

BÁRBARA PANZA SANTOS
Orientador Victor Hugo Godoy

Ocupando Centros Urbanos
Requalificação da infraestrutura urbana associada a habitação de interesse social em áreas centrais de Juiz de Fora.



Universidade Federal de Juiz de Fora
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Bárbara Panza Santos

OCUPANDO CENTROS URBANOS:

Requalificação da infraestrutura urbana associada a habitação de interesse social em áreas centrais de Juiz de Fora.

Monografia apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para conclusão da disciplina Trabalho de Conclusão de Curso I.

Orientador: Prof. Victor Hugo Godoy do Nascimento

Juiz de Fora
Julho/ 2017

Dedico este trabalho à todos aqueles que nascem e morrem sem saber que a cidade é sua por direito.

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais e irmã por me proporcionarem, com muito amor e dedicação, cursar uma Universidade Federal, e por serem a melhor família que eu poderia ter.

Aos meus amigos, pelos momentos de felicidade compartilhados e pela força nos momentos em que cogitei desistir.

À Instituição pelo ambiente acolhedor e pelas oportunidades ao longo desses anos de aprendizagem.

Ao meu orientador, Me. Victor Hugo Godoy pelo suporte teórico, paciência e interesse pelo tema, sendo sempre solícito.

Por fim, à todas as pessoas que cruzaram o meu caminho nesse período e que de alguma maneira tornaram os meus dias mais leves e felizes.

Esta cova em que estás com palmos medida
É a conta menor que tiraste em vida
É de bom tamanho nem largo nem fundo
É a parte que te cabe deste latifúndio.

NETO, João Cabral de Melo

Resumo

A cidade é o lugar onde transcorrem as principais relações entre os indivíduos e as percepções de cada um com os espaços. Historicamente, os centros urbanos sofreram um processo de expansão acelerado e sem planejamento prévio para que os serviços e equipamentos de infraestrutura apoiassem o crescimento populacional. Esse modelo de urbanização ocasionou diversos problemas sócio-espaciais que vêm sendo tratados a partir de reformas na maioria das vezes segregativas em virtude da má-distribuição de renda, uso e ocupação do solo. O modo com que as classes mais abastadas se apropriaram dos espaços nos municípios globalizados coagiu no tipo de inserção na maioria das vezes irregular dos mais pobres nas áreas periféricas da cidade, refletindo na qualidade de vida dessa população e no déficit habitacional. Apesar de inúmeras políticas públicas e programas sociais que pretendem promover o direito social da propriedade, a especulação imobiliária e a imposição do mercado capitalista impedem a concepção de moradias sociais nas áreas centrais valorizadas por sua infraestrutura consolidada. O trabalho tem como objetivo atentar para a importância em combater os vazios urbanos na cidade de Juiz de Fora, acompanhado de diretrizes estabelecidas nos instrumentos urbanísticos que possibilitem a utilização do potencial urbano dos centros, facilitando assim a mobilidade e minimizando a marginalização da porção carente da sociedade.

Palavras-chave

Cidade. Urbanização. Habitação social

Sumário

Introdução	01
1. A composição dos centros urbanos no Brasil.	03
1.1. A produção do espaço no capitalismo.	06
1.2. Segregação e o direito à cidade negado.	08
1.2.1. A relação das primeiras reformas urbanas e o processo de favelização no Rio de Janeiro.	09
2. Histórico da habitação de interesse social.	14
2.1. Do BNH ao PMCMV: Implantação e seus desdobramentos.	14
2.2. Estatuto da Cidade: Plano diretor e instrumentos urbanísticos.	20
2.2.1. Estudo de Caso: As ZEIS no Plano Diretor Estratégico de São Paulo.	24
3. Porque ocupar o centro de Juiz de Fora?	32
3.1. Origem e processos de urbanização.	32
3.2. Morar x habitar: uma nova visão para HIS em Juiz de Fora.	40
3.3. Requalificação urbana em áreas demarcadas como ZEIS e ADEs.	45
Conclusão	51
Bibliografia	53

Introdução

A cidade contemporânea é o palco principal em que podemos identificar a desigualdade social. A forma de desenvolvimento dos centros urbanos, marcada por diversas intervenções de cunho político ao longo da história, transformaram o principal espaço de convívio coletivo em ambientes adensados, que segregam de maneira sócio-espacial pessoas segundo o grau de inserção que apresentam em um urbanismo brasileiro fortemente ditado pela movimentação do capital. O direito à cidade, firmado na Constituição Brasileira de 1988, bem como a função social da propriedade são negadas, todos os dias, àqueles que não conseguem acompanhar o ritmo avassalador em que o mercado imobiliário controla o uso do solo (MARICATO, 2011). O resultado desse processo é refletido na população excluída vivendo marginalizada – longe da vida pulsante da urbe – em locais de baixa ou nenhuma infraestrutura, que acarretam nas principais problemáticas das áreas urbanas, da violência à sua configuração caótica.

A intenção deste trabalho, em primeiro plano, é atentar o olhar para a importância de habitar os centros, principalmente com as hoje marginalizadas habitações de interesse social no meio urbano. Além disso, busca entender melhor os instrumentos urbanos e políticas sociais, fazendo um breve histórico sobre o assunto e ressaltando a influência que a concepção de planejamentos e planos reproduzem na urbe. A cidade de Juiz de Fora - escolhida para análise - é dotada de uma área central valorizada mesmo que em alguns trechos degradada, de grande importância histórica e que deu origem a formação do Município.

Assim, a grande justificção para o trabalho trata da necessidade de implementar habitação nos centros urbanos, requalificando e dando suporte aos espaços coletivos do perímetro central, principalmente às áreas mapeadas no novo Plano Diretor como Áreas de Diretrizes Especiais para Habitação de Interesse Social (ADEs), essencialmente quanto à infraestrutura básica, sistemas de apoio, inserção social e cultural. Tudo isso, associado a moradia digna naqueles locais hoje considerados

“vazios urbanos” e que podem contribuir de maneira efetiva na solução de parte do déficit habitacional.

O trabalho será contemplado em três grandes temáticas: No primeiro momento o foco será direcionado as singularidades apresentadas, de maneira geral, pelos espaços urbanizados no Brasil, suas reformas mais relevantes e os diversos vetores edificantes do que se encontra nos dias de hoje nas cidades brasileiras. Entre eles, vale mencionar os indicadores sociais, os poderes político e econômico, o processo de embelezamento e a lei de uso e ocupação do solo. Neste capítulo será possível investigar os desdobramentos gerados por um histórico de urbanização com raízes da sociedade colonial (MARICATO, 2011), baseado em um acesso à terra antidemocrático.

Já na segunda etapa, vamos entender melhor as origens e desenvolvimento da política habitacional criada no Brasil, produto de um processo de urbanização descontrolado na segunda metade do século XX (MARICATO 2011). Da criação do BNH¹ e SFH² em 1964 ao atual Programa Minha Casa Minha Vida (PCMV), financiado pela Caixa Econômica Federal as estruturas política, econômica e social do país sofreram inúmeras modificações, principalmente no que diz respeito à sistematização de habitação de interesse social. Contudo, a especulação imobiliária, o impasse ao acesso à propriedade e exclusão social cada vez mais acentuada ainda são determinantes na dinâmica habitacional dos grandes centros urbanos.

A criação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de Julho de 2001) e dos seus instrumentos urbanísticos também são assuntos que devem ser retratados e entendidos quando falamos sobre a história da habitação social e a função social da propriedade. A repercussão da aplicação da lei diz muito sobre a distribuição do solo urbano e da escolha para locação dos empreendimentos habitacionais. O segundo capítulo traz um estudo de caso referente ao Plano Diretor Estratégico de São Paulo, com entrada em vigência em 2014, e a inserção das Zonas Especial de Interesse Social de acordo com as diferentes demandas da capital.

¹ Banco Nacional de Habitação

² Sistema Financeiro da Habitação

Por fim, no terceiro e último capítulo, o objeto de estudo em foco é a cidade de Juiz de Fora. Passando pelo entendimento das suas origens e norteadores dos processos de urbanização que caracterizaram sua morfologia, chegamos a situação atual questionável da maneira como os projetos voltados para moradia de interesse social vêm sendo realizados. Áreas degradadas, falta de infraestrutura básica, equipamentos e serviços, violência urbana e abandono, são alguns dos reflexos gerados por uma locação dos empreendimentos que segue a logística capitalista das cidades contemporâneas: segregação e marginalização sócio-espacial das camadas de baixa renda, limitando seu direito à cidade.

O intuito do presente trabalho é, a partir de algumas diretrizes pré-existentes, inclusive no Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora que vem sendo construído, levantar questões pertinentes da dinâmica que existe na cidade do que se classifica, na prática, “morar”. A proposta de requalificação de uma área central, dotada de suporte urbanístico básico para que essa possa receber moradia social, além de tornar mais democrático uso do solo, pode ser uma das soluções a nível de planejamento urbano para alguns dos problemas vividos por uma parcela da população desassistida. Somado a tudo isso, a pesquisa expressa a valia que existe no levantamento, elaboração multidisciplinar e participação da população com suas reais demandas na produção de novos parâmetros que conduzam o desenvolvimento da cidade igualitário de forma sustentável.

1. A composição dos centros urbanos no Brasil.

Os centros urbanos não são necessariamente o centro físico das cidades. O histórico de formação e as modificações, principalmente aquelas ocasionadas pelo advento do capitalismo e dissipação da globalização, dizem muito sobre o posicionamento do núcleo principal das aglomerações urbanizadas. As consequências mais notadas nas áreas centrais no modelo contemporâneo são deterioração devido a diminuição do

uso residencial e os vazios urbanos resultantes. Esses elementos físicos são articuladores fundamentais do espaço urbano, mas não são os únicos. As bases políticas, econômicas e as relações sociais fazem que o que esse espaço seja ao mesmo tempo fragmentado e articulado, sendo os diversos usos responsáveis pela fragmentação e a articulação proporcionada pela relação entre eles. (JUNQUEIRA, 2006 p.11).

Segundo Milton Santos, (apud. AMARAL, 2008, p.30) há diferentes dimensões no espaço urbano: as verticalidades e as horizontalidades. As primeiras correspondem às ações que retêm e regulam o poder dos espaços e as ações sobre ele exercidas. Já as horizontalidades, são as ações feitas no cotidiano que acometem sobre o meio urbano de maneira inseparável.

Não existe centro sem periferia ou vice-versa. O que vai determinar se uma área é central ou não caberá à magnitude de sua influência histórica, comercial, e de valor no mercado imobiliário. Assim como na ecologia urbana criada pela Escola de Chicago, o centro é o coração da cidade, estrutura que pulsa vida para os demais “órgãos”. Entretanto, nas cidades contemporâneas essa parte vital não tem forças suficiente para distribuir igualmente por todo o corpo seus nutrientes.

As cidades da América-latina, ainda segundo Junqueira, têm em comum o núcleo central melhor infra estruturado e, portanto, mais valorizado. Em razão do histórico colonial dos seus países constituintes e situação emergente articulado a falta de planejamento, os sistemas urbanos não apresentam capacidade de expandir os serviços básicos de uma sociedade para as áreas periféricas, ficando a mercê de políticas privadas que visam a expansão do território em bairros vizinhos aos tradicionais centros, bem localizados ou em modelos de condomínios fechados afastados para as classes média e alta, a exemplo dos *Alphavilles* no Brasil.

Maior que um bairro,
melhor que uma cidade.

qualidade de vida alphaville

0800 600 6904
www.alphaville.com.br

alphaville
Ceará

© Desenvolvido e administrado pela ALPHAVILLE REAL ESTATE, responsável pelo planejamento e construção do empreendimento. Todos os direitos reservados. Este é um projeto de desenvolvimento imobiliário. Não é uma oferta de investimento. Este é um projeto de desenvolvimento imobiliário. Não é uma oferta de investimento. Este é um projeto de desenvolvimento imobiliário. Não é uma oferta de investimento.

Figura 1. Anúncio de Jornal para um projeto Alphaville no Ceará, com o curioso *slogan*: “Maior que um bairro, melhor que uma cidade”. Disponível em: <http://www.martpet.com.br/2013/11/vida-elevada-a-alphaville/>. Acesso em junho 2017.

