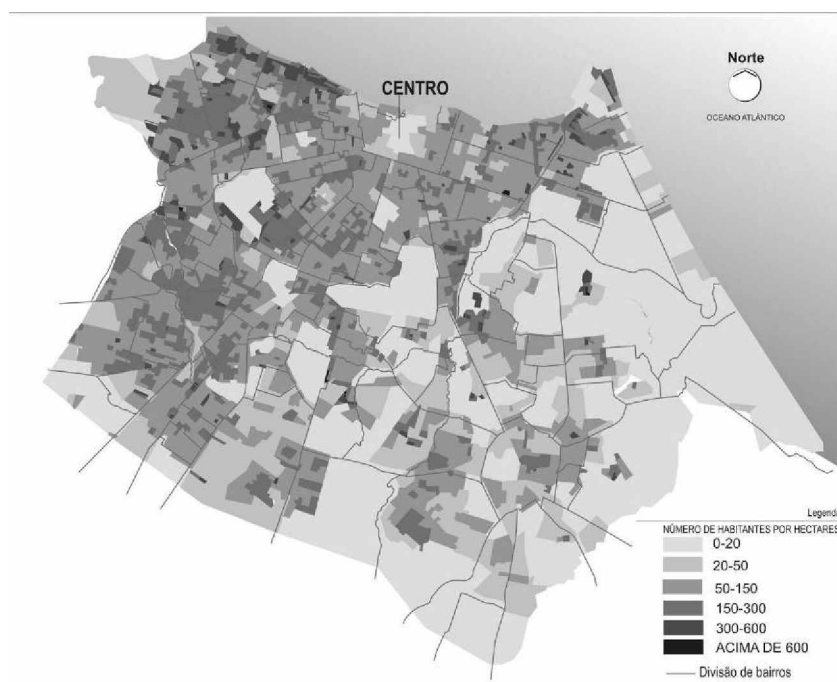


Figura 4.16: Mapa do município com densidade populacional (habitantes por hectares).

Fonte: IBGE/Censo 2.000.

A leitura dos Planos Directores da Cidade de Fortaleza revela um claro desígnio de descentralização e desconcentração de actividades da área central na tentativa de superação da estrutura monocêntrica – motivados pelo claro processo de saturação da área central e pelo crescimento disperso e acelerado.

O Plano Director de 1992 (plano vigente) preconizou o reforço de áreas de urbanização prioritária, em pontos correspondentes a centro de bairros – num conceito próximo à ideia de centralidade (ver figura 4.17); desenvolvimento destas áreas não correspondeu às directrizes dos planos, aumentando as assimetrias da estrutura urbana. O crescimento foi bastante acentuado em áreas onde não eram previstas centralidades, e algumas centralidades tiveram decréscimo populacional, como é bastante nítido para o caso da área central. Na área de mais intenso crescimento (ver figura 4.17) não foram previstas centralidades.

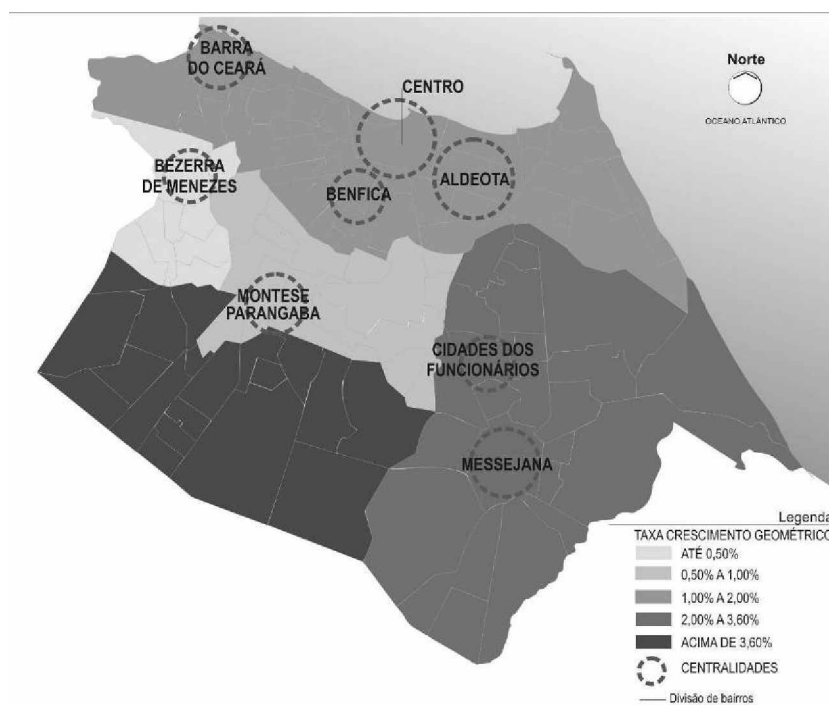


Figura 4.17: Mapa com crescimento geométrico dos distritos de Fortaleza e destaque para as centralidades (Zonas de Urbanização Prioritária)

Fonte: Adaptados a partir de dados do IBGE/Censo 2.000 e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 7987 de 23 de Dezembro de 1996).

A actual distribuição espacial de rendimentos da população mostra um território bastante segregado. De uma forma geral, as áreas de maiores densidades (oeste e sudoeste) apresentam as menores faixas de rendimento. Por outro lado, é nítida a concentração dos rendimentos superiores na zona leste do território. Essa ocupação corresponde ao processo de deslocamento residencial da população, iniciado a partir da década de 40 das áreas contínuas ao centro urbano (ver figura 4.18). Esses espaços a leste do centro urbano conseguiram progressivamente atrair um contingente cada vez mais significativo de população de classe média e alta. O elevado poder de compra deste sector contribuiu para a consolidação precoce de núcleos de comércio e serviços, representados fundamentalmente pelos Centro Comerciais. Esse processo favoreceu a consolidação de centralidades alternativas, concentradoras de melhores estruturas para os sectores de maiores rendimentos.

A área central, embora concentre menores rendimentos que as áreas a leste, tem rendimentos superiores aos da zona oeste. Nos últimos anos (entre 1991-2001) tem vindo a assistir um aumento nas faixas de rendimento. Comparativamente aos sectores periféricos das áreas oeste e sudoeste a área central mantém uma situação bastante privilegiada. Entretanto, a origem da população flutuante da área central (clientes da área central) é identificada justamente nos bairros de menores rendimentos (oeste, sudoeste, municípios da região metropolitana) que, na maioria dos casos, não dispõem de comércios e serviços nas proximidades (ver figura 4.19).

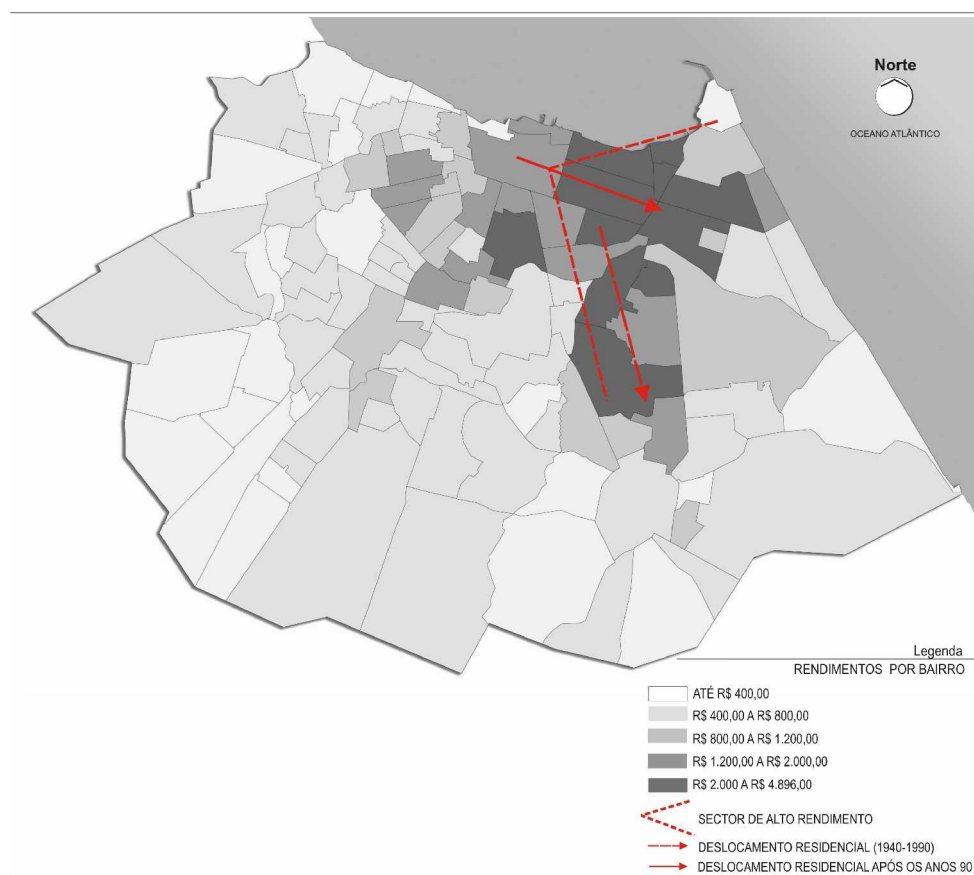


Figura 4.18: Mapa da distribuição de rendimento da população.

Fonte: adaptado a partir de IBGE/ censo 2000.

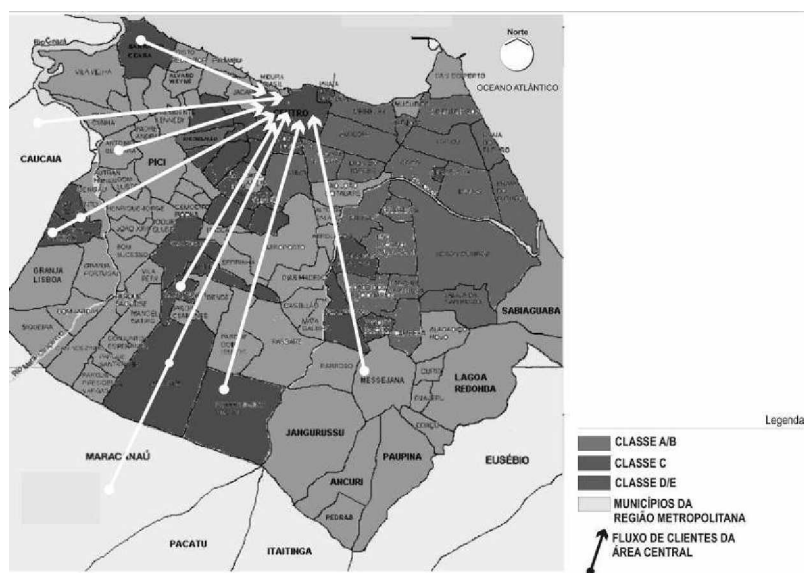


Figura 4.19: Mapa da distribuição de rendimento da população.

Fonte: adaptado a partir SEBRAE (2004).

A produção do mercado imobiliário (empreendimentos residenciais de serviço e hoteleiro) encontra-se bastante concentrada nos sectores leste da cidade(ver figura 4.20). A localização aparece como um dos mais importantes determinantes na venda dos imóveis. Existe

uma significativa rejeição a área central, particularmente acentuada entre a população de maiores rendimentos. Embora a Aldeota e o Meireles sejam os bairros mais valorizados, estas regiões têm vindo a mostrar um esgotamento do crescimento de sua área residencial desde 1999, com a exaustão dos terrenos disponíveis (SINDUSCON, 2001). Este esgotamento condicionou a ocupação dos bairros mais periféricos (a sudeste) e o interesse pelos bairros mais centrais como Benfica e Fátima (ver figura 4.21). O centro está isolado das dinâmicas imobiliárias do município.



Figura 4.20: Fotografias das áreas de grande interesse imobiliário. (1) Bairro Aldeota, (2) Bairro Meireles.
Fonte: Acervo Projectos e Pesquisa em Arquitectura e Urbanismo (PPAU), 2003.

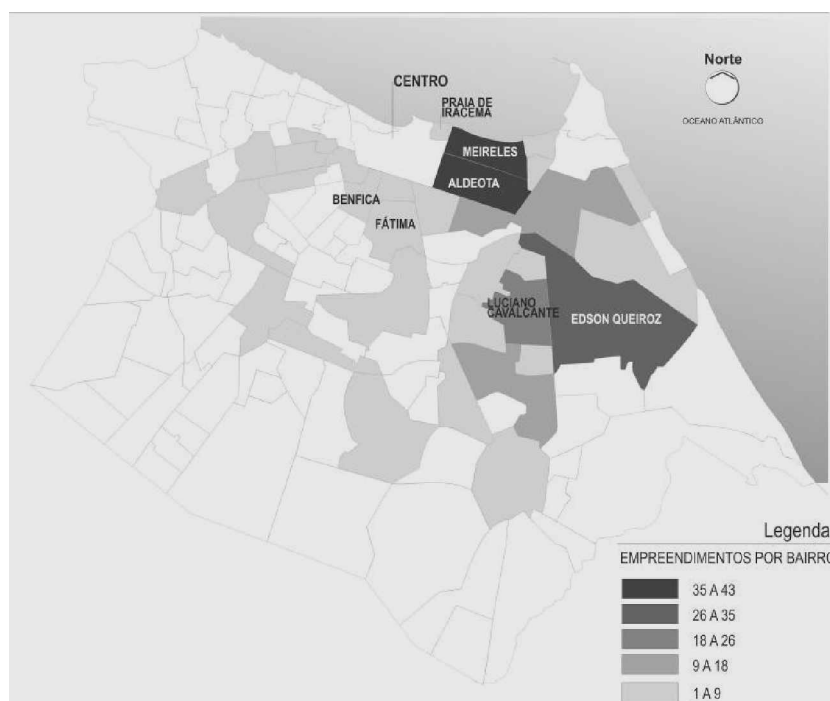


Figura 4.21: Mapa da distribuição de rendimento da população.
Fonte: adaptado a partir de Sinduscon (2001). Pesquisa Merifor-FOR: Mercado imobiliário em Fortaleza.

Actividades Económicas

Em relação às actividades económicas, de uma forma geral o comércio, os serviços e o turismo continuam a gerar mais receitas e novas oportunidades de criação de postos de trabalho, distanciando-se inclusive do segmento industrial (PMF, 2002).

Nos últimos anos, a modernização urbana concentrou-se fundamentalmente nos sectores leste que absorveu a emergência de novos padrões residenciais, de comércio e serviços (como os condomínios fechados, centros comerciais e as torres de escritórios) e de novas actividades (como o turismo, que passou a ter grande relevância na economia da cidade a partir da década de 90).

A economia local da área central, apesar do conjunto de situações adversas (perda de diversidade, aumento do comércio informal), possui ainda uma relevância significativa no contexto municipal, sendo o maior empregador (ver figura 4.22) e está entre os bairros que mais arrecadam impostos. Concentra cerca de 20% dos empregos, 9% da arrecadação ICMS, 16% da arrecadação de ISS, 11% da arrecadação de IPTU e 5% da arrecadação de ITBI de Fortaleza.

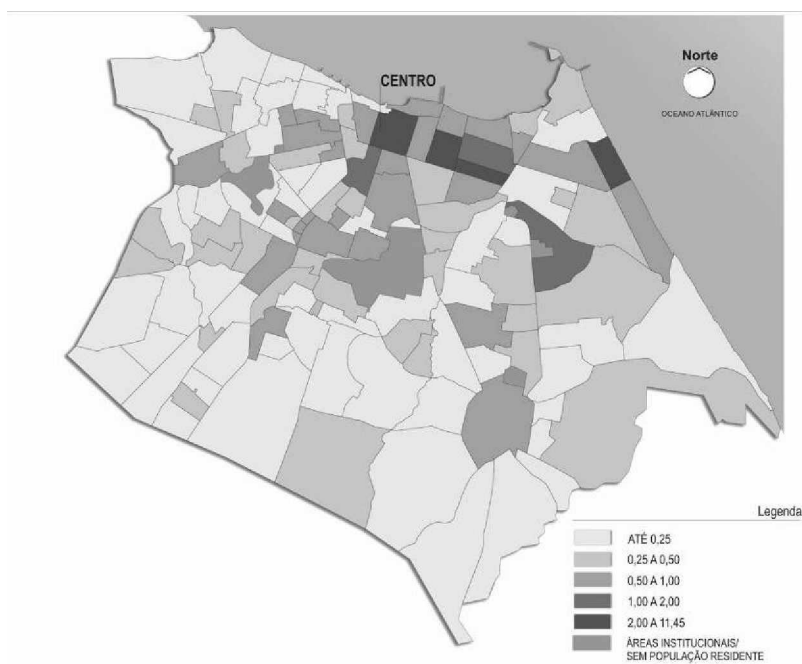


Figura 4.22: Empregos por População

Fonte: adaptado a partir de IBGE/ censo 2000.

No entanto, a evolução temporal destes indicadores nos últimos anos, como por exemplo, o número de empregos, revela que o Centro apesar da sua aparente vitalidade económica está, de facto, em declínio económico relativamente aos demais bairros de Fortaleza (PMF, 2004).

Quadro 4.6: Evolução do emprego no centro e em Fortaleza (2002/2003).

TERRITÓRIO	2002	2003	EVOLUÇÃO
Centro	67.562	67.341	-0,33%
Fortaleza	337.110	339.375	0,67%
Relação Centro/Fortaleza	20,04%	19,84%	_____

FONTE: SINE/IDT.

O incremento do turismo teve pouco impacto para o desenvolvimento da área central. A promoção de políticas públicas específicas pelo governo do estado privilegiou os sectores marítimos da cidade e da região metropolitana como áreas para a implementação das suas intervenções. Esse processo acelerou ainda mais a ocupação dos sectores marítimos da área leste, sendo um forte elemento de atracção de um grupo de actividades anteriormente desenvolvidas na área central (Gondim, 2000). Contraditoriamente, a área central concentra um número significativo de equipamentos subaproveitados para o turismo. Segundo pesquisa realizada pela Fundação de Cultura, Esporte e Turismo de Fortaleza (FUNCET) existe uma procura não atendida por parte dos turistas pelo maior conhecimento dos pontos históricos e culturais do Centro.

De acordo com o estudo Vantagens Competitivas da área central (PMF, 2004) o segmento da economia com maiores condições de competitividade no centro em relação aos demais bairros é o comércio retalhista com todos os segmentos económicos a ele integrados. Há um potencial para desenvolvimento do turismo histórico-cultural e de recuperação da presença da administração pública. O segmento de comércio grossista não encontra competitividade local e tende a definir (PMF, 2004).

Dentro desta reorganização do espaço urbano o centro foi progressivamente enfraquecido na sua dinâmica económica e na sua diversidade funcional perdendo a sua posição de centralidade hegemónica e reduzindo a sua importância simbólica, mas permanece ainda como a mais importante centralidade do município. Entretanto, caracteriza-se como uma centralidade em declínio marcada por características paradoxais: possui grande concentração de actividades económicas e forte poder de atracção sobre a população do município, mas possui dentre as centralidades do município as menores densidades e está excluída das dinâmicas recentes dos investimentos privados (particularmente do sector imobiliário).

Quadro 4.7: Condições de competitividade das actividades comerciais na área central

SEGMENTO	CARACTERÍSTICAS LOCAIS	CONDIÇÕES DE PROCURA	COSTUMES, INCENTIVOS, REGRAS	SECTORES CORRELATOS
COMERCIO RETAILISTA	• Acesso facilitado pelo transporte público apenas para clientes populares; e • Instituições formadoras de pessoal com elevado nível.	• Público cativo para segmento de clientes de menor poder aquisitivo • Segmento de clientes de maior poder aquisitivo em queda.	• Forte consciência de associativismo; • Desobediência ao Código de Posturas; • Informalidade de algumas categorias.	- Rede de sectores gráficos, de confecções, de serviços profissionais e alimentação; • Potencial de maior integração ao turismo.
COMERCIO GROSSISTA	• Logística desfavorável, (condições de acesso, carga e descarga); • Tendência de concentração do segmento em áreas periféricas.	• Clientes mais distantes, buscando serviços baseados em soluções tecnológicas (internet).	• Leis municipais restritivas; • Prática de flexibilidade fiscal degenerativa; • Limitada actuação conjunta do sector.	• Inexistência de sectores relacionados.
TURISMO	• Rede de equipamentos e edificações históricas e culturais; • Carência de infra-estrutura específica qualificada de apoio ao turista.	• Elevada procura potencial pelo segmento de história / cultura em horários alternativos ao do segmento de negócios;	• Baixa sensibilidade popular para preservação do património histórico; • Dependência de recursos públicos para conservação do património.	• Potencial de integração com turismo de lazer dos bairros vizinhos Praia de Iracema e Meireles.
PODER PÚBLICO	• Edificações históricas disponíveis para ocupação; • Acesso fácil à maior parte da população.	• Procura reprimida pelos serviços administrativos e pela comunicação com os dirigentes públicos.	• Limitado interesse ou desconhecimento da importância da simbologia central por parte dos dirigentes públicos.	• Sectores de serviços profissionais, entidades associativas e financeiras.

Fonte: Adaptado a partir de estudo de Vantagens Competitivas da área central

4.2 Condições de superação do declínio urbano

As condições de superação do declínio urbano da área central estão em grande medida relacionadas com as características específicas da legislação para a área e com as intervenções e directrizes urbanísticas recentemente propostas.

4.2.1 Impacto da legislação urbanística sobre a área central

A legislação urbanística referente ao município de Fortaleza é composta pelo Plano Director de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Código de Obras e Posturas (COP) e Código Ambiental.

Pela actual Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 7987 de 23 de Dezembro de 1996) a cidade é subdividida em zonas de acordo com as ofertas de infra-estruturas e a densidade. Dentro do zonamento estabelecido pela legislação, o bairro centro é classificado como Microzona Urbanizada 1 (ZU1).

Esta microzona (ZU 1) corresponde à área de maior potencial construtivo (ver anexo F). Esta lei é de forma geral caracterizada por grande incentivo a verticalização das zonas

enquanto instrumento de promoção da renovação urbana (e em especial de estímulo a função residencial) são principalmente explicados pela estrutura física da área e as contradições inerentes a esta lei que não favorecem condições globais de habitabilidade (PMF, 2004).

Em relação à estrutura da área, verifica-se que o parcelamento do solo (lotes estreitos e profundos de pequena dimensão), a situação de degradação de muitos trechos e os regulamentos de preservação do património artístico e cultural dificultaram a promoção de empreendimentos residenciais (questões particularmente reforçadas no perímetro da Área de Urbanização Prioritária/ Núcleo Central).

A lei apresenta em sua globalidade alguns aspectos contraditórios. Embora possibilite condições privilegiadas de adensamento, a legislação (particularmente na Área de Interesse Urbanístico) considera inadequado por exemplo a construção e de habitações de interesse social (horizontais e verticais de pequeno, médio e grande porte) e de parques de estacionamento em área correspondente a quase todo o limite do núcleo central. Paradoxalmente, esta restrição favoreceu o florescimento de parques de estacionamentos irregulares a partir da demolição total ou parcial de várias edificações de carácter histórico.

Esta legislação é ainda ineficiente na restrição ao comércio grossista (factor de degradação de parte do núcleo central); embora considere inadequada a implementação de novos comércios, não coíbe o seu funcionamento actual. Trata-se de uma restrição estabelecida desde a legislação anterior (1978), entretanto, os comércios são transferidos a outros proprietários e as licenças de uso são mantidas nos nomes dos proprietários antigos.

Outro aspecto negativo da legislação é a desproporção entre o uso do solo proposto e estimulado e o uso do solo de facto praticado na zona central (principalmente no centro histórico e na sua envolvente). Actualmente, o uso do solo está baseado principalmente em pequenas unidades de comércio retalhista. O uso proposto pressupõe um grande adensamento e uma grande procura pelo comércio, serviços e habitação. Além disso, a renovação proposta pela legislação implica a transformação do padrão morfológico da área central (alteração dos recuos na frente dos lotes para as construções novas) e possibilita a descaracterização de sectores representativos da arquitectura do centro (hoje factor diferencial do mesmo na estrutura urbana).

O incentivo para a construção de edificações verticais que esteve presente desde a legislação de 1978 (para os usos de comércio e serviço) favoreceu em grande medida a descaracterização dos conjuntos urbanos mais significativos da área central. A verticalização manifestou-se de forma aleatória e favoreceu a demolição de conteúdos históricos significativos do centro.

Em geral, as oportunidades oferecidas em termos de potencialidades construtivas na legislação vigente não coincidem com o interesse dos empreendedores imobiliários. Essa legislação possui falhas com relação ao incentivo global da recuperação da área central. O incentivo a atracção de novos grupos de actividades é estabelecido apenas através de novas

construções, não existindo nenhum incentivo na legislação para a recuperação das edificações existentes. As normas estabelecidas têm actuação limitada se não coordenadas com intervenções mais efectivas de qualificação urbana e de gestão do espaço público e privado.

Por outro lado, o Plano Director regulamenta uma série de instrumentos inovadores previstos no Estatuto da Cidade²² de natureza urbanística voltado para induzir as formas de uso e ocupação do solo e ampliar as possibilidades de regulamentação das posses urbanas. Os instrumentos mais directamente aplicáveis para as políticas de recuperação da área central são aqueles que se referem ao encorajamento da actuação empreendedora (no caso, fundamentalmente da construção civil), à preservação do património histórico, à coerção da especulação imobiliária, e à viabilização de recursos para grandes projectos, conseguida através de mecanismos de arrecadação e de parcerias (ver anexo H). Embora sejam de grande mais valia para o desenvolvimento de políticas mais ambiciosas de recuperação, algumas propostas desenvolvidas a partir da utilização destes instrumentos não foram implementadas. De facto a implementação destes instrumentos constitui hoje um dos grandes desafios da gestão urbana.

4.2.2 Intervenções urbanísticas

As intervenções directas na área central até à década de 90 foram bastante limitadas. Os instrumentos de protecção de edificações foram adoptados de forma muito tardia – principalmente durante a década de 80 – aplicando-se apenas sobre edificações individuais, a partir de diferentes níveis de classificação: Federal, Estadual e Municipal. Estes instrumentos de classificação restringiram-se na maioria dos casos a edificações públicas. Para os proprietários privados a classificação sempre foi vista como um instrumento restritivo e de potencial perda do valor económico das edificações (PMF, 2004). As intervenções ficaram restritas a algumas acções de restauro e conservação de edificações públicas isoladas.

A principal intervenção nos espaços públicos consistiu na criação de ruas pedonais no núcleo central, no final da década de 70 e início dos anos 80. Essa intervenção contribuiu para a manutenção de grande movimentação comercial nestas áreas, mas reforçou a desocupação nocturna.

No início dos anos 90 foram realizadas algumas iniciativas, procurando recuperar e manter importantes activos patrimoniais, dos quais se destacam: Praça do Ferreira (1991), Teatro José de Alencar (1991), Passeio Público (1993), Praça dos Leões (1991). Essas intervenções tiveram impacto bastante limitado sobre a superação das condições de declínio, e

²² O Estatuto da Cidade (lei nº 10.257, de Julho de 2001) constitui um mecanismo legislativo federal baseado nos princípios do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana. Esta nova legislação objectivou aproximar os instrumentos do planeamento e da gestão urbana, mediante a compreensão da problemática das legislações precedentes, dos novos condicionantes das formas de produção da cidade. Funciona como uma colectânea de princípios e directrizes a serem implantados nos municípios através da figura do Plano Director correspondendo ao contexto local.

revelaram baixa sustentabilidade, pelos altos custos de conservação face as condições de ocupação da área central.

No final dos anos 90 foram intensificadas as acções específicas para a recuperação da área central. Este novo contexto de intervenções foi marcado pela diversificação dos actores participantes e das tipologias de intervenção. Entre os novos actores foi marcante o papel desempenhado pela Acção Novo Centro²³. Além da participação da Acção Novo Centro outros sectores da sociedade civil estiveram presentes na constituição de fóruns que visam sobretudo discutir as políticas para área central, nomeadamente o Fórum Permanente do Centro²⁴ e o Fórum dos Comerciantes²⁵. O fortalecimento destas entidades tem sido particularmente importante para a mobilização, comunicação e negociação dos diversos actores que de forma directa ou indirecta estão relacionados com as intervenções, além da efectivação da participação dos comerciantes locais.

Entre as acções propostas para o núcleo central são destacadas intervenções mais ambiciosas que as anteriormente desenvolvidas, na maioria dos casos relacionadas com a requalificação e criação de novos espaços públicos, recuperação dos conjuntos urbanos mais expressivos e renovação urbana dos sectores degradados (ver quadro 4.8, figura 4.24). Acção Novo Centro vem buscando desenvolver ainda a qualificação do comércio através de acções de capacitação, marketing e animação cultural.

Além das intervenções mais relacionadas com o núcleo central existem ainda intervenções implementadas e programadas na área mais periférica do centro e na sua envolvente (próximas a faixa de praia), nomeadamente o Centro Cultural Dragão do Mar e o Centro Multi-funcional de feiras e eventos (ver quadro 4.9).

23 Movimento pró-revalorização do Bairro Central de Fortaleza fundado em 1999. Pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa na qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Tem como Parceiros Fundadores entidades representativas do comércio e actividades afins.

24 Canal de discussão dos problemas do Centro com a sociedade, organizado em Julho de 2003 pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Este fórum se reúne mensalmente para discutir um tema de interesse dos participantes e tem recebido apoio operacional da Acção Novo Centro.

25 Fórum regular com objectivos mais amplos, porém constantemente tratando de assuntos relacionados ao Centro pela relevância à classe dos organizadores, a Associação dos Comerciantes de Fortaleza.

Quadro 4.8: Intervenções urbanas na área central

PROJECTO	SITUAÇÃO ACTUAL	DESCRIÇÃO
Intervenções propostas pela OSCIP Acção Novo Centro	Parcialmente executadas e/ou em desenvolvimento.	Delimitação de zona diferenciada de comércio. Acções de requalificação de fachadas; Urbanização de vias; Definição de roteiros culturais; Atracção de eventos, Promoções etc.
Recuperação do Corredor Histórico da Av. João Moreira.	Proposta e Projecto do Governo Estadual.	Pintura e recuperação de fachadas das edificações públicas da Rua João Moreira.
Concurso de Ideias para o Centro/ Parque da Cidade	Concurso desenvolvido em Dezembro de 1999. As obras foram parcialmente concluídas.	Reconstituição e ampliação da Praça José de Alencar, englobando quadra adjacente e Praça da Lagoinha
Bairro Central	Proposta da OSCIP Acção Novo Centro em Dezembro de 2001. Não desenvolvida.	Operação consorciada envolvendo a remoção do comércio grossista da R. Gov. Sampaio, a recuperação do Riacho Pajeú e suas margens, e a construção de condomínios residenciais na envolvente (apoiada pela ONG Acção Novo Centro)
Rua das Praças	Proposta e Projecto do Governo Estadual. Sem recursos previstos	Construção de passeios através dos centros das quadras, desde a Praça José de Alencar até a Praça da Estação (apoiada pela ONG Novo Centro)
PRODETUR/CE II	Proposta do Governo Estadual. A ser implementada a partir de 2005	Programa de desenvolvimento do turismo, com componente de Recuperação de Património histórico do Centro. Prever a recuperação de diversas edificações e de espaços públicos através de Recursos financiados pelo BID.

Quadro 4.9: Intervenções urbanas na envolvente.

PROJECTO	DESCRIÇÃO
Centro Dragão do Mar De Arte e Cultura.	Equipamento Cultural de Grande Porte implementado na antiga área portuária da cidade. Contemplou um extenso programa de actividades culturais e urbanização da envolvente.
Centro Multifuncional De Feiras e Eventos	Equipamento de grande porte para feiras e eventos em aterro na extremidade norte do Centro e da Praia de Iracema. Projectos desenvolvidos em 2002/2003. Sua implementação ainda é incerta.

O Centro de Arte e Cultura Dragão do Mar, implementado em 1998 além do resgate da área, totalmente degradada em função do seu abandono, desencadeou uma série de transformações em sua envolvente, nomeadamente a ocupação de toda a vizinhança por um tipo exclusivo de uso ligado ao lazer (PMF, 2004 – Síntese).

O Centro Multifuncional de Eventos e Feiras, não implementado, representa uma proposta bastante ambiciosa (dotado de uma área construída estimada em 15 mil m² e investimento de 80 milhões de dólares) e objectiva aumentar a atracção da cidade de Fortaleza como centro de eventos e fortalecer a actividade turística na capital.

Somam-se a estas acções intervenções públicas mais abrangentes, principalmente relacionadas ao incremento da mobilidade urbana e com grande influência na organização urbana da área central. Entre estas acções destacam-se o projecto do METROFOR (implementação da primeira linha de metro de Fortaleza em importante corredor de transporte metropolitano cujas obras foram iniciadas em 1997) e o projecto BID FOR (reformulação dos transportes com a concentração da circulação nas áreas periféricas ao núcleo central e desactivação de antigos terminais de autocarros).

Quadro 4.10: Intervenções urbanas de mobilidade de impacto na área central.

PROJECTO	DESCRIÇÃO
BID-FOR	Execução de projectos dos Planos de Transportes e de Circulação Viária do Município de Fortaleza, reestruturando os corredores de transporte colectivo.
METROFOR	Construção de 2 linhas de trens metropolitanos ligando Municípios da Região Metropolitana à área central.

4.2.3 Intervenções no âmbito da habitação

Embora a legislação vigente incentive o incremento da função residencial e tenham existido alguns benefícios fiscais²⁶ para a atracção de habitações, a única proposta específica para o incremento residencial na área central foi a Operação Consorciada Parque Pajeú, que não chegou a ser implementada.

No âmbito do “*Concurso Nacional de Ideias para Embelezamento e Valorização da Área Central de Fortaleza e Parque da Cidade*”²⁷, desenvolvido em 1999, as equipas participantes sugeriram de forma unânime a requalificação ambiental do Riacho Pajeú e a criação de um parque ao longo do mesmo.

Baseada nas directrizes extraídas do concurso a OSCIP Ação Novo Centro desenvolveu para a área uma proposta de renovação urbana viabilizada a partir da montagem de uma Operação Urbana Consorciada. As Operações Urbanas Consorciadas correspondem a um instrumento urbanístico presente no Plano Director local que visa a implementação de projectos urbanos para sectores específicos da cidade (ver anexo H), por meio de parceria entre poder público, proprietários, investidores privados, moradores e usuários permanentes (Instituto Polis, 2001).

A proposta previa de forma simultânea a intervenção ao longo do Riacho Pajeú (recuperação ambiental e implementação de um parque) e a renovação urbana de sua envolvente (baseada na proposição de novos usos, especialmente a função residencial).

A proposta desenvolvida pela OSCIP era apoiada na relevância da área no contexto do bairro centro e na sua necessidade de requalificação. A área do projecto (ver figura 4.24) é destacada por sua importância histórica, sua potencialidade paisagística, e sua situação estratégica face a proximidade a marcos institucionais. Entretanto a área era caracterizada por grandes taxas de subutilização e pela fixação de usos inadequados (quanto às dimensões dos terrenos, tipologia de uso e condições de acessibilidade), destacando-se o pólo de Comércio Grossista.

²⁶ Em Dezembro de 1998, com o objectivo de atrair moradias para o Centro, foi sancionada a Lei Municipal No. 8.234 que reduziu em 75% o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) dos imóveis destinados à ocupação multi-familiar ou mista pelo prazo de 5 anos no perímetro que compreende a Av. D. Manuel, R. Antônio Pompeu, Pe. Mororó e R. Castro e Silva/R. 24 de Maio, e isentava a cobrança de Imposto por Transferência de Bens Imóveis (ITBI).

²⁷ O concurso teve dois objectivos: obter directrizes gerais de planeamento urbano (dinamizar usos e ocupação do solo, implementar a melhoria da paisagem urbana e a valorização das áreas públicas e privadas) e definir soluções de arquitectura, urbanismo e paisagismo para o Parque Central (junção das Praças José de Alencar, Lagoinha e o Centro de Pequenos Negócios, conhecido como Beco da Poeira) (Ação Novo o Centro, 1999).

A proposta, de grande ambição, previa a intervenção numa área de cerca de 170.000m² (que incluíam o Parque do Riacho Pajeú, nova estrutura viária de apoio e parques de estacionamento, e novas glebas para edificações). O investimento previsto era de cerca de 40 milhões de dólares para a re-urbanização da área (desapropriação, infra-estrutura, implantação do parque, equipamentos de suporte e gestão da operação)

Quadro 4.11: Relação de áreas programadas

ESPECIFICAÇÃO	ÁREA – m2	PERCENTUAL
Parque, Estacionamentos, vias e áreas públicas	88.182,43	51,46%
Residencial	47.593,50	27,77%
Comercial	25.286,15	14,75%
Edifícios Especiais (Equipamentos públicos e Culturais)	10.294,41	6,02%
ÁREA TOTAL	171.356,49	100,00%

Fonte: Acção Novo Centro, 2001.

De acordo com o modelo de Operação Consorciada apresentada, a proposta seria viabilizada a partir dos esforços e participação da Prefeitura Municipal, Ação Novo Centro, sectores privados e diversas instituições financeiras e governamentais (ver anexo I). A Ação Novo Centro desempenharia em conjunto com a Prefeitura a coordenação do Projecto, que envolveria a transformação do quadro legislativo para a área específica do projecto, desenvolvimento do projecto, articulação de diversos parceiros para viabilizar economicamente a proposta, desenvolvimento das obras e promoção junto a diversos sectores de investimento privado.

O desinteresse em implementar a proposta por parte da Prefeitura esteve relacionado aos altos investimentos requeridos para a sua viabilização (necessidade de mobilização de recursos próprios), a reduzida perspectiva de participação dos sectores privados e o desinteresse de investimento por parte das instituições financeiras. As instituições financeiras mostraram-se reticentes com relação ao carácter ambicioso das propostas e a falta de uma componente social (as unidades estavam planeadas principalmente para sectores da classe média).

A aplicação do instrumento Operação Urbana Consorciada é um desafio para as instituições públicas locais. Embora este instrumento esteja presente na legislação urbanística desde 1996, não foi implementada nenhuma experiência em Fortaleza. As tentativas de aplicação destes instrumentos em várias cidades brasileiras vêm apontando o desinteresse dos sectores imobiliários na intervenção em áreas centrais (Maricato, 2002). As experiências com êxito são identificadas principalmente nos sectores de expansão onde havia à partida o interesse dos sectores imobiliários.

Embora haja actualmente uma maior diversificação de acções específicas, não existe uma lógica de programação destas intervenções. A dificuldade em estabelecer uma programação destas acções está relacionada com atrasos e incertezas de recursos e com a pulverização de entidades executoras. Estes factores prejudicam os efeitos de complementaridade e reduzem a

confiança dos investidores privados; um dos exemplos mais notórios é o atraso nas obras do metro. As obras foram iniciadas em 1999, e pelo atraso na transferência dos recursos do Governo Federal, ainda se encontram distante da finalização.

As propostas mais ambiciosas (como o Bairro Central, a Rua das Praças e o Centro Multifuncional de Feiras e Eventos) que dependem de volumosos recursos, não chegaram a ser implementadas ou esperam por sua viabilização financeira.

Faltou nestas intervenções uma visão estratégica para fortalecer a atracção 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, entretanto, representam a maior parcela do território. Da mesma forma, estas intervenções não contribuíram para a atracção de novos usos, nomeadamente a habitação. Embora seja difícil avaliar o impacto destas intervenções, pois grande parte das mesmas não foi implementada, percebe-se que face as condições particulares do declínio (ver figura 4.24) o impacto na requalificação da área é reduzido. As estratégias específicas de cada uma das propostas parecem não solucionar as problemáticas específicas dos sectores da área central.

A construção de consensos parece ser um dos grandes desafios para a recuperação da área central. Existe claramente uma disputa entre o poder municipal e estadual, liderados por diferentes partidos políticos²⁸, que dificulta a coordenação de acções, embora sejam desenvolvidas acções conjuntas e haja um consenso sobre as potencialidades da área central, nomeadamente em relação ao turismo. O posicionamento dos comerciantes é muitas vezes contraditório. Embora haja uma grande aceitação das propostas de requalificação dos espaços públicos e uma relativa participação nos debates sobre as propostas para a área central, de uma forma geral os investimentos directos para a melhoria das edificações é muito baixo, principalmente entre os proprietários do comércio popular.

Além de uma dificuldade de convergência de interesses, existem grandes divergências sobre o partido arquitectónico destas intervenções. Muitas das propostas para a área central estão vinculadas às ideias de renovação urbana, com a proposição de transformações morfológicas radicais e grande verticalização, justificadas pela adiantada degradação de trechos específicos, exemplo destas ideias são as propostas do Bairro Central e do Concurso de Ideias para área central. O elevado montante de recursos envolvidos na execução destas propostas inviabilizou a implementação.

A figura 4.24 ilustra o conjunto de intervenções mais relevantes na área central indicando sua localização.

28 Este trabalho discute particularmente o ambiente político até o final do ano de 2004. Em Janeiro de 2005 ocorreu alteração do cenário político municipal, com eleição de partido de esquerda, também não alinhado ao poder estadual.

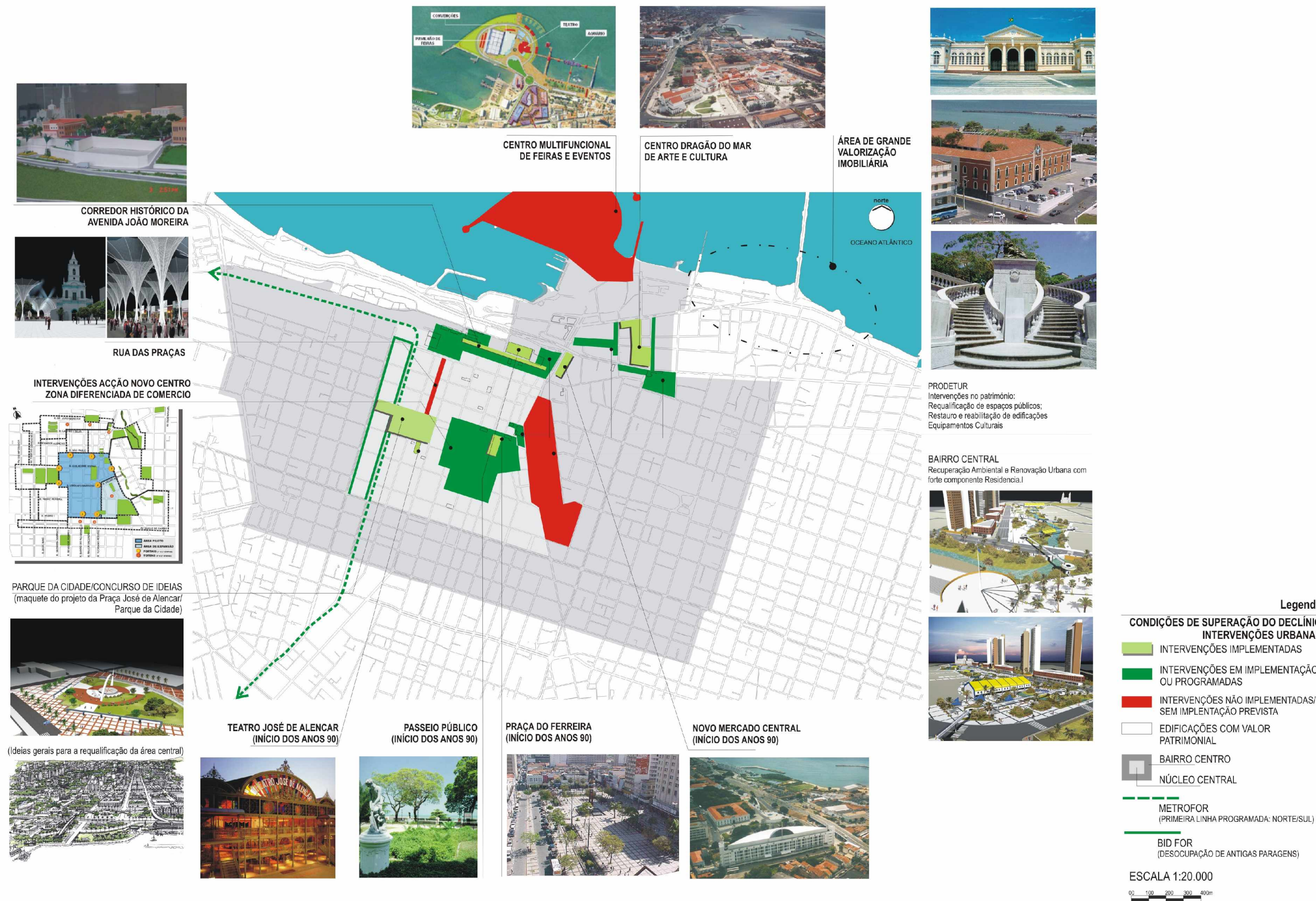


Figura 4.24: Condições de superação do declínio urbano. Localização das intervenções urbanísticas.

4.2.4 Directrizes gerais para a recuperação da área central

A necessidade de desenvolvimento de directrizes específicas para a área central constituiu uma temática recorrente nos planos urbanísticos da cidade. Recentemente concluído, o Estudo das Vantagens Competitivas do Centro da Cidade de Fortaleza (PMF, 2004) teve como objectivo apontar directrizes e projectos específicos para a requalificação do Centro da Cidade. No relatório 07 deste estudo são apresentadas as recomendações públicas para o bairro Centro, a partir de uma análise das suas vantagens competitivas em relação a outros territórios, integrantes ou não do Município de Fortaleza. Estas recomendações reflectem o pensamento das lideranças dos poderes municipais e da sociedade civil organizada local. Este estudo estabeleceu directrizes no campo económico – baseadas no reforço dos sectores competitivos identificados na área central – e no campo físico-territorial – baseadas nas necessidades de estruturas urbanas capazes de reforçar a atracção de habitantes e visitantes.

As directrizes no campo económico, correspondem à definição de eixos estratégicos de intervenção. São eles:

- Ordenação do Comércio a Retalho – Considerando o comprometimento geral das actividades comerciais na área central a partir da tendência de crescimento do comércio informal;
- Remoção do Comércio Grossista – Considerando a inadequação da actividade tanto pelas limitações de logística da implantação actual – acesso, carga, descarga, e armazenamento – como pelos impactos negativos produzidos no espaço urbano da área central;
- Descoberta do turismo histórico-cultural – Considerando a grande concentração de equipamentos culturais, edificações e áreas de grande valor histórico e cultural sub aproveitados para o turismo, o baixo nível de conhecimento pelos turistas dos atractivos do Centro, e a força do turismo na cidade (actualmente baseado no binómio sol e praia);
- Retorno da Administração Pública – Considerando o dinamismo económico original gerado pela presença das sedes de poder Municipal e Estadual e a existência de edificações históricas disponíveis para ocupação, o acesso fácil à maior parte da população e a proximidade de sectores de serviços profissionais e de entidades associativas;
- Reforço aos Sectores Correlatos de Serviços e Indústrias – considerando a relação de complementaridade e a procura potencial por serviços industriais e profissionais relacionados com o comércio retalhista e os serviços de educação e saúde para clientes da área central de rendimentos médio e baixos;
- Diversificação de usos do solo. Incentivar a mistura de usos para os projectos situados dentro da área da zona central, de forma a gerar altos volumes de pessoas nas rotas de

componentes das mobilidades e grandes desenvolvimentos em áreas de influência e proximidade pedestre em relação às estações (PMF, 2004).

Em relação à diversificação dos usos na área central é dada particular atenção à necessidade da recuperação da função habitação do centro. Como recomendações específicas para o desenvolvimento da habitação são apontadas:

- A adequação de edifícios de escritórios vazios, com baixos custos, para atender a procura proveniente de trabalhadores e profissionais autónomos que trabalham no Centro, parcela da população que tem rendimentos para participar num programa habitacional específico para estas áreas, através da Caixa Económica Federal;

- A não recomendação, a curto prazo, de investimentos em imóveis voltados para as classes alta e média alta, uma vez que os empreendedores imobiliários não estarão dispostos a correr riscos antes que as propostas deste Estudo se tornem uma realidade para atracção desta faixa da população. Ainda assim, seriam necessários incentivos económicos, como por exemplo, a redução do IPTU.

A consolidação das directrizes estabelecidas no campo económico passa em grande parte dos casos pelo fortalecimento dos instrumentos de controlo, regulamentação, da criação de incentivos e outras acções específicas.

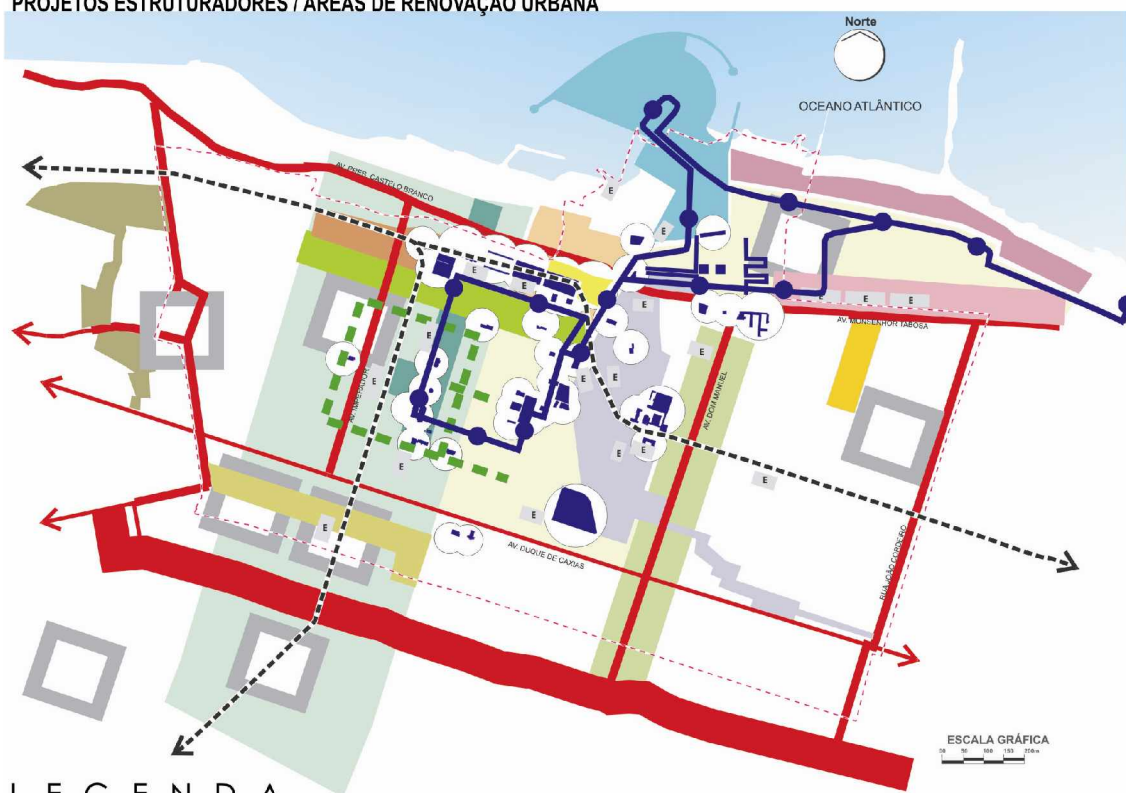
As directrizes no campo físico e territorial correspondem a um suporte para a definição de intervenções baseadas nas potencialidades e problemáticas do território:

- Consolidação de alto padrão de espaços para pedestres e amenidades urbanas;
- Valorização do património histórico;
- Estruturação de um sistema de mobilidade urbana eficiente;
- Requalificação do sistema de praças, parques e espaços abertos, na zona central.

Estas directrizes foram definidas a partir do exame de problemas na organização do espaço urbano da área central e de potencialidades específicas identificadas no território, utilizadas como base para o desenvolvimento de soluções urbanísticas específicas.

A partir das directrizes estabelecidas são propostos um conjunto de projectos que compõem uma Agenda Local de desenvolvimento (ver figura 4.25), a ser implementada nos próximos dois anos, com recursos provenientes de entidades públicas e de instituições privadas parceiras. Dentro desta agenda esses projectos são organizados segundo uma lógica de prioridades (ver quadro 4.13).

PROJETOS ESTRUTURADORES / ÁREAS DE RENOVAÇÃO URBANA



LEGENDA

- CORREDOR NORTE-SUL METROFOR:**
Operações Urbanas Diversificadas / Recaptações de Investimentos Públicos / Reinvestimentos em Habitação Social.
- CORREDOR DA AVENIDA CASTRO E SILVA:**
Alargamento Para Criação de Promenade Central.
- CORREDOR NORTE-SUL LITORAL-TEATRO JOSÉ DE ALENCAR:**
Implantação do Paço Municipal, Secretarias, Comércio, Serviços, Moradia e Estacionamentos.
- CORREDOR DO RIACHO PAJEÚ:**
Desenvolvimento de Urbanização de Uso Misto / Proteção Ambiental / Corredor de Mobilidade / Incluindo Calçadas, Ciclovias, Recreação e Transporte Local.
- CORREDOR URBANO SÃO SEBASTIÃO / SÃO BENEDITO / CLÓVIS BEVILAQUA.**
- CORREDOR DO RIACHO JACARECANGA:**
Desenvolvimento de Urbanização de Uso Misto / Proteção Ambiental / Corredor de Mobilidade Incluindo Calçadas, Ciclovias, Recreação e Transporte Local.
- PÁTIO DE MANOBRAS DA FERROVIA:**
Desenvolvimento de Urbanização de Uso Misto / Entretenimento / Polos Universitários / Alta Tecnologia / Hotelaria e Habitação.
- ZONAS DE TRÁFEGO CALMO:**
Núcleo Central e Praia de Iracema.
- CORREDOR DA AVENIDA DOM MANUEL:**
Desenvolvimento de Urbanização de Uso Misto / Habitação / Comércio / Hotelaria e Atividades Relacionadas ao Turismo de Convenções.
- CORREDOR MONSENHOR TABOSA / MERCADO DOS PINHÕES:**
Desenvolvimento de Urbanização de Uso Misto, Apoiado em Espaço Público com Privilegio Pedestres, Comércio de Varejo, Polarizado Pelo Conjunto das Duas Estruturas de Ferro, Devidamente Reintegradas.
- TRANSFERÊNCIA DA 10ª REGIÃO MILITAR E RESTAURAÇÃO DA FORTALEZA:**
Utilização do Espaço Como Equipamento Cultural
- RESTAURAÇÃO DO PASSEIO PÚBLICO E INCORPORAÇÃO DO PATAMAR ORIGINAL:**
Galpões da Rua Barão do Rio Branco com a Avenida Leste-oeste.

- PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO DE UNIDADES DE VIZINHANÇA:**
Uso Misto de Alta Densidade, no Foco da Comunidade / 25% do Componente Habitacional Dedicado a Habitação Social (aplicação de Valores Recapturados Nas Operações Consorciadas).
- CENTRO MULTIFUNCIONAL DE EVENTOS E FEIRAS:**
Geração de Cadeias Produtivas (Hotelaria, Turismo, Comércio, Artes, Cultura, Artesanato, Gastronomia, Serviços e Indústria).
- CORREDOR URBANO MONSENHOR TABOSA:**
Trecho de Via Expressa (na Área dos Quintais) Combinada com Estacionamentos Compartilhados Visando
- CORREDOR URBANO DA ORLA MARÍTIMA NO TRECHO PRAIA - PRAIA DE IRACEMA:**
Redesenho da Cadeia de Espaço Para Uso Pedestre.
- CORREDOR URBANO DA AVENIDA DOMINGOS OLÍMPIO:**
Soluções para Acomodar Tráfego de Passagem (Leste Oeste)
- ÁREA DE REURBANIZAÇÃO E RECICLAGEM DE ESTRUTURAS EXISTENTES:**
Apoio às atividades de Entretenimento e Turismo.
- METROFOR**
- ESTACIONAMENTOS ESTRUTURADOS EM FOCOS DE USO MISTO**
- SISTEMA DE GALERIAS CENTRAIS:**
Investimentos Privados, com Adaptação de Espaços Existentes nos "miolos" de Quadras, Apoiando a Ampliação das Fachadas Comerciais e Disponibilizando Novos Espaços de Circulação de Pedestre em Condições Ideais de Conforto Climatológico e Segurança.
- CIRCUITO DE BONDE ELÉTRICO:**
Investimento Público.
- RADIAIS DE PROTEÇÃO DO ENTORNO DAS ESTRUTURAS DE IMPORTÂNCIA HISTÓRICA**
- LIMITE DA ZONA CENTRAL**

o Desvio do Tráfego de Passagem (Leste Oeste) Devidamente Conectado com a Avenida Presidente Castelo Branco.

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, ESTUDO DE VANTAGENS COMPETITIVAS PARA A ÁREA CENTRAL. RELATÓRIO 07: RECOMENDAÇÕES PÚBLICAS.

Figura 4.25: Intervenções propostas pelo Estudo de Vantagens Competitivas para área central.

Quadro 4.12: Agenda de desenvolvimento local: Lista de projectos e ordem de prioridade na implementação.

	Projecto	Prioridade
1	Reorganização do Formato de Gestão do Centro	1
2	Elaboração de Master Plan para o Centro	1
3	Retorno Simbólico da Prefeitura Municipal para o Centro	1
4	Revisão da Legislação Urbanística de Impacto sobre o Centro	1
5	Criação de Produtos Turísticos Histórico-culturais	1
6	Qualificação de Pessoal para a Actividade Turística	1
7	Reforço da Segurança Central	1
8	Plano de Identificação de Edificações para Conversão em Habitação de Classe Média	1
9	Plano de Arborização	1
10	Corredor Norte-sul Litoral - Teatro José de Alencar	1
11	Programa de Implantação de Estacionamento Estruturados em Focos de uso Misto	1
12	Sistema de Galerias Centrais	1
13	Ligação da Avenida Imperador com a Avenida Presidente Castelo Branco	2
14	Circuito de Bonde Eléctrico	2
15	Zonas de Tráfego Calmo (Núcleo Central e Praia de Iracema)	2
16	Corredor do Riacho Pajeú	3
17	Transferência da 10ª Região Militar e Restauração da Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção	3
18	Restauração do Passeio Público e incorporação do patamar original	3
19	Corredor Norte-Sul do Metrofor	4
20	Corredor da Avenida Dom Manuel	4
21	Corredor Monsenhor Tabosa/Mercado dos Pinhões	6
22	Pátio de Manobras da Ferrovia	7
23	Corredor da Avenida Castro e Silva	7
24	Corredor Leste-oeste Praça Clóvis Beviláqua - Estação São Benedito - Mercado São Sebastião	8
25	Corredor do Riacho Jacarecanga	9

Embora estas intervenções sejam na maioria dos casos intervenções físicas, o estudo aponta a necessidade de organização do formato de gestão da área central. Como directriz para a efectiva implementação dos projectos propostos pelo estudo é sugerido o fortalecimento da Gerência do Centro²⁹. Esta instituição deixaria de ter um carácter simplesmente operacional – quotidiano e pouco efectivo - para incluir a execução e coordenação de acções de prazo mais longo e a articulação dos diversos actores envolvidos nos programas e projectos, a partir da inclusão do Fórum de Desenvolvimento Local³⁰ no processo de implementação da Agenda Local.

²⁹ 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 acções, levantamento de problemas das áreas públicas, recebimento de denúncias, fiscalização e notificação, e monitorização das acções executadas pelos demais órgãos públicos e pela iniciativa privada para requalificação do Bairro

³⁰ Instância consultiva e independente das administrações públicas, derivado do actual Comité Municipal e do actual Fórum Permanente do Centro, presidido por um dos seus membros ou por seus substitutos legais.

As directrizes apontadas são bastante ambiciosas, tanto em relação aos recursos envolvidos, como a tipologia de projectos e práticas de planeamento propostas. Embora o desenvolvimento deste trabalho tenha representado uma importante evolução no sentido da programação e coordenação das diversas intervenções programadas, as perspectivas de implementação de suas propostas são bastante reduzidas. O cronograma original, desenvolvido no âmbito desta proposta não foi cumprido pois no mesmo período ocorreu alteração do grupo político do poder local.

4.3 Considerações finais

O caso particular de Fortaleza mostra que ao longo da evolução urbana, a área central presenciou uma intensa dinâmica comercial que favoreceu a segregação precoce do uso residencial. Esta condição foi ao longo do processo de declínio urbano fortalecida, e favoreceu a ocupação desequilibrada da área central, que é em grande medida, factor condicionante da decadência urbana e limitador das acções de recuperação. O fortalecimento da função residencial neste contexto – objecto de discussão desta dissertação – é particularmente complexo. Entretanto, 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 efectividade das acções da requalificação global da área.

O impacto da legislação para o reforço da função residencial foi negativo. Pois o aumento dos coeficientes construtivos deu-se também em áreas onde haviam melhores condições e maiores interesses de investimentos imobiliários. Ao mesmo tempo, a legislação não estimula a recuperação ou a reconversão para o uso residencial (as normas são pouco claras e pouco exploradas no contexto local).

As intervenções de qualificação dos espaços públicos e a inserção de equipamentos não ampliaram as condições de interesse de fixação da habitação. A população que hoje reside de forma irregular no núcleo central é atraída pelo baixo valor dos arrendamentos e pela proximidade aos locais de trabalho. A concentração desta população é mais intensa justamente nos trechos de maior movimentação comercial.

As intervenções desenvolvidas nas áreas mais periféricas da área central e no bairro Praia de Iracema, ao contrário, vem favorecendo a ampliação das condições de interesse do sector imobiliário. Deve-se ressaltar que esta antiga área portuária possui condições de ocupação e de uso bastante diferentes do tecido central (concentra amplos espaços desocupados e actividades desconforme, como o estaleiro naval). A proximidade da faixa de praia é um forte factor de atracção da indústria imobiliária local e dos sectores de altos rendimentos.

Os incentivos e intervenções no âmbito da habitação foram bastante restritos. Segundo os técnicos da prefeitura os incentivos fiscais oferecidos tiveram no período de sua vigência

baixa procura. A proposta urbanística desenvolvida (Bairro Central) com forte componente residencial não apresentou condições de viabilização. A aposta na atracção de classes mais elevadas parece inviável a curto prazo pelo grande desinteresse deste sector, e pela grande oferta de imóveis nas regiões mais valorizadas. Fica claro pelas características desta proposta (Bairro Central) a força das ideias de renovação urbana no contexto local.

No âmbito do Estudo de Vantagens Competitivas da área Central foi avaliado o impacto populacional potencial das diversas intervenções propostas (ver quadro 4.12) para área.

Quadro 4.13: Impacto populacional das intervenções programadas

PROJETO	IMPACTO POPULACIONAL
LEGFOR	Indefinido, pois interfere fortemente na dinâmica populacional, dependendo do que for aprovado, mas por enquanto o projecto ainda está em elaboração
Plano Estratégico de Fortaleza	Neutro, pois tem concepção generalista e não propõe interferências estratégicas por bairro ou sector económico específico
METROFOR	Positivo, pois libera área do pátio de RFFSA para requalificação urbana e constrói grandes estações metroviárias que funcionam como pólos comerciais. Requer, entretanto, estudo de ordenação do solo na área de influência das linhas
BID-FOR	Negativo, embora necessário para a melhoria dos serviços aos usuários, pois racionaliza fluxo de autocarro que actualmente circula pelo Centro sem necessidade
Centro Multifuncional de Feiras e Eventos	Positivo, pois tem a possibilidade de atrair negócios ligados à cadeia produtiva do turismo e de recuperar urbanisticamente área adjacente ao equipamento
Intervenções propostas pela ONG Ação Novo Centro	Potencialmente positivo, se conseguir compatibilizar os interesses de curto prazo dos comerciantes com as diatribes gerais de sustentabilidade para o bairro em longo prazo
Parque da Cidade	Potencialmente positivo, se conseguir encorajar o uso do solo misto comercial/residencial na área de interferência
Bairro Central	Positivo, porém necessitando de confirmação de viabilidade operacional e posição sequencial com ocupação de imóveis residenciais já existentes no bairro
Rua das Praças	Potencialmente positivo, se conseguir encorajar o uso do solo misto comercial/residencial na área de interferência
PRODETUR/CE II	Positivo, pois permite a recuperação de edificações históricas e requalificação de sua envolvente.