Falando do nosso país, após anos de expansão descontrolada da urbe e reformas que não incorporaram as reais necessidades da grande massa, surgiu a partir de 1970 o questionamento acerca de uma nova estrutura urbana. As discussões vão seguir os propósitos ideológicos da política administrativa da época propondo intervenções que privatizam os espaços públicos e os serviços a fim de recuperá-los. Com o início da década de 90, o crescimento do termo *city marketing* e a perspectiva de impulsionar o turismo, os projetos estratégicos adicionam termos como “requalificação” e que perduram na atualidade, com a intenção de melhorar as condições de segurança,

educação, mobilidade, além de recuperar a qualidade estética de áreas degradadas, buscando uma identidade visual para se destacar como cidade globalizada. A grande crítica a esse caráter de modificação na transformação do espaço trata da desconsideração da escala do indivíduo que dele usufrui, concebendo áreas especulativas que evadem a vida humana dos centros urbanos.

1.1. A produção do espaço no capitalismo

O meio ambiente urbano envolve um sistema de objetos que evoluem no tempo e no espaço, de políticas de gerenciamento, de consumos e usos e de funcionamento de sistemas materiais (naturais, artificiais ou técnicos) e de noções de um espaço que é resultado de processo histórico territorial, resultantes tanto das maneiras de produzir (fabricar, tornar consumível) e de consumir (utilizar, transformar, degradar) as 'coisas' (os recursos naturais, mas também técnicos, sociais, jurídicos e culturais). (MELLO, 2003, p. 219)

As cidades, mesmo aquelas que tiveram seu desenho planejado, estão em constante processo de expansão e sofrendo modificações conformadas pelas imposições do capitalismo e a distribuição desigual dos espaços urbanos pelos quais permeiam a especulação. Olhando de maneira superficial as formas nas quais as civilizações configuraram suas cidades ao longo das décadas, é comum em sua maioria a segregação física entre as classes mesmo quando o capital não era o principal objeto de troca.

A estruturação urbana das cidades capitalistas é compreendida pelo entendimento de segregação. De acordo Villaça (2001, p.142) "é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros das metrópoles". A tríade que vai fundamentar a concentração de uma classe social no espaço urbano é composta pelos elementos dinheiro, espaço e tempo (HARVEY, 1993, p.208, apud JUNQUEIRA, 2006, p.11), tornando o fator mobilidade urbana o principal benefício.

A luta entre as classes se intensifica no controle do espaço e sua distribuição: trata-se literalmente de uma marcação de território para impor a dominância uma sobre a outra. Essa imposição que vai definir a localização dos serviços públicos e privados, sendo a camada mais privilegiada capaz de transpor para as novas áreas residenciais tais equipamentos.

Seguindo a ideologia já vista nas cidades americanas, os centros uma vez abarrotados são abandonados pela classe média e elite na busca de áreas menos adensadas onde exista a possibilidade de construção de residências unifamiliares e que elevem a qualidade de vida de maneira geral. É preciso entender que a classe economicamente favorecida se desloca do centro por vontade própria enquanto as classes pobres são dele retiradas, forçadamente, por remoção ou pelo processo de gentrificação³.

O Brasil, sendo país colonizado e, portanto, influenciado diretamente pela cultura do Velho Mundo, apresenta diversas formas de desenho e aglomeração de acordo com a região e o tipo de exploração sofrida enquanto colônia de Portugal. A forte migração de diferentes nacionalidades europeias, que reflete inclusive na miscigenação de raças que caracteriza a população brasileira, é um fator significativo para a expansão descontrolada da população nos grandes centros. Não cabe a este trabalho classificar as diferentes ocupações no território, mas sim entender como algumas das principais reformas urbanas contribuíram ainda mais para a desigualdade social e a segregação dos espaços dentro das cidades.

A segunda metade do século XX é o principal marco no processo de urbanização desenfreado. A industrialização nas grandes metrópoles do país, sobretudo localizadas no Sudeste, ofertava maiores atratividades econômicas que o campo, exigindo um tipo de mão-de-obra de baixa qualificação, sendo assim, a principal responsável pelo êxodo rural (Figura 2) no país. Acompanhado a migração interna do campo para a área urbanizada, a abolição da escravidão em 1888, havia libertado centenas de negros sem oferecer nenhum recurso para que essa população pudesse recomeçar suas vidas além da “casa grande”.

³ Trata-se do processo em que o espaço urbano sofre transformações físicas e sociais em função da valorização de uma área antes considerada de caráter popular, fazendo com que a população que daquele ambiente usufruía seja expulsa direta ou indiretamente.



Figura 2. Charge de Márcio Baraldi sobre o processo de êxodo rural que pluralizou no Brasil a partir do século XX. Disponível em: http://www.geografiaparatos.com.br/index.php?pag=captulo_13_espaco_agrario_no_mundo_subdesenvolvido_e_no_brasil . Acesso em junho 2017.

Sem um planejamento que viabilizasse o intenso crescimento populacional, a grande massa de baixa renda, que já vivia péssimas condições de trabalho, se aglomerou em assentamentos irregulares sub-urbanizados, à margem da camada de cidadãos mais abastada e dos equipamentos de infraestrutura básica fornecidos. Essas ocupações obtiveram diversas nomenclaturas, de cortiços a favelas, contudo partilhavam do descaso e desassistência perante o poder público.

É importante salientar que a mobilidade urbana precedente ao advindo do automóvel era limitada, o que obrigava as principais instituições urbanas instalarem-se nos centros. O importante era que esses equipamentos fossem acessíveis às classes de prestígio, segregando por meio da limitação do traslado na cidade, as áreas periféricas dos centros e conseqüentemente, as classes.

Observamos segundo Villaça (2001, p.249, apud JUNQUEIRA, 2006, p. 15) que podemos dividir o espaço urbano capitalista no mundo em dois períodos: o primeiro correspondente aos séculos XVII, XVIII e princípio do XIX, onde o Estado influenciava ideologicamente nas suas intervenções, como nas reformas de Paris em meados do século XIX, inspiração para as intervenções no Brasil, particularmente no Rio de Janeiro. O outro período dataria do fim do século XIX marcado pela interferência do mercado imobiliário em detrimento do poder estatal.

1.2. Intervenções Urbanas: Segregação e o direito à cidade negado.

1.2.1. A relação das primeiras reformas urbanas e o processo de favelização no Rio de Janeiro.

O Rio de Janeiro, devido a influência portuária das práticas de exportação e importação de produtos e sua importância como capital do país era o principal padecente das novas demandas da superpopulação urbana do século XX. O surgimento de doenças que comprometiam a saúde geral da população foi inevitável já que o desenvolvimento urbano não supria o déficit habitacional, de saneamento básico e de outras políticas públicas de subsídio. Entretanto, o principal motivador das reformas higienistas era adequar a cidade aos parâmetros europeus de capital, com o propósito maior de embelezamento da paisagem caótica que o Rio de Janeiro apresentava.

A Reforma conduzida pelo então prefeito Francisco Pereira Passos, concomitante as políticas de saúde pública realizadas pelo sanitarista Oswaldo Cruz, com início em 1903, é o grande marco desse tipo de transformação no país. Inspirada nas modificações realizadas por Barão de Haussmann durante o período de 1853 a 1870, a modernização excludente expulsava os pobres das centralidades para as áreas periféricas à medida que abria avenidas largas ligando o Centro aos bairros residenciais mais abastados além da construção de edificações imponentes que seguiam o estilo arquitetônico neoclássico europeu.

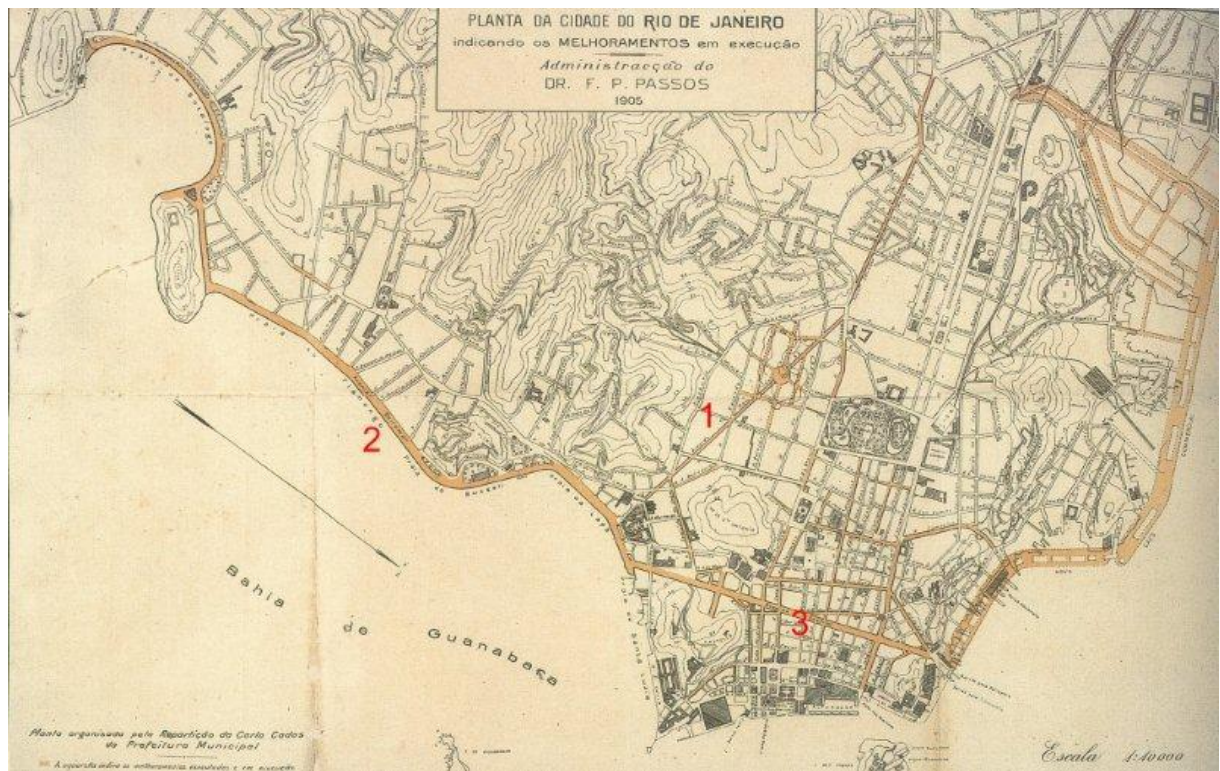


Figura 3. Planta do Rio de Janeiro com destaque para avenidas propostas pela reforma. Disponível em: <http://portalarquitetonico.com.br/a-reforma-urbana-de-pereira-passos-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em junho 2017.



Figura 4. Reforma urbana que visava modernizar o centro do Rio de Janeiro. Na foto destaque para Avenida Central (hoje Avenida Rio Branco) e a arquitetura do Theatro Municipal. Disponível em: <http://educacao.globo.com/artigo/reforma-urbanistica-de-pereira-passos-o-rio-com-cara-de-paris.html>. Acesso em junho 2017.

Foi a partir dessas transformações urbanas à la *belle-époque* que surgiram as primeiras favelas na cidade, com destaque para o primeiro assentamento, segundo Maurício de Almeida Abreu (1994) o Morro da Providência (Figuras 5 e 6), antes conhecido como Morro da Favela, com ocupação datada do fim do século XIX. Com a destruição dos cortiços, a população pobre migrou para conjuntos habitacionais nas periferias ou, como alternativa para se manter no centro, começou a apropriar-se informalmente dos morros que a topografia carioca proporciona. Essa periferização acabou culminando no contraste da paisagem entre a autoconstrução e os novos traços urbanos conduzidos por engenheiros e urbanistas.