Fonte: Estudo de Vantagens Competitivas da área central (PMF, 20040)

As directrizes definidas no âmbito deste estudo embora apontem a importância da função residencial, as propostas definidas são pouco desenvolvidas e vagas, carecem de um maior aprofundamento.

De uma maneira geral não havia sido desenvolvido, até o início das discussões do programa de Reabilitação Urbana, nenhum esforço público específico para favorecer a inserção da população de menor rendimento (e pertencente às dinâmicas locais) na área central.

CAPÍTULO 05

MONTAGEM DO PROGRAMA

O estudo da estratégia residencial da área central de Fortaleza não se caracteriza como uma experiência consolidada, com resultados concretos que possam ser objecto de uma avaliação. Entretanto, a discussão deste programa específico de habitação representou no contexto local a primeira reflexão mais aprofundada sobre as condições de incremento da habitação na área central a partir do reaproveitamento das estruturas sub-utilizadas da área central. Influenciada pelas metodologias desenvolvidas pela Cooperação Francesa (ver anexo B) e baseada na utilização dos financiamentos públicos federais, esta proposta envolveu na sua montagem actores públicos de diferentes níveis e algumas instituições locais (públicas e privadas).

As discussões expuseram a complexidade dos factores relacionados com o incremento residencial: a necessidade de observação dos aspectos particulares da área central, as limitações de uma actuação pública local baseada na promoção de incentivos e os limites das estratégias e programas do Governo Federal.

A análise da montagem do programa está baseada na caracterização do ambiente onde foram iniciadas as discussões (factores de motivação, interesses locais, actores envolvidos) e na análise das propostas e actividades desenvolvidas.

5.1 Factores de mobilização local

Em Dezembro de 2003 foi realizada em Fortaleza a “Oficina de Reabilitação Urbana das Áreas Centrais; perspectivas para o ano de 2004” promovida pela Cooperação Francesa, Caixa Económica Federal e Ministério das Cidades.

Essa oficina reuniu representantes das cidades do norte e nordeste que actualmente desenvolvem projectos em parceria com a Cooperação Francesa, representantes das cidades candidatas a programas para o ano de 2004, membros da Cooperação Francesa e das diversas instituições parceiras dos programas locais, nomeadamente a Caixa Económica Federal, o Ministério das Cidades, IPHAN e o corpo técnico do programa Monumenta.

Durante esta oficina desenvolveram-se as seguintes tarefas:

- Apresentaram-se as experiências desenvolvidas com a Cooperação Francesa nos estados do Nordeste e do Norte (cidades de Natal, João Pessoa, Recife, Salvador, São Luis e Belém), foram avaliados os resultados e identificados os pontos de constrangimentos dos financiamentos da CAIXA;
- Apresentaram-se os interesses das novas cidades (entre elas, Fortaleza) para o desenvolvimento de programas em parceria com a Caixa e a Cooperação Francesa;
- Foram definidas metas para o alcance dos resultados esperados pela Cooperação e pela Caixa;
- Foi discutido o novo programa (Programa de Reabilitação Urbana das Áreas Centrais/PRAUC) em fase de desenvolvimento pelo Ministério das Cidades.

A possibilidade de apresentar uma proposta enquadrada nos programas e directrizes federais e de estabelecer um convénio de cooperação técnica com a equipa francesa motivou o início dos debates entre os actores locais. A convite da Gerência Institucional de Desenvolvimento Urbano local da Caixa Económica Federal (GIDUR-FOR)³¹, o Governo do Estado do Ceará, a Prefeitura Municipal de Fortaleza, a Ação Novo Centro³² e a superintendência local do IPHAN organizaram uma apresentação sobre as condições de implementação de um programa no contexto particular da área central de Fortaleza. Para além da proposta a ser desenvolvida para a cidade de Fortaleza, era interesse do Governo do Estado promover programas de natureza similar (reforço da função residencial em áreas centrais) nos municípios de médio porte, nomeadamente naqueles que concentravam conteúdos urbanos de interesse histórico.

Entre estas instituições, já particularmente envolvidas nas discussões sobre a recuperação da área central, existia um consenso sobre a relevância da habitação no contexto das políticas de requalificação da área central. A reunião de condições favoráveis ao nível do governo federal (orientação de financiamentos para a habitação e a perspectiva do

31 Departamento local da Caixa Económica Federal responsável pela área técnica dos Projectos de Urbanização vinculados ao Governo dos Estados e Prefeituras.

32 A Ação Novo Centro (movimento pró revalorização do Bairro Central de Fortaleza) é uma pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa na qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) . Tem como Parceiros Fundadores entidades representativas do comércio e actividades afins.

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

Na apresentação das condições locais de implementação do programa foi enfatizado:

- A grande quantidade de edificações sub utilizadas passíveis de acções de reabilitação e lotes vazios passíveis de ocupação por novas construções;
- O grande desequilíbrio entre a população residente e o número de empregos da área central – factor de procura potencial assinalado por sindicatos de trabalho local;
- A grande concentração de infra-estrutura e reunião de espaços públicos privilegiados;
- A grande quantidade de investimentos públicos implementados, previstos e propostos para área central, promovida por vários actores (Prefeitura, Governo do Estado, Governo Federal e Acção Novo Centro);
- A participação activa de sectores da sociedade civil na recuperação da área, nomeadamente a participação da OSCIP “Acção novo Centro”;
- o Interesse de diversas entidades para a promoção de um programa de habitação específico (Prefeitura Municipal, Governo do Estado, Sindicatos locais).

Como resultado da oficina ficou programada uma visita técnica dos membros da Cooperação Francesa para discussão de um convénio de cooperação técnica.

O Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de Fortaleza assumiram o compromisso de coordenação e articulação dos parceiros, divulgação e discussão da montagem do programa específico para a área central baseado nas estratégias gerais já implementadas pela Caixa/Cooperação Francesa em outras capitais.

5.2 Estratégia local

A ideia principal entre os actores locais era de num primeiro momento promover um interesse induzido (através da implementação dos programas federais) e discutir as intervenções necessárias para alcançar o interesse espontâneo, isto é ampliar a capacidade de atracção de investimentos privados e o interesse pela moradia na área central. A reutilização das estruturas esvaziadas favoreceria de forma simultânea o incremento da função residencial e a melhoria do ambiente construído, a partir da qualificação das edificações.

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 stock de edificações sub utilizado. A estratégia promovida pelo governo Federal e discutida no contexto local esteve baseada na criação de um maior equilíbrio a partir do reforço de fixação da população que actualmente trabalha na área central.

As primeiras discussões foram centradas nas condições para a viabilização de novos imóveis 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 áreas onde se identificam uma necessidade de melhoria das habitações existentes são principalmente nas proximidades da Arraial Moura Brasil (primeiro núcleo de favela da cidade de Fortaleza) e na área do Mercado Grossista. Nestas áreas as intervenções já discutidas estão mais orientadas às acções de renovação urbana. As acções 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.

Na discussão das condições de viabilização de novos imóveis para a habitação, as condições de emprego da área central, as características das edificações sub utilizadas e sua distribuição espacial na área central foram aspectos relevantes na orientação do público-alvo, da abrangência espacial e das tipologias de intervenção.

Público-alvo

A área central é caracterizada por um grande desequilíbrio entre a população residente, cerca de 24.000 habitantes e o número de empregos, cerca de 67.000 no mercado formal e 30.000 no mercado informal. Tendo como base a grande assimetria entre o número de empregos e residentes na área central, as discussões sobre o público-alvo das propostas centraram-se principalmente na população que trabalha na área central.

A área central concentra ainda nos dias actuais parcela significativa dos empregos de Fortaleza. Os empregos disponíveis na área central estão principalmente concentrados nos sectores de serviços e no comércio retalhista (ver quadro 5.1). No grupo dos serviços encontram-se os funcionários públicos, bancários, profissionais liberais e diversos ramos da prestação de serviços.

Quadro 5.1 – Emprego por actividades económicas na área central.

SEGMENTO	CENTRO		FORTALEZA	
	EMPREGOS	%	EMPREGOS	CENTRO/FORTALEZA %
SERVIÇOS	40.923	60,6%	189.297	21,6%
COMÉRCIO RETALHISTA	17.896	26,5%	58.255	30,7%
COMÉRCIO GROSSISTA	2.305	3,4%	10.081	22,9%
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	3.196	4,7%	53.795	5,9%
CONSTRUÇÃO CIVIL	2.407	3,6%	19.027	12,7%
OUTROS	829	1,2%	6.560	12,6%
TOTAL	67.556	100,0%	337.015	20,0%

FONTE: SINE/IDT RAIS³³

A popularização do comércio e a perda de diversidade de actividades reforçou a predominância de empregos para rendimentos mais baixos e o grande número de empregos

³³ Sistema Nacional de Empregos/ Instituto de Desenvolvimento do Trabalho. Relação Anual de Informações Sociais.

informais. Segundo o presidente da Federação dos Trabalhadores do Comércio e Serviço do Estado do Ceará (FETRACE)³⁴ o padrão predominantemente dos associados da área central varia entre 2 e 3 salários mínimos. O salário de base do comerciário da área central é cerca de 300 reais (cerca de 1,3 salários mínimos), mas os salários dos vendedores podem chegar até cerca de 500 a 600 reais (cerca de 2,3 salários mínimos). Em pesquisas realizadas entre os associados da instituição foi constatado que existe entre os seus associados um interesse tanto pela compra, como ainda pelo arrendamento (embora menos significativo) de unidades residenciais.

Os 30.000 empregos informais estimados pelas entidades de classes locais, correspondem apenas ao comércio retalhista, estando relacionados com o comércio ambulante (praticado por cerca de 10.000 pessoas de rendimentos médios e baixos e com pouca qualificação que trabalham nos mercados, no “Beco da Poeira” e nas ruas do Centro) e principalmente a sectores formais sem registro dos seus empregados, que completam a diferença para o total de empregos informais (PMF, 2004).

Embora existam também trabalhadores de maiores rendimentos (principalmente nos sectores de serviços: bancários, funcionários de cartórios, funcionários públicos, etc.), a rejeição à localização residencial no centro é particularmente acentuada nestas faixas de rendimentos mais elevados (que são atraídas por uma grande oferta de habitação no sector leste direccionada para as classes médias e altas) de acordo com as pesquisas sobre o Mercado Imobiliário em Fortaleza (SINDUSCON, 2001).

Abrangência espacial

As discussões foram concentradas principalmente sobre o núcleo central (ver quadro 5.2). Embora o reforço da habitação fosse pertinente em todo o limite do bairro centro, as condições para o desenvolvimento de uma estratégia residencial baseada em acções de reabilitação são particularmente favoráveis no núcleo central. Esta área, concentra quantidade significativa de stock imobiliário sub utilizado resultante dos processos de deslocamento de actividades, corresponde também ao tecido de maior interesse urbanístico, concentra a maior parte das intervenções urbanas desenvolvidas e previstas e possui as menores densidades demográficas. A importância do comércio nesta área favoreceu o precoce deslocamento da função residencial.

O núcleo central, no entanto, não representa uma área homogénea; possui sub áreas com características físicas e padrões de actividades diferenciados que condicionam diferentes constrangimentos e potencialidades ao reforço da função residencial. Havia um interesse no aprofundamento das análises da área no âmbito das discussões do programa para a identificação

34 A FETRACE engloba os sindicatos dos Comerciários, Vigilantes, Asseio e Conservação, Saúde (nível médio), Processamento de dados, Cartórios, Segurança e Metroviários.

de estratégias particulares e desenvolvimento de intervenções integradas. Entretanto não foram identificados a nível das discussões limites específicos para a implementação das propostas.

Tipologias de intervenção

A definição e aprofundamento nas discussões sobre as tipologias de intervenção foram prejudicados à partida pela escassez de conhecimentos sobre as condições físicas e principalmente sobre as condições de propriedade (interesse dos proprietários) deste stock sub utilizado.

De forma genérica, a sub-utilização de grande parte dos imóveis do núcleo central resultou do deslocamento de actividades, de serviços (salas comerciais, instituições financeiras) e instituições públicas e da redução de áreas para actividades de reservas/stock (sobrelojas). As implantações destas edificações são, na maioria dos casos, condicionadas pelo parcelamento (lotes estreitos e profundos) e caracterizam-se pela ocupação integral do lote. Segundo os dados da Secretaria de Finanças, grande parte destas edificações apresenta um estado de conservação satisfatório (PMF, 2004).

Estas características gerais do edificado sub utilizado condicionaram a discussão de acções de reconversão residencial (transformação de uso das edificações) e apontaram para a necessidade de estudos mais aprofundados das edificações (ver quadro 5.2).

Quadro 5.2: Características principais das estratégias.

		CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS
PÚBLICO-ALVO	TRABALHADORES DA ÁREA CENTRAL	- Predominância de rendimentos médio e baixo (as faixas salariais concentram-se predominantemente entre 2 e 3 s.m.); - Grande taxa de informalidade (cerca de 50% dos empregos são informais – não registados); - Número reduzido de empregos de maiores rendimentos (sectores de serviços: bancários, funcionários de cartórios, funcionários públicos, etc.)
ABRANGÊNCIA ESPACIAL	NÚCLEO CENTRAL	- Concentra quantidade significativa de stock imobiliário sub utilizado resultante dos processos de deslocamento de actividades; - Tecido de maior interesse urbanístico; - Concentra a maior parte das intervenções urbanas desenvolvidas e previstas; - Possui as menores densidades demográficas; - Destaca-se pelo intenso uso comercial
TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO	RECONVERSÃO RESIDENCIAL	São características principais do edificado sub-utilizado: - São produto do deslocamento de actividades de serviços (salas comerciais, instituições financeiras) e instituições públicas e da redução de áreas para actividades de reservas/stock (sobrelojas). - Não existe grande uniformidade (conjuntos urbanos de grande valor), nem grande interesse arquitectónico de forma geral, sendo significativas as descaracterizações de fachadas e demolições parciais e integrais. - De forma geral o tecido edificado não é muito antigo, e apresenta bons níveis de conservação.

5.2.1 Actores Envolvidos e Organização Institucional

As discussões foram compartilhadas por sectores do Governo do Estado³⁵ e da Prefeitura Municipal de Fortaleza³⁶. Mesmo existindo uma participação efectiva do Governo do Estado fica claro que várias das questões discutidas no âmbito da viabilização das propostas eram atribuições exclusivas da Prefeitura, tais como a adequação das normas urbanísticas, a implementação de instrumentos jurídicos e a atribuição de subsídios indirectos (através da isenção de impostos).

A participação dos agentes promotores (Governo do Estado e Prefeitura Municipal de Fortaleza) deu-se através das secretarias relacionadas com as acções de Planeamento Urbano. No caso do Governo do Estado, a Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR)³⁷, e no caso da Prefeitura, a Secretaria do Planeamento e Orçamento (SEPLA)³⁸, e a Gerência Administrativa da Área Central³⁹, além do apoio da Secretária de Infra-estrutura e controle urbano (SEINF). À semelhança de outras experiências brasileiras, os técnicos da Caixa Económica Federal local (GIDUR-FOR) participaram das discussões. Estes actores públicos compuseram a parte central do programa, e foram os responsáveis pelas principais atribuições (quadro 5.3).

A ideia dos agentes promotores era a de envolver nas discussões e na implementação das propostas um grande número de actores locais implicados nas políticas de reabilitação, como por exemplo instituições relacionadas com o património, sectores da construção civil, do sector imobiliário, instituições e sindicatos relacionados aos trabalhadores da área central e os comerciantes locais, representados pela OSCIP Ação Novo Centro (ver figura 5.1) e formular parcerias baseadas nas capacidades específicas destes parceiros. O objectivo deste envolvimento

35 Os estados são de forma geral responsáveis pela capacitação dos municípios para execução de políticas urbanas e tem especiais responsabilidades na instituição de um sistema de política urbana metropolitana com organismos e instrumentos próprios.

36 A Prefeitura Municipal corresponde ao poder executivo do município. Com a efectivação da descentralização administrativa o Município passou a ser responsável pela maioria das políticas urbanas, desenvolvida na maioria dos casos a partir da transferência dos recursos federais.

37 No caso do Estado, as acções de habitação eram desenvolvidas por esta Secretaria (SDLR), embora prioritariamente orientadas para as soluções mais emergências (melhorias habitacionais e novas moradias para a população de mais baixos rendimentos).

38 A finalidade da SEPLA é incumbir-se do Planeamento 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 acções governamentais. As atribuições da SEPLA estavam particularmente relacionadas às definições estratégicas das políticas do município

39 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 acções, levantamento de problemas das áreas públicas, recebimento de denúncias, fiscalização e notificação, e monitorização das acções executadas pelos demais órgãos públicos e pela iniciativa privada para requalificação do Bairro.

era facilitar as negociações, bem como ampliar as condições de investimentos e de procura por novas habitações.

Quadro 5.3: Atribuições discutidas entre os actores envolvidos.

Prefeitura Municipal de Fortaleza (SEPLA, GERENCIA ADMINISTRATIVA DA ÁREA CENTRAL, SEINF, SEFIN)

DISCUSSÃO DAS ESTRATÉGIAS (SEPLA, GERENCIA ADMINISTRATIVA)

APOIO INSTITUCIONAL (SEPLA, GERENCIA ADMINISTRATIVA)

ADEQUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO (SEINF)

RECOLHA DE DADOS SOBRE A ESTRUTURA DA PROPRIEDADE (SEFIN)

Governo do Estado Ceará (SDLR)

DISCUSSÃO DAS ESTRATÉGIAS (SDLR)

APOIO INSTITUCIONAL (SDLR)

APOIAR A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA EM MUNICÍPIOS DO INTERIOR (SDLR)

Caixa Económica Federal

DISCUSSÃO DAS ESTRATÉGIAS (GIDUR/FOR)

APOIO NA MONTAGEM DAS OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO (GIDUR/FOR)



Figura 5.1: Esquema da organização discutida pelos actores públicos (agentes promotores)

As práticas de intervenção mais recente na área central foram caracterizadas pela aproximação e participação de diversos sectores da sociedade civil interessados na recuperação da área central. As entidades civis, e nomeadamente da Ação Novo Centro, têm assumido um importante papel na negociação de projectos, que constantemente envolvem proprietários e comerciantes da área central, sendo um importante canal de articulação dos vários interesses implicados no âmbito das políticas públicas. A ideia do programa foi também apresentada aos representantes da FETRACE, que constitui um canal de comunicação com diversos sectores de trabalhadores da área central. Embora tenha existido à partida um interesse de inclusão dos sectores da construção civil, dos sectores imobiliários e dos proprietários da área central, não foi concretizado qualquer esforço neste sentido.

Concretamente participaram das discussões representantes da Ação Novo Centro (OSCIPI), do IPHAN local e da Universidade de Fortaleza⁴⁰ (ver quadro 5.4). A inclusão destes parceiros favoreceu num primeiro momento a troca de informações e o debate sobre as acções actualmente desenvolvidas na área central, sobre as condições de intervenção no âmbito da habitação e sobre as possíveis contribuições dos participantes.

Quadro 5.4: Apoios institucionais

Novo Centro (OSCIPI)
PROMOÇÃO; DIVULGAÇÃO
ARTICULAÇÃO E COMUNICAÇÃO COM DIVERSOS SECTORES ENVOLVIDOS
IPHAN local
APOIO TÉCNICO NAS QUESTÕES RELATIVAS AO PATRIMÓNIO
Universidade de Fortaleza
SUPOORTE TÉCNICO PARA A PRODUÇÃO DE ESTUDOS E PROJECTOS ESPECÍFICOS A SEREM DESENVOLVIDOS NO ÂMBITO DE UMA ESTRATÉGIA RESIDENCIAL.

Esses diversos actores seriam organizados numa estrutura operacional específica que apoiaria a implementação das propostas desenvolvidas. Os esforços locais não resultaram na efectivação de uma estrutura operacional.

As discussões sobre a formalização de um convénio entre os parceiros públicos promotores (Prefeitura Municipal de Fortaleza, Governo do Estado do Ceará e Caixa Económica Federal) com a definição das atribuições específicas e da estrutura operacional foram falhadas. A cooperação previa sua organização em 3 níveis de actuação: equipa técnica, comité técnico, comité gestor (ver anexo B).

5.3 Actividades Desenvolvidas

As actividades desenvolvidas limitaram-se a um conjunto de reuniões iniciais entre os actores locais, uma missão de cooperação técnica com os técnicos franceses e o desenvolvimento de um levantamento de edificações potenciais para implementação das propostas (ver quadro 5.5).

Nas primeiras reuniões foram esclarecidas as condições gerais da implementação do programa (particularmente as características dos financiamentos), trocadas informações sobre as intervenções na área, discutido o âmbito da participação pública (instituições públicas implicadas na viabilização e atribuições específica dos envolvidos).

⁴⁰ Recentemente a Universidade de Fortaleza passou a participar efectivamente das discussões relativas à recuperação da área central através da constituição do Fórum Permanente do Centro que contou com uma ampla participação dos sectores envolvidos nas dinâmicas da área central.

Durante a primeira missão de consultadoria técnica com a equipa francesa foram apresentadas as condições particulares da intervenção (actores envolvidos, condições particulares da área), desenvolvido um Plano de Trabalho que especificou as acções e um cronograma de implementação e discutidas as necessidades de adequação da legislação com os técnicos da SEINF, responsáveis pelo processo de actualização do Plano Director⁴¹.

Das actividades planeadas 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 (ver quadro 5.5).

Quadro 5.5: Actividades desenvolvidas

Janeiro/ Fevereiro 2004	REUNIÕES ENTRE OS ACTORES LOCAIS Nas primeiras reuniões foram esclarecidas as condições gerais da implementação do programa (particularmente as características dos financiamentos), trocadas informações sobre as intervenções na área, discutido o escopo da participação pública (instituições públicas implicadas na viabilização e atribuições específica dos envolvidos).
Fevereiro de 2004	MISSÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA - Apresentação das condições particulares da intervenção (actores envolvidos, condições particulares da área) - Plano de Trabalho: especificação das acções e cronograma de implementação. Discussão dos principais pontos de constrangimentos da legislação com os técnicos da SEINF, responsáveis pelo processo de actualização da legislação
Março – Maio 2004	LEVANTAMENTO DE IMOVÉIS POTENCIAIS Inicialmente foram pré-seleccionados na área de estudo 70 imóveis (identificados como vazios ou sub-utilizados). A partir da avaliação dos critérios foram seleccionados 19 imóveis (ver figuras 5.2 e 5.3)

Plano de trabalho

O plano de trabalho seguiu, de uma forma geral, a metodologia proposta pela Cooperação Francesa (ver anexo B) adaptada a algumas questões particulares (acções mais urgentes no contexto local e identificação dos actores particularmente envolvidos). Foram previstas duas tipologias de acções, uma mais específica, relacionada com as intervenções ao nível das edificações e de curto prazo de implementação (Acção A), e outra relacionada com intervenções de carácter mais amplo e integrado a ser desenvolvida de forma paralela, mas com uma agenda de implementação de prazo mais alargado (Acção B).

A acção A, estaria relacionada com a viabilização de experiências piloto desenvolvidas a partir do suporte técnico da equipe operacional, que desenvolveria um exame global do ambiente (condições físicas da edificação, exame de custos, condições de procura, enquadramento nos financiamentos, modalidades de acesso) servindo de intermediário entre os

⁴¹ O Plano Director de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) passa actualmente por processo de revisão no âmbito do projecto LEGFOR (juntamente como os demais instrumentos regulamentares do urbanismo local) e esperam aprovação na Câmara dos Vereadores que deverá acontecer ainda durante o primeiro semestre de 2005. No âmbito desta revisão, as legislações serão actualizadas a nova realidade urbana do município e incorporados os avanços previstos no Estatuto da Cidade.

sectores de construção privados e os novos moradores. Neste âmbito fora especificado um conjunto de actividades (ver quadro 5.6).

Quadro 5.6: Descrição das actividades programadas no âmbito da Acção A

Acção A – Actividades programadas

1. Selecção de Imóveis (10 a 15 exemplos com terrenos vazios e estacionamento, prédios comerciais ou hotéis desocupados, sobrados desocupados ou apenas térreo, edifício de habitação para aluguer desocupado);
 2. Levantamento das condições físicas da edificação (expedito);
 3. Consulta Fundiária/contactos com proprietários;
 4. Análise da Procura (Pesquisas junto a Cooperativas e Associações como Polícia Militar, comerciantes, professores, bombeiros, lista de espera do Programa de Arrendamento Residencial, PAR)
 5. Análise de experiências existentes (outras cidades) e dados de mercado local de construção civil (ex: custo de obra de reforma, valores de venda e de aluguer, valores dos imóveis no estado actual, etc.)
 6. Estudo de viabilidade económica – possibilidades de financiamento
 7. Negociações e operacionalidade (desenvolvimento de projectos, aprovação nos órgãos, montagem do empreendimento, operações financeiras, captação de investimentos, contratação pela Caixa, etc.)
-

A acção B estaria relacionada com um conjunto de actividades mais ambiciosas e complexas, relativas à adequação das legislações urbanísticas, organização institucional, ampliação dos sistemas parcerias e viabilização de intervenções integradas: os Perímetros de Reabilitação Integrada (ver quadro 5.7).

Quadro 5.7: Descrição das actividades programadas no âmbito da Acção B

Acção B – Actividades programadas

1. Definições da legislação urbana e de parâmetros de edificação;
 2. Articulação com associações e instituições parceiras;
 3. Definição de Perímetros de Reabilitação Integrada (PRI). Exemplos: área do comércio grossista, envolvente da praça do teatro José de Alencar, envolvente do Dragão do Mar, etc) e início dos levantamentos e propostas de trabalho, concentrando acções de reabilitação urbana, requalificação das áreas residenciais existentes, incluindo espaços públicos, serviços, equipamentos, recuperação de imóveis, construções novas, previsão de estacionamento ou solução de acesso e circulação, etc.;
 4. Proposta Final de plano de trabalho PRI com definição das intervenções, projectos de áreas públicas e intervenção sobre o construído, demais acções públicas e privadas, estratégia de implementação, montagem do cronograma de implementação em 2005 com previsões para 2006 e 2007, formas de financiamento, etc. Proposta de plano de Negócios e de Marketing de Estímulo ao uso residencial no Centro
 5. Gestão Urbana (estacionamento, circulação, manutenção, etc.).
-

Na fase posterior à visita, as discussões centraram-se na concretização de projectos-piloto a partir do apoio técnico a intervenções enquadradas nas tipologias de financiamento disponíveis, nomeadamente o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Foram iniciados os primeiros estudos (Levantamento de Imóveis Potenciais), realizadas visitas técnicas.

Discussão da legislação

Da análise desenvolvida pelos técnicos locais e membros da cooperação técnica Francesa foi constatado que as principais questões eram as áreas mínimas estabelecidas para os imóveis de habitação na área central (60m), a proibição de estacionamento no núcleo central. Foi questionado pelos técnicos da Cooperação se a permanência de índices construtivos tão

elevados no bairro centro e particularmente no núcleo central não seriam factores de desincentivo às acções de reabilitação. Houve por parte dos técnicos da SEINF (que coordenam o processo de actualização da legislação) uma boa aceitação na revisão da questão das áreas mínimas e dos estacionamento. Quanto a questão dos potenciais construtivos os técnicos da SEINF manifestaram interesse reduzido na discussão. Esses altos índices construtivos são, segundo os actores locais, um aspecto importante na viabilização das intervenções mais ambiciosas, baseadas em grandes operações de Renovação Urbana. De uma forma geral estas características particulares do regulamento actual produzem impactos negativos para a viabilidade da proposta (ver quadro 5.8).

Quadro 5.8: Constrangimentos e impactos da regulamentação actual

Constrangimentos identificados na actual legislação	Impacto para a viabilidade das Propostas
Áreas mínimas estabelecida para os imóveis de habitação (60 m ²)	os altos custo da produção de unidades residenciais na área central inviabilizam para moradores de mais baixo rendimento unidades de grande dimensão. O programa PAR estabelece como área mínima para as intervenções na área central 37 m ² , pois leva em consideração as condições de acesso da população.
Proibição de parques de estacionamento no núcleo central	A presença de vagas de estacionamento é bastante dificultada nos imóveis desenvolvidos na área central, pois a sua implementação envolve elevação dos custos face a pequena dimensão dos terrenos. A existência de uma rede de parques de estacionamento amplia as condições de interesse para as unidades que não ofereçam lugares de garagem.
Elevados índices construtivos estabelecidos para área central.	Favorecem posturas especulativas e o desinteresse pela recuperação das edificações existentes, nomeadamente naquelas de menor porte.

Levantamento de Imóveis Potenciais

O levantamento desenvolvido tinha como objectivo geral conhecer e caracterizar o stock imobiliário sub-utilizado da área central e como objectivo específico seleccionar de edificações para o desenvolvimento estudos de viabilidade enquadrados no programa de financiamento federal PAR. O levantamento foi realizado entre os meses de Março e Maio de 2004.

Os limites da área do levantamento praticamente coincidiram com a área do núcleo central (ver figura 5.2). A ideia inicial era desenvolver o levantamento em toda a área central, mas o perímetro final foi reduzido por limitações técnicas.

Inicialmente foram pré-seleccionados na área de estudo 70 imóveis identificados como vazios ou sub-utilizados (ver figura 5.2). Essas edificações foram caracterizadas em fichas técnicas com informações relevantes sobre a implantação, condições de conservação e propriedade. Dentre estas 70 edificações foram seleccionados⁴² 19 imóveis (ver figura 5.3)

⁴² Os critérios para a selecção foram definidos pelos técnicos da caixa com base na sua experiência de aprovação de contratações no âmbito do Financiamento. Como critérios mais relevantes foram apontados: tipo de proprietário e interesse/ taxa de ocupação; flexibilidade da edificação para o processo de reconversão; localização e qualidade urbana da envolvente; porte da edificação; qualidade construtiva e estado de conservação.

considerados mais adequados à viabilização de empreendimentos residenciais a partir da utilização do PAR.

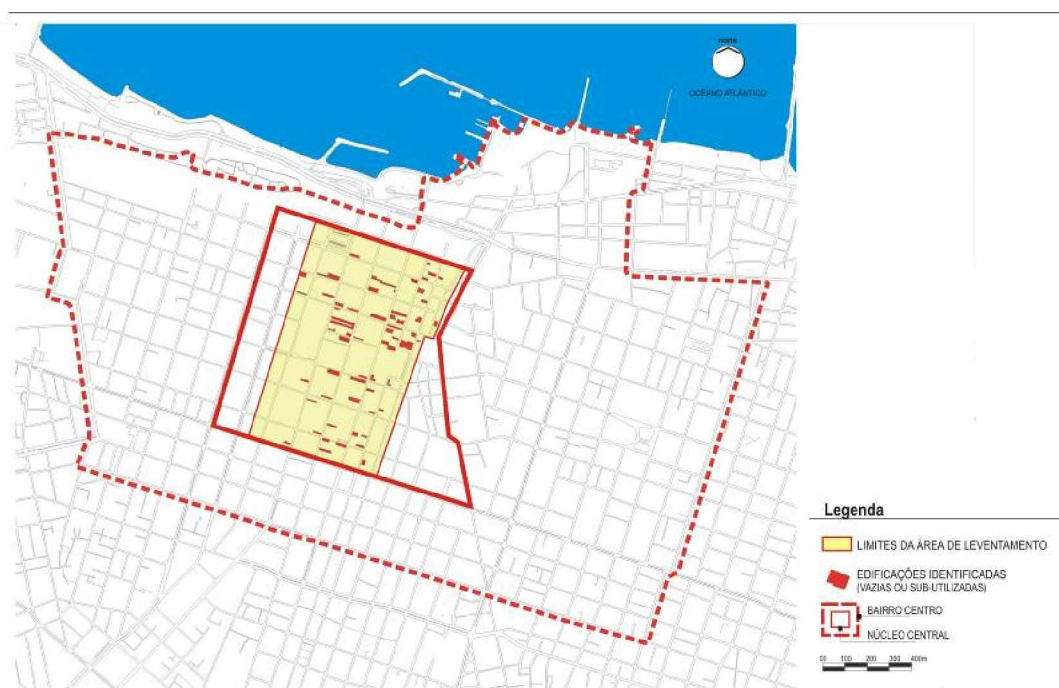


Figura 5.2: Limite do levantamento e edificações desocupadas/sub-utilizadas identificadas.



Figura 5.3 – Edificações seleccionadas.

O quadro 5.9 sistematiza as características gerais dos imóveis a partir da análise das fichas produzidas.

Quadro 5.9 – Análise das fichas de caracterização das edificações

Estrutura de propriedade	Grande parte dos edifícios, embora sejam subdivididos em várias salas têm apenas um proprietário (55,71%). Os grandes proprietários, em muitas situações optaram pelo encerramento completo da edificação para reduzir custos que estariam relacionados com taxas muito baixas de ocupação.
Estrutura tipológica	Grande diversidade na área central; Parte significativa das edificações identificadas é de baixo interesse arquitectónico
Porte das edificações ⁴³	Existe um maior contingente de edificações de médio porte (58, 57%), seguido pelas edificações de grande porte (25,71%).
Distribuição espacial	As edificações estão de forma geral dispersas sobre o núcleo central, no entanto as edificações de maior porte e completamente desocupadas estão mais concentradas nas proximidades da Praça do Ferreira; No Centro Histórico (proximidade da Rua João Moreira) é identificado um maior número de edificações desocupadas, embora sejam, na maioria dos casos, edificações de pequeno porte (1 ou 2 pavimentos); Na área de maior movimentação comercial (envolvente da Praça José de Alencar) embora as edificações estejam mais degradadas, tem melhores níveis de ocupação. É nessa área que está mais concentrada as ocupações residenciais irregulares (utilização de salas comerciais para o uso residencial de forma improvisada).

Do conjunto de edificações identificadas podem ser sistematizadas algumas tipologias que correspondem a grupos de edificações que possuem características físicas semelhantes (porte, implantação características das plantas, etc.). Esses grupos são marcados por condições diferenciadas para a concretização de acções de reconversão residencial (ver quadro 5.10).

Quadro 5.10 – Sistematização das tipologias identificadas

Tipo	Características	Condições gerais para a reabilitação/ Reversão Residencial
tipo 01	Edificações de dois pavimentos implantadas em terrenos estreitos e compridos com ocupação integral do lote (antigas residências descaracterizadas para o uso comercial)	Na maioria dos casos não apresentam acessos independentes; Áreas reduzidas (condições de produção de um número reduzido de unidades habitacionais).
tipo 02	Edificações de salas comerciais de 2 e 3 pavimentos	Acessos independentes; Condições de ventilação e iluminação mais favoráveis a utilização residencial; Uso comercial no rés-do-chão.
tipo 03	Edificações de serviços (salas comerciais) e hotelaria verticalizadas (6 a 12 pavimentos);	Acessos independentes; Condições de ventilação e iluminação mais favoráveis a utilização residencial; Uso comercial no rés-do-chão (salas comerciais).
tipo 04	Bancos, Instituições financeiras, grandes superfícies	Dificuldade de adaptação das plantas existentes (amplos vãos); Condições difíceis de ventilação e iluminação Desocupação total da edificação

⁴³ Para a caracterização do porte da edificação foram consideradas pelo estudo edificações de pequeno porte aquelas com áreas inferiores a 330 m² – considerando a possibilidade de reconversão em 0 a 5 unidades de habitações de cerca de 50m² – de médio porte as edificações com áreas entre 330 m² e 1100m² (5 a 19 unidades) e grande porte as edificações acima de 1100m² (20 ou mais unidades).



Figura 5.4 – Fotografias de identificação das tipologias

Embora as edificações pré-seleccionadas estejam dispersas por toda a área de análise, as edificações seleccionadas estão principalmente concentradas no centro histórico e na envolvente da praça do Ferreira, que correspondem a áreas onde o enfraquecimento da função comercial tem sido mais relevante. O stock identificado como mais adequado a implementação de empreendimentos PAR coincide em grande parte com as edificações de médio e grande porte, que correspondem principalmente aos edifícios de salas comerciais e aos hotéis. Este grupo possui a característica particular onde a propriedade da edificação está em grande parte dos casos concentrada em um único proprietário. Este aspecto é por um lado facilitador do processo de viabilização (pois reduz a complexidade das negociações), mas por outro lado revela a grande possibilidade de especulação imobiliária dos proprietários que vem mantendo as edificações desocupadas.

O stock identificado como mais adequado é limitado, o que indica claramente que existe uma necessidade de diversificar as possibilidades do incremento residencial por outras formas de intervenção.

O levantamento revelou apenas algumas indicações sobre as características das edificações desocupadas. Existe claramente a necessidade de um maior aprofundamento, como suporte para a identificação das lógicas de intervenção particulares dos sectores e discussão da viabilidade económica da reconversão (necessidade de subsídios). Além disso o distanciamento com os proprietários e a falta de acesso aos dados sobre a situação da propriedade impediu uma visão global sobre os interesses destes. Os estudos de viabilidade programados no âmbito do plano de trabalho não foram implementados.

5.4 Considerações finais

A estratégia inicialmente discutida pressupunha uma reunião de esforços para a consolidação de ambiente favorável ao incremento da residência baseada numa postura proactiva. As ideias discutidas são de uma forma geral bastante avançadas para o ambiente de

planeamento local, e diferem das acções tradicionalmente desenvolvidas em termos de políticas de habitação.

Embora tenha existido uma relativa mobilização de um grande número de actores, a assumpção das atribuições e a efectivação das parcerias foi limitada. As discussões com os actores privados não avançaram; houve por parte dos actores 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 efectiva.

O início dos trabalhos não coincidiu com a constituição de uma equipa de projecto específico. Pela dificuldade de constituição de equipas específicas, as actividades (restritas a um levantamento no âmbito do programa par) foram desenvolvidas por técnicos da prefeitura e do governo, sem que houvesse sido constituída uma equipa específica. A análise dos resultados foi, de uma maneira geral, desenvolvida pelos técnicos que participaram nas discussões ao longo do Programa, que correspondiam às funções propostas ao comité técnico. Não existiu a constituição de um comité com poder de decisão (Gestor).

As actividades desenvolvidas foram limitadas, e resumiram-se a conjunto de acções mais relacionadas a montagem do programa. O processo de discussão foi lento pela falta de uma equipe dedicada de forma exclusiva.

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. O levantamento desenvolvido corresponderia apenas a uma etapa inicial para a viabilização de projectos-piloto.

As discussões sobre a montagem do programa ilustram apenas o estágio inicial do processo da reabilitação no contexto local. De uma forma geral, as discussões foram insuficientes face ao conjunto de condicionantes relacionados ao desenvolvimento de uma estratégia residencial para o centro de Fortaleza. Essas condicionantes são discutidas no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 06

DISCUSSÃO DO PROGRAMA: CONDICIONANTES À IMPLEMENTAÇÃO DAS PROPOSTAS

A partir da análise do contexto geral da área central, das características gerais das estratégias de reabilitação discutidas a nível Federal e do processo de discussão do programa a nível local foram identificados alguns condicionantes à implementação das propostas. São apresentados como condicionantes algumas questões gerais sobre a inserção da habitação na área central de Fortaleza, factores relativos às características da actuação local e os limites do apoio federal.

6.1 Condicionantes gerais de viabilidade da estratégia residencial

Como condicionantes à viabilidade da estratégia residencial são enumerados aspectos gerais que explicam o baixo interesse na procura por parte de novos moradores e na promoção de investimentos por parte mercado imobiliário local. Estes condicionantes estão relacionados com as características gerais da área e com os interesses económicos envolvidos no âmbito das acções da reabilitação residencial.

6.1.1 Condições de habitabilidade da Área Central de Fortaleza

O núcleo central, sendo hoje caracterizado por um tecido predominantemente comercial, apresenta condições particulares no seu ambiente que dificultam a implementação da função residencial. Constata-se de forma geral um envelhecimento das edificações, baixas taxas de renovação física e má utilização dos espaços públicos (poluição sonora, sujidade, presença significativa de ambulantes).

De uma forma geral, a ocupação muito desequilibrada da área central, e particularmente do núcleo central (intenso uso dos espaços públicos no horários comerciais e desocupação nocturna e nos fins de semana) favorece o grande desgaste dos espaços públicos e equipamentos e aumenta as condições de insegurança.

Recentemente foi desenvolvida uma pesquisa sobre o “perfil do cliente e do empresário da área central” (SEBRAE, 2004). Nesta pesquisa, além de questões relacionadas com o comércio procurou-se inquirir os utentes da área central sobre as problemáticas gerais da área como instrumento para a adopção de medidas correctivas. Dentre os aspectos avaliados, destacaram-se de forma satisfatória: os serviços de autocarros, o acesso, as praças e actividades de lazer (cinema em particular). Por outro lado, as condições de segurança, limpeza e poluição foram conceituados de forma negativa. Os serviços públicos (limpeza e segurança) nestes sectores são apontados como deficientes. No entanto, técnicos da Gerência Administrativa do centro afirmam que embora os esforços sejam particularmente intensificados nas áreas de grande concentração comercial os resultados em termos de limpeza e poluição (visual/sonora) são prejudicados pelo comportamento dos comerciantes.

A requalificação da área central está bastante relacionada com a implementação de acções para a qualificação do comércio. Neste sentido a relativa organização deste sector é um aspecto positivo a destacar (nomeadamente às acções promovidas pela OSCIP Ação Novo Centro). A falta de controlo sobre a expansão do comércio ambulante é um factor negativo.

A dificuldade posta a partida é a forte ausência do uso residencial, particularmente no núcleo central. As propostas residenciais, neste contexto, estão em grande medida relacionadas com a convivência com as actividades comerciais, isto é com a criação de imóveis de uso misto, uma vez que a ocupação comercial do rés-do-chão é predominante na maioria dos sectores da área.

6.1.2 Viabilidade das acções de reabilitação/ reconversão residencial

A viabilidade económica dos projectos de reconversão está, em geral, relacionada com a superação de problemáticas como a estrutura da propriedade e a dificuldade de concretização das acções de reabilitação. As condições de viabilidade das acções de reabilitação são particularmente dificultadas no contexto local face às características locais do sector da construção civil e do mercado imobiliário.

Estrutura da propriedade

Baseado nos dados do levantamento realizado no âmbito do estudo de viabilidade do programa PAR, constata-se que de uma forma geral os grandes proprietários não manifestam interesse na utilização de suas edificações, possuindo, inclusive, alguma capacidade especulativa, pois vêm mantendo as suas edificações fechadas por longos períodos. Grande

parte do edificado sub-utilizado da área central pertence a famílias tradicionais que, embora tenham deslocado os seus investimentos (comércios/serviços) para outras áreas da cidade, mantiveram a propriedade das edificações. Existe, em geral, um interesse maior pelo arrendamento do que pela venda das edificações.

O rés-do-chão, na maioria dos casos, concentra uma parcela significativa do valor do aluguer da edificação. Esta distorção faz com que muitos proprietários arrendem toda a edificação, muito embora o interesse de utilização esteja restrito ao rés-do-chão, causando a subutilização dos andares superiores, principalmente nas edificações de pequeno e médio porte.

O desinteresse e o abandono dos proprietários condicionou várias situações de irregularidades fundiárias, muitas das quais relacionadas com o acumular de tributos e disputas de heranças.

Concretização dos acções de reabilitação

a) Sector da construção civil

A realização de obras de reconversão é de forma geral mais complexa, e exige uma maior especialização e segmentação dos diversos serviços, daí uma tendência de consolidação neste sector de pequenas empresas especializadas em serviços específicos (tratamento de fachadas, recuperação de património, etc.). No entanto, obras de grande porte, em conjuntos ou quadras vão enquadrar a participação de empresas de grande porte mais generalistas, se forem consideradas intervenções integradas que extrapolem os limites das edificações.

Não existe dentro da construção civil local tradição da realização de obras de reconversão, o que implica a ausência de empresas capacitadas e de pesquisas sobre matérias e processos construtivos mais adequados.

Os valores das propriedades na área central e os constrangimentos físicos das edificações conduzem a custos elevados que se distanciam do público-alvo das propostas, e representam por isso desafios particulares aos construtores. As condições gerais das edificações resultam em dificuldades particulares em relação à adequação às condições de iluminação e de ventilação das unidades, às condições de segurança das circulações verticais e à criação de áreas livres e lugares de garagem.

De uma forma geral percebe-se na organização do sector da construção civil que as construtoras de maior porte⁴⁴ concentram a sua produção nas áreas de maior valorização e possuem uma tendência especialização em padrões específicos. As construtoras de menor porte exploram sectores alternativos, como a produção de unidades individuais e condomínios fechados horizontais de menor porte em sectores mais periféricos. Os investimentos para a

⁴⁴ As construtoras de maior porte são responsáveis por parte significativa da produção (de acordo com pesquisas do Mercado Imobiliário local (Sinduscon, 2001) 12% das construtoras detém 58% do total das ofertas existentes no mercado.

construção são, na maioria dos casos, provenientes do próprio capital da empresa, que financia as unidades directamente aos seus clientes. 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 produção para faixas de menores rendimentos (público-alvo das intervenções na área central) por parte da iniciativa privada é ainda limitada e restringe-se praticamente a alguns empreendimentos enquadrados no Programa PAR, viabilizados pelos baixos custos de terrenos localizados em áreas mais periféricas e realizadas por construtoras de menor porte (ver anexo J – localização dos empreendimentos PAR). Não existem no ambiente local, e particularmente na área central, tradição de instituições que favoreçam sistemas alternativos de produção da habitação (como cooperativas habitacionais, por exemplo).

b) Mercado Imobiliário

O desinteresse pela área central em termos de investimentos e procura de novas unidades residenciais condiciona a baixa expectativa do mercado imobiliário nas propostas de reconversão residencial na área. 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), mesmo para as populações de menor poder aquisitivo. Na perspectiva do mercado actual a redução dos custos no valor de comercialização das unidades está relacionada com a maior concentração de unidades e localizações periféricas (terrenos com baixos custos).

Existe em geral uma incerteza em relação à procura efectiva, tanto pela localização como pelas características gerais dos imóveis, que dificilmente poderão incorporar algumas características que hoje fazem parte das expectativas da procura (garagens, tamanho das edificações). Da observação de pesquisas sobre as expectativas gerais dos compradores de imóveis (Sinduscon, 2001) constata-se que existe uma resistência por unidades pequenas (com áreas inferiores a 50 m²) e uma exigência por lugares de garagem (no mínimo um por unidade). Essas expectativas, contrastam entretanto com a capacidade de compra dos mesmos.

Por fim, a incerteza dos custos finais, a complexidades dos procedimentos (tempo de execução das obras, permissões urbanísticas) e a reduzida escala de produção desfavorecem a inserção a curto prazo da habitação no centro nas dinâmicas do mercado imobiliário local.

Quadro 6.1: Condicionantes Gerais às propostas de habitação

Aspectos Gerais	CONDICIONANTES
CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE	- Incompatibilidade do uso habitacional com padrões de actividades desenvolvidos em trechos da área central; - Qualidade e as condições de manutenção do espaço público (limpeza, iluminação, segurança)
VIABILIDADE DAS ACÇÕES DE REABILITAÇÃO	ESTRUTURA DA PROPRIEDADE -Capacidade especulativa dos proprietários/ Concentração de propriedades (Oligopólios) – manutenção das edificações fechadas por longos períodos; -Grande vínculo com o uso comercial (propriedades de uso misto) -Irregularidade de muitos imóveis – heranças, espólios, dívidas de tributos. -Altos valores da propriedade condicionados pelo antigo uso comercial. CONCRETIZAÇÃO DAS ACÇÕES A)SECTOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL - Dificuldade de adaptação do stock físico a vários atributos residenciais, nomeadamente: Acessos independentes; Condições de ventilação e iluminação; Lugares de garagem; Áreas colectivas; Condições de Segurança. - Não existe tradição de acções de reconversão no contexto local (ausência empresas capacitadas, pesquisas sobre materiais adequados) B)MERCADO IMOBILIÁRIO - A ausência de ofertas e o desinteresse pela área central em termos de investimentos e procura por novas unidades - Incerteza dos custos finais, dos procedimentos gerais (desapropriação, licenças urbanísticas)

6.2 Condicionantes da actuação pública local

Como condicionantes da actuação pública local são identificados factores institucionais, políticos, financeiros e legislativos característicos das instituições locais e particularmente inadaptados à abordagem de actuação proposta no âmbito do Programa de Habitação discutido.

6.2.1Factores institucionais e políticos

A política e as acções propostas envolviam, de uma forma geral algumas competências ainda pouco praticadas na cultura institucional local: comunicação vertical e horizontal e a promoção de acções de carácter público-privado. A formulação da estrutura operacional inicialmente previstas nas discussões foi inviabilizada pela dificuldade de estabelecimento de parcerias entre os actores 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) Dificuldade de articulação institucional

A discussão sobre a implementação deste arranjo institucional em Fortaleza revelou uma série de constrangimentos da cultura institucional local. A discussão das parcerias foi marcada por uma série de incertezas e conflitos, principalmente relacionados com a grande diversidade de actores, grande pulverização institucional das competências necessárias à

viabilização das propostas, interesses políticos e a dificuldade de comunicação e tomada de decisão.

Entre os principais conflitos, destacaram-se:

- A Disputa entre os grupos políticos responsáveis pelos diferentes níveis de governo (Prefeitura Municipal e Governo do Estado). As divergências partidárias dificultaram a produção de consensos e acordos. Existiu uma tendência para a politização das decisões, com o distanciamento de critérios técnicos, condições locais e cenários de oportunidades. Esta disputa prejudicou a continuidade do processo dada a fragilidade dos sistemas de parcerias. A participação de diferentes níveis de poder (Prefeitura e Estado) que poderia representar um alargamento da actuação pública, consistiu em certa medida um factor condicionante da efectividade das parcerias e do desenvolvimento das primeiras actividades.

- A Competição dentro de cada nível de governo entre as diferentes instituições responsáveis por atribuições específicas. Em geral verifica-se pouca eficiência na comunicação e coordenação de actividades (principalmente nas fronteiras de competências destes sectores ou quando implicados em intervenções em áreas comuns, como é claramente o caso da área central). Durante todo o processo a recolha de dados de outras instituições (não participantes das discussões) foi bastante complicada.

As acções no âmbito das políticas urbanas desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza nos últimos anos vem sendo marcada por desorganização e falta de planeamento. Essa desorganização motivou uma reorganização da estrutura institucional, onde a Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLA) passou a centralizar a coordenação das definições estratégicas mais relevantes. As atribuições relacionadas ao desenvolvimento de acções de urbanização e habitação estão pulverizadas por diversos órgãos.

No âmbito da discussão da montagem do programa a coordenação pela SEPLA não dispensava a participação dos diversos órgãos implicados no âmbito das atribuições discutidas, nomeadamente a Gerência Administrativa da Área Central, SEINF⁴⁵, SEFIN⁴⁶. A participação da Gerência Administrativa que se mostrou de grande relevância (pelo seu carácter local, grande aproximação e conhecimento das problemáticas da área) foi limitada por suas atribuições (mais relacionadas com a gestão quotidiana e a fiscalização). Verificou-se a ausência de uma estrutura de gestão local mais autónoma, com capacidade de coordenação global das acções propostas. A SEINF é a principal estrutura executora de obras na área das políticas urbanas e é também responsável pela actualização na legislação urbanística. Sua participação no âmbito da discussão do programa foi bastante limitada face a esse conjunto de atribuições. O distanciamento da SEINF foi também um limitador, uma vez que a recolha de dados sobre as condições das

⁴⁵ Secretária de Infra-estrutura e controle urbano

⁴⁶ Secretária de Finanças

propriedades ficou inviabilizada. Ficou constatado, ainda a ausência de uma série de dados considerados relevantes para o início do desenvolvimento das actividades (ver anexo B)

Em relação ao Governo do Estado as discussões ficaram concentradas na Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional não sendo ampliada a discussões com secretarias que desenvolviam acções na área central, nomeadamente a Secretária de Cultura que está envolvida com uma série de acções principalmente relacionada a reabilitação do património. Entretanto não existiu um esforço mais efectivo sobre a possível articulação destas acções.

Esses conflitos tiveram grande responsabilidade no insucesso das discussões locais. As decisões foram na generalidade tomadas de forma bastante lenta pela falta de autonomia dos participantes e pela distância até às instâncias decisórias.

No âmbito geral, as possibilidades e potencialidades da estratégia residencial em Fortaleza ficaram restritas ao grupo de trabalho (actores públicos e algumas instituições locais), não tendo havido uma divulgação mais alargada, sendo por estes motivos difícil avaliar os sistemas de parceria, isto é, os possíveis arranjos institucionais com a iniciativa privada.

b) Falta de clareza nos interesses políticos

De uma forma geral faltou uma participação mais efectiva dos decisores locais (secretários, prefeito, governador). Na realidade, a consolidação do convénio entre as instituições (proposto pelo modelo desenvolvido pela Cooperação) dependia da participação efectiva dos sectores de decisão. Tal facto revela que em termos de políticas urbanas tal intervenção não teve prioridade.

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). No contexto local, tradicionalmente as políticas urbanas têm sido desenvolvidas principalmente como reacção a situações de emergência, mostrando a falta de preparação para a implementação de acções de longo prazo no âmbito do planeamento urbano.

Alem 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 actores fossem comuns em ambas discussões. Esse distanciamento limitou a definição global da estratégia residencial, principalmente se considerarmos as acções integradas previstas para uma segunda fase. No caso de fortaleza, o reforço da habitação justifica-se mais como um domínio de intervenção de uma estratégia global de recuperação da área central, do que como um programa de habitação autónomo.

A actuação pública em relação à definição política para a requalificação da área central é também ambígua. Embora o poder público promova e tome parte das intervenções para a recuperação da área central, não existe uma definição clara sobre uma estratégia global e sobre os meios de promoção da qualificação do comércio, do turismo local e do reforço dos serviços,

actividades apontadas juntamente com a habitação como directrizes para a qualificação da área central (PMF, 2004). No caso dos serviços públicos, o deslocamento de instituições continuou a ocorrer, embora existam previsões de retorno de algumas instituições.

As discussões do programa ocorreram em um período particularmente delicado (ano de eleição para Prefeito do Município). A proximidade da eleição expôs a divergência de interesses políticos e dificultou o acordo entre as instituições de diferentes partidos.

A administração do município foi bastante complicada, marcada por uma dificuldade particular da promoção das políticas urbanas. Essa situação, condicionou baixa expectativa de continuidade deste grupo no poder, o que foi confirmado com os resultados da eleição.

A implementação da política de reabilitação está particularmente relacionada com uma continuidade política e com resultados de longo prazo. Nos últimos anos a actuação pública (tanto do estado como do município) no âmbito da requalificação urbana tem se destacado a partir de implementação de obras e equipamentos de grande visibilidade, muitas vezes utilizadas como instrumento de promoção de grupos políticos específicos. O processo proposto (viabilização individual de imóveis residenciais) dificilmente terá a curto prazo impactos significativos, principalmente em relação a visibilidade.

6.2.2 Factores financeiros

Ficou claro nas discussões locais a baixa disponibilidade de investimentos por parte dos actores públicos envolvidos. Os investimentos dos actores locais no âmbito da habitação estão prioritariamente direccionados para a grande necessidade de melhorias habitacionais e de infraestrutura das ocupações em áreas de risco e favelas.

A ideia local (entre os actores públicos), no âmbito da política de reabilitação era de minimizar a utilização de investimentos públicos e actuar principalmente na promoção (identificação e divulgação das potencialidades), na articulação entre actores e no acompanhamento técnico dos projectos. Essa proposta de actuação mostrou-se bastante irrealista. Existem no ambiente local claras barreiras que não serão superadas se não houver um esforço específico em termos de mobilização de recursos humanos e materiais.

Os baixos rendimentos característicos do público-alvo condicionam a viabilização económica da residência na área central. De forma geral os projectos pilotos concretizados nas demais experiências foram viabilizados a partir da utilização de incentivos complementares aos financiamentos públicos. Entre estes incentivos utilizados pode-se destacar:

- Isenção de tributos municipais – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto por Transferência de Bens e Imóveis (ITBI) constantes como dívidas e isenção nos anos sucessivos ao investimento;

- Identificação do património público – Edificações públicas abandonadas Federais, Estaduais e Municipais – para a implementação de projectos de reconversão;

- Utilização de subsídios parciais relacionados a incentivos culturais (Programa Monumenta, Lei Roianet) para a complementação de parte das obras (alçados, coberturas).

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 património público sub-utilizado. A captação de subsídios relacionada com incentivos culturais é dificultada no caso de Fortaleza por esta área não ser classificada e o stock edificado sub-utilizado ser de pouca importância arquitectónica.

6.2.3 Factores legislativos

A actual legislação e as reformas propostas na actual revisão favorecem o desenvolvimento de um projecto urbanístico para a área central, na medida em que permite a flexibilização das normas (adaptação das normas as condições particulares da área) e a implementação de instrumentos urbanísticos (ver anexo H) que viabilizam formas diversificadas de intervenção. Esse suporte legislativo favorável fica, no entanto, dependente de um amplo esforço de diagnose e avaliação das condições particulares (que direccionem a adequação das normas), de um interesse político específico (que condicione a mobilização e articulação de diversos actores para a consecução de intervenções integradas) e da agilidade dos mecanismos de gestão (no controle e promoção das acções previstas), todos esses aspectos, integrados num consenso sobre as estratégias e programas relativos à recuperação da área central.

No desenvolvimento da estratégia residencial evidencia-se a falta de conhecimento sobre quais normas e parâmetros específicos que devam ser adoptados (procedimentos de licenciamentos e de construção, regulamentações sobre segurança, condições de iluminação, ventilação), resultante da escassez de avaliações aprofundadas sobre as características do edificado e do desconhecimento dos processos de reabilitação e reconversão. O desenvolvimento de estudos de viabilidade e as experiências pilotos parecem ser relevantes para o aprofundamento destas questões.

As grandes exigências presentes nas normas urbanísticas e a baixa capacidade de fiscalização do cumprimento dos regulamentos mostram a relação paradoxal estabelecida entre as regulamentações e os mecanismos de gestão. Fica claro que, no caso particular da reconversão residencial, essa situação encoraja a emergência de situações irregulares e desincentiva a promoção de inovações. Na prática, verifica-se o surgimento na área central de formas de habitação residencial improvisadas, com condições de iluminação, ventilação e segurança distantes, áreas mínimas e padrões construtivos distantes dos parâmetros estabelecidos pela lei. Apenas sob estas condições a promoção da habitação é interessante para o pequeno promotor e compatível com os rendimentos dos interessados na habitação na área central. Essa tendência não favorece, a longo prazo, a recuperação da área central.

Em relação aos instrumentos de indução urbana (ver anexo H) é verificado que a utilização individual e complementar destes representa a base legal para o desenvolvimento de uma série de intervenções de carácter mais abrangentes, e com maiores possibilidades de atracção de recursos diversificados. Favorecem, de uma forma geral, a implementação de abordagens de intervenção pública mais integradas e participadas. Além disso, vários instrumentos são importantes para ampliar a actuação pública de controlo sobre a especulação privada e má utilização das propriedades.

Os instrumentos de indução urbana embora favoreçam a diversificação da actuação pública são claramente mais adaptados a situações de renovação e expansão (na medida em que exploram a perequação através de contrapartidas construtivas e aumentos de índices construtivos). A estes instrumentos faltam considerações particulares sobre as edificações existentes e a necessidade de reaproveitá-las como parte do projecto urbano.

Embora se trate de um arcabouço legislativo, em certa medida bastante avançado, é importante ressaltar que no contexto local embora estes instrumentos estejam regulamentados a cerca de 10 anos, a sua utilização foi bastante restrita. Reflexo da falta de interesse público na promoção e do desinteresse privado em projectos urbanos co-participados. A dificuldade na implementação revela novamente a distância entre o quadro legislativo e os instrumentos e mecanismos de gestão do ambiente urbano.

A adequação das normas urbanísticas e implementação dos instrumentos estão relacionados com o avanço da estratégia e sua consolidação institucional e operacional.

6.3 Condicionantes a actuação do poder federal

Como condicionantes da actuação Federal são apontados problemas inerentes a natureza dos financiamentos e dos programas proposto pelo Governo Federal no âmbito dos Programas de Reabilitação face as condições particulares locais (características gerais dos sítios, perfil do público alvo, etc.). Em geral, essas dificuldades são comuns aos vários sítios onde as experiências vêm sendo implementadas.

6.3.1 Limites dos financiamentos

Os financiamentos federais foram desenvolvidos de forma geral numa lógica de produção de novas habitações, daí a falta de adaptação para algumas questões particulares à reconversão de habitações. Na maioria dos casos, estes financiamentos são feitos aos beneficiários directos dos imóveis (compradores), o que limita a participação dos proprietários. As operações, desta forma, ficam condicionadas a soluções bastante tradicionais: desapropriação, execução das obras e venda aos novos moradores.

Os técnicos da Cooperação Francesa apontaram, a partir da avaliação dos primeiros resultados da acções de reabilitação, 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.

A adaptação de um programa já existente para o financiamento de acções de reabilitação mostrou sérias fragilidades. O programa PAR parte da expropriação dos imóveis a serem reabilitados, o que dificulta a participação directa dos proprietários. 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, no caso específico do programa PAR, 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. Dessa forma, mesmo a aplicação do programa PAR é limitada face às particularidades da área central e às necessidades da população local.

Verifica-se a nível local a baixa retenção dos financiamentos disponibilizados anualmente pela Caixa, segundo os técnicos do GIDUR local, grande parte do orçamento previsto para os financiamentos não são utilizados. A partir de dados obtidos na Caixa Económica Federal (ver anexo I) sobre edificações construídas a partir do programa PAR em Fortaleza, constata-se que a maioria dos empreendimentos:

- Era de grande porte (contemplando entre 50 e 100 unidades de habitação);
- Situavam-se em localizações periféricas (ver mapa de localização anexo 09);
- Foram viabilizados na maioria dos casos para os beneficiários com rendimentos entre 4 e 6 salários mínimos, com os valores totais da construção próximos ao limite máximo do financiamento).

O montante disponível para financiamento do programa foi no período 2001-2004 bastante superior à procura por parte dos promotores imobiliários. Segundo as construtoras locais, o baixo interesse está relacionado com as grandes exigências técnicas e burocráticas que inviabilizam em muitos casos a produção dentro das faixas de preços exigidas, sendo o lucro para as construtoras bastante reduzido.

Se os empreendimentos PAR em Fortaleza têm apresentado dificuldades de viabilidade em condições normais (isto é, construções novas em áreas mais periféricas) fica claro que as condições para a sua viabilização na área central são ainda mais complexas.

6.3.2 Programas de Reabilitação Federal

Os programas de Reabilitação desenvolvidos pelo Governo Federal apresentaram, nos últimos anos, significativos avanços. Para o contexto da área central de Fortaleza, a ampliação dos conceitos de Reabilitação contidos no PRAUC (último programa desenvolvido pelo

governo federal) é bastante relevante, uma vez que a área central de Fortaleza não possui área classificada, e de uma forma geral encontra-se bastante descaracterizada.

Havia, para o caso de Fortaleza, a perspectiva de enquadramento do Programa de Fortaleza na estrutura do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUC) a ser lançado pelo Ministério das Cidades em Janeiro de 2004. Embora Fortaleza tenha apresentado uma candidatura, a proposta não foi aceite.

O montante de recursos destinado no âmbito do Programa PRAUC durante o ano de 2004 à concretização das acções propostas parece estar aquém dos objectivos muito ambiciosos que haviam sido delineados. O programa fundamentalmente carece de reestruturação dos financiamentos e do desenvolvimento de novas soluções e modalidades de acesso à habitação, nomeadamente instrumentos que viabilizem a oferta de imóveis para arrendamento. As primeiras experiências de implementação do programa em outras cidades indicaram que sua efectividade está relacionada com preexistência de acções semelhantes desenvolvidas pelas municipalidades.