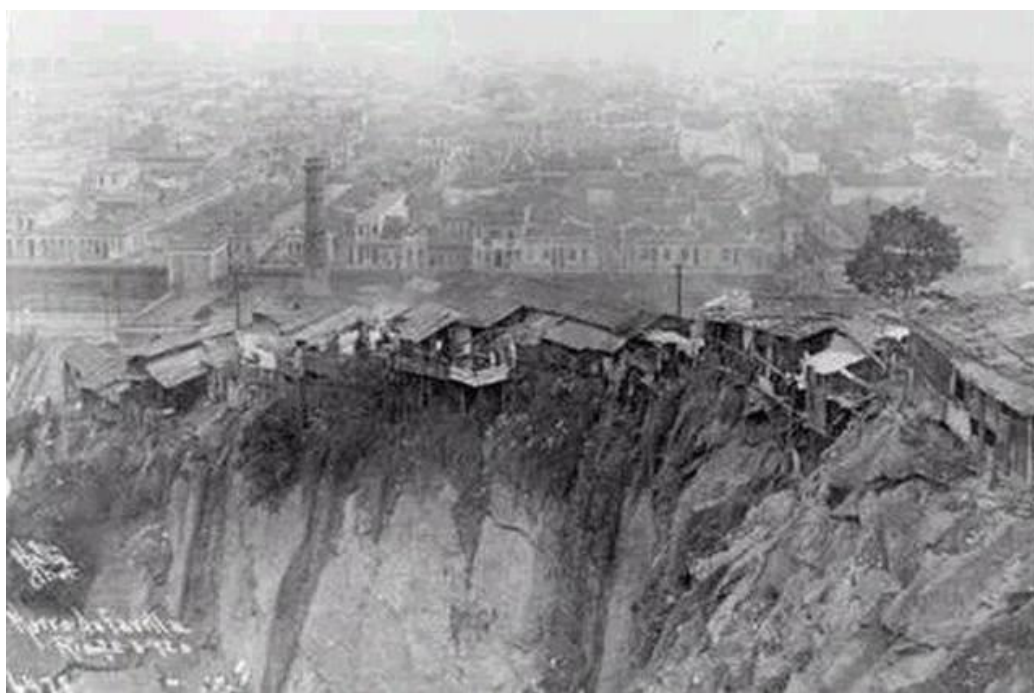


Figura 5. Morro da Providência, originalmente Morro da Favela, no fim do século XIX.. Disponível em: <http://portalarquitetonico.com.br/a-reforma-urbana-de-pereira-passos-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em junho 2017.



Figura 6. Contraste da paisagem natural exuberante da cidade, o Morro da Providência e a antiga zona portuária. Disponível em: <http://urbecarioca.blogspot.com.br/2012/08/morro-da-providencia-no-rio-e-em-nova.html>. Acesso em junho 2017.

Tanto a reforma do Centro do Rio de Janeiro quanto a modernização da zona portuária degradada marcaram a transição do meio de produção mercantil para o capitalismo (RUCHAUD, 2011). As articulações do Estado em benefício do capital e as responsabilidades de estruturação urbanas transferidas para o setor privado tornam-se tendência da época, não só no Rio de Janeiro. A ditadura das cidades que segue a lógica do mercado gera os problemas em cadeia que vemos nos dias de hoje: os solos centrais são supervalorizados salientando os “vazios urbanos”; a população carente é obrigada a migrar para as áreas periféricas, o que dificulta a mobilidade do morador a oferta de serviços e emprego; o esvaziamento dos centros quanto ao uso residencial tornando os obsoletos e violentos.

Outras reformas surgiram mais a frente com o agravamento dos assentamentos informais no Rio de Janeiro, especialmente pela particularidade carioca da proximidade entre a periferia e os bairros nobres. O Plano Agache (1930) surge com os moldes de inspiração no modelo, agora com foco estético-funcional, de urbe europeia, como aponta Vera F. Rezende:

O plano [Agache] responde à necessidade de adequar a cidade à

existência de um setor industrial, que se tornará realidade a partir da Primeira Guerra Mundial e reclamava por infraestrutura, além de prever obras de remodelação em resposta às expectativas de uma burguesia urbana inspiradas em um modelo europeu de cidade. (REZENDE, 2002, p. 260)

O urbanista vai defender em seu Plano, entre muitas outras diretrizes, a necessidades das intervenções urbanas que levem em conta o lugar tanto seus aspectos físicos quanto sociológicos (BERDOULAY, 2003, OLIVEIRA, 2009, PEREIRA, 1996, apud MENDES, 2012). Uma singularidade desse plano é seu pioneirismo como primeiro documento oficial a citar a presença de favelas no Rio de Janeiro e reconhecer, através do mapeamento a necessidade de regularização fundiária nesses locais. Para o francês, é impossível eliminar as favelas sem construir novos bairros no subúrbio, e sua perspectiva se reflete no panorama da cidade Carioca. O IBGE, através do Censo de 2010, constatou que capital apresenta 750 favelas com mais de 1 milhão de pessoas, o que representa 18% da população.

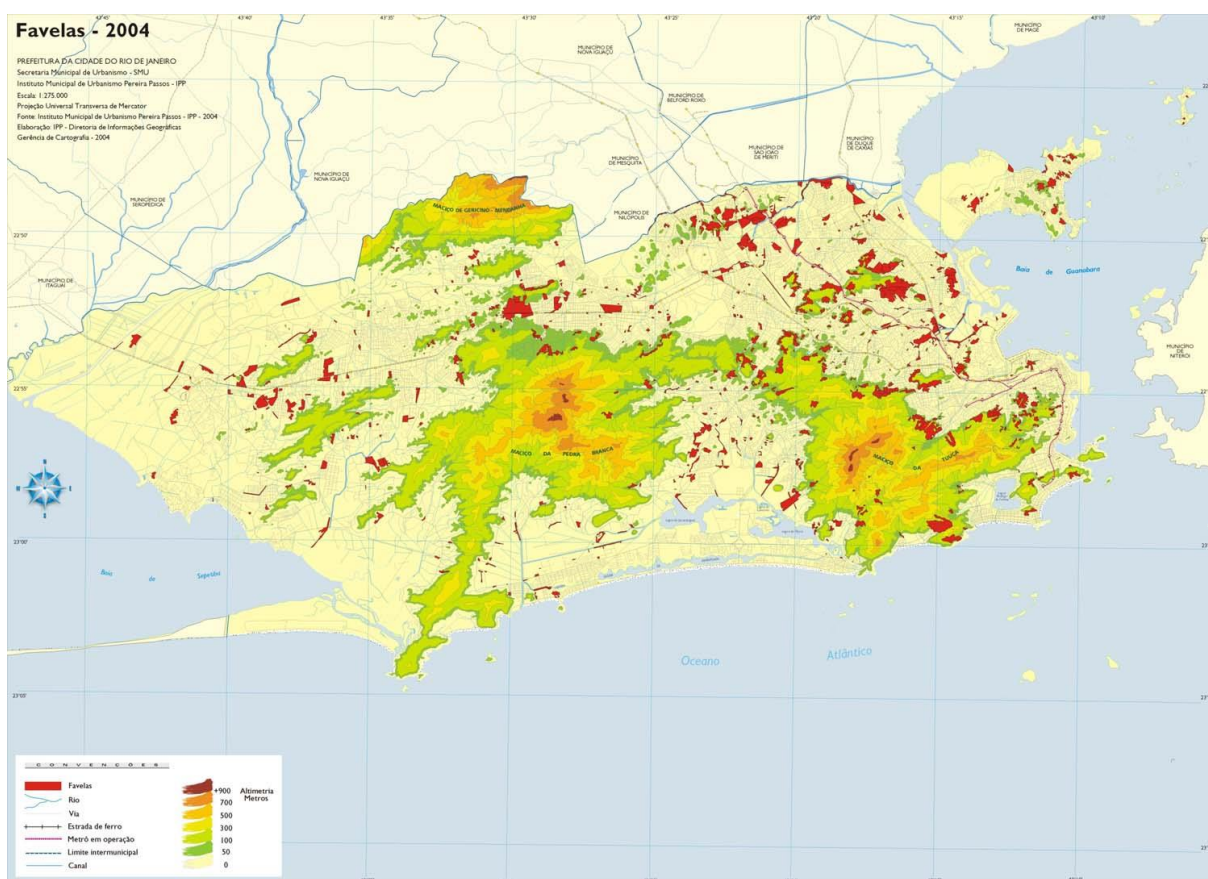


Figura 7. Mapeamento de Favelas no Rio de Janeiro (em vermelho) no ano de 2004. Disponível em: <http://idealcoletivo.blogspot.com.br/2012/05/mapa-da-favelas-do-rio-de-janeiro.html>. Acesso em junho 2017.

O Rio de Janeiro é um dos principais exemplos brasileiros de segregação e violência urbana gerados pelo processo de urbanização acelerado e reformas falhas quanto ao atendimento da função social de propriedade. A morfologia topográfica aproxima o conflito entre classes evidenciando a brutal desigualdade urbana e social entre os morros e os bairros nobres, reproduzindo o retrato dessa diversidade na paisagem e cartões postais.

2. Histórico da habitação Social no Brasil

2.1. Do BNH ao PMCMV: Implantação e seus desdobramentos

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. ”
(BRASIL, Constituição Federal de 1988)

O déficit habitacional que assola o Brasil - aproximadamente 6,490 milhões de unidades, correspondendo 12,1% do total de domicílios no país (Censo IBGE, 2010), não é uma novidade dos tempos contemporâneos. O contraste social apresentado nas grandes cidades não é privilégio da forma moderna de vida urbana, muito menos foi solucionado por completo com as políticas criadas para solucionar tal problema. A produção da forma capitalista de vida ao longo dos anos cada vez mais ditadora de regras dentro dos espaços dificulta o acesso das classes mais desprovidas de capital à moradia digna. Partindo de um processo de urbanização exacerbado na segunda metade do século XX, que não foi assistido de planejamento e infraestrutura, o país passou por uma transição de 18,8 milhões de pessoas compondo a população urbana em 1940 para 138 milhões já no ano de 2000 (MARICATO, 2011). Enquanto houve uma evolução dos indicadores sociais, tais como aumento da expectativa de vida e redução da mortalidade infantil, que

contribuíram diretamente para o considerável aumento populacional, os indicadores urbanísticos econômicos assumiram aspectos negativos. O número de favelas cresceu com a marginalização da população pobre para as áreas periféricas e a distribuição de renda ficou ainda mais desigual.

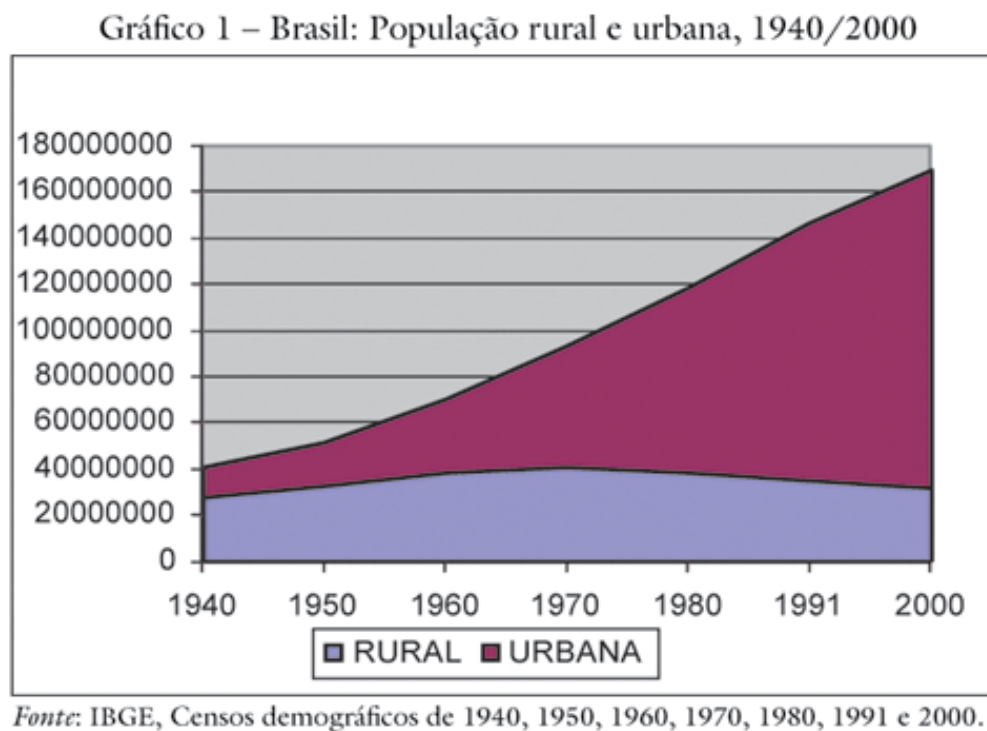


Figura 8. Gráfico da evolução da população urbana em relação a rural no Brasil (1940-2000). Fonte: IBGE, Censos demográficos. Acesso em maio 2017

Antes de falar sobre a criação do BNH e seu marco histórico para o programa de habitação, é preciso entender o contexto social e econômico da época. O ano era 1964 e o Brasil enfrentava os mais variados problemas urbanos, tais como desemprego, violência urbana, aumento de moradias irregulares e desigualdade social, tudo isso delimitado por um regime militar autoritário e elitista, que transmitia a população um conceito de unidade residencial e não *habitat*; o sonho da casa própria passou a ser o objetivo principal do brasileiro de baixa renda como uma afirmação de pertencimento a civilização e estabilidade.

O surgimento do BNH teria como principais prerrogativas suprir o déficit habitacional, gerar novos empregos e dinamizar o setor da construção civil. Apesar de ser o marco

principal e norteador do assunto no presente trabalho, não se trata da primeira política habitacional brasileira. Nabil Bonduki (1998) considera o Conjunto Residencial do Realengo, do arquiteto Carlos Frederico Ferreira - que fez parte de uma série de projetos de habitação - realizado pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), o “primeiro grande conjunto habitacional construído no Brasil”, em 1940. Já a próxima fase da política habitacional no Brasil compreendeu ao órgão federal intitulado de Fundação da Casa Popular⁴ em 1946, não se estendeu por muito tempo e, foi após seu insucesso que se instituiu o Plano Nacional de Habitação e a criação do então BNH e SerFHaU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) (AZEVEDO E ANDRADE, 2011).

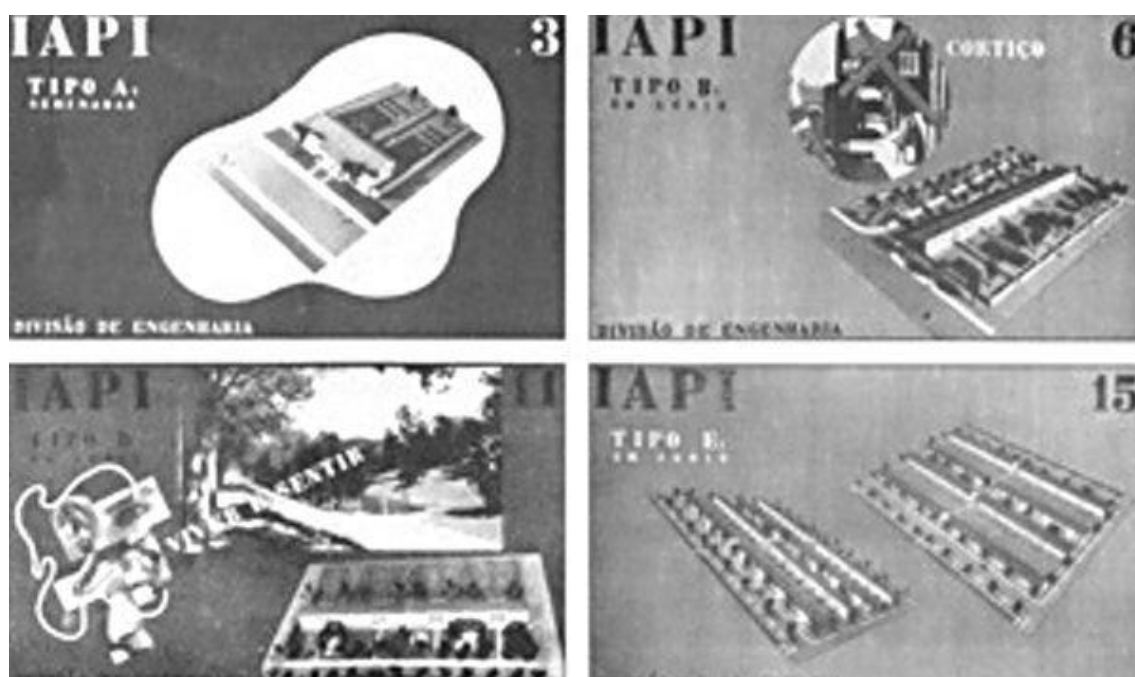


Figura 9. Tipologias Habitacionais para o Conjunto Residencial do Realengo, pranchas de Carlos F. Ferreira. Fonte: BONDUKI, 1994, p. 178.

⁴ Criado em 1946 no governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, foi o primeiro órgão federal brasileiro a tratar a política de habitação. Fundação precursora do Banco Nacional de Habitação.



Figura 10. Sacada de apartamentos. Conjunto foi considerado referência arquitetônica de sua época. Fonte: BONDUKI, 1994, p. 165



Figura 11. Conjunto Habitacional Humberto de Alencar Castelo Branco, no Bairro Aparecida, Santos. Primeiro conjunto construído pelo BNH, em 1973. Disponível em: <https://goo.gl/b5laco>. Acesso em maio 2017.

É inegável a contribuição dos projetos criados pelo governo militar em resposta à forte crise de moradia que se instalou no país. Os números apontam que até o período da sua extinção (1986), o programa foi responsável por 25% das unidades habitacionais construídas no país, que mesmo relevantes, não foram suficientes para suprir as consequências de uma urbanização brasileira caótica. Ademais, o preço da terra durante sua vida, chegou a sofrer um aumento de 290% (SILVA, 2000), fazendo com que ficasse mais evidente o controle do mercado imobiliário capitalista sobre o uso do solo.

Nabil Bonduki destaca sobre o Sistema Financeiro de Habitação e

consequentemente do BNH, o modo de sua administração e destinação de recursos pautada no gerenciamento empresarial (política privada):

[...] um dos grandes equívocos foi voltar todos os recursos para a produção da casa própria, construída pelo sistema formal da construção civil, sem ter estruturado qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporassem o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades. Em consequência, ocorreu um intenso processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão auto-empresender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais. (BONDUKI, 2008, p. 73 e 74).

O modelo econômico protecionista implantado pelo regime gerou recessão, inflação e desemprego. Em um país onde o processo de urbanização dos grandes centros se deu de forma desorganizada, ocasionou a concentração da população desassistida em localizações menos privilegiadas, ocasionando a favelização e a formação de áreas urbanas periféricas às áreas de morar. Com a queda de captação de recursos do FGTS e SBPE, ficou cada vez mais difícil fornecer a quantidade de subsídios necessária para a aquisição dos imóveis, culminando no fim do Banco Nacional da Habitação.

Após um período de 10 anos do fim do BNH, não houve a implementação de um novo programa habitacional que focasse na construção de novas habitações populares. A Caixa Econômica Federal é a instituição que assume o controle dos recursos para sanar os problemas da crise habitacional e que, em parceria com o governo Lula inova no campo histórico da Política Nacional de Habitação

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é o maior programa de promoção de moradia na atualidade. Foi regulamentado a partir da Lei 11.977 de 07/07/2009 com a prerrogativa de suprir o déficit habitacional. Num contexto de crise econômica mundial, o intuito era estimular a geração de renda ao incentivar o campo da construção civil promovendo na sua primeira fase 1 milhão de moradias no país para a população de até 10 salários mínimos, separados por 3 faixas de renda diferentes. Através de um investimento inicial de R\$ 34 bilhões, o governo Federal foca os

subsídios principalmente na população de baixa renda (até 3 salários mínimos), que corresponde à 90% do déficit habitacional do Brasil (ROMAGNOLI, 2012, p 3-4).

Mesmo com as previsões instituídas no PlanHab⁵ as administrações, principalmente municipais, enfrentam dificuldades de aplicação dos recursos e na execução do Programa principalmente pela ineficiência dos setores envolvidos nos trâmites legais e órgãos fiscalizadores. Seguindo os modelos que já vinham sendo feitos no Brasil, o PMCM reforça a intervenção urbana baseada na iniciativa privada potencializando a mercantilização de um bem que deveria ser garantido como direito social.

Não é intenção do trabalho entrar a fundo nas questões referentes aos programas oferecidos pelo governo nem suas particularidades, e sim compreender um pouco de como o histórico da habitação social no Brasil, marcada por ações que privilegiam o setor privado em detrimento da população impossibilitada de integrar a sistemática do capital e as cidades em sua plenitude.

2.2. Estatuto da Cidade: Plano diretor e instrumentos urbanísticos

Marco regulatório da política urbana no Brasil nos âmbitos jurídicos e de reforma política presentes na Constituição de 1988, além de fruto de fortes articulações dos movimentos sociais, o Estatuto da Cidade nasceu de um forte processo de redemocratização que perdurou ao longo os anos 80 e 90. Inerente ao contexto de globalização, acesso à terra e sua função social, o instrumento é um dos estruturadores das condutas adotadas por cada cidade para enfrentar os processos contraditórios que essa produz em seus espaços (ROLNIK, 2013).

Como já mencionado, o processo de urbanização excludente e acelerado, seguindo a “lógica da desordem” (KOWARICK, 1980, apud MARICATO, 2013), sendo esse o modelo que prioriza as taxas de acumulação e os trabalhadores ficam sujeitos a autoconstrução de seus habitats nas áreas consideradas não cidade.

⁵ [Sobre o PlanHab] “visa atender aos objetivos da Política Nacional de Habitação, com a universalização do acesso à moradia digna, em particular para a população de baixa renda, por meio de uma política de subsídios, bem como reforçar a capacidade institucional dos agentes públicos, privados e sociais, e buscar a ampliação das fontes de recursos” (BRASIL, 2010a, p.25).

O diálogo entre a expansão urbana e a crise habitacional fez com que planos urbanos municipais se voltassem para a “formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo etc.) convivendo com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada” (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2002, p.124). O plano neoliberal baseado na industrialização por substituição de importações que vinha alimentando o país na era do chamado milagre econômico, entra em crise no final da década de 70, prejudicando não só as classes que residiam em áreas da periferia, o que acabou por fortalecer os movimentos a favor da cidadania.

É fundamental compreender que a criação do Estatuto da Cidade nasceu de um tempo de debate até sua efetiva implantação (1988-2001) que trouxe à tona pautas que iam da “titulação e registro de propriedade de áreas ocupadas por favelas, a crítica à rigidez do planejamento urbano modernista e a defesa de participação da sociedade civil (stakeholders) no planejamento.” (ROLNIK, 2013, p.).

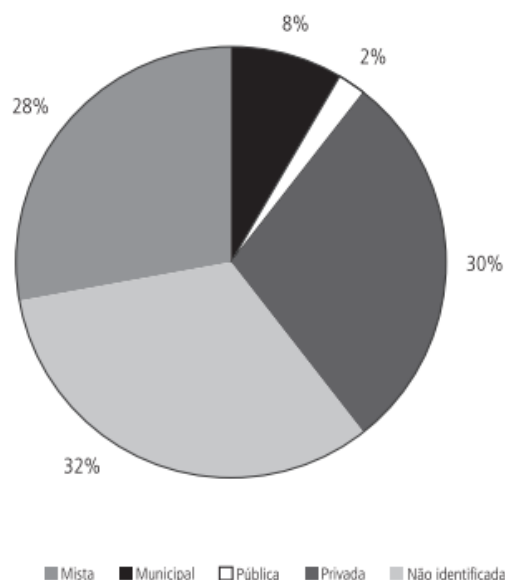
Dentre os temas que a futura lei abarcou está a regularização das favelas. O reconhecimento desses locais de irregularidade e em situação ilegal perante a justiça e a tentativa de inserção desses espaços no planejamento urbano proporcionou as primeiras experiências que se destacaram no país no âmbito da regulação urbanística. Recife e Belo Horizonte, por exemplo, foram inovadoras ao demarcar suas áreas favelizadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) reconhecendo sua existência e necessidades a fim de implantar programas de urbanização e elaboração de planos especiais, ao invés de aplicar investimentos pontuais e pouco efetivos.

Um ponto interessante do pioneirismo de Belo Horizonte quanto a temática foi a criação, em 1983 do Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA, que tinha como intuito não a política de remoção de famílias das favelas já existentes e sim a concepção de um zoneamento específico que identificava a existência das ocupações de forma legal (FERNANDES, 2003). A partir dessas experiências, houve a incorporação das ZEIS como instrumento do Estatuto, estabelecendo políticas de regularização e urbanização de favelas e legislações que davam o reconhecimento do direito de posse em termos judiciais dessas terras as

pessoas que nela residiam.

Período	Lotes levantados	Lotes aprovados	Escrituras emitidas	Famílias beneficiadas
1986/1992	6.918	6.120	4.929	4.929
1993/2000	4.317	3.041	2.730	4.191
2000/2007	9.118	6.806	4.060	7.857
TOTAL	20.353	15.967	11.719	16.977

- A população total em Zeis 1 e 3 é de 498.642 pessoas.
- A média de pessoas por domicílio é de 4,6.
- Portanto, 15,66% dos moradores de Zeis foram atendidos pelo programa de regularização fundiária.



Fonte: Planão/2000.

Figura 12. Gráfico demonstrativo do processo de regularização fundiária proveniente do projeto PROFAVELA em Belo Horizonte, por período. Fonte: FERNANDES, 2010, p. 190.

Entender que a remoção, salvo os casos de riscos envolvendo acidentes geográficos, não é a solução mais adequada é o primeiro grande passo para uma política pública que abranja o processo de favelização. Na maioria das vezes, o vínculo afetivo e sentimento de pertencimento conduzem a relação entre a população e os assentamentos informais; a ordem que ali se estabelece é muito mais complexa do que a visão urbana que temos de vielas e construções modestas.