Embora o programa previsse o apoio à elaboração de planos de reabilitação de áreas urbanas centrais e o apoio aos projectos de infra-estrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais, os recursos libertados no âmbito desta primeira candidatura para os poucos municípios seleccionados mostraram-se apenas suficientes para a elaboração de estudos e planos.

De uma forma geral os programas federais assumem uma dimensão mais física do que económica, 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, que são para as áreas centrais brasileiras o elemento mais forte de sua base económica.

6.4 Considerações finais

O sucesso de estratégias residenciais para o caso de fortaleza está particularmente relacionado a três grandes desafios:

- Ampliação das condições de interesse na moradia na área central;
- Viabilização das condições de produção da habitação na área central;
- Consecução de equilíbrio entre condições de produção (custos) e as condições de acesso do público-alvo (disponibilidade de financiamento e subsídios).

A ideia da montagem de um programa de reforço da habitação reuniu um significativo número de actores locais (de diferentes estruturas funcionais e de diferentes níveis de poder), embora não tenha resultado em um programa ou intervenção consolidada. A análise do processo de montagem do programa apontou algumas problemáticas principais, entre elas podem ser destacadas:

- Dificuldade (dos actores públicos locais) de estabelecer parcerias e articular os diversos sectores envolvidos no âmbito de uma acção institucional de apoio à estratégia;

- Receio de aproximação dos sectores privados (proprietários e investidores) ao longo das discussões iniciais da proposta para contribuição de definições estratégicas. No contexto das práticas de urbanização local existe uma dificuldade de implementação dos instrumentos urbanísticos (previstos no Plano Director) que regulamentam as práticas público-privadas de intervenção no espaço urbano.

- Baixa capacidade local de apoio financeiro (redução de impostos, constituição de fundos de apoio específicos, subsídios directos) em parte condicionado pela distância e interesse reduzido das escalas de decisão.

- Dificuldade de retenção local dos apoios federais, tanto por parte dos privados (no caso dos financiamentos directos à habitação) como do poder público (no caso dos programas de apoio à reabilitação). No caso dos sectores privados a baixa retenção está relacionada com falta de adaptação dos financiamentos a questões particulares da reabilitação, o que condiciona baixo interesse de utilização dos financiamentos. No caso do sector público a baixa retenção está relacionada com a falta de uma estratégia local mais consistente, as características particulares da área (reduzida relevância em termos de património urbano) e reduzido volume de recursos disponibilizados nestes programas.

- Deficiência dos formatos dos financiamentos públicos e falta de articulação dos programas definidos à nível federal com as políticas locais, prevalecendo uma lógica de intervenção sectorial

Fica claro que no contexto local a discussão de uma estratégia residencial precisa de ser ampliada, e articulada a um debate mais amplo que considere a recuperação global da área central.

CAPÍTULO 07

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 multi-sectoriais orientadas às problemáticas das áreas centrais. A discussão e a reflexão das estratégias residenciais surgem como resposta a esse conjunto de problemáticas.

No contexto internacional, as estratégias residenciais concebidas para as áreas centrais foram complementares a um extenso programa de intervenção, incluído nas políticas de regeneração. Estas estratégias assumiram formas bastante diferenciadas, influenciadas pelo contexto de partida (problemas e oportunidades) e pelas as estratégias globalmente definidas para área. A abordagem às questões da habitação e do planeamento urbano apontam para a necessidade de desenvolver de diferentes meios, instrumentos e, mesmo, agentes de intervenção e, por isso, fazem apelo a saberes, competências e técnicas distintas.

O grande desafio que se coloca na concepção de estratégias residenciais é a consecução simultânea do apoio à população local e o desenvolvimento económico; no fundo estão em jogo o equilíbrio entre a coesão social e a competitividade.

Neste trabalho foi discutido o caso de Fortaleza, onde a discussão de um programa específico foi a primeira reflexão aprofundada sobre as condições de incremento da habitação na área central. Esta proposta, baseada na utilização dos financiamentos públicos federais, envolveu na sua montagem actores públicos de diferentes níveis e alguns agentes locais.

O programa de habitação discutido no caso de Fortaleza foi bastante limitado. As discussões do programa expuseram vários factores que devem ser considerados na concepção de

uma estratégia residencial, nomeadamente a necessidade de observação dos aspectos particulares da área central, as limitações de uma actuação pública baseada na promoção de incentivos e a dificuldade de atracção de investimentos privados. Como conclusão foram desenvolvidas algumas reflexões sobre as limitações da estratégia face ao contexto local, sobre as limitações dos mecanismos operacionais face ao contexto institucional e sobre a limitação da aplicação de experiências internacionais no contexto de Fortaleza.

7.1 A estratégia proposta e o contexto local

A área central de Fortaleza caracteriza-se como uma centralidade em declínio marcada por aspectos paradoxais: concentra um grande volume de actividades económicas e exerce forte atracção sobre a população do município, mas está excluída das dinâmicas recentes dos investimentos privados (particularmente do sector imobiliário), apresentando ainda um grande esvaziamento populacional.

A inexistência de uma estratégia de regeneração global para a área central de Fortaleza limitou as definições estratégicas para o reforço da função residencial. A definição da estratégia de regeneração global para a área enfrenta diversas dificuldades, tais como:

- Falta de consensos sobre a relevância de investimentos específicos na área central;
- Incapacidade (institucional e financeira) de viabilizar as principais directrizes (qualificação do terciário, reforço da actividade turística e promoção de usos mistos);
- Falta de coordenação entre diversos interesses (diferentes grupos políticos, comerciantes, proprietários, investidores);
- Falta de coerência espacial entre as diversas acções desenvolvidas e falta de consensos sobre o carácter “estético” das intervenções (renovação ou reabilitação).

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 acções de reabilitação a partir da reconversão funcional de estruturas de comércio e de serviços (principal stock sub utilizado da área central). O acesso à propriedade das habitações está restrito a um único tipo de financiamento, que contempla uma reduzida faixa de rendimento 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 reactivação de suas propriedades) e dos investidores privados (face as limitações do financiamento e as dificuldades de viabilização das acções de reconversão residencial).

Da forma como foi discutida a estratégia dificilmente produzirá impactos positivos na ampliação da função residencial na área e pouco contribuirá para a regeneração física e económica da área. No caso de fortaleza, o reforço da habitação na área central justifica-se mais como um domínio de intervenção de uma estratégia global de recuperação, do que como um programa de habitação autónomo.

7.2 Os mecanismos operacionais e o contexto institucional

Havia uma crença por parte dos actores 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 acções de reabilitação.

Embora as discussões tenham reunido um significativo número de actores locais (de diferentes estruturas funcionais e de diferentes níveis de poder) não se institucionalizou nenhum acordo ou contrato que assegurasse o desenvolvimento das atribuições específicas.

Neste contexto, ficou clara a dificuldade (dos actores públicos locais) de estabelecer parcerias e de articular os diversos sectores envolvidos no âmbito de uma acção institucional de apoio à estratégia residencial; cumulativamente existiu um receio de aproximação dos sectores privados (proprietários e investidores) na formulação das propostas; e não existiu ao longo do processo uma direcção forte, capaz de coordenar os diversos actores relacionados a problemática.

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

Na prática, a actuação dos agentes locais esteve limitada à tentativa de identificação na área de situações onde o programa de financiamento do governo central pudesse ser aplicado. A actuação pública estava mais orientada para o conceito de unidade residencial e não o de *habitat*, objectivando fundamentalmente a concretização de projectos-piloto.

Os mecanismos operacionais são limitados face à abordagem discutida que pressupunha a articulação de vários actores públicos, a adesão dos proprietários e a participação dos sectores privados. Não existe um consenso sobre a relevância e a pertinência da proposta entre os vários actores implicados pela abordagem proposta.

A abordagem do programa (poder público como promotor e articulador de esforços para a viabilização de acções de reabilitação das edificações) parece ser pertinente face às limitações de recursos para investimentos directos. Entretanto, fica claro que tanto a actuação local como a

actuação federal precisam de instrumentos e formas de gestão mais adaptadas à natureza das problemáticas identificadas.

7.3 Regeneração no contexto internacional: contributo para as práticas locais?

A análise de características das experiências de regeneração desenvolvidas em vários países é útil enquanto instrumento para clarificar ideias sobre opções para as políticas de regeneração, o que não implica um interesse ou tentativa de transferência directa de abordagens. É importante a consciência das especificidades das políticas de regeneração, as quais estão relacionadas com contextos políticos e administrativos específicos e com diferentes naturezas de problemas urbanos.

Deve considerar-se que o contexto institucional, económico e social das regiões onde foram desenvolvidas essas experiências favoreceu a evolução de novas práticas políticas. Entre diferenças fundamentais, em relação ao contexto brasileiro, Maricato (2002) destaca:

- Existência de uma longa tradição de políticas urbanas e tecidos sociais altamente integrados, o que possibilita o engajamento da sociedade civil nestes processos (principalmente na Europa e particularmente no contexto Francês);
- Existência de uma tradição de investimento social da classe empresarial (principalmente nos Estados Unidos);
- O controle do poder público sobre as operações de urbanização é mais consistente;
- O mercado imobiliário é mais inclusivo;
- A capacidade de investimentos públicos é mais significativa face à dimensão da problemática.

No caso de Fortaleza, a discussão local é particularmente influenciada por aspectos gerais e experiências específicas do contexto internacional. A metodologia de implementação das propostas discutida com os técnicos da Cooperação Francesa, transparece uma nítida influência dos instrumentos aplicados no contexto francês, e particularmente do programa OPAH.

a) Estratégias e mecanismos operacionais das políticas de regeneração

As experiências de regeneração 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 sectores privados). Esses factores contribuíram para a lógica de entrega multi-sectorial das políticas de regeneração, onde a coordenação e a coerência das estratégias são aspectos fundamentais.

No caso de Fortaleza, e particularmente no desenvolvimento das intervenções da área central, predomina uma lógica sectorial, baseada em intervenções pontuais no espaço público, nas infra-estruturas de transportes e nos serviços públicos. Não existe no âmbito da área central uma estrutura de gestão autónoma que favoreça a ampliação da coerência entre as intervenções sectoriais planeadas e reforce a efectividade das parcerias entre os actores envolvidos.

b) Estratégia residencial

Um aspecto relevante para o sucesso das estratégias de regeneração, no âmbito das políticas de regeneração internacionais é a orientação específica dada às problemáticas e às oportunidades locais. Existe uma particular atenção à estrutura da propriedade, à condição social dos moradores e à estrutura física da área (características da edificação e da paisagem).

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

Em áreas que sofreram grandes processos de reestruturação, ou apresentavam grandes potencialidades (localização privilegiada ou valor patrimonial, por exemplo), o fortalecimento económico e o incentivo ao mercado imobiliário foram predominantes.

As áreas centrais brasileiras, e particularmente a área central de Fortaleza, embora apresentem uma situação de declínio não são prioridade de investimento das políticas de habitação social. Existe uma carência de investimentos de infra-estruturas básicas de melhoria das condições de habitação em áreas críticas, que põe em causa a relevância de um investimento público mais significativo nas áreas centrais.

Por outro lado, a área central de Fortaleza está excluída das dinâmicas de mercado imobiliário residencial. Embora existam para o contexto local propostas ambiciosas de reestruturação urbana, estas são também dependentes de pesados investimentos públicos. A dimensão adquirida pela cidade e a consolidação de novas centralidades colaboram com a redução da importância económica e simbólica da área central.

c) Limites locais da implementação das ideias francesas (OPAH)

A efectividade do programa OPAH no contexto francês é bastante favorecida pela:

- Aplicação complementar de instrumentos de carácter coercivo;
- Existência da figura do operador (instituição sem fins lucrativos) que concentra relativa autonomia e protagonismo no desenvolvimento do projecto;
- Grande capacidade de investimento do poder público, não restrito a unidade residencial isolada.

O quadro legislativo da cidade de Fortaleza é favorável, o actual Plano Director possui um conjunto de instrumentos que teoricamente ampliam bastante a capacidade de actuação do poder público no desenvolvimento de políticas urbanas. Entretanto, a aplicação dos instrumentos é restrita, reflexo da força dos interesses dos proprietários e da fraqueza institucional.

Nas discussões do programa de habitação local não estava prevista a criação de uma estrutura que desempenhasse o papel do operador, com autonomia e capacidade de coordenação dos trabalhos. A solução proposta (envolvimento dos técnicos das instituições numa estrutura operativa e constituição de comités de decisão) fica dependente de um esforço e interesse individual dos técnicos e decisores, comprometendo a estabilidade e continuidade, como foi confirmado com a não concretização do programa. A justificativa de uma solução “improvisada” é a necessidade de viabilização de projectos a curto prazo.

Os investimentos públicos ficaram restringidos aos financiamentos das unidades residenciais; apenas numa segunda fase seriam programadas intervenções de carácter integrado. A proposta parece não considerar a ausência de condições de habitabilidade dos vários sectores onde está concentrado o stock de edificado sub-utilizado sujeito a reabilitação.

No contexto brasileiro, e no caso de Fortaleza, constata-se que as ideias são apropriadas, que os instrumentos legislativos formulados são, de uma forma geral, bastante influenciados pelos instrumentos legislativos utilizados a nível internacional, mas as políticas desenvolvidas a partir destes pressupostos têm efectividade 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.

7.4 Recomendações

Recomendações específicas para o programa de reabilitação discutido:

a) O desenvolvimento da estratégia residencial como parte da estratégia global de recuperação da área central, que implica:

- Coordenação física e temporal com as intervenções físicas previstas, nomeadamente as intervenções para os espaços públicos.

- Aproximação dos diversos sectores interessados na recuperação da área central para discussão de intervenções e programas que abordem de forma integrada e complementar as diversas directrizes (qualificação do comércio; fortalecimento do turismo; retorno de sectores da administração pública). No caso de Fortaleza fica nítido a força do sector comercial local, que se encontra organizado e já promove várias acções locais. Neste sentido parece ser relevante o incremento de parcerias entre o sector público e o comércio local organizado.

b) O desenvolvimento de uma estratégia residencial mais coerente com as condições particulares da área central e com as condições gerais do mercado imobiliário, relacionada com:

- O aumento do apoio financeiro público para viabilizar o acesso da população de menores rendimentos que hoje pertence às dinâmicas locais da área;
- A ampliação dos estudos sobre as condições de viabilidade (com a participação dos proprietários da área central e dos investidores do sector do imobiliário);
- A ampliação das investigações sobre o interesse da moradia na área central (condições de procura), a partir de uma maior aproximação dos sectores que localmente representam a população que trabalha na área central;

c) A organização institucional específica: consolidação de uma estrutura institucional para o desenvolvimento das actividades programadas, com capacidade de articulação intra-institucional (entre as secretarias municipais) e inter-institucional (entre as instituições federais e estaduais) e com autonomia técnica para avanço dos estudos e desenvolvimento de propostas.

Recomendações gerais para a ampliação da função residencial na área central

A consecução do equilíbrio e complementaridade entre um grupo diversificado de actividades é o grande desafio para o desenvolvimento de uma estratégia residencial mais ambiciosa para área central de Fortaleza.

Para o caso de Fortaleza parece não se justificar a utilização exclusiva das ideias de Reabilitação nas estratégias residenciais, pois a capacidade de incremento da habitação por essa tipologia de intervenção é limitada face ao forte processo de esvaziamento, às condições favoráveis de mobilidade e à grande concentração de emprego e de infra-estruturas.

A diversidade do tecido edificado da área central, a situação de degradação particular de alguns sectores e a existência de alguns vazios torna pertinente a discussão de estratégias residenciais diversificadas com a inclusão de construções novas e de acções de qualificação do stock residencial existente.

A curto prazo, as ideias de reabilitação urbana parecem mais viáveis e compatíveis com a organização do espaço e com as suas dinâmicas económicas locais. Ao mesmo tempo, esse processo (Reabilitação Urbana) pode favorecer, a médio e longo prazo, a implementação de outras medidas de apoio ao incremento residencial, uma vez que os impactos produzidos pela Reabilitação podem colaborar com a superação de problemáticas que hoje explicam o seu isolamento das dinâmicas do mercado imobiliário. A consideração da questão temporal é relevante, pois o aprofundamento das condições de declínio amplia a dificuldade de concretização destas acções.

7.5 Limitações do trabalho

As ideias de reabilitação residencial são bastante recentes no contexto brasileiro. A intervenção simultânea em algumas cidades através de um programa central ampliou as discussões no contexto nacional. Entretanto, os resultados produzidos por estas políticas são ainda bastante limitados, não tendo sido publicadas reflexões mais aprofundadas sobre esta estratégia no contexto brasileiro.

Grande parte da recolha de dados referentes ao estudo de caso esteve baseada no acompanhamento (como observador participante) do processo da discussão e de montagem do programa de habitação para a área central de Fortaleza. Inicialmente, estava programado para o período de observação o desenvolvimento de uma série de acções. A execução das acções programadas foi limitada, não tendo sido produzidos resultados práticos para a análise (viabilização de empreendimentos no âmbito do modelo proposto); daí a relevância da parte processual da montagem do programa.

7.6 Sugestões para trabalhos futuros

A análise do caso de Fortaleza esteve principalmente centrada na visão dos actores públicos. Uma análise mais aprofundada sobre o ponto de vista dos investidores privados (empresas do sector imobiliário) e dos habitantes locais e potenciais constituiria também um contributo interessante para a discussão das estratégias e dos mecanismos operacionais, uma vez que o sucesso de uma política desta natureza está fortemente relacionada com o equilíbrio dos interesses simultâneos destes três “actores”.

Contudo, este segundo figurino de abordagem não caberia neste trabalho face às implicações de tempo que acarretaria. Nesse sentido, essa abordagem por via de investidores privados poderá constituir um novo desafio para encetar futuramente.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ADAIR, Alastair [et al.] - *Financing Property's Contribution to Regeneration*, in Urban Studies [et al.] nº 40 (5/6), p. 1065 – 1080, 2003.
- AGUIAR, José [et al] - Guião de apoio à reabilitação de edifícios habitacionais. Lisboa: Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), 1993.
- ARANTES, Otilia - *Cultura e transformação urbana*, in Cidade e Cultura. Esfera pública e transformação urbana. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.
- ASCHER, François - *Metropolização e transformação dos centros das cidades*, in: Os Centros das Metrópoles. Reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2001, p.59-68.
- ATKINSON, R. e KINTREA, K. - *Area effects: what do they mean for British housing and regeneration policy?* in European Journal of Housing Policy nº 2(2), p.147-146,2002.
- ATKINSON, Rowland - *The Evidence on the impact of Gentrification: New lessons for the Urban Renaissance?* ,in European Journal of Housing Policy nº 4, p. 107–113, 2004.
- BAILEY, N. e ROBERTSON, D. - *Housing Renewal, Urban Policy and Gentrification*, in Urban Studies nº 34, p. 561–78, 1997.
- BALL, M.[et al.] - *Synergy in urban regeneration partnerships: property agents' perspectives*, in Urban Studies nº 40, p.2239-2253, 2003.
- BASSET, Keith - *Partnerships, Business Elites and Urban Politics: New Forms of Governance in an English City?* in Urban Studies, nº.3, p. 539-555, 1996.
- BORJA, Jordi - *Urbanização e Centralidade*, in Os Centros das Metrópoles. Reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2001, p.69-72.
- BOUCHÉ, Nancy - A reabilitação na França – Instrumentos e Procedimentos. Documento produzido para o curso 'Gestão de Programas de Reabilitação Urbana'. São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, 2000.
- BRITO, Marcelo - Urbis, uma estratégia de atuação. São Paulo: Revista Vitruvius Texto especial 120, Março de 2002. URL: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg000/bases/texto120.asp>
- _____ - Pressupostos da reabilitação urbana de sítios históricos no contexto brasileiro. São Paulo: Revista Vitruvius Arqtexto nº 033, fevereiro de 2003. URL: http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg033/arg033_01.asp
- CAMERON, S. - *Housing, Gentrification and Urban Regeneration Policies*, in Urban Studies nº 29, p. 3–14,1992.
- CAMERON, S. e DOLING - J. *Housing Neighbourhoods and Urban Regeneration*, in Urban Studies nº 31, p.1211–23. London,1994.
- CARLEY, Michael [et al.] - Regeneration in the 21st century: policies into practice. Area Regeneration Series. Bristol : The Policy Press , 2000.
- CARMONA, Matthew [et al.]. Delivering new homes: Processes, Planners and Providers. London: Routledge, 2003.

CASTRO, José Liberal de - Cartografia urbana fortalezense na colônia e no império e outros comentários, in Prefeitura Municipal de Fortaleza. A administração Lúcio Alcântara: março 1979 / maio 1982. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1983.

_____. Fatores de Localização e de Expansão da Cidade de Fortaleza. Fortaleza: Imprensa Universitária da UFC, 1977.

CHAVES, Ana Flávia [et al.] - Transformación del Centro Histórico de Fortaleza. Comunicação técnica apresentada no Seminário Brasileiro de Governabilidade Participativa das Cidades (PLANEFOR). Fortaleza, 19 a 21 de novembro de 2003.

CONCEIÇÃO, Paulo - O Planeamento e o fim da Habitação Social, in ANTUNES, Antonio Paes (coord.) Contribuições para o desenvolvimento da Cidade. Actas do Seminário de Investigação em Engenharia, Arquitectura e Planeamento Urbano. Faculdade de Ciências e Tecnologia. Universidade de Coimbra, Coimbra, 1997.

COSTA, Sabrina Fontenele - Intervenções na Cidade Existente. Tese de mestrado. São Paulo: Faculdade de Arquitectura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), 2004.

COUCH, C. [et al.] - Urban regeneration in Europe. Oxford: Blackwell Science, 2003.

COULON, Jean-Yves - Qual procedimento projectual, qual intervenção pública em bairros antigos? Documento produzido para o curso 'Gestão de Programas de Reabilitação Urbana'. São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, 2000.

DEL RIO, Vicente - Voltando às origens. A revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. Arquitexto especial n. 91. Revista Vitruvius, Agosto, 2001.URL: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg000/esp091.asp>

_____. - Em busca do tempo perdido. O Renascimento dos centros urbanos. Arquitexto especial n. 28. Revista Vitruvius, 2000. URL: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg000/esp028.asp>

EVANS, R.; DAWSON, J - Livable towns and Cities. Liverpool: European Institute for Urban affair/Jonh Moores University, 1994.

Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (FEUP). Secção de Planeamento do território e Ambiente - Regeneração Urbana no Norte. Porto, julho, 2000.

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

GODFRIN, Gilles - Droit de l'aménagement et quartiers anciens, in MASBOUNGI, Ariella (org.). Fabriquer la ville, outils et méthodes : les aménageurs proposent. Paris : Club Ville Aménagement , La Documentation française, abril, 2001.

GONDIM, Linda - Desenho Urbano e Imaginário Sócio-espacial da cidade: a produção de imagens da "moderna" Fortaleza no Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura. Relatório de pesquisa submetido à Fundação Cearense de Amparo à Pesquisa). Fortaleza, 2000.

GUY, S. [et al.] - *Development Cultures and Urban Regeneration in Urban Studies* nº 39, p. 1181-96, 2002.

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

HALL, Stephen e MAWSON, Jonh - Challenge funding, contracts and area regeneration. Area Regeneration Series. Bristol: The Policy Press, 1999.

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

HEATH, Tim - *Adaptive re-use of offices for residencial use. The Experiences of London and Toronto*. In: Cities. Vol. 18, Nº3. pp.173-184, 2001.

INGALLINA, Patrizia - Le projet urbain. Paris: Presse Universitaires de France Place, 2001.

JONES, Colin; PATRICK, Jim - *The merchant city as an example of housing-led urban regeneration*, in HEALEY, Patsy [et.al.]. Rebuilding the City: Property-led Urban Regeneration. Londres: E&FN SPON, 1992.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota - Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza (1945-1960). Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 2000.

MARICATO, Ermínia - Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Whitaker - *Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?*, in: Osório, Letícia Marques (org.). Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, p. 215-250, 2002.

MASBOUNGI, Ariella (org.) - Fabriquer la ville, outils et méthodes : les aménageurs proposent. Paris : Club Ville Aménagement , La Documentation française, abril, 2001.

MEYER, Regina - *O Centro e as questões urbanas contemporâneas*, in Memória do encontro Centro XXI. São Paulo: Associação Viva o Centro, 1995.

_____. - *O espaço da vida coletiva*, in Os Centros das Metrôpoles. Reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA (PMF). Secretaria de Planejamento. Plano Estratégico de Fortaleza 2003-2010. Fortaleza, 2002.

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

RAVENSCROFT, Neil - *The Vitality and Viability of Town Centres* in Urban Studies nº 37, p. 2533-2549, 2000.

REMMY, J.J. A reabilitação na Fraça. Apresentação em Seminário. São Paulo, 30 de julho de 2003.

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

SIMÕES Jr, José Geraldo - Revitalização de centros urbanos. São Paulo: Publicação Pólis, nº19, 1994.

SINDUSCON-CE. - Mercado Imobiliário na Grande Fortaleza - MERIFOR. Cadastro Empresarial do Centro de Fortaleza. SEBRAE-CE. - Fortaleza, 2001.

SPAANS, Marjolein - *The Implementation of Urban Regeneration Projects in Europe: Global Ambitions, Local Matter* in Journal of Urban Design, nº. 3, p. 335–349. London, 2004.

THOMAS, Coulin J e BROMLEY, Rosemary D. F. - *City-centre Revitalization: problems of Fragmentation and Fear in the Evening and Night-time City*, in Urban Studies nº 37, p.1403-29, 2000.

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

VILLAÇA, Flávio - Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

ZANCHETTI, Sílvia - Conservação Integrada e novas estratégias de gestão. Trabalho realizado para o 4º Encontro do SIRCHAL realizado em Salvador. Bahia, 2000.

Outras fontes consultadas

AÇÃO NOVO CENTRO - Proposta da Ação Consorciada Bairro Central, Parque Pajeú. Fortaleza, 2001.

AÇÃO NOVO CENTRO - Editais de concurso nacional de idéias para embelezamento e valorização da área central de Fortaleza e Parque da Cidade. Fortaleza, 1999.

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

COOPERAÇÃO FRANCESA - Reabilitação da área central de Cuiabá (MT). Proposta do Programa de Reabilitação de Sítios Históricos. Cuiabá, 2003.

COOPERAÇÃO TÉCNICA CAIXA/ GOVERNO FRANCÊS - Estudos de viabilidade de reabilitação de imóveis de uso habitacional em sítios históricos: Programa de Revitalização de Sítios Históricos - Capitais Estaduais. Rio de Janeiro, 2000.

COOPERAÇÃO TÉCNICA CAIXA/ GOVERNO FRANCÊS - Perímetro de Reabilitação Integrada - Metodologia. Rio de Janeiro, 2000.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) - Anais do Seminário Internacional sobre Reabilitação dos Sítios Históricos. Documento síntese. Brasília, setembro de 2003.

INSTITUTO PÓLIS - Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001.

MIRANDA, João Cesar M. Botelho de. *Mercado imobiliário habitacional: Análise e sugestões para o sistema financeiro*. In. Um contrato com o Brasil: Propostas e projetos concretos para o construbusiness. São Paulo: Amcham – Câmara Americana de Comércio, 2002.

MISSION DE COOPERATION TECHNIQUE REHABILITATION DE L'HABITAT EN CENTRE HISTORIQUE - Rapport de Mission Novembre 2003 : Belém, João Pessoa. Belém, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA (PMF) - Código de obras e posturas do Município. Ante Projecto. Fortaleza, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA (PMF) - Plano director de desenvolvimento urbano e ambiental. ante projecto, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA (PMF) Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura. - Síntese Diagnóstica do Município de Fortaleza. In. Projecto Legfor. Fortaleza, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP) Secretaria de habitação e Desenvolvimento Urbano - Programa Morar no Centro. São Paulo, 2004.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. - Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. Brasília: Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas (IPEA)/ Ministério da fazenda/ Secretaria de Planejamento e Avaliação, junho, 1999.

SINDUSCON-CE. - Indicador de Ofertas Residenciais e Comerciais da Grande Fortaleza - IORC. Fortaleza, 2001.

Sites da Internet consultados

Secretaria de Cultura do Estado do Ceará:

URL: <http://www.secult.ce.gov.br>

Conservação urbana:

URL: <http://www.urbanconservation.org>

Revista Cidades do Brasil:

URL: <http://www.cidadesdobrasil.com.br>

Revista Vitruvius

URL: <http://www.vitruvius.com.br>

Site oficial do IPHAN

URL: <http://www.iphan.gov.br>

Site oficial do Ministério das Cidades (Brasil)

URL: <http://www.cidades.gov.br>

Site oficial da Caixa Económica Federal:

URL: <http://www.caixa.gov.br>

Site oficial da Secretaria de Infra-estrutura do Município de Fortaleza:

URL: <http://www.seinf.fortaleza.ce.gov.br>

Site oficial da Prefeitura de São Paulo:

URL: <http://www.prefeitura.sp.gov.br>

Site oficial do Estatuto da Cidade

URL: <http://www.estatutodacidade.org.br>

Site oficial do Programa Monumenta:

URL: <http://www.monumenta.gov.br>

ANEXOS

ANÁLISE PROJECTOS DE REQUALIFICAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS NO BRASIL

1. Experiências locais: Salvador, Rio de Janeiro e Recife.

1.1 Salvador: Revitalização do Pelourinho

Originalmente o Pelourinho representou o núcleo das actividades políticas, económicas e religiosas da cidade de Salvador. Como sector residencial da alta sociedade, concentrou um rico conjunto de construções de arquitectura urbana colonial. Com a transferência da população de alta renda para bairros mais distantes da área central, a partir do início do séc. XIX, verificou-se a especialização do bairro nas actividades de comércio e serviço. Durante grande parte do século XX, e mais fortemente na década de 70 uma série de intervenções de reestruturação e modernização urbana desconsideraram este sector favorecendo a decadência e transferência de actividades, com a significativa concentração de população de baixa renda e actividades marginalizadas, entre as quais a prostituição.

As primeiras intervenções para a reversão do quadro de decadência do Pelourinho, a partir do final da década de 70, foram limitadas, restringindo-se a recuperação de exemplares arquitectónicos relevantes, sendo contudo muito vinculadas a ideia de manutenção das raízes sociais, culturais e africanas da área.

Nos anos 90 é iniciado o Projecto de Revitalização do Pelourinho. Baseado nos estudos desenvolvidos pelo Instituto da Património Artístico e Cultural (IPAC), o governo estadual desenvolveu um abrangente programa de intervenção centrado sobretudo na grande potencialidade turística da área – que em 1985 fora elevada a condição de Património da Humanidade pela UNESCO.

A estratégia de intervenção centrou-se na recuperação de determinadas quadras que possuíam património de maior relevância, sem ter existido, no entanto, consideração das potencialidades globais do bairro. A metodologia de assumiu a forma de um grande projecto urbano tradicional, onde coube ao governo todo o investimento de recuperação física das edificações e a gestão dos imóveis recuperados, que foram cedidos ou alugados a instituições culturais e empresas de serviço e comércio a preços abaixo do mercado. No Pelourinho 90% das unidades foram destinadas ao uso comercial e de serviço (Costa, 2004). De forma geral, o projecto foi comandado segundo uma perspectiva centralista e não negociada, típica do planeamento urbano dos anos 70 (Zanchetti, 2000).

Embora possam ser identificados impactos económicos positivos, nomeadamente o incremento da actividade turística, a intervenção do Pelourinho está vinculada com impactos sociais negativos, nomeadamente a forte redução da população residente que entre 1980 e 2000

variou de 9,8 mil para 3 mil habitantes, produto da transferência da população de menores rendimentos.

Impactos negativos são ainda apontados em relação aos resultados formais obtidos. Devido a falta de consideração a cerca das qualidades da malha antiga muitos autores (Zanetti, 2000; Costa, 2004) apontam uma certa artificialidade dos espaços públicos – criados a partir do ‘remenbramento’ de vários quintais - e uma pretensa intenção de consolidação de cenários (ver figura A1).