Uma das principais causas dos embates entre as questões levantadas pela participação popular e o Poder Público quanto aos processos de Reforma Urbana, trata-se da regulação do solo urbano. Todos os instrumentos de aplicação criados pelo Estatuto visam um planejamento que democratize o acesso à terra urbanizada e evite centralização de riqueza aos detentores dessas áreas valorizadas pela maneira político-econômica que os municípios são geridos. Temos então uma série de ferramentas que, em teoria, podem proporcionar uma distribuição mais heterogênea

dos espaços urbanos bem localizados quanto ao acesso a serviços e disposição de infraestrutura, freando o processo constante de especulação imobiliária.

O Plano Diretor Municipal (PDM) é o instrumento mais importante de planejamento e gestão dos municípios que o Estatuto da Cidade impõem determinações metodológicas e operacionais, sendo obrigatório para aqueles municípios com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou país. (REZENDE E ULTRAMARI, 2007)

Contando também com diretrizes das esferas estaduais e da União, o PDM correlaciona o conjunto de questões desenvolvidas pelas problemáticas municipais visando facilitar a administração local, atender as demandas da comunidade, remover impasses institucionais e viabilizar novas propostas, objetivos e ações a serem trabalhados (REZENDE E ULTRAMARI, 2007). Em suma, o Plano Diretor é o principal mecanismo para objetivar o desenvolvimento urbano, como conceitualiza o arquiteto e urbanista Renato Tibiriçá de Saboya (2007, p.9):

Plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos.

Nos dias de hoje, o Plano Diretor é o instrumento básico para o planejamento urbano nacional, principalmente no que diz respeito ao uso e ocupação do solo, na função de combater os vazios urbanos e a subutilização de imóveis. Sua relevância a partir da década de 90 é resultado de dois fatores determinantes para a implantação da política urbana nacional: são eles a Constituição de 1988, que atribui ao plano a implementação da função social de propriedade e a Constituição Federal, ao assumir a descentralização do poder político administrativo, valorizando a peculiaridade de cada município, uma vez esse possuidor de bases consolidadas quanto a técnica e referências norteadoras da gestão.

Essencialmente, para garantir o bom funcionamento de um plano nos anos a seguir é necessário criar formas de controle do território municipal quanto a sua expansão. O

planejamento só se torna democrático ao reunir as demandas dos agentes sociais, econômicos e políticos das cidades, dando voz aqueles que reivindicam por ações imediatas (REZENDE E ULTRAMARI, 2007). Como é o caso o acesso a moradia, desafio que o Estatuto da Cidade determina aos planos diretores por meio de seus instrumentos.

2.2.1. Estudo de Caso: As ZEIS no Plano diretor estratégico de São Paulo

Um Plano Diretor Municipal deve relacionar as questões de ocupação do solo, bem como desenvolvimento urbano, políticas habitacionais, regularização fundiária, reabilitação de áreas centrais e sítios históricos, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, entre outros. (REZENDE E ULTRAMARI, 2007). Identificar e entender a situação de cada município para assim, formular estratégias e objetivos que sejam viabilizados pelos instrumentos, torna-se um enorme desafio visto a pluralidade da conformação ocupacional que uma cidade pode apresentar ao longo de seu território. As transformações descontroladas que sofrem ao longo de sua existência subordinadas as diversas gestões político-administrativas contribuem vigorosamente para inviabilidade de construir um plano do zero.

Um exemplo atual e na escala metropolitana é o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei 16.050/2014), tendo como relator o então secretário municipal e professor Nabil Bonduki. Sua formulação, entre as 10 estratégias estabelecidas, tem como principais prerrogativas reorganizar as dinâmicas na capital orientando o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público, além de assegurar a moradia digna a quem precisa; A função social da propriedade vale ser destacada na elaboração geral do plano.

As palavras de ordem são reequilíbrio e humanização para São Paulo, diminuindo o potencial construtivo ao conter o adensamento vertical impulsionado pela produção imobiliária. Em contraponto, aumenta-se o potencial construtivo nos eixos abastecidos por transporte público coletivo (melhorando a mobilidade urbana) e estimulando a heterogeneidade de usos para as áreas com infraestrutura.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

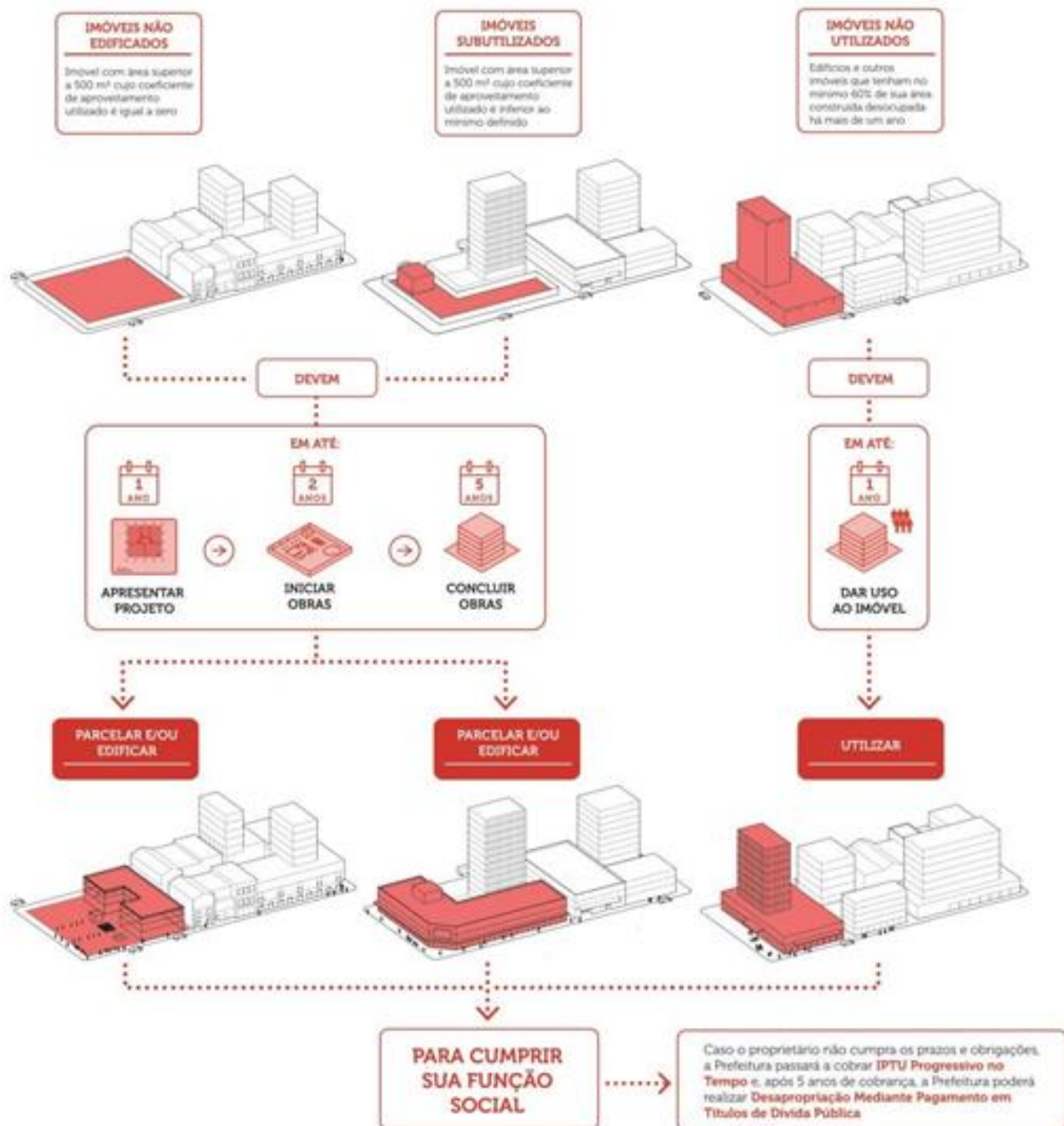
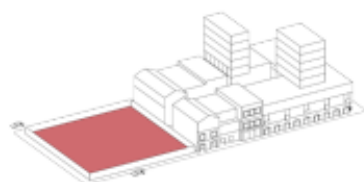
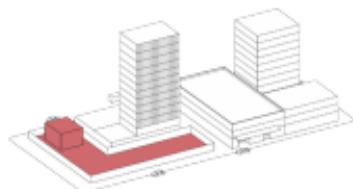


Figura 13. Infográfico do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.
Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Estrat%C3%A9gias-ilustradas.pdf>. Acesso em Maio 2017



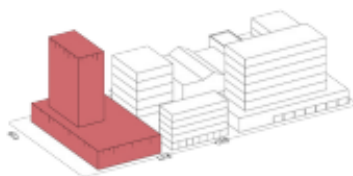
Imóvel não edificado

Lotes e glebas com área superior à 500m², onde o coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual a zero.



Imóvel subutilizado

Lotes e glebas com área superior à 500m², onde o coeficiente de aproveitamento não atingir um mínimo definido para a macro-área que se situa.



Imóvel não utilizado

Imóveis edificados que tenham no mínimo 60% de sua área construída ou de suas unidades condominiais desocupadas há mais de 1 ano.

Figura 14. Definição das áreas de aplicação do instrumento e as características dos imóveis que não cumprem sua função social. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/cartilhaPEUC.pdf. Acesso em Maio 2017

Para garantir a função social de propriedade o Plano redefine as áreas de aplicação do PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios) e atualiza algumas regulamentações específicas referente ao plano anterior. Um exemplo é a aplicação de outros instrumentos de incentivo e indução do Estatuto da Cidade que devem ser empregados aos imóveis ociosos localizados no perímetro da Ocupação Urbana e nas Zonas Especiais de Interesse Social 2 e 3 como, respectivamente, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

As ZEIS constituem o instrumento que estabelece as áreas que deverão ser destinadas prioritariamente à construção de habitações de interesse social, à regularização fundiária (quando ocupada por assentamentos irregulares), incluindo a recuperação de imóveis degradados, providenciando equipamentos urbanos, sociais, culturais e até de comércio de caráter local. A dinâmica para a locação e

definição de cada uma das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) são alguns dos pontos a serem destacados no Plano Diretor Estratégico de São Paulo no que se refere a habitação social.

As ZEIS no PDE da capital são fracionadas em 5 tipos diferentes que objetiva atender às diferentes demandas à promoção de moradia digna para a população de baixa renda, com uma preocupação maior àquelas famílias que vivem com até 3 salários mínimos, representativa do maior déficit habitacional da cidade, destinando-a, no mínimo, 60% da área construída total. Essa divisão permite enfrentar os problemas habitacionais de cada parte do território levando em consideração seu contexto de uso e ocupação do solo e suas reais necessidades.



Figura 15. Os 5 tipos de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) segundo as características físicas e o contexto de cada área. Disponível em:

<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Estrat%C3%A9gicas-ilustradas.pdf>. Acesso em maio 2017.

É interessante observar que para cada divisão estabelecida haverá uma ação específica de acordo com a demanda. Ao identificar a ZEIS 1 como áreas caracterizadas por favelas e loteamentos irregulares, onde vive a população de baixa renda, define-se que aqueles espaços precisam, prioritariamente, de

melhorias urbanísticas, equipamentos e serviços que garantam infraestrutura básica, recuperação fundiária e a regularização fundiária uma vez constatada a situação de irregularidade dos assentamentos. Em contrapartida, aponta-se os lotes ou conjuntos de lotes situados em áreas equipadas de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana. Sendo perímetros bem localizados ao longo dos eixos de transporte público, deverão receber projetos de habitação de interesse social, melhorando assim a mobilidade urbana.

Atrelado ao pensamento de ocupar os centros devido ao seu suporte já existente, o plano prevê a expansão de novos eixos e integração dos diversos meios existentes de transporte público, priorizando-os em detrimento dos automóveis, para que as áreas periféricas (caracterizadas majoritariamente por favelas e assentamentos irregulares) possam ser contempladas. Sabendo-se que só o remanejamento e expansão dos transportes públicos não são suficientes em virtude da distribuição de empregos concentrados no centro, promover o desenvolvimento econômico por meio de incentivos urbanísticos e fiscais, gerando emprego e renda ao longo dos eixos viários (Estratégias Ilustradas, 2014). Essa estratégia estimula o surgimento de novas centralidades, homogeneizando a oferta de emprego próximo as grandes concentrações de moradia.