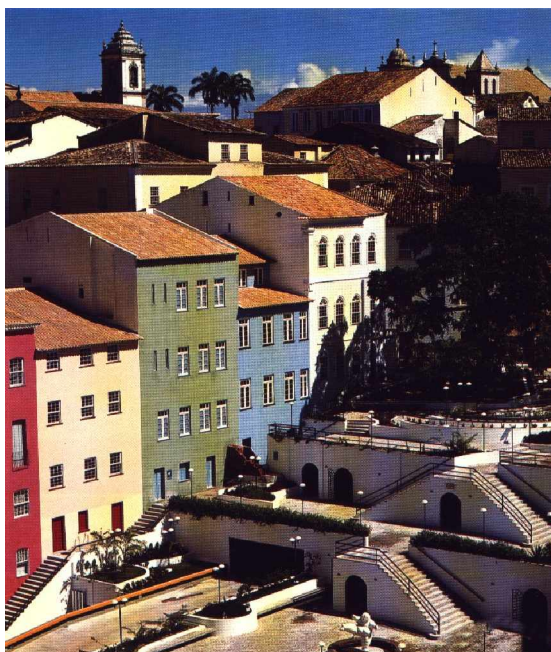


Figura A1: Remenbramento de quadras no Pelourinho (Salvador/BA).
Fonte: Fonte: Revista Projeto (Brasil). nº233,p.50.

1.2 Rio de Janeiro: Projecto Corredor Cultural

A área de intervenção considerou trechos característicos do período da Colônia, do Império e da República, caracterizando-se por grande diversidade. Iniciado em 1982, o projecto é considerado pioneiro no cenário brasileiro pela significativa participação de vários sectores da sociedade civil e pela diversidade nos tipos de intervenções.

Inicialmente foram alterados os parâmetros legislativos para a área delimitada, concedidas isenções tributárias e determinadas normas específicas para a realização das obras. Em seguida ocorreu a publicação de um manual de directrizes e normas para a construção ou reforma de imóveis e a instalação de um escritório técnico específico para a orientação e análise dos projectos (Del Rio, 2000). O projecto procurou reforçar as actividades locais que sofriam fortes pressões económicas pela a grande valorização dos imóveis. As actividades económicas tradicionais, características do centro da cidade, tendiam a desaparecer junto com o património construído.

Como impactos desta intervenção notou-se um aumento no número de visitantes a área e nas iniciativas de restauro. Algumas empresas buscaram reutilizar seus edifícios na área central para abrigar novos usos principalmente relacionados com a cultura, como o Centro Cultural dos Correios, Centro Cultural Banco do Brasil e Casa França Brasil (Costa, 2004). A consolidação de um pólo de cultura e lazer na área central voltado para a população local e para os turistas foi ainda reforçada por acções públicas, como a criação de vias de pedestres e recuperação de praças públicas.

O projecto teve impacto nulo ao apoio do reforço residencial. incremento desta função. A nova legislação foi incapaz de fazer alterações nos usos dos solos existentes e o uso residencial continuou limitado.

1.3 Recife: Plano de Revitalização do bairro do Recife

O bairro do Recife corresponde a parte mais antiga do Centro Histórico de Recife. Originalmente, esta área foi o núcleo económico da cidade do Recife, mas partir de 1930 sofreu forte especialização funcional e consolidou-se como área essencialmente comercial e portuária. Com a justificativa de expansão da área portuária foram desapropriadas alguns trechos do bairro, que devido a não concretização das obras foram abandonados e ocupados por uma favela (Costa, 2004). No início dos anos a área 90 estava praticamente vazia.

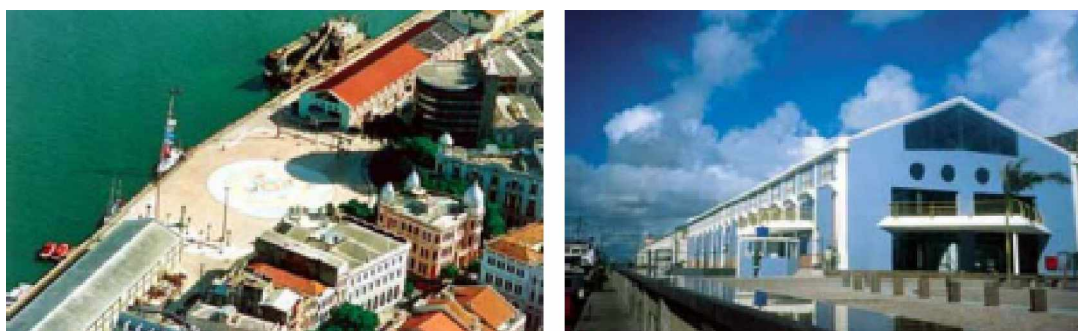


Figura A2: Aspectos da recuperação da área portuária (Bairro do Recife)

Fonte: Revista Projeto (Brasil), nº289,p.60 e 61.

O processo de revitalização partiu da premissa da transformação dos usos existentes e da revitalização de espaços urbanos sub-utilizados. O poder público facilitou a negociação entre proprietários de imóveis e investidores e procurou ajustar o tipo e o cronograma de suas acções sobre a infra-estrutura e o espaço público para viabilizar a execução dos projectos por investidores privados (Zanchetti, 2000). O incentivo de usos estava especialmente vinculado às actividades de lazer e de cultura.

Como impactos relativos a implementação do projecto pode-se destacar:

- Forte ocupação com usos relacionados com o lazer nocturno (bares, casas de show), resultando em uma utilização desequilibrada do espaço;

- Recuperação de um número significativo de casarões. Embora, muitas das restaurações tenham sido parciais, concentradas apenas no rés-do-chão;
- Renovação de áreas significativas, a partir da implementação de equipamentos de lazer e cultura;
- Progressiva expulsão das populações de baixo rendimento, ausência de novos moradores, explicados pela ausência de programas favoráveis a reabilitação da habitação.

2. Programas nacionais

2.1 Programa Monumenta

O Programa Monumenta resulta de uma parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Governo Federal, com a participação da UNESCO, destinado a revitalizar os principais conjuntos patrimoniais urbanos do País. Em sua primeira etapa (2000/2003), mobilizou mais de US\$ 200 milhões, sendo US\$ 62,5 milhões de empréstimo do BID, US\$ 62,5 milhões dos Orçamentos Anuais da União e de contrapartida dos estados e municípios e o restante de instituições financeiras e empresas participantes.

O programa objectiva retirar o ónus da gestão do património de Governo Federal, ao transferir parte de suas competências para estados, municípios, empresas e organizações civis. Suas acções visam, para tanto, o reforço da autonomia financeira destes sectores através da exploração comercial de seus espaços e altos investimentos para o estímulo da indústria do turismo nacional (Costa, 2004). Estas acções e iniciativas transcendem as obras de restauro, sendo previstas ainda capacitação de pessoal nos municípios, formação e qualificação de artífices, realização e actualização de inventários, produção de manuais de restauro, programas educativos, modernização e informatização dos órgãos de património e promoção de actividades económicas e culturais.

A representatividade histórica e a urgência na sua recuperação foram utilizadas como critérios de selecção. De uma lista de 101 áreas classificadas em 83 municípios foram seleccionadas 26 cidades, sete das quais inclusas na lista do património Mundial da UNESCO.

2.2 Programa URBIS

O programa Reabilitação Urbana de Sítios Urbanos Históricos (URBIS) tem como gestor o Ministério da Cultura (MinC) e como coordenador técnico o Instituto do Património Artístico e Nacional (IPHAN).

O programa objectivou fundamentalmente (Brito, 2002):

- Contribuir para a preservação do património cultural brasileiro, considerando-o como recurso para o desenvolvimento das cidades;

- Recuperar as condições de habitabilidade dos sítios históricos, bem como estimular a sua revitalização socioeconómica e cultural;

- Favorecer as condições para a melhoria da qualidade de vida dos sítios históricos localizados em áreas urbanas;

- Valorizar o património cultural enquanto factor de cidadania e recurso efectivo para o desenvolvimento sustentável das comunidades detentoras desse património.

São pressupostos considerados pelo programa na elaboração de suas acções:

- a) Reconhecimento da dimensão económica da crise das áreas centrais e da necessidade de recuperação dos investimentos historicamente acumulados nestes sectores;

- b) Carência institucional das estruturas responsáveis pelo património local. Falta de planeamento e coordenação na implementação das intervenções;

- c) Carência de informações actualizadas sobre o estado de conservação do património construído, de mecanismo legislativos e de gestão mais dinâmicos e participativos.

A estratégia de actuação preconiza a construção de uma gestão compartilhada das acções e responsabilidades de preservação do património cultural nas cidades, baseadas na instituição de:

- Um Mecanismo de Gestão Compartilhada destinado a propiciar a necessária e adequada articulação intergovernamental e interinstitucional e entre a Administração Pública e a Sociedade;

- Um Instrumento de Gestão Compartilhada, materializado no Plano de Preservação, constituindo-se em um instrumento de natureza normativa, estratégica e operacional para estes sectores das cidades;

Segundo o coordenador do projecto o arquitecto Marcelo Brito foram critérios decisivos na selecção das áreas de intervenção:

- a) A representatividade regional,

- b) Preexistência de instrumentos de preservação, preferencialmente protecção estabelecida pelo governo Federal;

- c) O reconhecido estado de degradação ou decadência, ou em vias de degradação e descaracterização;

- d) A mobilização local em prol da preservação;

- e) A existência significativa de imóveis de uso habitacional;

- f) O potencial turístico local;

- g) A importância histórica e cultural para a memória de sua região.

O programa possui um universo potencial amplo para a actuação, na medida em que se destina aos 50 sítios históricos classificados em nível federal e a diversas cidades que estabelecem um tecido urbano importante em função da concentração de monumentos classificados.

É ainda difícil analisar os impactos do Programa Monumenta e do Programa Urbis, pois tratam-se de programas recentes. A consecução dos objectivos esteve relacionada com a capacidade institucional local e com um envolvimento político específico. Grande parte dos municípios beneficiados com recursos dos programas tem pouca cultura urbanística, e o interesse de participação no programa esteve muitas vezes relacionado com uma administração específica, o que vem a representar falta de continuidade.

O formato dos programas, são inovadores no contexto brasileiro ao procurarem imprimir uma abordagem urbanística nas questões do património, ao assumirem uma preocupação com a sustentabilidade das intervenções e ao favorecerem a descentralização da gestão destes centros urbanos. Outro aspecto interessante deve-se a complementaridade com outros programas, nomeadamente ao Programa de Reabilitação de sítios históricos (PRSH), discutido a seguir. A selecção quase exclusiva de áreas já protegidas é um aspecto limitador destes programas.

2.3 Programa de Reabilitação dos Sítios Históricos (PRSH)

Em 2001, o Governo Federal lançou o Programa de Reabilitação de Sítios Históricos (PRSH) coordenado pela Caixa Económica Federal. Este programa marca uma nova perspectiva na intervenção orientada para o reforço da função residencial.

A CAIXA actua principalmente por meio de suas linhas de crédito de habitação, procurando adaptá-las às peculiaridades dos sítios históricos. É também objectivo da CAIXA promover a melhoria das condições de vida dos habitantes dessas áreas e permitir a diversidade socio-económica com a vinda de residentes de classe média.

O PRSH foi orientado para áreas centrais históricas que dispusessem de acervo de edificações com possibilidades de utilização para o uso da habitação. As especificidades construtivas destas edificações naturalmente dificultaram a viabilidade económica destes empreendimentos. Em muitos casos, as acções foram concretizadas com o apoio complementar de outros programas e ou através de incentivos específicos orientados a recuperação de bens de valor patrimonial.

De uma forma geral, a cultura de reabilitação urbana no Brasil ainda era muito restrita e teórica. Não existiam financiamentos, normas técnicas, empresas capacitadas e, em muitos casos, nem mesmo a visão por parte dos técnicos, políticos e da população sobre a viabilidade de reocupação das áreas centrais.

A Cooperação Francesa prestou consultoria técnica na implementação das propostas em várias cidades brasileiras o que favoreceu a troca de informação e a discussão das dificuldades encontradas e dos resultados alcançados. A troca de informações entre os municípios beneficiados pelo programa é importante para a identificação do quadro de constrangimentos inerentes a escalas de decisões central, relacionados principalmente com os financiamentos públicos.

Os resultados alcançados por este programa são ainda bastante incipiente, dada a sua recente implementação. Na grande parte dos casos, as experiências estiveram concentradas nas áreas de grande importância histórica, que na maioria dos casos representam apenas uma parte da área central. A recuperação destes trechos dificilmente conduzirá a um processo de recuperação global das áreas centrais.

Como experiências concretas existem cerca de 30 empreendimentos em fase de obras, e outros 60 imóveis com estudos de viabilidade concluídos. Estes empreendimentos foram viabilizados pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), adaptado para o caso das áreas centrais. A adaptação de um programa já existente para o financiamento de ações de reabilitação mostrou sérias fragilidades. O PAR parte da desapropriação dos imóveis a serem reabilitados, o que impossibilita a parceria com os proprietários. Quando não existe interesse na venda por parte dos proprietários há, à partida, um impedimento para o desenvolvimento da proposta.

A importância do PRSH foi atrair o interesse dos políticos para a potencialidade da implementação de políticas desta natureza e amadurecer a cultura da reabilitação entre os técnicos das prefeituras municipais e os representantes locais da Caixa Económica Federal.

Como experiência pioneira no caso Brasileiro expôs um conjunto de questões relacionadas com aspectos operacionais e institucionais, que são discutidas a seguir.

a) Questões Operacionais:

- A natureza dos financiamentos disponibilizados pelas instituições de financiamentos públicos nacionais, nomeadamente, a Caixa Económica Federal;
- A dificuldade na implementação dos instrumentos legislativos complementares para viabilização dos empreendimentos;
- A situação da propriedade das edificações (capacidade de especulação imobiliária pelos proprietários e a irregularidade imobiliária)
- A falta de uma caracterização da procura específica para estas propostas;
- As dificuldades de realização das obras pela ausência ou escassez de mão-de-obra específica ou empresas qualificadas para a reabilitação, o que resulta em aumento dos custos e menor qualidade das obras;

- A dificuldade de comercialização dos produtos pela ausência de mercado da reabilitação ágil e de grande escala, deixando as construtoras e os profissionais sem atractivo para investimento;

b) Questões Institucionais:

- A falta de estruturas específicas dentro das equipas da Prefeitura para coordenar os diversos trabalhos e disponibilizar assessorias técnicas específicas;
- Falta de uma coordenação interinstitucional entre as diversas intervenções complementares;

Este programa reforça a implementação de intervenções integradas que conjuguem na escala local o desenvolvimento económico, cultural e social. Tradicionalmente no Brasil as políticas de Habitação estiveram bastante dissociadas das práticas de defesa do património.

Os resultados do programa ainda são pouco significativos, e limitados a Projectos-piloto e intervenções pontuais. Em poucos casos, foram identificadas intervenções mais ambiciosas, como os Perímetros de Reabilitação Integrados (PRI) propostos pela Cooperação Francesa.

2.4 Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUC)

O Programa de Reabilitação de áreas urbanas Centrais desenvolvido pelo Ministério da Cidade objectiva apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios na elaboração dos Planos de Reabilitação que visem estimular a utilização de imóveis urbanos vazios ou sub utilizados, recuperar moradias localizadas em áreas de risco e insalubres, adequar a situação fundiária dos imóveis, re-adequar equipamentos urbanos e estimular o aproveitamento do património cultural nas áreas centrais.

Este programa é orientado para as áreas centrais dos grandes núcleos urbanos, nomeadamente as capitais das regiões metropolitanas. Ao contrário dos programas nacionais anteriores (orientados para as áreas com conjuntos de grande conteúdo histórico) este programa estende-se para trechos que em muitos casos já não apresentam grande uniformidade arquitectónica, mas concentram grande quantidade de infra-estruturas e apresentam intenso processo de desertificação populacional.

São acções definidas pelo programa:

- Apoio à elaboração de planos de reabilitação de áreas urbanas centrais
- Apoio aos projectos de infra-estrutura e requalificação dos espaços de uso público em áreas centrais

Os critérios de selecção dos municípios beneficiados com o programa são:

- Evasão de população da área central;
- Evasão de actividades da área central;

- Existência de acervo edificado sub utilizado com potencial de uso habitacional;
- Processos de degradação física relativa à infra-estrutura e ao ambiente construído na área central;
- Existência de áreas deterioradas sujeitas a factores de risco, insalubridade ou degradação ambiental na área central.

Recém implementado, o montante de recurso destinado ao programa foi limitado face aos objectivos ambiciosos delineados. O programa precisa de novos formatos de financiamentos integrados que suportem as intervenções multi-sectoriais previstas. Actualmente, a viabilização das acções no âmbito do programa estão condicionadas a uma série de financiamentos provenientes de diversas origens.

De forma geral as iniciativas de programas e intervenções nas áreas centrais relacionadas com a habitação ainda são essencialmente públicas, sendo o esforço de sensibilização dos sectores privados limitado.

Quadro A1: Fontes de financiamento disponíveis para o PRAUC.

	ACÇÃO	DETALHAMENTO	PROGRAMA DE FINANCIAMENTO
1	Plano de Reabilitação Integrada das Áreas	Elaboração de planos de reabilitação, planos de gestão, projectos, pesquisas de demandas, estudos de viabilidade e outros estudos e pesquisas	OGU / GESTÃO URBANA
		Implementação dos planos de gestão	OGU / GESTÃO URBANA
		Promoção e divulgação dos projectos de reabilitação locais	
		Consultoria especializada jurídica e fiscal	PNAFM; PMAT
		Formação, montagem e capacitação de equipas técnicas locais	OGU; HABITAR BRASIL BID
		Sistema de informações georreferenciadas para monitorização e avaliação da implantação dos projectos locais;	OGU / HABITAR BRASIL BID / PNAFM / PMAT
		Montagem de rede de assistência técnica e apoio à implementação de acções de reabilitação urbana - intercâmbio e difusão de experiências	OGU
2	Melhoria do Espaço Público	Implantação, Ampliação, Melhoria e Adequação da Infra-estrutura Urbana, compreendendo acções em serviços públicos, mobiliário urbano, espaços públicos, equipamentos comunitários, mobilidade e acessibilidade	FGTS / PRO – COMUNIDADE FGTS / PRO – SANEAMENTO OGU/PRO-INFRA OGU / PROGEST OGU / MORAR MELHOR CAIXA – CONDOMÍNIO
3	Reabilitação de Imóveis	Aquisição, Arrendamento, Construção, Ampliação, Melhoria, Recuperação ou Adequação de imóveis para fins habitacionais, de uso misto, comercial ou de serviços	OGU / MORAR MELHOR; OGU / MONUMENTA - IMÓVEIS PRIVADOS; OGU/FGTS - PSH FGTS / PRO – MORADIA; FGTS - CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL; FGTS - IMÓVEL NA PLANTA; FGTS - MATERIAL DE CONSTRUÇÃO; FAT-REVITALIZAÇÃO; FAT-HABITAÇÃO FAT - IMÓVEL NA PLANTA; FAT - CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL; FAT - CONSTRUCARD CAIXA / SFI - CARTA DE CRÉDITO LH LONGA - RESID.; CAIXA / SFI - CARTA DE CRÉDITO LH LONGACOMERCIAL; CONSTRUCARD; PAR;PEHP.
		Aquisição, Construção, Ampliação, Melhoria, Recuperação ou Adequação de imóveis para fins de interesse público cultural ou equipamento comunitário	FGTS / PRO - COMUNIDADE OGU / MORAR MELHOR
4	Desenvolvimento Comunitário	Acções de mobilização e organização comunitária; educação ambiental e patrimonial; e geração de trabalho e renda	PRODEC
5	Regularização Fundiária	Acções necessárias à garantia do direito à moradia, regularizando a propriedade dos imóveis e as pendências jurídicas que eventualmente recaiam sobre esses	FGTS - PRÓ MORADIA
			OGU - PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO DA TERRA URBANA
6	Desenvolvimento da Tecnologia da Reabilitação	Realização de pesquisa tecnológica	MCT - Difusão e Popularização da Ciência - PPA 2004CAIXA - Difusão de Inovações Tecnológicas em Desenvolvimento Urbano
		Formação e capacitação de mão-de-obra para desenvolvimento e execução de projectos de reabilitação de imóveis	FAT/PLANFOR
		Pesquisas e avaliação de inovações tecnológicas e de materiais alternativos	MCT - Difusão e Popularização da Ciência - PPA 2004
			CAIXA - Difusão de Inovações Tecnológicas em Desenvolvimento Urbano

Fonte: Ministério das Cidades. URL: <http://www.cidades.com.br>

2.5 O caso de São Paulo: Programa Morar no Centro

O caso de São Paulo ilustra a articulação dos programas do governo central com uma série de iniciativas locais. A Prefeitura de São Paulo desenvolveu desde os anos 80 várias acções de reforço da habitação na área central, desenvolvidas essencialmente pelas instituições de habitação social, no sentido de manter e qualificar as habitações existentes na área.

O processo de desertificação da área central de São Paulo foi bastante significativo nas décadas de 70 e 80, sobretudo das famílias de classe médias e altas. Actualmente, a Prefeitura de São Paulo promove o programa Morar no Centro que apresenta novas abordagens de intervenção e incorpora os programas nacionais através de uma actuação local mais ambiciosa. Trata-se de um conjunto integrado de intervenções municipais, coordenadas pela Secretária de habitação (SEHAB), orientadas para a área central e para bairros de sua envolvente que apresentam problemáticas semelhantes.

O Programa Morar no Centro faz parte com mais seis programas (Andar no Centro, Trabalhar no Centro, Descobrir o Centro, Preservar o Centro, Investir no Centro, Cuidar do Centro, Governar o Centro) do Plano Reconstruir o Centro. Trata-se de uma intervenção específica no âmbito da habitação articulada com outros programas de objectivos específicos.

O Programa Morar no Centro tem como objectivos principais:

- Melhorar as condições de vida dos moradores;
- Viabilizar habitação adequada para pessoas que moram ou trabalham na região;
- Evitar o processo de expulsão da população mais pobre e favorecer a diversidade social.

O Programa Morar no divide-se em três formas principais de intervenção urbana:

a) Projectos de habitação em terrenos ou edifícios vazios

Reforma e reconversão funcional de edifícios vazios como forma de se obter diversidade funcional de certos. A área central de São Paulo caracteriza-se pela presença significativa de edificações verticalizadas, para fins de serviços e habitação, construídas nas décadas de 50 e 60. Em alguns casos estas edificações continham até 500 unidades de habitação, como é o caso do Edifício São Vito, com 25 pavimentos. Essas edificações foram ocupadas de forma irregular, permaneceram sem manutenções regulares e hoje apresentam ocupações precárias e em alguns casos, estão desocupadas. Um aspecto relevante dos projectos de habitação é a manutenção dos usos mistos característicos destas unidades, como forma de viabilizar financeiramente a manutenção de edifícios.

b) Perímetros de Reabilitação Integrada do habitat (PRIH)

Os PRIH são intervenções em áreas delimitadas nos bairros centrais, compreendendo um conjunto de quadras caracterizadas pela degradação do espaço urbano e com concentração

de moradias precárias. Essa metodologia de intervenção tem grande influência dos Perímetros de Reabilitação Integrada (PRI) aplicados em França. Caracteriza-se por acções articuladas de produção de novas habitações, de melhoria de cortiços, de reabilitação do património, da criação e requalificação de equipamentos e áreas verdes e melhoria e criação de espaços para actividades económicas.

Baseia-se em grande mobilização e participação da população residente em todas as etapas do projecto do projecto. Na etapa 1 (Construção do Diagnóstico Participativo) é desenvolvido o levantamento físico e ambiental (caracterização das oportunidades imobiliárias e das potencialidades paisagísticas e ambientais) e a mobilização social (identificação das lideranças sociais e das entidades que actuam no perímetro). Na etapa 02, é desenvolvido o Planeamento Participativo e elaborado o Plano Integrado de Intervenção.

As propostas são implementadas a partir da consolidação de uma estrutura no local, o “escritório antena”, que constitui uma equipe multi-disciplinar de técnicos da secretaria de habitação que desenvolve com a comunidade soluções adaptadas aos contextos específicos. Foram definidos dez PRIH, definidos a partir de levantamentos e pesquisas realizadas, e iniciados os trabalhos em umas das áreas seleccionadas.

c) Projectos Especiais

Apresentam maior complexidade que os projectos isolados e envolvem graves problemas sociais, necessitando a articulação de diversos órgão municipais e federais. Trata-se por exemplo da requalificação da área hoje ocupada pela ‘Favela do Gato’ e o Edifício São Victor. Estas duas experiências ilustram a dimensão da problemática assumida no caso brasileiro da reabilitação de áreas centrais, pois emergem ao mesmo tempo situações semelhantes ao das experiências Europeias e Americanas envelhecimento do tecido imobiliário, desertificação de tecidos com grandes infra-estruturas) somadas a problemáticas mais complexas, como a grave segregação espacial (existência de enclaves urbanos) e a degradação ambiental.

De carácter bastante social, o programa procurou ampliar as modalidades de atendimento a fim de atender a diferentes necessidades. No âmbito do programa, foram definidas as seguintes modalidades de atendimento:

- Locação Social (arrendamento social) – Consolidação de um parque de habitação público para o atendimento de famílias de até três salários mínimos;
- Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – Adaptação do Programa de financiamento para a compra de habitação, destinado a famílias de 0 a 6 salário mínimos. A Prefeitura Municipal de São Paulo compromete-se com uma série de obrigações para viabilizar este financiamento no contexto das áreas centrais (redução dos custos e prazos de licenciamento, consultoria aos projectos, cadastro das famílias);

- Bolsa Aluguer – Atribuição de bolsas de subsídio para a complementar o arrendamento;

- Habitação Transitória – Apoio financeiro para às situações de transição (remoção de famílias de áreas de risco ou famílias que aguardam os programas de reforma);

- Programa de Intervenção em Cortiços – Financiamento público para a melhoria das condições de habitabilidade nos cortiços com enfoque na capacitação da comunidade.

Podem ser destacados com aspectos inovadores do programa:

- Participação activa de movimentos sociais, já organizados.

- Diversificação das modalidades de acesso à habitação. Enquadramento das diversas situações e redução de constrangimentos específicos.

- Amadurecimento da ideia de locação Social. Tradicionalmente esta estratégia nunca foi utilizada nos programas de habitação social. As áreas centrais parecem caracterizar uma situação interessante para a implementação desta estratégia, uma vez que a área atrai enorme contingente populacional e possui grande reserva de empregos. A moradia na área central estabelece-se assim como habitação temporária para grupos de interesses específicos.

Podem ser destacado como limitações do programa:

- Grandes taxas de subsídios público directo, vinculados à administração municipal. Como o programa é produto de uma forte intenção política, a sua sustentabilidade fica ameaçada pela descontinuidade política.

- Falta de Investimentos directos da iniciativa privada. O interesse de participação dos projectos de habitação foi bastante limitado. Outras iniciativas, nomeadamente a Operação Consorciada Vale do Anhangabaú (que visava valorizar a utilização das edificações vazias) falhou em concentrar-se na implementação de instrumentos legislativos de incentivo a atracão da iniciativa privada.

ANEXO B

ESTRATÉGIA PROPOSTA PELA CAIXA/COOPERAÇÃO FRANCESA

Objectivo Geral

Iniciar a reabilitação das áreas centrais, reintroduzindo e ou fortalecendo o uso habitacional e as actividades associadas a este.

Objectivos específicos

- a) Viabilizar a reabilitação ou construção de imóveis para uso habitacional
- b) Elaborar e implementar um plano de acção integrado envolvendo todos os parceiros relevantes para reabilitação de um subsector do centro, com acções em curto, médio e longo prazo

Acções

a) A viabilização a curto prazo da produção de novas unidades habitacionais no centro, através de reabilitação de edificação existente ou construção nova em terreno livre;

b) A elaboração e a implementação de uma estratégia de intervenção integrada a médio prazo num sub – sector do centro (Perímetro de Reabilitação Integrada, PRI). Neste subsector (rua, quadra, parte do bairro), em função dos problemas, da importância e da potencialidade, é concentrada a acção pública e a implementação de incentivos à acção privada para a concretização de acções extrapolam o limite da edificação.

Actores envolvidos /Atribuições

Estão particularmente envolvidos na implementação local destas propostas:

- a) Sectores das Prefeituras relacionados com as actividades de planeamento e habitação. Nalgumas experiências, tomaram parte os Governos dos Estados, através de seus sectores relacionados (Planeamento, habitação, etc.);
- b) Técnicos locais da Gerência Institucional de Desenvolvimento Urbano da Caixa Económica Federal (GIDUR local);
- c) Técnicos da Cooperação Francesa

As atribuições dos actores estão desenvolvidas no quadro B1.

Quadro B1: Atribuições dos actores envolvidos

Actor	Atribuições
Prefeituras Municipais/ Estados	- Definir previamente e disponibilizar a equipe técnica municipal incluindo, em especial, representantes das áreas de habitação e cultura entre outros, para efectuar os trabalhos. - Realizar, através de sua equipe ou por contratação, os estudos técnicos necessários em todas as fases do processo, nos prazos estabelecidos durante as missões. Esses estudos incluirão entre outros os projectos executivos das operações da primeira fase consideradas viáveis, o estudo do perímetro pré-operacional e os estudos ligados aos novos casos estudados, - Viabilizar a existência física de um escritório técnico dentro da área escolhida - Envidar esforços para a implementação de uma política de revitalização e de reabilitação de grande porte na área escolhida no fim da segunda fase.
Caixa Económica Federal	- Actuar localmente em conjunto com os consultores franceses como orientadora do processo. - Promover e coordenar a articulação entre parceiros na busca de recursos financeiros e ou subsidiados que permitirão o desenvolvimento das operações, - Apoiar a Prefeitura na implementação dessas fases através da disponibilização de funcionários para ajudar a equipe técnica; - Prestar orientação e apoio técnico na elaboração das propostas de financiamento exigindo a prévia aprovação dos projectos pelos órgãos competentes; - Participar do piloto à nível de decisão (superintendente), - Promover a avaliação conjunta dos resultados obtidos, assim como o acompanhamento da negociação dessas acções.
Cooperação Francesa	- Divulgar e orientar a metodologia de elaboração das acções e a sua implementação. - Participar em conjunto com a CAIXA da avaliação dos resultados obtidos após os estudos. - Apoiar tecnicamente, se necessário, as acções práticas decorrentes desses estudos.

Nota apreciativa: Além destas estruturas, tomaram parte em algumas experiências particulares (principalmente numa escala consultiva): o IPHAN, sectores dos municípios e do estado relacionado às políticas de turismo e de cultura, instituições públicas, privadas e da sociedade civil interessadas na reabilitação da área central.

Estrutura Operacional Proposta

São propostos três níveis de organização: uma Equipa de Projecto (responsável pelo nível operacional); um Comité técnico (responsável pela coordenação entre os parceiros e monitorização do estado de avanço dos trabalhos); um Comité Gestor (responsável pelo nível político e de orientação geral). No quadro B2 estão sistematizadas as funções e composição destes níveis propostos.