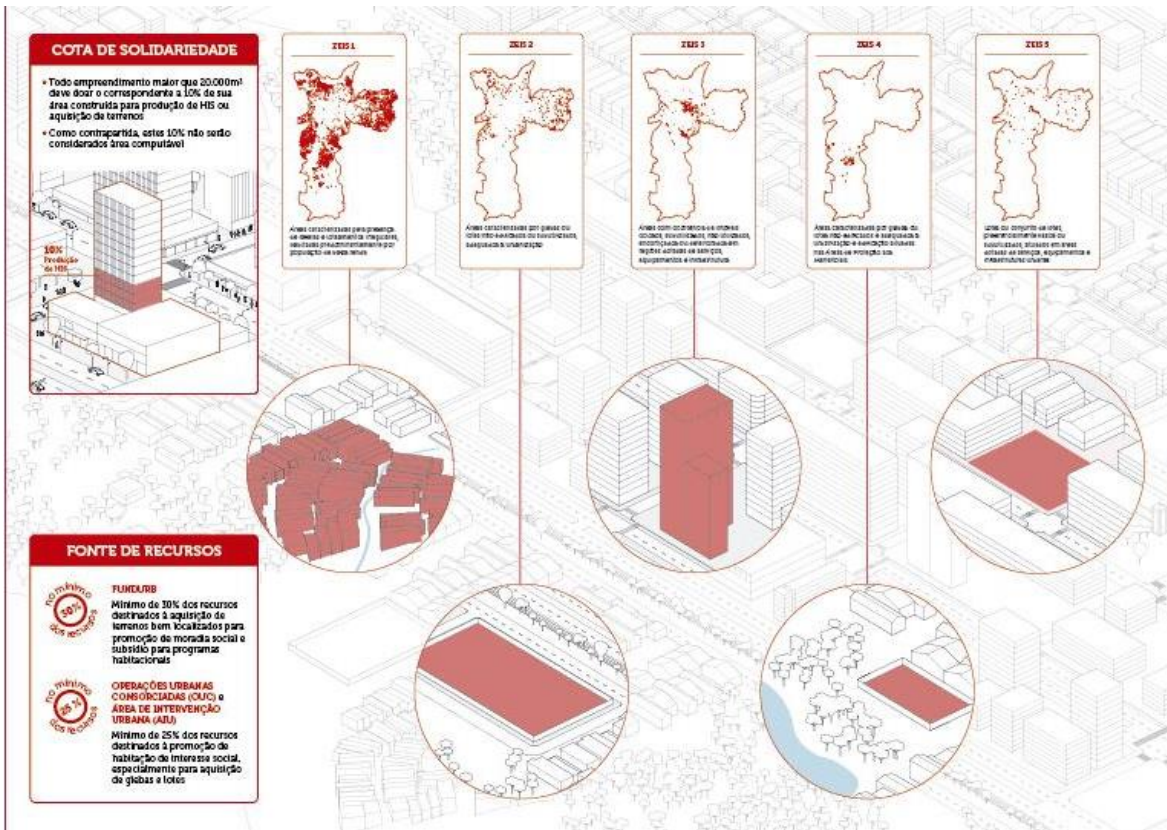


Figura 16. Distribuição dos 5 tipos de zoneamento conforme sua localização no território da capital.. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Estrat%C3%A9gias-ilustradas.pdf>. Acesso em maio 2017.



Figura 17. Representação em mapa da ampliação da rede de mobilidade urbana em São Paulo. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Estrat%C3%A9gias-ilustradas.pdf>. Acesso em maio 2017.

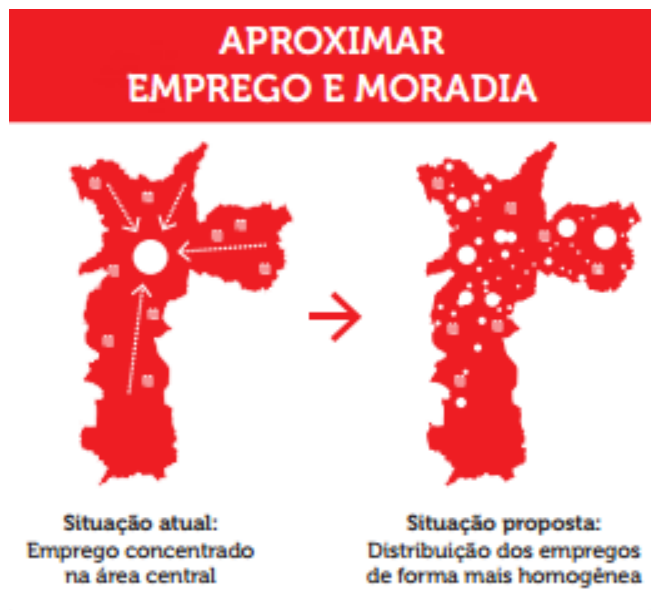


Figura 18. Esquema da distribuição a atual e proposta da relação emprego/moradia de acordo com o mapa da cidade. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Estrat%C3%A9gias-ilustradas.pdf>. Acesso em maio 2017.

Ao observarmos a paisagem da cidade, encontramos porções de áreas favelizadas e irregulares por todo o território. Por mais que a predominância esteja acentuada nas áreas periféricas, existem enormes porções desse tipo de ocupação nas áreas centrais, contrastando com os bairros mais nobre da metrópole. É lógico pensar que as pessoas procurem fixar suas moradias próximo aos serviços básicos, as redes de transporte e ao polo econômico fornecedor de trabalho.

Por isso se faz tão necessário compreender que, para criar diretrizes para um novo Plano Diretor Estratégico é preciso legitimar as características que levaram ao atual resultado do desenvolvimento urbano. Entender o processo não como um novo desenho das configurações de mobilidade, infraestrutura e moradia social e sim como um conjunto de propostas interdisciplinares, que excedem a escala do planejador urbano e atingem as esferas sociais, econômicas, políticas, sanitária e

de proteção do patrimônio e do meio ambiente.

Mesmo um plano consistente quando a importância da coparticipação do poder público e privado, sua lógica de trazer moradia social para as áreas valorosas incomoda pelo preconceito que existe por parte da vizinhança que vê essa solução como desvalorização imobiliária. Inclusive a dificuldade aumenta pelo fato que destinar o uso social à esses locais desocupados diminui as possibilidades de aproveitamento do solo urbano por parte do proprietário, afetando diretamente no valor do imóvel no mercado imobiliário. (CYMBALISTA, NAKANO e ROLNIK, 2013).

Um dos desdobramentos provenientes dessa pressão que o mercado e a população dos bairros nobres exercem sobre as áreas urbanas foi a retirada de um terreno na Vila Leopoldina do Plano Diretor. Os moradores vizinhos a esses tipos de locais em que o plano destinava espaços para a habitação social e difusão do comércio, se mobilizaram contra a política alegando a desvalorização da terra. Segundo as próprias palavras de Nabil Bonduki, “não há motivo para as mudanças a não ser o preconceito”⁶.

⁶ BENDINELLI, Talita. “Casa popular em áreas nobres, não!”. El País, São Paulo. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/02/politica/1427938647_756022.html. Acesso em junho 2017.



Figura 19. A direita, terreno subutilizado na Vila Leopoldina em São Paulo, vizinho à prédio nobre. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/02/politica/1427938647_756022.html. Acesso em junho 2017.

3. Ocupando o centro de Juiz de Fora

3.1. Origem e processos de urbanização.

Ao descrevermos as origens de Juiz de Fora, fundada em 1865, nos deparamos com a construção do Caminho Novo visando encurtar a viagem antes realizada através do Caminho Velho (Figura 20), datada do início do século XVIII, que tinha por objetivo ligar as cidades mineiras importantes na extração do ouro ao Rio de Janeiro. Sendo Juiz de Fora uma das cidades por onde a nova estrada passava, passou a receber maior circulação de pessoas, bem como a fixação de pequenos povoados com o surgimento de armazéns e hospedarias. Sobre esse processo, Botti (1994, p.19) assinala:

A atual cidade de Juiz de Fora teve sua origem em povoados agrícolas às margens do Rio Paraibuna, situados ao longo do traçado do Caminho Novo. [...] Entre os povoados que aí se desenvolveram, o primeiro de que se tem notícia é o povoado do Morro da Boiada, dedicado à proteção de Sto. Antônio de Pádua. Juiz de Fora chamou-se, originalmente Sto. Antônio do Morro da Boiada do Paraibuna [...], conhecida como Arraial de Sto Antônio do Paraibuna. (BOTTI, 1994, p. 19)



Figura 20. No mapa, a representação do Caminho Velho e do Caminho Novo, respectivamente em vermelho e amarelo. Disponível em: http://www.tiradentes.net/home.php?valor=Estrada&tipo_pag=estradaareal . Acesso em Junho 2017.

A cidade se destacou como principal núcleo urbano da Zona da Mata Mineira pela produção e exportação de café. A atividade cafeeira relevante em um período onde a extração do ouro era a principal fonte de acúmulo de capital, proporcionou o crescimento da economia local, transferindo os “recursos gerados na economia e evidenciando as articulações entre os investimentos do capital agrário e o processo de expansão capitalista.” (PIRES, 1993, p. 4).

Com a concentração de capital advinda da produção de café, houve o incentivo entre

as décadas de 1890 e 1930 no investimento à industrialização regional. Entretanto, alguns autores ressaltam a localização geográfica da cidade entre os principais eixos de transporte do país o fator primordial para o seu desenvolvimento econômico e industrial. Sobre a importância da estrada União Indústria construída e projetada pela Cia. União & Indústria e de propriedade do cafeicultor Mariano Procópio Ferreira Lage, Giroletti (1976) destaca:

A maior concentração e acumulação de capital, formada pelo desenvolvimento da cafeicultura, em Juiz de Fora se deve a formação de um entreposto comercial resultante do concurso da Rodovia União e Indústria. Essa concentração se refletirá no crescimento da cidade, na diversificação da economia e no processo de crescimento da industrialização local. (GIROLETTI, 1976, p. 36-37)

Uma vez que todo o café produzido na Zona da Mata era exportado de Juiz de Fora para o Rio de Janeiro através da Rodovia criada, permitiu-se que a cidade se transformasse em um centro comercial. Segundo Giroletti, conseqüente a isso a população aumentou (população essa avolumada pelos imigrantes que vieram, a priori, como mão-de-obra para a construção da União Indústria), dinamizando os fluxos do mercado interno e refletindo no crescimento econômico. Bastos (2000, p. 2-3, abud) ressalta quando a importância dos imigrantes - principalmente alemães - no desenvolvimento do mercado industrial e na urbanização da cidade.

A chegada da ferrovia por intermédio da construção da Estrada de Ferro D. Pedro II e o pioneirismo hidroelétrico quanto a construção da Usina de Marmelos Zero, pelo fundador da Cia. Mineira de Eletricidade, Bernardo Mascarenhas, foram fundamentais para os investimentos nos primeiros equipamentos de infraestrutura fomentando ainda mais as atividades culturais já realizadas na cidade.

Suas características de cidade moderna Industrial, com destaque para as companhias dos ramos alimentício e têxtil, lhe proporcionou o apelido de *Manchester Mineira*. O histórico na produção de café associado a localização privilegiada com a presença das principais vias de transporte e acesso, além da instalação dos imigrantes vindos de regiões europeias como Itália e Alemanha, culminaram para o seu desenvolvimento industrial e, conseqüentemente, urbano.

Quanto às primeiras formas de urbanização na cidade, temos a presença do Rio

Paraibuna como fator primordial no direcionamento da expansão de Juiz de Fora. Acompanhando as importantes Rodovia União Indústria e a Estrada de Ferro D. Pedro II mencionadas, a presença do curso de água contribuiu para que a população se instalasse em suas margens, sendo inegável a importância dessa maneira de ocupação na composição da paisagem e nos problemas urbanos nos dias de hoje.

Não só como elemento natural principal no arranjo do tecido central, o Rio Paraibuna ainda é um dos principais eixos de desenvolvimento da cidade. Com base nos estudos feitos por Kevin Lynch (1960), onde o mesmo aponta as diferentes percepções que apresentamos da cidade e de suas partes constituintes, o Rio se classificaria como elemento *limite*, não só no sentido de barreira física, mas como direcionador, assim como os *caminhos* também classificados pelo autor. Ademais, o caráter de ocupação radial inicial privilegiou o relevo mais favorável, fazendo com que a expansão urbana sem planejamento começasse a atingir encostas. Já no eixo longitudinal, o afluente atua ainda, segundo as definições de Lynch, como segregador, consequência do surgimento dos assentamentos irregulares ao longo da Zona Norte, atual vetor de crescimento da cidade.



Figura 21. Vista aérea parcial da Juiz de Fora com destaque para o Rio Paraibuna demarcado em azul, que junto a linha férrea são dois importantes limites físicos da expansão urbana central e das áreas periféricas. Disponível em: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=775400>. Adaptada pelo Autor. Acesso em junho 2017.

Ao longo dos anos, a intensa urbanização, o descarte de efluentes poluidores tornaram o Paraibuna um rio sujo desvalorizando a proximidade de suas margens desvalorizada para habitação somada a algumas intervenções em função do crescimento da população, como a modificação do Córrego Independência, que permitiram uma expansão mais radial da malha urbana, contrapondo a forma linear original “resultado da topografia natural que restringe o crescimento, ou o resultado de uma espinha de transportes” (SPREIRFEGEN, 1973 apud PDDU, 2004).

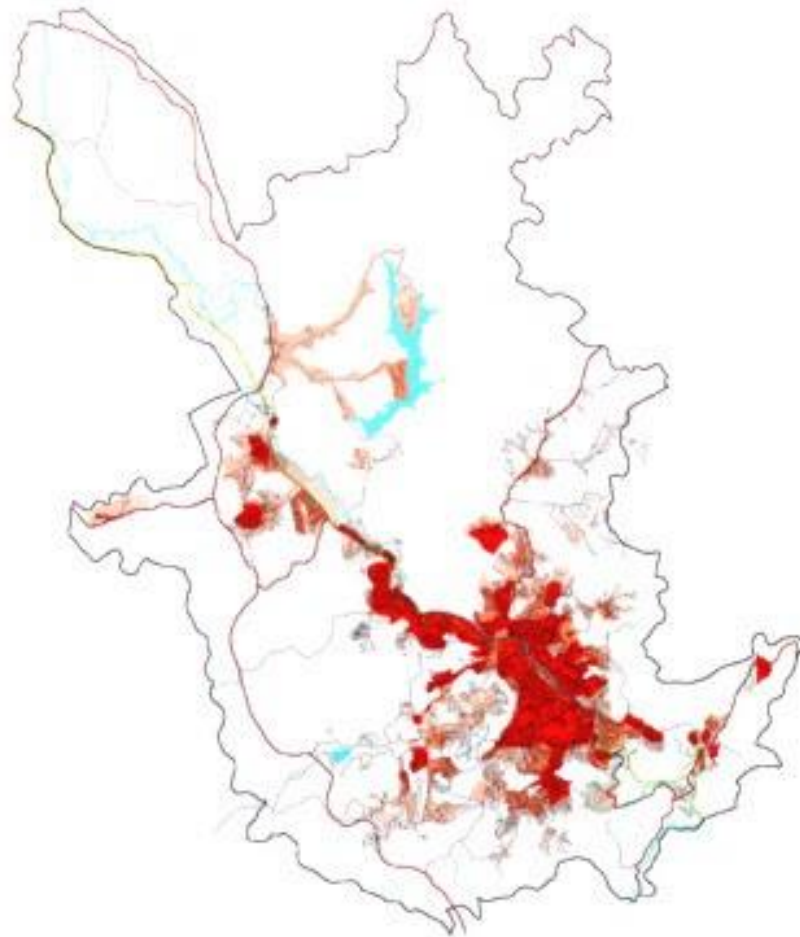


Figura 22. Mapa de Juiz de Fora correspondente a evolução da malha urbana. A área mais escura representa o núcleo inicial e a mais clara o processo atualmente. Disponível em: <http://urbarquitectura.blogspot.com.br/2007/09/desafio-da-mudana-da-matriz-de.html>. Acesso em junho 2017.

Inclusive, são as obras referentes a canalização do córrego afluente do Rio Paraibuna que permitiram a abertura da Avenida Independência (atual Av. Itamar Franco) na metade do século XX. Junto à outras duas avenidas das mais importantes de Juiz de Fora, constituem um traçado triangular que caracteriza até os dias de hoje o núcleo principal do centro urbano. São essas avenidas: Avenida Rio Branco, primeira rua da cidade e principal eixo de formação e expansão da cidade no sentido Norte/Sul, e a Avenida Francisco Bernardino, datada do final do século XIX e paralela ao traçado da Estrada de Ferro. Nesse desenho da área central ainda destaca-se a Avenida Getúlio Vargas, com características de forte adensamento e que abriga ou direciona aos principais perímetros do patrimônio histórico e cultural formador da malha urbana juizforana (JUNQUEIRA, 2006 p.8), como Banco Central, Centro Cultural Bernardo Mascarenhas (antiga Cia Têxtil Bernardo Mascarenhas), Praça da Estação entre

outros.



Figura 23. No mapa, destaque em vermelho para o desenho das avenidas que compõem o triângulo central principal. Já em verde e azul, dois limites físicos importantes: Morro do Cristo e Rio Paraibuna, respectivamente. Adaptado pelo autor. Disponível em: Google Maps.

Hoje, Juiz de Fora apresenta uma estimativa de 555 mil habitantes (IBGE, 2015) e é classificada como uma cidade de porte médio. Ainda que houvessem alguns antecedentes que buscaram aplicar as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, só em 1995 que a prefeitura mobilizou um grupo de profissionais para a elaboração do PDDU/JF⁷ apresentando-se como “um importante instrumento para a busca desses objetivos na medida em que é o documento norteador das políticas e ações destinadas a promover o desenvolvimento equilibrado do município” (PDDU, 2004, p. 15), com ênfase na área central. O interessante ao destacar esse plano foi sua contribuição na criação de um sistema de planejamento, junto ao IPPLAN⁸, que permitiu a integração de diversos ramos da gestão municipal, exigindo assim o envolvimento multidisciplinar de diversos profissionais.

Paralelamente a elaboração do PDDU, em 1997 foi produzido o Plano Estratégico de Juiz de Fora (Plano JF), com um olhar diferenciado sobre a gestão urbana e que

⁷ Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU Juiz de Fora Sempre, aprovado pela Lei 9.811 de 27 de Junho de 2000.

⁸ Instituto de Pesquisa e Planejamento, órgão de planejamento da prefeitura do município.

também volta suas aplicações para a Região Centro, uma vez que o contexto brasileiro das cidades de médio porte pretendia abrir as fronteiras dos Municípios para a globalização, seguindo os padrões das grandes metrópoles. É dessa lógica marcada pelo investimento do mercado fundiário e imobiliário que define-se um eixo de crescimento segregador atribuindo a direção Norte como lugar das classes mais baixas da sociedade.

Mesmo com a preocupação de ambos os planos em recuperar o perímetro os vazios urbanos e solucionar as questões de moradia e supervalorização mercadológica do solo, a deficiência na aplicação das leis não livrou o município da expansão em tentáculos, de maneira que “várias localidades foram surgindo ao longo dos anos sempre mantendo vínculo direto com o centro histórico consolidado, mas nem sempre estabelecendo relações de vizinhança entre si”. (TEIXEIRA, 2010, p. 71).

Concomitante ao vetor de crescimento irregular e precário da direção Norte, a cidade assistia ao crescimento da Região Sul da cidade com investimento em novos projetos urbanos voltados para o surgimento de novas centralidades e novos espaços de morar para as classes privilegiadas, na maioria das vezes apoiadas a parceria público-privada. Sem um estudo de impacto no entorno pré-existente, o caráter dessas incorporações transformou a paisagem urbana de Juiz de Fora aos moldes interesse do setor privado.

Podemos observar essa dinâmica ao nos deparamos com o adensamento vertical que acomete a Avenida Rio Branco e Avenida Itamar Franco, ou no novo perfil que a Cidade Alta apresenta após as interferências da construção do Shopping Center Independência Shopping, apropriação privada da curva do Lacet e formação de uma tipologia de núcleo residencial que desconsidera a presença das comunidades anteriores, a exemplo do Bairro Dom Bosco.



Figura 24. Vista aérea do Independência Shopping e bairros do entorno. Nota-se a verticalização e expansão de prédios residenciais de classe média e alta desconsiderando a presença da comunidade. Disponível em: <http://teoriadageografia2014.blogspot.com.br/>. Acesso em junho 2017.

3.2. Morar x Habitar: Uma nova visão para a HIS em Juiz de Fora.

Após verificarmos um pouco do processo de urbanização da cidade até os dias de hoje nos deparamos com uma dinâmica em termos de habitação que vem seguindo um padrão encontrado na maioria das cidades brasileiras. O inchamento dos centros urbanos desprovido de planejamento e projetos de infraestrutura deixaram o arranjo da malha citadina a mercê do mercado imobiliário e das políticas privadas que o acompanham.

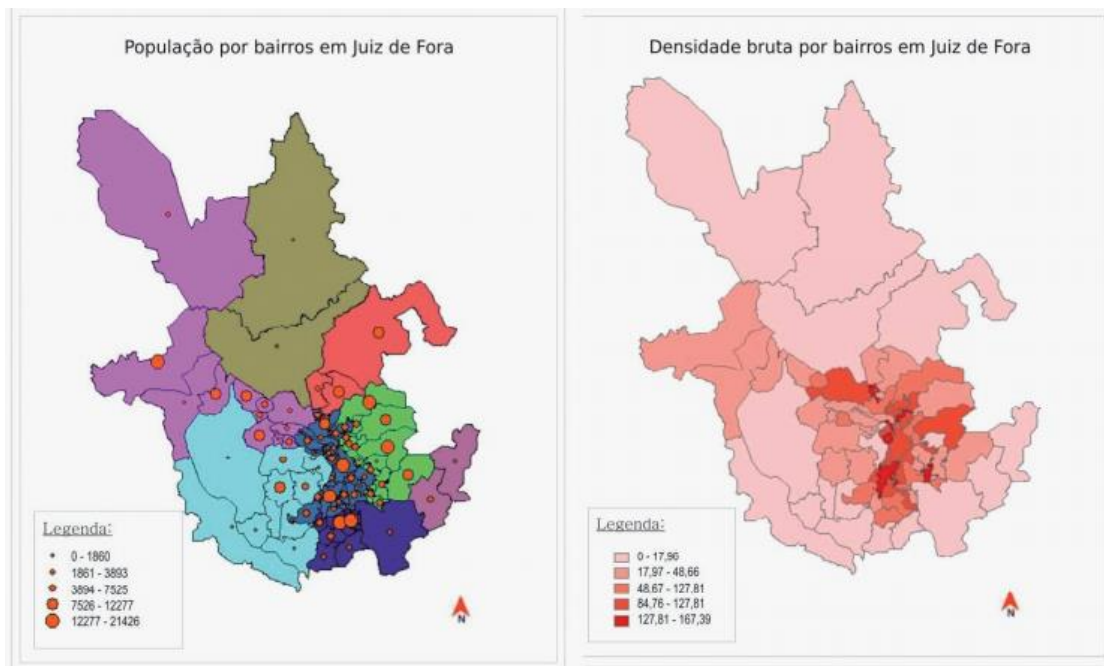


Figura 25. População e Densidade bruta por bairros em Juiz de fora. Disponível em: NuGea, 2012.

Vimos anteriormente que a área central de Juiz de Fora e seu viés comercial exerceram e ainda exercem um importante papel no zoneamento da cidade e consequentemente no seu desenvolvimento territorial. Sua paisagem atual é um misto de elementos físicos e históricos: o seu passado industrial e progressista, com arquiteturas imponentes e demonstradoras das influências dos imigrantes europeus; o adensamento do solo urbano com a verticalização de prédios residenciais e comerciais; a oferta dos principais serviços que uma sociedade desse porte demanda; infraestrutura consolidada quanto a vias, transporte coletivo, equipamentos urbanos, áreas de lazer, e oferta de empregos; vazios urbanos em potencial que são cada dia mais valorizados na prática da especulação.

Ao ampliar nosso horizonte e considerando os eixos norte e sul, testemunhamos o crescimento desordenado em ambas direções, com o constante adensamento dos bairros vizinhos ao centro se dando de duas maneiras no setor sul: a primeira caracterizada pelas construções destinadas a classe média e alta assistidas pela transposição dos principais sistemas de serviços e dos equipamentos necessários para o estilo de vida dessa camada da população e criando novas centralidades; já a segunda, confere aos assentamentos irregulares nos morros e encostas adjacentes, que permanecem nesses locais para usufruir dos benefícios que esse padrão de

expansão oferece, ainda que através da gentrificação estejam sendo expulsos.