Quadro B2: Atribuições dos actores envolvidos

Nível de Organização	Função	Composição
EQUIPA DE PROJECTO	Equipa dedicada ao projecto e a sua implementação, responsável pelo andamento do projecto, realizando os projectos-piloto e coordenando a colecta de dados e a preparação do PRI. Mensalmente elabora um relatório técnico com o estado de avanço das actividades, distribuído entre todos os parceiros.	É constituída uma equipa executiva (técnicos da prefeitura e da caixa, que estejam de preferência com dedicação exclusiva e instalados na área central) e por uma equipa de assessoria (representantes de diversos órgãos relacionados às acções de reabilitação – departamentos de património, cultura, legislação, aprovação de projectos, etc.).
COMITÉ TECNICO	Comité responsável pela coordenação técnica do processo: - Garantir a articulação entre a Equipe Executiva e as Secretarias estaduais e municipais e demais actores; - Verificar e validar o estado de avanço dos estudos de viabilidade; - Resolver os problemas levados pela Equipe Executiva para viabilização de operações; - Monitorar a colecta de dados .	É constituída por representantes das diversas instituições participantes (Caixa, Secretarias Municipais relacionadas, Secretarias do Governo do estado relacionadas, IPHAN) e por membros da equipe executiva.
COMITÉ GESTOR	Responsável pelo compromisso político, pela viabilidade global e monitorização do projecto de intervenção, e pela articulação entre os parceiros, com o objectivo de manter o equilíbrio global do projecto.	O Comité Gestor deverá ser co-presidido pelo Governador e pelo Prefeito Municipal ou seus representantes legais, e constituído: - Pelos secretários estaduais e municipais; Envolvidos; - Pela Caixa Económica Federal; - Pelos representantes das instituições relacionadas com a operação; - Pelas entidades representativas de moradores, comerciantes, e outros.

Programação das actividades

A implementação das propostas está dividida em duas fases:

a) Fase 01:

- Conhecimento sobre a metodologia de reabilitação das áreas centrais: qualificação dos técnicos locais, discussão de aspectos técnicos, institucionais e financeiros;
- Levantamento de dados relevantes para o desenvolvimento das propostas (ver quadro XX);
- Início dos estudos de viabilidade de recuperação de imóveis localizados nas áreas centrais (Acção A);

b) Fase 02:

- Continuidade dos estudos de viabilidade de recuperação de imóveis localizados em áreas centrais, efectivando as operações de reabilitação dos imóveis estudados (continuidade da Acção A);
- Desenvolver a metodologia de reabilitação para uma área definida: Perímetro de Reabilitação Integrada da Habitação (PRIH) (acção B) .

Etapas de implementação das acções

Quadro B3: Etapas de implementação da acção A (viabilização individual dos imóveis)

Etapa de levantamento:

1. Com base em visitas de campo e conversas com técnicos da Caixa são pré - selecção de 10 a 20 imóveis considerados mais fáceis de viabilizar tecnicamente (configuração, possibilidade de fazer um grande número de unidades habitacionais, etc.) e sem problemas jurídico - fundiários (o ideal sendo imóveis de propriedade pública).

Verificação para cada imóvel da propriedade e contactos iniciais com proprietário:

- Identificação do proprietário
- Levantamento de pendências jurídicas, dívida de IPTU, registro de imóveis, certidão de ónus reais, herança e outros
- Contacto com proprietário para saber sobre interesse na venda e condições.

Etapa pré-operacional:

1. Diagnóstico Preliminar do imóvel : Levantamento e caracterização expeditos dos imóveis e sua ocupação, compreendendo:

- Estado de conservação interno e externo (estrutura, instalações, acabamentos)
- Levantamento arquitectónico expedito
- Legislação urbanística e patrimonial vigente
- Número de pavimentos, Área total construída, Uso e ocupação em todos os pavimentos.
- Avaliação do valor dos imóveis (pela Caixa)
- Avaliação expedita de serviços necessários: reforma, construção, etc. No caso de construção, estimar quantas unidades a partir da área construída e da dimensão desejada das unidades habitacionais. No caso de reforma, listar os serviços básicos de salubridade e segurança e os demais: recuperação arquitectónica, melhorias internas, etc.

2. Estudo de aproveitamento do imóvel para enquadramento no PAR (Estudo preliminar arquitectónico, enquadramento financeiro expedito das operações).

3. Negociação:

- Proposta preliminar de enquadramentos financeiros;
- Negociação final com os interessados e formalizações de interesse (opção de compra e outras providências para a venda ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR – do Programa PAR)

Workshop de viabilização:

1. Apresentar e avaliar os dados levantados nas etapas de levantamento e pré-operacional.
2. Definir e encaminhar as providências necessárias à viabilização dos empreendimentos tais como: forma de aquisição, apresentação das exigências e parâmetros para enquadramento nas regulamentações das edificações, patrimoniais e de financiamento e demais questões necessárias a viabilização dos empreendimentos
3. Estabelecer atribuições e definir cronograma detalhado de execução das operações

Etapa operacional:

1. Contratação de projectos de arquitectura e engenharia, a partir dos estudos preliminares pré-aprovados pelos órgãos participantes
2. Elaboração de orçamentos
3. Determinação dos custos das unidades para a venda
4. Enquadramento das fracções comerciais dos imóveis, quando houver
5. Aprovação dos projectos
6. Avaliação Oficial do valor do imóvel
7. Seleção de Construtora (operador) cadastrada junto à Caixa
8. Aquisição dos Imóveis pela Caixa

Montagem de Proposta de Financiamento – Enquadramento Financeiro

10. Aprovação das operações de crédito (venda)

Etapa de concretização:

1. Início e desenvolvimento das obras
2. Seleção da procura (pesquisa junto a instituições locais)
3. Trabalho social e acção educativa, formação de condomínio e educação patrimonial

Quadro B4: Etapas de implementação da acção B (Perímetros de Reabilitação Integrados)***Diagnóstico rápido**

O contexto e as características gerais do perímetro (localização na cidade, projectos em andamento, evolução recente, nível de infra-estrutura).

O património construído (número de imóveis, de unidades habitacionais, período de construção, valor patrimonial, etc.);

O contexto regulamentar (disposições urbanísticas, regulamentos de protecção do património, etc.);

As características de ocupação e de uso dos imóveis (distribuição/serviços/comércio /habitação, taxa de ocupação, etc.);

As características socio-económicas da população (composição familiar, renda, actividade profissional, etc.);

Avaliação do sistema de trânsito, dos meios de transportes, de parques de estacionamento, etc.

Análise do perímetro:

Essa análise deve incluir:

As características dos imóveis quanto à propriedade (privada/pública/institucional, legalizada, registrada, dívidas de IPTU, etc.), e às características físicas (estado físico e de conservação dos prédios, terrenos vazios, taxa de ocupação dos prédios).

As características do mercado imobiliário (volume/valor das negociações de venda e aluguer)

Avaliação das redes de serviços públicos (abastecimento de água, energia, drenagem pluvial, esgotamento sanitário, coleta de lixo, etc.)

Estudo detalhado (estudo de viabilidade prédio por prédio) de uma amostra de prédios escolhidos em função das orientações do projecto de intervenção, visando identificar as ferramentas (financiamentos/subsídios) mais adequadas à viabilização da reabilitação para uso residencial

Propostas:

Devem incluir em especial as seguintes informações/dados:

Os objectivos propostos em relação às edificações: quantitativos (número de prédios, de unidades reabilitadas anualmente em relação ao potencial identificado, número de unidades a reabilitar) e qualitativos (tipo de operações públicas / privadas com vistas à reabilitação, tipologia dos prédios, etc.)

Os incentivos e os recursos necessários para o equilíbrio financeiro da intervenção (redução do IPTU, Lei Rouanet, linhas de crédito, subsídios da Prefeitura ou Estado especialmente para questões sociais, etc.)

Os recursos para a gestão da operação

Os dispositivos legais e regulamentares a serem implementados, levando em conta as novas possibilidades criadas pelo "Estatuto da Cidade", bem como o andamento da revisão dos Planos Directores (Implementação dos instrumentos Urbanísticos como

As intervenções públicas necessárias à adaptação e/ou melhoria do bairro: reforma do espaço público (praças, estacionamento, etc.), reforço em equipamentos e serviços, etc.

As acções sociais – participação efectiva da comunidade em programas de educação patrimonial, geração de trabalho e renda, qualificação demão de obra.

Nota apreciativa: * A elaboração e a implementação de uma estratégia integrada de reabilitação de um subsector do centro são detalhadas em um plano de acções plurianual, com metas qualitativas e quantitativas a cada ano. Esse plano contempla todos os aspectos da reabilitação do perímetro escolhido (económico, social, habitacional, comercial, espaço público, etc.). Os trabalhos dos técnicos da cooperação estão principalmente relacionados a montagem de um estudo pré-operacional que apresenta três etapas distintas (Diagnóstico Rápido, Análise do Perímetro, Propostas), que estão sistematizadas nesta tabela.

ANEXO C

APLICAÇÃO DOS FINANCIAMENTOS E SUBSÍDIOS NA REABILITAÇÃO URBANA

Enquadramento das políticas de habitação no Brasil

FEDERAL/CENTRAL

Actuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas principalmente à população de renda mensal até doze salários-mínimos mensais*

Actuação no financiamento (a fundo perdido ou subsidiado) a estados e municípios para a reurbanização de áreas habitacionais muito degradadas com melhoria das habitações existentes/construção de novas habitações e instalação/ ampliação da infra-estrutura dessas áreas, ocupadas principalmente pelas camadas populacionais de renda inferior a três salários-mínimos mensais;

Políticas voltadas para a melhoria da *performance* do mercado habitacional (ou *enabling market policies*), tanto na reformulação da legislação quanto no desenvolvimento institucional e tecnológico do sector.

LOCAL

A actuação local (ESTADO/MUNICÍPIO) é orientada para as problemáticas mais críticas de habitação. Além dos recursos federais (financiamentos a fundo perdidos ou subsidiados são utilizados recursos próprios (provenientes de arrecadação de impostos); e recursos Internacionais (proveniente de empréstimos de instituições financeiras internacionais).

O poder municipal actua ainda de forma indirecta através de regulamentos urbanísticos.

Figura C1: Políticas de habitação. Actuação do governo central (federal) e do poder local (estados municípios)

Fonte: Santos (1999).

Nota apreciativa: * A concessão de financiamentos privilegia a oferta de crédito directo aos consumidores, ampliando a liberdade de escolha no tipo de aquisição (imóveis prontos novos ou usados, compra de terrenos ou de materiais de construção) (Santos, 1999). Na década de noventa, a maior contratação de financiamento ocorreu na faixa da procura efectiva (8 a 12 S.M.), ignorando-se o perfil de distribuição do deficit habitacional. O deficit de habitações urbanas no Brasil foi calculado em 5,4 milhões de unidades, estando concentrado fundamentalmente (84% do deficit) nas famílias com rendimentos inferiores a 3 salários mínimos (Miranda, 2002 cit. Fundação João Pinheiro, 2001). Recentemente, tem existido nos programas de financiamento uma preocupação na reorientação para a o população mais carente (0 a 6 S.M.) e para a implantação em áreas consideradas estratégicas pelos governos estaduais e municipais, isto é áreas que concentrem condições privilegiadas em termos de infra-estruturas básicas, acessibilidade a empregos e serviços ou favoreçam a recuperação de áreas de risco ambiental.

Programas de financiamentos existentes compatíveis com estratégias residenciais em áreas centrais

(identificados pela Cooperação Francesa)

Quadro C1: Programas identificados, características gerais e condições de implementação.

Programas*	Características gerais	Condições de Implementação
Programa de Arrendamento Residencial (PAR)**	Financiamento orientado para a população de 0 a 6 S.M.. Os beneficiários têm acesso a habitação mediante um contrato de arrendamento residencial, com a opção de compra no fim do período contratual (normalmente 15 anos). É destinado para as capitais e centros urbanos com população igual ou superior a 100.000 habitantes.	- Mostrou-se mais adequado (faixa de rendimento compatível com a procura, processo de contratação adaptável às acções de reabilitação) - Critério de avaliação para aprovação dos projectos não é claro (processos complexos e demorados). Desincentiva as construtoras (redução de margens de lucro).
Carta de Crédito (Individual e Associativo)	- Individual: financia para pessoas físicas, a aquisição de imóvel novo ou usado, a construção em terreno próprio e a reforma de moradias, beneficiando famílias com renda mensal de até 12 S.M. - Associativo: disponibiliza a pessoas jurídicas, com renda mensal de até 20 S.M., financiamento para a construção de moradias. E o programa prevê, em todas as modalidades, contrapartida dos mutuários.	- Permite diversificar a produção de residências para as classes médias. - Trata-se de um financiamento de procura espontânea (necessidade de procura/ interesse na compra) - Utilização condicionada pela oferta de imóveis (novos ou usados) na área central
Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)	- Beneficia pessoas físicas com renda de até três S.M. complementando o valor de compra da moradia (componente directa de subsídio). - Em parceria com o sector público, sob a forma de recursos financeiros, bens ou serviços, o PSH viabiliza a aquisição e/ou produção de casas populares para a população de baixa renda.	- Único meio para inclusão dos mais pobres nas áreas centrais - O desenvolvimento de unidades de habitação no âmbito do programa PSH implicaria em elevados investimentos públicos (Federais, Municipais e Estaduais) e altas taxas de subsídios (praticamente a totalidade do valor do Imóvel) pelos elevados valores da produção de unidades residenciais

Nota apreciativa: *De acordo com os técnicos da Cooperação Francesa a utilização simultânea de diversos programas (PAR, Carta de Crédito, PSH) ampliaria a diversidade de oferta de moradias, uma vez que contemplaria diferentes valores de imóveis e diferentes modalidades de acesso aos financiamentos.

**Na prática, na grande maioria das experiências desenvolvidas, foi utilizado o Programa Par, que apresentou condições mais facilitadas de implementação (ver quadro XXX).

Adaptação do programa PAR para operações de reabilitação

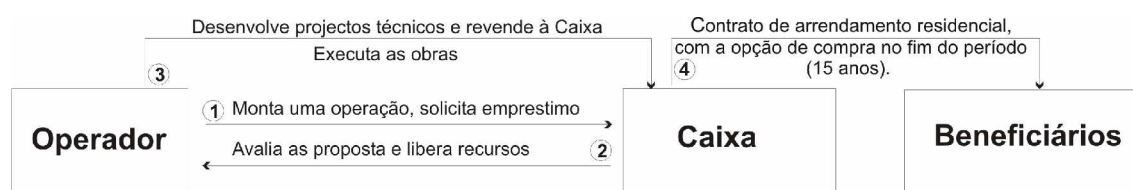
Quadro C2: Alterações nas regras e no processo de contratação do programa PAR.

Alterações das Regras do Programa

Foram estipulados maiores valores de financiamento para o imóvel e menores áreas mínimas (37m²). O programa PAR tem valores diferentes para diversas regiões do Brasil. Os valores estipulados para as áreas centrais são cerca de 40% mais elevados que os valores normais.

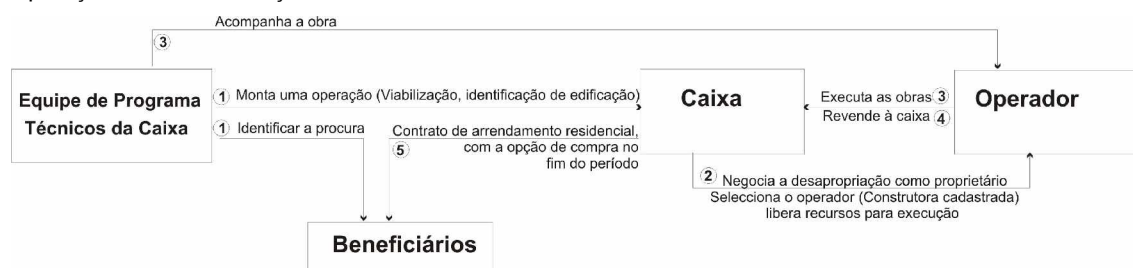
Alteração no processo de contratação

Operação tradicional*



Processo de contratação regular.

Operações com Reabilitação Urbana**



Processo de contratação em operações de Reabilitação Urbana.

Nota apreciativa: * Nas operações tradicionais do programa PAR, os operadores (construtora cadastradas) monta a operação de financiamento e solicita o empréstimo para execução das obras. No final da construção, revende à Caixa, que inicia o processo de selecção dos beneficiários (ver figura XX).

** Nas operações de reabilitação o processo de contratação do financiamento acontece com a participação das equipas locais e a inclusão de subsídios directos e indirectos de forma complementar ao subsídio. A equipa operacional desenvolve vários esforços para a concretização da contratação do financiamento. Na prática, nestas situações não há, à partida, grande interesse dos operadores privados, e existem uma série de factores que condiciona a viabilidade financeira das propostas (valor da edificação, dificuldades das obras, receio com relação à procura). A equipa operacional local desenvolve a montagem da operação, a selecção da procura e o acompanhamento das obras.

ANEXO D

ESTADO DE CONSERVAÇÃO DOS IMÓVEIS NO BAIRRO CENTRO

Quadro D1: Estado de conservação por tipos de imóvel.

CLASSIFICAÇÃO ELETRÔNICA	USOS											
	Residencial		Comercial		Serviços		Fechado		Outros *		Total	
	QTE	%	QTE	%	QTE	%	QTE	%	QTE	%	QTE	%
Casa												
Boa	2.061	46	750	52	39	65	5	63	82	71	2.937	48
Regular	2.338	52	664	46	20	33	2	25	32	28	3.056	50
Ruim	109	2	22	2	1	2	1	13	2	2	135	2
Total	4.508	100	1.436	100	60	100	8	100	116	100	6.128	100
Apartamento												
Boa	3.422	88	218	88	6	100	-	0	2	15	3.648	87
Regular	416	11	56	20	-	0	-	0	1	8	473	11
Ruim	34	1	6	2	-	0	-	0	10	77	50	1
Total	3.872	100	280	100	6	100	-	0	13	100	4.171	100
Loja / Sobreloja												
Boa	12	36	3.535	76	10	71	7	58	6	50	3.570	76
Regular	20	61	1.068	23	4	29	5	42	6	50	1.103	23
Ruim	1	3	50	0	-	0	-	0	-	0	21	0
Total	33	100	4.623	100	14	100	12	100	12	100	4.694	100
Sala / Conjunto												
Boa	118	39	4.162	87	154	92	43	83	62	79	4.539	84
Regular	178	59	623	13	13	8	8	15	15	19	837	16
Ruim	8	3	11	0	-	0	1	2	1	1	21	0
Total	304	100	4.796	100	167	100	52	100	78	100	5.397	100
Estacionamento												
Boa	2	100	17	41	-	0	1	100	1	100	21	42
Regular	-	0	22	54	5	100	-	0	-	0	27	54
Ruim	-	0	2	5	-	0	-	0	-	0	2	4
Total	2	100	41	100	5	100	1	100	1	100	50	100
Armazém												
Boa	1	33	121	39	4	31	-	0	8	62	134	39
Regular	2	67	177	57	9	69	2	50	5	38	195	56
Ruim	-	0	15	5	-	0	2	50	-	0	17	5
Total	3	100	313	100	13	100	4	100	13	100	346	100
Outros												
Boa	1	33	121	39	4	31	-	0	8	62	134	39
Regular	2	67	177	57	9	69	2	50	5	38	195	56
Ruim	-	0	15	5	-	0	2	50	-	0	17	5
Total		100	313	100	13	100	4	100	13	100	346	100
Total Centro												
Boa	5.620	64	8.938	77	238	81	56	72	223	71	15.075	71
Regular	2.956	34	2.639	23	55	19	17	22	76	24	5.743	27
Ruim	171	2	76	1	1	0	5	6	13	4	266	1
Total	8.747	100	11.653	100	294	100	78	100	312	100	21.084	100

FONTE: Secretaria de Finanças/PMF

NOTAS: *OUTROS USOS: Agricultura – 2; Comunicação – 4; Desporto – 9; Lazer – 13; Hotelaria – 20; Industrial- 22; Institucional – 35; Instrução – 65; Religioso – 32; Saúde – 88; Transporte – 11; e Sem Especificação – 11. **OUTROS: Arquitectura Especial – 208; Choça / Barraco – 24; e Subsolo – 66.

ANEXO E**VALOR DA ÁREA MÉDIA EDIFICADA DE IMÓVEL NO BAIRRO CENTRO****Quadro E1:** Valor da área média edificada de imóvel no bairro Centro.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR ÁREA EDIFICADA (R\$ / m2)	ÁREA EDIFICADA (m2)
Apartamento	171,77	394.693,63
Apartamento / Cobertura	267,15	12.570,19
Arquitetura Especial	243,26	686.143,97
Casa	85,55	1.128.647,23
Choca / Barraco	53,64	1.107,80
Conjunto de Salas	160,21	289.947,29
Estacionamento Coberto	38,80	29.424,77
Armazém Aberto	23,11	35.703,04
Armazem Fechado	53,70	190.157,55
Loja	145,51	703.322,44
Salas	129,83	244.403,16
Sobreloja	152,49	4.516,61
Subsolo	41,45	13.058,31

Fonte: Secretaria de Finanças / PMF

ANEXO F

INDICADORES URBANOS DAS MACROZONAS URBANIZADAS (ZU)

Quadro F1: Microzonas urbanizadas e indicadores urbanos

MICROZONAS DE DENSIDADE		TAXA DE PERMEABILIDADE (%)	TAXA DE OCUPAÇÃO T. O. (%)				FRAÇÃO DO LOTE (m ²)		ÍNDICE DE APROVEITAMENTO I. A.			ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO	DIMENSÕES MÍNIMAS DO LOTE		
			RESIDENCIAL		OUTROS USOS	SUB-SOLO	RESIDENCIAL	C.S.M.	RESIDENCIAL		OUTROS USOS		TESTADA	PROFUNDIDADE	ÁREA
			UNI	MULTI					UNI	MULT					
ZU 1	CENTRO	20	60	60	60	70	100	25	1,0	3,0	3,0	95,00	5,00	25,00	125,00
ZU 2	ALDEOTA / MEIRELES	20	55	60	60	70	100	25	1,0	2,5	2,5	72,00	5,00	25,00	125,00
ZU 3-1	FÁTIMA / BENFICA	30	55	60	60	60	100	25	1,0	2,0	2,0	72,00	5,00	25,00	125,00
ZU 3-2	ANTONIO BEZERRA / PE. ANDRADE	40	45	50	50	50	100	25	1,0	2,0	2,0	72,00	5,00	25,00	125,00
ZU 3-2	VARJOTA / PAPICU	40	45	50	50	50	100	25	1,0	2,0	2,0	72,00	5,00	25,00	125,00
ZU 3-3	VICENTE PINZON	40	45	50	50	50	100	25	1,0	1,0	1,0	48,00	5,00	25,00	125,00
ZU 3-4	PARANGABA / MANUEL SÁTIRO	40	45	50	50	50	100	25	1,0	1,5	1,5	48,00	5,00	25,00	125,00
ZU 4-1	DIONÍSIO TORRES / SÃO JOÃO DO TAUAPE	30	55	60	60	60	100	25	1,0	2,0	2,0	72,00	5,00	25,00	125,00
ZU 4-2	BARRA DO CEARÁ / ÁLVARO WEYNE	40	45	50	50	50	100	25	1,0	1,0	1,0	48,00	5,00	25,00	125,00
ZU 4-2	HENRIQUE JORGE / JOÃO XXIII	40	45	50	50	50	100	25	1,0	1,0	1,0	48,00	5,00	25,00	125,00
ZU 4-3	PARQUE DO COCÓ	40	45	-	50	50	-	-	1,0	-	1,0	15,00	8,00	25,00	200,00
ZU 5	CONJUNTO CEARÁ / GRANJA PORTUGAL	40	45	45	45	50	140	35	1,0	1,0	1,0	48,00	8,00	25,00	200,00
ZU 6	MONTESE / JARDIM AMÉRICA/ VILA UNIÃO	30	45	45	45	50	200	50	1,0	2,0	2,0	48,00	6,00	25,00	150,00
ZU 7-1	ALTO DA BALANÇA / AEROLANDIA	30	55	60	60	60	200	50	1,0	2,0	2,0	48,00	6,00	25,00	150,00
ZU 7-1	PICI / MONTE CASTELO / PARQUELANDIA	30	55	60	60	60	200	50	1,0	2,0	2,0	48,00	6,00	25,00	150,00

Fonte: Anexo 05 da Lei de Uso e ocupação do Solo (Lei nº 7987 de 23 de Dezembro de 1996)

Definições constantes na legislação (LEI nº 7987):

TAXA DE PERMEABILIDADE - é a relação entre a parte do lote ou gleba que permite a infiltração de água, permanecendo totalmente livre de qualquer edificação e a área total dos mesmos;

TAXA de OCUPAÇÃO do SUBSOLO: é a percentagem da área do terreno ocupada pela maior área de pavimento de subsolo;

FRAÇÃO DO LOTE - é o índice utilizado para o cálculo do número máximo de unidades destinadas a habitação ou ao comércio e serviço no lote;

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO - é o quociente entre a área parcial de todos os pavimentos do edifício e a área total do terreno;

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO - é o quociente entre a área parcial de todos os pavimentos do edifício e a área total do terreno;

ALTURA MÁXIMA da EDIFICAÇÃO - é a distância vertical tomada em meio da fachada, e o ponto mais alto da cobertura, incluindo as construções auxiliares, situadas acima do teto do último pavimento (caixa de água, casas de máquinas, halls de escadas) e os elementos de composição da referida fachada, observando-se:

a) relativamente ao afastamento das construções quanto ao alinhamento com o logradouro -público, a altura será contada a partir da cota altimétrica do passeio, no plano da fachada, coincidindo com o centro da mesma;

b) relativamente ao afastamento das construções, quanto as divisas laterais e de fundos, a altura será contada a partir da cota altimétrica do terreno que coincidir com o centro da fachada correspondente.

TESTADA - é a distância horizontal, medida no alinhamento, entre as divisas laterais do lote.

PROFUNDIDADE DO LOTE - é a distância média entre a frente e o fundo do lote.

ANEXO G**RESTRIÇÕES/ INCENTIVOS PREVISTOS PARA AS EDIFICAÇÕES**

Quadro G1: Restrições/ incentivos previstos para as edificações na área de urbanização prioritária

Restrições previstas para as edificações na Área de Urbanização Prioritária

Art. 147. As edificações na Área de Urbanização Prioritária da ZU-1, estão sujeitas às seguintes restrições:

- I - para os lotes lindeiros às vias de sentido norte-sul, o pavimento térreo deverá ser recuado até liberar um passeio mínimo de 4,00m (quatro metros) e sem qualquer fechamento, inclusive na lateral;
 - II - para os lotes lindeiros às vias de sentido leste-oeste, o pavimento térreo deverá ser recuado até liberar um passeio mínimo de 3,00m (três metros) e sem qualquer fechamento, inclusive na lateral;
 - III - para os lotes lindeiros às avenidas de sentido leste-oeste, o pavimento térreo deverá ser recuado até liberar um passeio mínimo de 4,00m (quatro metros) e sem qualquer fechamento, inclusive na lateral.
- §1º. As áreas deduzidas em cumprimento ao disposto neste artigo passarão a integrar as faixas de domínio público de uso comum do povo.

§2º. Admite-se a manutenção dos recuos e passeios existentes nos lotes que contenham edificações tombadas ou cadastradas pelos órgãos competentes federal, estadual e municipal como de preservação histórica.

Incentivos previstos para as edificações na Área de Urbanização Prioritária

Art. 148. A ocupação da área de que trata este Capítulo poderá utilizar-se dos seguintes incentivos:

- I - em terreno de esquina, a dispensa dos recuos de fundo, até o quarto pavimento;
- II - a dispensa dos recuos laterais até o quarto pavimento;
- III - o avanço em balanço, até o alinhamento, dos três primeiros pavimentos acima do térreo, desde que o nível do piso pronto do quarto pavimento não ultrapasse a cota dos 12,00m (doze metros) contados do nível médio do passeio por onde existe acesso;

Art. 149. Acima do quarto pavimento, excepto para o Grupo de Uso Residencial, Subgrupo Residencial, os recuos são: frente - 6,00m(seis metros), para as vias de sentido norte/sul e avenidas de sentido norte/sul e leste/oeste; 3,00m (três metros) para as demais vias; lateral - 3,00m (três metros) e fundos - 3,00m (três metros).

Art. 150. As edificações das classes M-6, M-7, M-10 e M-11 deverão ter um pavimento de transição, desde que sua área fechada não ultrapasse a 25% (vinte e cinco por cento) do pavimento tipo imediatamente inferior.

Parágrafo único. A área ocupada prevista neste artigo não será computada para o cálculo do índice de aproveitamento (I.A).

Fonte: Artigos 147/148 Lei de Uso e ocupação do Solo (Lei nº 7987 de 23 de Dezembro de 1996).

ANEXO H**INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PREVISTOS NO PLANO DIRECTOR**

ANTE-PROJECTO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL (PDDUA)

CAPÍTULO III**DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS****SEÇÃO XI****DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS**

Art. 188- O parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios constituem-se em instrumentos urbanísticos a serem utilizados pelo Poder Público Municipal como forma de induzir os proprietários dos imóveis urbanos a utilizar socialmente seus imóveis conforme as determinações desta Lei.

Art. 189 - A aplicação deste instrumento urbanístico, tem como principais objetivos:

- I. Promover a reforma urbana da cidade, estruturando uma política fundiária que garanta a função social da cidade e da propriedade, ordenando o uso e ocupação do solo e a expansão do território urbano;
- II. Condicionar a utilização do imóvel urbano às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas nesta Lei;
- III. Induzir a ocupação de áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos, mais aptas para urbanizar ou adensar;
- IV. Inibir a especulação imobiliária, estimulando a utilização de imóveis vazios ou subutilizados em áreas atendidas por infra-estrutura urbana implantada com investimento público;
- V. Aumentar o potencial construtivo nas áreas dotadas de infra-estrutura para atender a demanda;
- VI. Evitar a ocupação de áreas desprovidas de infra-estrutura, em especial nas áreas de risco e de preservação permanente;

Art. 190 - Para aplicação deste instrumento deverão ser fixados, através de Lei municipal, padrões específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Art. 191 - São passíveis da obrigatoriedade do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, os imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados nos termos desta Lei.

Parágrafo Único - Planos, programas e projetos setoriais definirão as condições e a localização dos imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, que ficarão sujeitos ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, com base nos seguintes indicadores cumulativamente ou alternativamente:

- a) área do terreno;
- b) percentual de área sub-utilizada da edificação;
- c) índice de aproveitamento utilizado;
- d) atividades em uso;
- e) localização;
- f) adensamento da área onde está inserido;
- g) tempo de sub-utilização;

Art. 192- Os proprietários dos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados serão notificados, nos termos do art.5º, parágrafos 2º e 3º da Lei Federal nº10.257/2001, pelo Poder Público Municipal para o cumprimento da obrigação.

Art. 193 - Os imóveis enquadrados no artigo anterior deverão ser ocupados no prazo máximo de um ano a partir do recebimento da notificação.

SEÇÃO XII

DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO PROGRESSIVO NO TEMPO

Art. 194 - Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo é o imposto que incide sobre os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, que não atendem às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas nesta Lei e não cumprem sua função social, cuja alíquota é majorada progressivamente a cada ano e determinada pela demora no cumprimento da obrigação de urbanizar ou utilizar adequadamente o imóvel sobre o qual incide o imposto.

Art. 195 - A implementação desse instrumento baseia-se nas seguintes diretrizes:

- I. Fixação, através de Lei municipal, do valor da alíquota progressiva a ser aplicada a cada ano, até que se cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel;
- II. Atualização sistemática do Cadastro de proprietários de imóveis urbanos;
- III. Monitoramento dos imóveis urbanos não edificados, não utilizados ou sub-utilizados;
- IV. Atualização periódica da Planta Genérica de Valores Imobiliários.
- V. Elaboração de Planos, programas e projetos setoriais que definirão as condições e a localização dos imóveis objeto deste artigo.

Art. 196 - O Município aplicará o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU progressivo no tempo, com alíquotas progressivas, majoradas anualmente pelo prazo de cinco anos consecutivos, até que o proprietário do imóvel cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso.

§ 1º- Lei municipal específica, estabelecerá o valor da alíquota progressiva a ser aplicada a cada ano, não podendo a mesma exceder a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15%(quinze por cento), conforme art.7º da Lei federal nº10.257/2001.

§ 2º- Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art.8º da Lei Federal nº10.257/2001.

§ 3º- É vedada a concessão de isenção ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo, com base no que estabelece o §3º do art.7º da Lei Federal nº10.257/2001.

SEÇÃO XIII

DA DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA.

Art. 197 - Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

- I. refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º da Lei Federal nº10.257/2001;
- II. não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do parágrafo anterior as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no artigo 5º da Lei Federal nº10.257/2001.

SEÇÃO IV

DO SOLO CRIADO

Art. 145 - Solo Criado é o “exercício do direito de construir acima do índice de aproveitamento básico adotado” que se constitui como um ativo patrimonial destacado da propriedade do imóvel correspondente, caracterizado como bem autônomo intangível que admite alienação pelo Poder Público mediante a outorga onerosa de direito de construir ou mesmo por particulares que tiverem seu direito de construir até o limite do coeficiente

básico prejudicado por limitações administrativas, este, mediante a transferência do direito de construir.

Parágrafo Único – O solo criado configura-se como um dos instrumentos da estruturação urbana, devendo ser aplicado de forma diferenciada nas áreas a serem adensadas e naquelas a sofrerem restrições urbanísticas.

Art. 146 - Constituem-se objetivos da aplicação do solo criado:

- I. Permitir a separação do direito de propriedade do direito de construir o que, por conseqüente, aumenta para o Poder Público sua capacidade de interferir sobre os mercados imobiliários;
- II. Obrigar o aproveitamento do imóvel urbano de acordo com o Plano Diretor;
- III. Condicionar a fruição (acesso) da propriedade como suporte às atividades necessárias à vida urbana;
- IV. Condicionar a destinação que o proprietário dará ao seu imóvel pelos limites impostos à sua utilização;
- V. Ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Art. 147 - A implementação desse instrumento baseia-se ainda nos seguintes objetivos:

- I. Coibir o abuso do direito de propriedade como a especulação imobiliária;
- II. Evitar:
 - a) não aproveitamento da infra-estrutura urbana já criada;
 - b) aproveitamento da propriedade em desconformidade com a capacidade da infra-estrutura existente;
 - c) a utilização da propriedade com finalidades incompatíveis com a infra-estrutura urbana insuficiente ou inexistente na região específica.
- III. Indução da implementação dos objetivos de política urbana;
- IV. Geração de recursos como um sub-produto da outorga onerosa e da alteração do uso;

Art. 148 - São pressupostos para a implementação desse instrumento:

- I. Definição de macrozonas que explicitem as linhas estratégicas do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental-PDDUA;
- II. Definição de um coeficiente básico e os limites máximos para outorga onerosa e da alteração do uso;
- III. Isenção do pagamento do solo criado de acordo com os objetivos da política urbana.

Art. 149 - O Chefe do Poder Executivo outorgará a criação de solo, de forma onerosa, a título de contraprestação pecuniária, com observância dos índices de aproveitamento estabelecido no Anexo 03, Indicadores Urbanos nas Microzonas e Zonas Especiais, Tabelas 03.1 a 03.9, desta Lei

SEÇÃO V

DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E DA ALTERAÇÃO DE USO

Art. 150 - É fixado para todo o Município de Fortaleza o Índice de aproveitamento básico, que permite ao proprietário construir o equivalente à metragem quadrada do terreno, sem qualquer pagamento relativo à outorga onerosa do direito de construir.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, Índice de aproveitamento básico é o resultante do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos.

Art. 151 - O Município de Fortaleza poderá outorgar onerosamente o exercício do direito de construir acima do Índice de aproveitamento básico, estabelecido na presente Lei nas Microzonas e Zonas Especiais mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário conforme critérios e procedimentos definidos nesta e em outras Leis municipais.

Parágrafo único. Nas áreas tombadas e naquelas onde a legislação urbanística fixar índices de aproveitamento inferiores ao básico ou outros parâmetros urbanísticos dos quais resultem também índices de aproveitamento inferiores ao básico o particular proprietário não terá direito de construir a área correspondente à metragem quadrada da totalidade do terreno de que trata o caput deste artigo.

Art. 152 - Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados nas seguintes finalidades:

- I. Regularização fundiária;
- II. Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III. Constituição de reserva fundiária;
- IV. Ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V. Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI. Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII. Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII. Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Art. 153 –Lei Municipal disciplinará a isenção, total ou parcial, do valor da outorga onerosa do direito de construir, para adequá-lo à dinâmica do desenvolvimento urbano do Município.

Art. 154 - A cobrança da outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso de que trata esta seção não será aplicada quando a ocupação do imóvel decorrer da implantação de atividades de interesse público ou social de iniciativa do Poder Público ou de Instituição sem fins lucrativos.

§ 1º - As instituições a que se refere este artigo e a serem beneficiadas deverão ter suas atividades vinculadas exclusivamente à educação, saúde, cultura e assistência social com atendimento universal e gratuito.

§ 2º - A cobrança da outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso de que trata esta seção não será aplicada aos projetos residenciais integrantes de programas

habitacionais de interesse social para a população de baixa renda promovidos por entidades governamentais ou por associações com estas conveniadas.

Art. 155 - A outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso serão permitidas, por opção do interessado, mediante a apresentação e aprovação de projeto vinculado a terreno específico.

Art. 156 - O valor a ser pago pela outorga onerosa do direito de construir (**Vs**) será obtido conforme a seguinte fórmula **Vs=(Ac-At) x Vv x Fp**, sendo:

Vs = valor do solo;

Ac = Área de Construção, em metros quadrados, obtida através da aplicação do I.A Máximo;

At = Área do terreno em metros quadrados x IA Básico;

Vv = valor venal do metro quadrado do terreno.

Fp = fator de planejamento entre 0 e 1.0

§1º - Para efeito de aplicação deste artigo, o valor venal do metro quadrado do terreno será o constante da Planta Genérica de Valores, definida em lei municipal.

§2º - O fator Fp da fórmula contida no “caput” deste artigo é variável em função dos objetivos de desenvolvimento urbano das diretrizes de uso e ocupação do solo estabelecidos neste plano e das condições sócio-econômicas de acordo com o estabelecido no Anexo 03 - Indicadores Urbanos nas Microzonas e Zonas Especiais, Tabelas 03.1 a 03.9, desta Lei .

Tabelas 3.1 a 3.9, partes integrantes desta Lei.

Art. 157 – Lei Municipal disciplinará a outorga onerosa de alteração de uso incluindo a forma de pagamento.

Art. 158 - A outorga onerosa do direito de construir poderá ser aplicada na regularização de edificações na forma que for estabelecida na legislação de uso e ocupação do solo.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo, inclusive aos processos de regularização de obra construída e aos de “habite-se” cuja obra foi edificada em desacordo com o projeto aprovado, que ficam sujeitos à observância das disposições desta Lei, com o imediato pagamento do solo que exceder o índice anteriormente aprovado, respeitando-se os limites máximos estabelecidos por Lei.

Art. 159 - A outorga onerosa do direito de construir será devida e da alteração de uso, aplicando-se no primeiro ano de vigência do instrumento, o pagamento com desconto de 50% (cinquenta por cento) do valor devido, devendo ser integral à partir do segundo ano.

Art. 160 – A concessão da outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso será efetuada, quando da expedição do Alvará de Construção e do Alvará de Funcionamento.

§ 1º - O pagamento deverá ser efetivado ou compromissado até a data de expedição do alvará do qual resultou a concessão da outorga onerosa do direito de construir e/ou

alteração de uso, podendo ser efetuado de forma parcelada em até 6 (seis) prestações mensais, iguais e sucessivas.

§ 2º - A inadimplência na quitação das parcelas mensais implicará na cobrança dos encargos legais e na imediata inscrição no cadastro da dívida ativa da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano - SEMAM, ficando o proprietário do imóvel e o construtor, pessoas jurídicas ou físicas, impedidos de contratar nova outorga onerosa do direito de construir.

§ 3º - A expedição do "habite-se" da edificação fica condicionada à quitação prévia de todas as parcelas previstas neste artigo.

§ 4º - O Município, depois de aprovada a opção de que trata este artigo, emitirá o documento de criação de solo ou de alteração de uso, remetendo-o ao órgão municipal competente, a fim de que seja efetuado o controle da sua utilização.

Art. 161 - Os processos de concessão de alvará de construção, de aprovação de projeto arquitetônico, e de aprovação de consulta prévia de edificações, regularmente protocolados nos órgãos municipais competentes, até a data de vigência desta Lei ficam isentos do pagamento da outorga onerosa.

§ 1º - Os processos de projeto arquitetônico aprovados cujos prazos de validade vencerem após a data de publicação desta Lei, poderão ser revalidados ou solicitado o alvará de construção, sem pagamento da outorga onerosa, no prazo de até 06 (seis) meses.

§ 2º - Os prazos de validade da aprovação nos processos de concessão de alvará de construção, protocolados ou aprovados até a data de publicação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, somente poderão ter seus prazos revalidados com isenção da outorga onerosa quando iniciadas as obras, conforme estabelece o § 2º do art. 24 da Lei nº 5.530, de 17 de dezembro de 1981.

SEÇÃO VI

DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 162 - A transferência do direito de construir é o direito de alienar ou de exercer em outro local o potencial construtivo, de acordo com o Índice de Aproveitamento Básico dos imóveis fixados neste Plano Diretor, que não possa ser exercido no imóvel de origem, de acordo com as condições estabelecidas nesta Lei.

Art. 163 - Constituem-se objetivos da transferência do direito de construir:

- I. incentivar o adensamento de áreas urbanizáveis e adensáveis;
- II. Incentivar o adensamento de áreas urbanizadas e adensáveis;
- III. permitir a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico, ambiental, paisagístico, social e cultural;
- IV. viabilizar áreas para implantação de projetos de habitações de interesse social e de instalação de equipamentos urbanos.

Art. 164 - A implementação desse instrumento baseia-se nos seguintes pressupostos:

- I. comprovação da titularidade do domínio útil ou pleno do imóvel;
- II. exercício somente sobre o saldo do potencial construtivo remanescente do imóvel;
- III. observância aos indicadores urbanos da zona onde se situa o imóvel receptor, em especial o índice de aproveitamento máximo.

Art. 165 - O potencial construtivo a ser transferido é a diferença entre o total da área construída atribuída ao terreno pelo índice de aproveitamento básico e a área construída do imóvel cedente.

Parágrafo Único – Nos casos de regularização fundiária promovida pelo Poder Público o potencial a ser transferido é a área construída atribuída ao terreno ocupado pelo índice de aproveitamento básico.

Art. 166 - Para efeito da transferência do direito de construir, considera-se cedente o imóvel que transfere o potencial construtivo e receptor, o imóvel que recebe o aludido potencial.

Art. 167 - São imóveis passíveis da transferência do potencial construtivo:

- I. os destinados a implantação de programa habitacional de interesse social ou para implantação de equipamentos urbanos comunitários;
- II. os situados em áreas vinculadas ao Sistema Viário projetado;
- III. os considerados de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, sujeitos a formas de acautelamento e preservação, inclusive tombamento, que impliquem a restrição do potencial construtivo;

§1º O potencial construtivo a transferir observará a manutenção do equilíbrio entre os valores dos terrenos cedente e receptor, de acordo com a planta genérica de valores.

§ 2º A Transferência de Potencial Construtivo para Áreas, Lugares e Unidades de Interesse Cultural deverá observar as limitações do regime urbanístico específico destas áreas.

Art. 168 - A autorização da transferência do direito de construir será condicionada ao cumprimento de obrigações estabelecidas em Lei Específica.

Art. 169 - As autorizações da transferência do direito de construir deverão ser inscritas no Cadastro Imobiliário da Secretaria de Finanças do Município , com a averbação na matrícula de cada imóvel junto ao cartório de registro de imóveis competente, cedente ou receptor, do respectivo potencial construtivo objeto da transferência.

Parágrafo único. Efetivada a transferência do direito de construir em relação a cada imóvel receptor, fica o potencial construtivo transferido vinculado a este, vedada nova transferência.

Art. 170 - Na hipótese do imóvel receptor sofrer remembramento e/ou desmembramento, a autorização da Transferência de Potencial Construtivo só poderá ser concedida após o

cumprimento das obrigações legais, relativas as alterações procedidas no imóvel, comprovadas pelo registro imobiliário competente.

Art. 171 - A área adicional edificável é determinada com observância da equivalência entre os valores do metro quadrado do imóvel cedente e do imóvel receptor.

Art. 172 - Os valores venais são determinados de acordo com:

- I. a Planta Genérica de Valores;
- II. a Comissão de Valores Imobiliários do Município, no caso de imóvel não cadastrado junto a Secretaria de Finanças.

Art. 173 - As autorizações de transferência do direito de construir poderão ser negociadas pelo proprietário do imóvel cedente com terceiros, relativamente ao saldo do potencial construtivo ou seu montante total, sem prejuízo das obrigações estabelecidas em Lei específica.

§1º Na hipótese prevista no caput deste artigo, fica o proprietário do imóvel cedente obrigado a encaminhar à Secretaria de Finanças, a averbação na matrícula de cada imóvel junto ao cartório de registro de imóveis competente, para efeito de registro e controle das transferências efetuadas.

§ 2º Os futuros adquirentes do imóvel cedente ficarão sub-rogados nos mesmos direitos e obrigações estabelecidas em Lei específica para o proprietário originário do imóvel.

Art. 174 - Lei Específica Municipal deverá dispor sobre o procedimento administrativo das autorizações de transferência do direito de construir e penalidades cabíveis para o caso de seu descumprimento.

Art. 175 - O exercício da faculdade da transferência do direito de construir poderá ser acumulado com os demais estímulos e benefícios previstos nesta Lei.

Art. 176 - O Município, através de seus órgãos competentes, exercerá o controle e a fiscalização sobre as operações de transferência do direito de construir.

Art. 177 - As obrigações de manter e conservar o imóvel preservado independem da utilização das compensações e estímulos previstos nesta Lei.

SEÇÃO IX

DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Art. 184 - Lei Municipal específica, baseada na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e nesta Lei, delimitará áreas para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

- I. A modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- II. A regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 185 - Da Lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I. definição da área a ser atingida;
- II. programa básico de ocupação da área;
- III. programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV. finalidades da operação;
- V. estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI. contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 184 desta Lei;
- VII. forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Parágrafo único. Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

Art. 186 - A Lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, que serão alienados em Leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

Parágrafo único. Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

ANEXO I

MODELO DE OPERAÇÃO CONSORCIADA PARQUE PAJEÚ: ACTORES/ATRIBUIÇÕES

Quadro I1: Actores envolvidos e atribuições na operação consorciada.

Actores	Atribuições
Prefeitura Municipal de Fortaleza	- Aprovação do Projecto de Lei da Operação Consorciada; - Aprovação do Plano Urbanístico e Projectos Complementares; - Desapropriação e demolição de edificações - Implantação do Parque; - Ajuste viário; - Licitação da área desapropriada; - Aprovação dos projectos construtivos privados; - Cessão de incentivos quanto a: - Regime especial de aprovação de projectos; - Taxas diferenciadas ou isenções de IPTU, ITBI e ISS. - Medidas para transferência do mercado grossista em horizonte de tempo compatível com o projecto; - Acompanhamento da implantação dos usos privados
Ação Novo Centro (OSCIP)	- Coordenar a elaboração do Plano Urbanístico e da minuta do Projecto de Lei da Operação; - Divulgar o projecto e induzir a participação empresarial; - Coordenar a elaboração, submetendo-os à aprovação da Prefeitura Municipal de Fortaleza, dos projectos executivos e complementares; - Coordenar e acompanhar, em cooperação com a Prefeitura Municipal de Fortaleza, todas as etapas da Operação; - Promover a articulação institucional com outras entidades públicas e empresariais
Actores Privados (empresas de construção, do sector imobiliário, investidores)	- Adquirir os lotes (através de Licitação Pública) para a implantação de projectos habitacionais e comerciais; - Incorporar, construir e comercializar os empreendimentos; - Contribuir para o ressarcimento parcial dos investimentos da "Ação Novo Centro e Prefeitura Municipal de Fortaleza", observando o princípio da viabilidade económica do empreendimento; - Cooperar com o esforço de recuperação da imagem do centro da cidade; - Explorar, por concessão pública onerosa, equipamentos públicos (feiras, restaurantes, centro de eventos, estacionamento, outros).
Caixa Económica Federal	Financiamento Habitacional; Financiamento para Investimentos Públicos.
Ministério do Meio Ambiente	Financiamento da implantação do Parque.
Cartórios	Redução de custos de transferências
Banco do Nordeste do Brasil / Outros	Financiamento para as actividades comerciais
Secretária de Finanças (Sefin)	Taxas diferenciadas ou isenções sobre actividades mercantis.

Fonte: Acção Novo Centro, 1999

ANEXO J

EMPREENDIMENTOS PAR EM FORTALEZA

Quadro J1:Características dos empreendimentos contratados pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) em Fortaleza entre 2000 e 2004.

ANO 1999

	Endereço	Nº Unid..	Vr. unidade	Tipo Unid.	Descrição do Empreendimento	Área (m²)	Prazo da Obra
01	Quintino Cunha SUL	50	19.790,67	CA	Casa constituída de sala, cozinha, 2 quartos, wc, varanda e área de serviço.	53,00	09 meses
02	Curió SUL	63	19.819,58	CA	Condomínio Horizontal com salão de festas, guarita e playground, com 63 casas constituídas de sala, cozinha, 2 quartos, wc, varanda e área de serviço.	52,50	06 meses
03	Curió SUL	41	19.999,00	CA	Condomínio Horizontal com guarita e playground constituído de 41 casas com varanda, sala, 2 quartos, w.c. social, cozinha e área de serviço.	52,85	06 meses
TOTAL		154					

ANO 2000

	Endereço	Nº Unid..	Vr. unidade	Tipo Unid.	Descrição do Empreendimento	Área (m²)	Prazo da Obra
04	Messejana SUL	56	19.980,00	CA	Condomínio Horizontal com guarita e playground constituído de 56 casas com sala, 02 quartos, wc social, copa/cozinha, área de serviço.	51,00	06 meses
05	Messejana SUL	52	19.992,91	CA	Condomínio Horizontal com guarita e playground constituído de 52 casas com varanda, sala, 2 quartos, w.c. social, cozinha e área de serviço.	52,85	06 meses
06	Parangaba SUL	84	19.997,46	AP	Apart. Constituído de sala de estar, jantar 02 quartos, cozinha área de serviço, wc social.	45,00	12 meses
07	Damas SUL	56	20.000,00	AP	Apart. Constituído de sala, cozinha, 02 quartos, área de serviço, 1 vaga.	44,61	10 meses
08	Messejana SUL	9	19.900,00	CA	Condomínio Horizontal com guarita e playground constituído de 09 casas com varanda, sala de estar, 02 quartos, circulação, wc social, cozinha e área de serviço.	53,62	04 meses
09	Messejana SUL	9	19.900,00	CA	Condomínio Horizontal com guarita e playground constituído de 09 casas com varanda, sala de estar, 02 quartos, circulação, wc social, cozinha e área de serviço.	53,62	04 meses
10	Curió SUL	51	19.999,85	CA	Condomínio Horizontal com guarita e playground constituído de 51 casas com varanda, sala de estar, 02 quartos, circulação, wc social, cozinha e área de serviço.	52,55	07 meses
11	Messejana SUL	76	19.102,47	AP	Apart constituído de sala de estar, hall ,02 quartos, banheiro, cozinha e área de serviço	45,00	08 meses
12	Messejana SUL	95	19.984,16	AP	Apart constituído de sala de estar, hall ,02 quartos, banheiro, cozinha e área de serviço	50,53	12 meses
13	Passaré SUL	128	18.854,13	AP	Apart constituído de sala de estar, hall ,02 quartos, banheiro, cozinha e área de serviço	48,90	08 meses
14	Messejana SUL	96	19.996,29	AP	Apart constituído de sala de estar, hall ,02 quartos, banheiro, cozinha e área de serviço	48,69	10 meses
15	Messejana SUL	160	19.756,59	AP	Apart constituído de sala, 02 quartos, wc social, cozinha e área de serviço.	45,00	12 meses
16	Maraponga SUL	60	19.998,63	AP	Apart constituído de sala, 02 quartos, wc social, cozinha e área de serviço.	55,20	07 meses

17	Passaré SUL	128	18.623,17	AP	Apart constituído de sala, 02 quartos, wc social, cozinha e área de serviço.	48,90	08 meses
18	Caucaia/Ce NORTE	60	19.985,00	AP	Apart constituído de sala, 02 quartos, wc social, cozinha e área de serviço.	56,20	06 meses
19	Damas SUL	56	20.000,00	AP	Condomínio de 02 blocos com guarita e playground constituído de 56 aptos com sala, 02 quartos, 01 wc, cozinha e área de serviço.	44,61 45,26	12 meses
20	Messejana SUL	28	19.900,00	CA	Casas constituídas de sala, 02 quartos, wc social, cozinha e área de serviço, vaga.	52,81	04 meses
21	Maraponga SUL	72	19.000,00	AP	Apart. Constituído de sala, 02 quartos, banheiro, cozinha e área de serviço.	47,81 46,42	08 meses
22	Messejana SUL	32	20.000,00	CA	Casa constituída de sala, cozinha, 2 quartos, wc, varanda e área de serviço.	51,60	05 meses
23	Damas SUL	80	19.785,66	AP	Apart. Constituído de sala, cozinha, 02 quartos, wc e área de serviço.	45,00	08 meses
24	Mondubim SUL	144	19.989,50	AP	Apart. Constituído de sala, cozinha, 02 quartos, wc e área de serviço.	45,39	10 meses
25	Antonio Bezerra SUL	72	19.455,00	AP	Apart. Constituído de sala, cozinha, 02 quartos, wc e área de serviço.	45,95	08 meses
26	Antonio Bezerra SUL	80	19.487,00	AP	Apart. Constituído de sala, cozinha, 02 quartos, wc e área de serviço.	45,95	08 meses
27	Maracanaú NORTE	80	18.498,61	CA	Casa constituída de sala, cozinha, 2 quartos, wc, varanda e área de serviço.	50,60	08 meses
TOTAL		1.764					

ANO 2001

	Endereço	Nº Unid.	Vr. unidade	Tipo Unid.	Descrição do Empreendimento	Área (m²)	Prazo da Obra
28	Siqueira SUL	61	18.956,82	CA	61 casas com 02 quartos, 01 varandas, 01 wc social, cozinha e área de serviço.	53,50	07 meses
29	Henrique Jorge SUL	48	19.524,38	AP	Apart. Constituído de sala, cozinha, 02 quartos, wc e área de serviço.	46,69	10 meses
30	Passaré SUL	112	20.000,00	AP	Condomínio vertical com guarita e playground constituído de 112 casas com 03 quartos, 01 varandas, 01 wc social, cozinha e áreas de serviço.	52,52	09 meses
31	Barroso SUL	56	19.712,08	AP	Condomínio Horizontal com guarita e playground constituído de 56 casas com varanda, sala de estar, 02 quartos, circulação, wc social, cozinha e área de serviço.	45,00	08 meses
32	Maraponga SUL	68	19.425,29	AP	Apart. Constituído de sala, cozinha, 02 quartos, wc e área de serviço.	47,06	08 meses
33	Messejana SUL	83	19.999,53	CA	Condominio fechado constituído de 83 casas c/ sala, 03 quartos, hall, banheiro, copa/cozinha e área de serviço.	57,57	08 meses
34	Passaré SUL	112	19.107,74	AP	Condominio com 112 apart. Composto de sala, 02 quartos, cozinha, wc e área de serviço.	45,31	10 meses
35	Passaré SUL	48	19.437,87	AP	Condominio com 48 apart. Composto de sala, 02 quartos, cozinha, wc e área de serviço	45,49	10 meses
36	Passaré SUL	128	19.949,98	AP	Condomínio c/ 128 aptos, onde 64 und c/55,30m² e 64 und c/ 53,70m². Composto de sala, 02 quartos, cozinha, wc e área de serviço	A-55,3 B-53,7	09 meses

37	Pacajús/CE NORTE	18	17.342,53	CA	Construção de 18 casas constituída de sala, cozinha, 2 quartos, wc, varanda e área de serviço. Cada casa esta localizada no lote de área de 7,22m de frente e 30,00m de fundos.	59,97	6 meses
38	Jd. Bandeirantes NORTE	60	17.650,02	CA	Construção de 60 casas compostas de sala, cozinha, 2 quartos, wc, cozinha/serviço.	46,00	9 meses
TOTAL		794					

ANO 2002

	Endereço	Nº Unid..	Vr. unidade	Tipo Unid.	Descrição do Empreendimento	Área (m²)	Prazo da Obra
39	Sumaré SUL	64	18.956,82	CA	Casas isoladas com varanda, sala, 02 quartos, banheiro, cozinha e área de serviço.	53,50	7 meses
40	Lagoa Redonda SUL	82	20.000,00	CASA	Condomínio horizontal com 82 casas geminadas, com varanda, sala, 02 quartos, banheiro, cozinha/serviço	56,30	7 meses
41	Messejana SUL	103	23.317,39	APTO	Cond c/07 blocos de 04 pvt. Cada apto com sala estar/jantar, 02 quartos, banheiro, cozinha, serviço. O condomínio tem salão de festas c/copa/cozinha e 2 banheiros, depósito, guarita e lixeira.	45,38 45,12	11 meses
42	Henrique Jorge SUL	64	22.400,00	APTO	Cond c/02 blocos de 04 pvt, com salão comunitário, 01 guarita c/banheiro, lixeira e churrasqueira. Cada apto com sala estar/jantar, 02 quartos, banheiro, cozinha, serviço.	46,10	08 meses
43	Passaré SUL	128	22.400,00	APTO	Cond de apartamentos com 16 blocos de 2 pvtos. Aptos com sala, 2 quartos, wc, cozinha/serviço e varanda.	49,20/ 45,70	09 meses
44	Maraponga SUL	96	23.351,77	APTO	Cond de apartamentos com 06 blocos de 04 pvtos com salão de festas, lixeira, guarita e play ground. Aptos com sala estar/jantar, 02 quartos, 01 banheiro, cozinha e área de serviço.	46,15	12 meses
TOTAL		537					

ANO 2003

	Endereço	Nº Unid..	Vr. unidade	Tipo Unid.	Descrição do Empreendimento	Área (m²)	Prazo da Obra
45	Barroso SUL	120	2.400,00	APTO	Cond de aptos c/ 15 blocos de 02 pvtos c/salão de festas,lixeira,guarita e play ground. 60 aptos c/varanda, 02qtos 01sala, 01wc, despensa, cozinha/serviço e 60 c/02 qtos, 01sala , 01wc, coz/serviço	49,69 47,46 46,28 45,91	10 meses
46	Serrinha SUL	160	25.796,34	APTO	Cond. De aptos c/04 blocos de 04 pvtos c/play ground, salão de festas, lixeira e guarita. 160 aptos com sala, 02 quartos, banheiro, cozinha e área de serviço.	44,39	10 meses
47	Barra do Ceará SUL	156	25.799,91	APTO	Cond. c/13 blocos de 03 pvtos. Cada unidade com sala, hall, 02 quartos, 01 banheiro, cozinha e serviço.	46,23	15 meses
48	Maraponga SUL	136	25.206,07	APTO	Cond. c/17 blocos de 02 pvtos. Cada unidade com sala, 02 quartos, 01 banheiro, cozinha e serviço. Condomínio com salão de festas, guarita, lixeira, play ground, casas de gás.	média: 44,00	09 meses
49	Passaré	79	25.800,00	APTO	Cond. C/10 blocos de 02 pvtos. Cada unidade com sala, 02 quartos, 01 banheiro, cozinha e serviço. Condomínio com salão de festas, guarita, lixeira, casas de gás, play ground e estacionamento	média: 44,33	07 meses
TOTAL		651					

ANO 2004

	Endereço	Nº Unid..	Vr. unidade	Tipo Unid.	Descrição do Empreendimento	Área (m²)	Prazo da Obra
50	Itaperi SUL	128	25.750,61	APTO	Cond. C/04 blocos de 04 pvtos. Cada unidade com sala, 02 qtos, banheiro, cozinha e serviço. Condom. C/salão de festas, guarita, lixeira, play ground e 128 vagas de estacionamento.	45,58 45,34	10 meses
51	Itaperi SUL	112	25.784,76	APTO	Cond. C/3,5 blocos de 04 pvtos. Cada unidade com sala, 02 qtos, banheiro, cozinha e serviço. Condom. C/salão de festas, guarita, lixeira, play ground e 128 vagas de estacionamento.	45,58 45,34	10 meses
52	Mondubim SUL	148	25.799,48	APTO	Cond. c/19 blocos de 02 pvtos. Os aptos terão sala, 02 qtos, 01 wc, cozinha e serviço. Os dos tipos 1 e 5 terão varanda. O condomínio terá salão de festas, guarita, lixeira, playground, área de esportes.	média: 44,35	09 meses
TOTAL		388					
TOTAL GERAL		4.288 UNIDADES RESIDENCIAIS					

Fonte: GIDUR/FOR

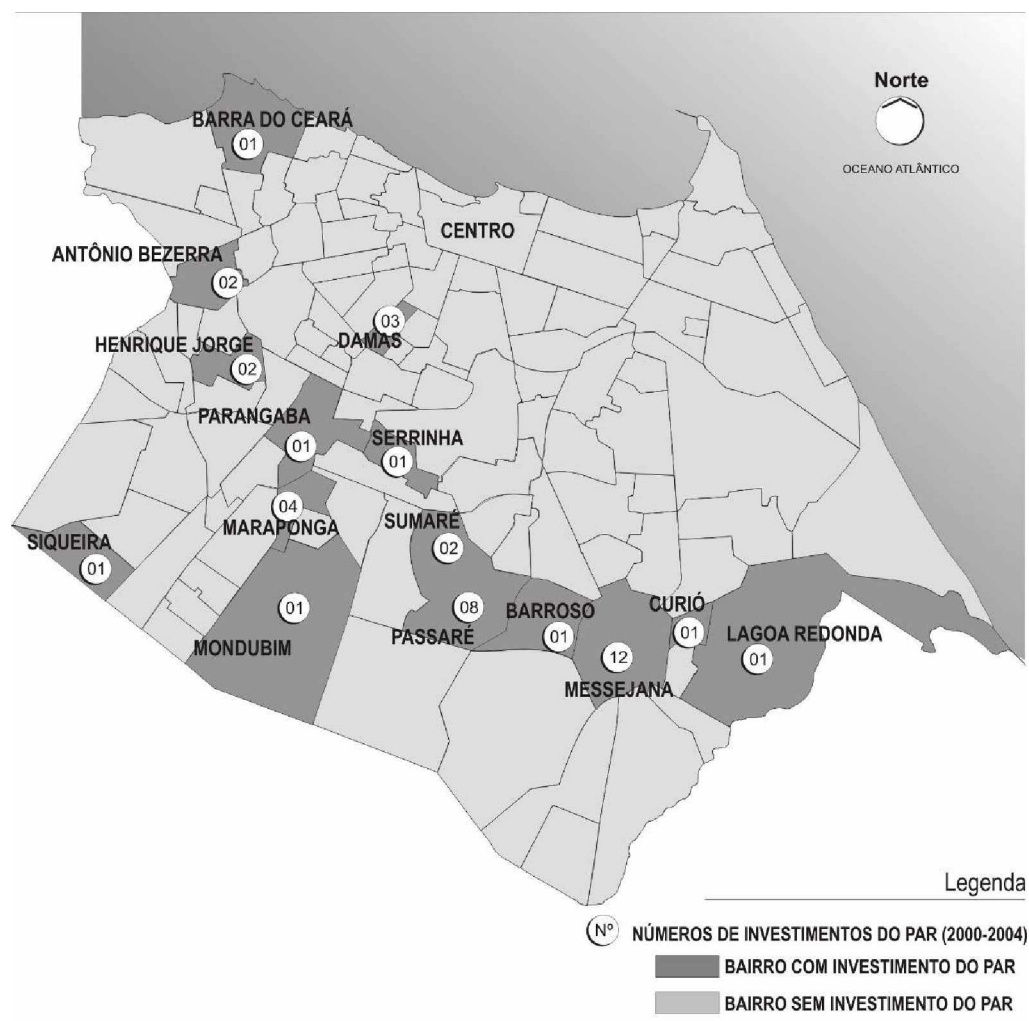


Figura J1:Localização dos empreendimentos contratados pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) em Fortaleza entre 2000 e 2004.

Fonte: Acção Novo Centro, 1999