Direcionando o olhar para a zona Norte, nos deparamos com construções mais modestas, com o gabarito bem menor se comparado ao do centro e região sul, e maior concentração de indústrias. O adensamento sem dúvidas é menor, mesmo nos últimos anos em que o bairro Benfica vem se consolidando como bairro independente. É nessa zona que se alocam a maioria dos bairros habitados pelas classes mais baixas, alguns conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida e as construções irregulares ao longo da linha férrea, Rio Paraibuna e BR-040. Sem espaços nas áreas centrais, a população recorre a esses locais mais afastados, desabastecido de condições de moradia e urbanísticas, mercado de trabalho e mobilidade deficiente.

Ainda que fiquem em segundo plano quanto às metas de crescimento da cidade, as regiões Leste e Oeste representam uma parcela extremamente significativa quanto a composição da malha urbana. A primeira caracteriza por uma ocupação adensada e antiga, superada apenas pela região central e é onde se encontram as maiores áreas de risco e número de habitações irregulares. Já a região Oeste abriga o maior número de projetos do MCMV em função da quantidade de terrenos disponíveis, gerando críticas relevantes quanto a priorização de imóveis vazios e não de reformas a construções já pré-existentes.

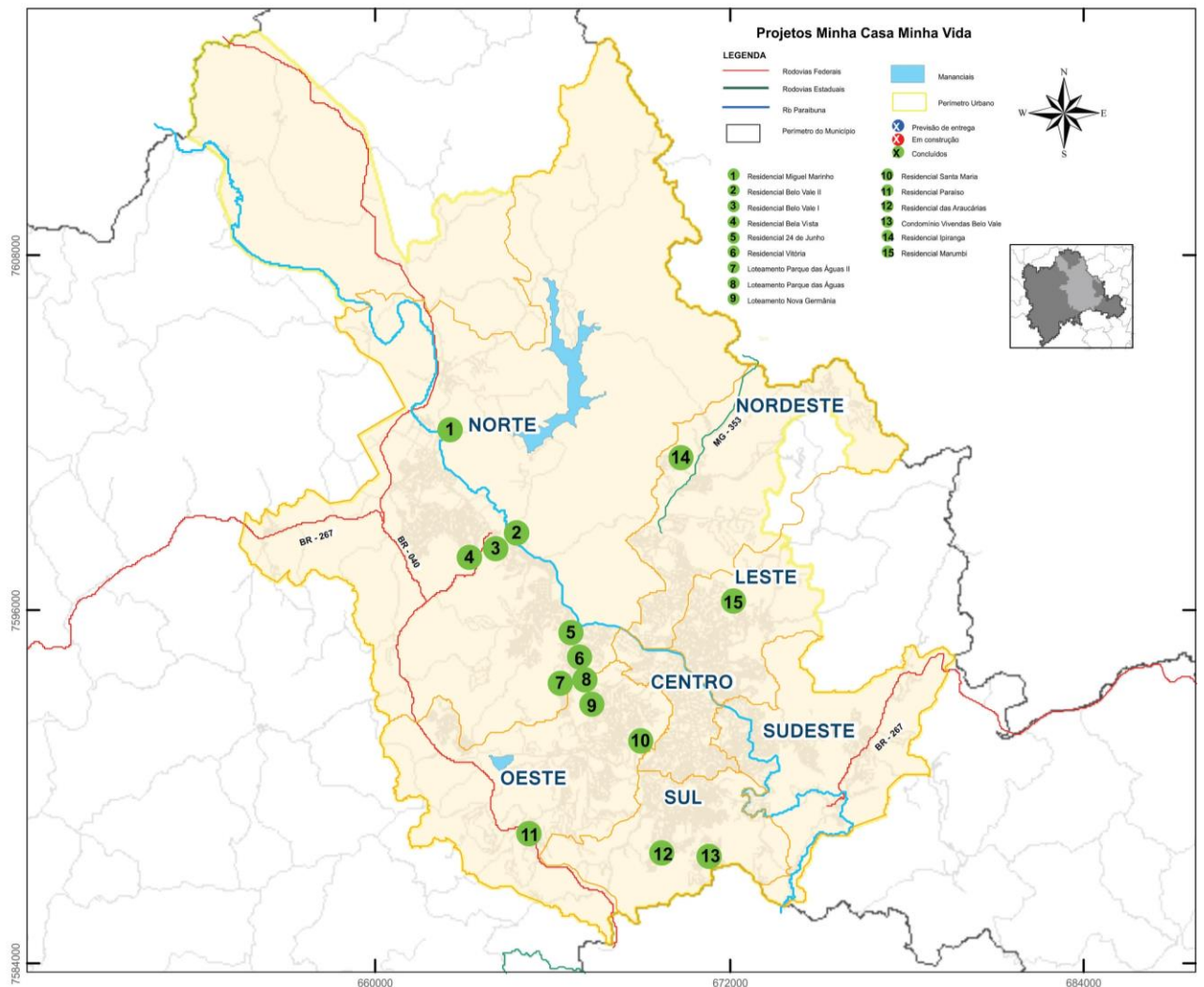


Figura 26. Mapa com a localização dos projetos de habitação de interesse social do PMCMV - Faixa 1 em Juiz de Fora. Adaptado pela autora. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/habitacao/pmcmv/arquivos/2016/regiao_planejamento_final.pdf. Acesso em junho 2017.

Na verdade, os empreendimentos destinados à habitação popular, de maneira geral, estão espalhados por todas regiões. Uma vez cedidos pela prefeitura, os terrenos determinados para essas construções têm em comum a falta de equipamentos básicos, de infraestrutura urbana e acesso dificultado. Essa política compete aos setores da prefeitura competentes (Secretaria de Obras, Defesa Civil) que conveniados ao Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, planeja, produz, comercializa e urbaniza as áreas específicas. Todavia, todos os projetos, independentemente da localização geográfica no município, reproduzem um entendimento superficial do termo “habitar”.

As entidades responsáveis designam a maioria das moradias pelo método de sorteio, permitindo que inscritos no PMCMV, população realocada de situação de risco e/ou loteamentos ilegais sejam misturados e rearranjados muitas vezes em locais completamente diferentes daqueles que viviam. Falta sensibilidade no que diz respeito ao envolvimento das pessoas com sua antiga vizinhança, velhas práticas cotidianas e formas de convívio, o que impede a promoção de identificação com o novo espaço de morar. Além disso, a simples promoção de casas, que na maioria dos casos não supre as demandas das diferentes tipologias familiares, sem entrar no mérito das falhas de execução, não garante o suporte necessário para viver no meio urbano capitalista. Ter acesso aos serviços básicos de saneamento, saúde, educação, lazer, fonte de renda, transporte entre outros é tão fundamental quanto ter uma edificação para morar. A moradia é construída em detrimento da concepção de um verdadeiro “lugar de habitar”.



Jorge A. Ferreira Jr.

Figura 27. Residencial Novo Triunfo, empreendimento MCMV no Bairro Barreira do Triunfo, zona norte de Juiz de Fora. Disponível em:

<http://www.panoramio.com/photo/97437458>. Acesso em junho 2017.

Dessas carências relacionadas a forma de implementação nascem problemas relacionados a depredação dos espaços coletivos que, mal planejados, tornam-se obsoletos; violência entre moradores vindos de comunidades rivais; conflitos internos motivados pelo modelo de administração dos condomínios; aumento da criminalidade e tráfico de drogas.

Considerando os principais problemas identificados na atual política de habitação social em relação às questões urbanas causados pela inserção segregativa desprovida de condições de infraestrutura e oferta de serviços, o presente trabalho, apoiado as prerrogativas em andamento na proposta do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora levanta o seguinte questionamento: Porque não requalificar as áreas centrais elevando o potencial dos seus equipamentos e suportes já existentes, podendo assim unificar os espaço de habitação com o espaço da cidade? Porque não frear a imposição da especulação imobiliária sobre os vazios urbanos enquanto nossas periferias estão inchadas em situação de calamidade. É preciso, antes de afundar-se nas problemáticas do programa gestor da edificação das casas reconhecer o modo que proporcionamos à nossa população carente os direitos à sociedade e à propriedade.

3.2. Requalificação urbana em áreas demarcadas como ZEIS e ADEs.

Testemunhamos a aplicação de instrumentos com ênfase nas questões de regulação do uso e ocupação do solo e a preocupação com os rumos do desenvolvimento na cidade ao longo dos anos, a partir da década de 90. Os anteriores PDDU/JF de 2000 e o PlanoJF, tentaram de abordar de alguma maneira todos os setores da sociedade, dos físicos aos econômicos e sociais.

As mudanças na cidade globalizada acontecem de forma acelerada, por isso a periódica revisão dos planos diretores num recorte de pelo menos 10 anos. Ao mesmo tempo que é necessário acompanhar as transformações que o processo de urbanização sofre é fundamental esperar que tanto a sociedade quanto o território absorvam as novas dinâmicas. Vimos também que as premissas básicas dos planos

tratam do direito à moradia digna e o acesso aos serviços da cidade, entretanto, o modo engessado que os órgãos responsáveis por reproduzir habitação popular apresentam inúmeros problemas de inserção e implementação. Diversos estudos apontam, a partir de análises que aprofundam no modo de vida e nas relações espaço-indivíduo dos usuários a urgência na regulamentação e aplicação dos instrumentos que permitem o acesso à terra bem localizada como um expediente para os complicadores da atual má-distribuição do solo urbano.

O sistema de provisão habitacional tendo o capital como protagonista reflete um déficit que vem se intensificando em contraponto a existência de 40.586 lotes vagos na cidade (Prefeitura de Juiz de Fora, Cadastro Imobiliário, 2012), em áreas dotadas de urbanização que poderiam ser aproveitadas a destinação de moradia, mas que pelo interesse do mercado imobiliário na região dificultam a desapropriação dos terrenos.

O Plano Diretor Participativo iniciado em 2013, revisa o PDDU/JF redefine algumas diretrizes e objetivos para estruturar o desenvolvimento urbano com um planejamento municipal integrado, tendo como principal fio condutor o Estatuto da Cidade. Seu principal diferencial é pautado no componente participativo durante todo processo, a fim de levantar e solucionar as reais demandas sociais. A proposta do trabalho se fundamenta na própria mensagem transmitida pelo plano:

O PDP deve favorecer a implantação de uma política habitacional incluyente que promova a produção de moradias em áreas infraestruturadas, conduzindo o crescimento da cidade ao longo dos eixos estruturantes e no entorno das novas centralidades onde é melhor o acesso ao transporte público e as facilidades urbanas.

Para definir a área urbana central a ser requalificada, o trabalho se respalda na intenção municipal de promover condições de mobilidade, habitabilidade e qualidade dos espaços públicos, com enfoque para os dois artigos abaixo citados no Plano Diretor Participativo:

Art. 9º São objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial e do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora:

XI - recuperar, reabilitar e requalificar a área central da cidade de modo a preservar e potencializar sua função residencial e sua atratividade comercial, de prestação de serviços e de manifestações populares em seus espaços públicos; (JUIZ DE FORA, Projeto de Lei Complementar, 2016, p. 10-11).

Art. 15. A PHIS-JF, visando compatibilizar-se com a política de desenvolvimento urbano e territorial, deverá:

XI - promover o planejamento para identificação de vazios urbanos, públicos e privados, destinados a implantação de Zona de Especial Interesse Social - ZEIS ou Áreas de Diretrizes Especiais da Habitação - ADEs Habitação, possibilitando a formação de estoque de terras necessário à implementação dos programas e projetos habitacionais; (JUIZ DE FORA, Projeto de Lei Complementar, 2016, p.13)

O Plano Diretor Participativo (2015) a partir dos mapas dos Anexos 11 e 12 (Figura 28 e 29) a seguir, identifica as áreas em que serão implementadas tais ADEs Habitação de Interesse Social e ZEIS. Ainda que ambas dediquem às questões de moradia social, faz-se necessário entender a diferença entre elas a partir de suas definições. As Áreas de Diretrizes Especiais de Habitação de Interesse Social, segundo o PDP são:

Art. 85. As Áreas de Diretrizes Especiais de Habitação de Interesse Social - ADEs Habitação de Interesse Social, representadas no Anexo 11, são porções do território que contém uma ou mais Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS e suas áreas adjacentes, ocupadas ou não, conformando espaços que guardam características sociais, físicas e infraestruturais relativamente semelhantes e são cenários de relações de vizinhança e proximidade. (JUIZ DE FORA, Projeto de Lei Complementar, 2016, p. 44)

Já as Zonas Especiais de Interesse Social se estabelecem como:

Art. 108. As Zonas Especial de Interesse Social - ZEIS, representadas no Anexo 12, são porções do território caracterizadas pela presença de assentamentos de urbanização precária, ocupadas por população predominantemente de baixa renda, socialmente vulnerável, com baixos índices de desenvolvimento humano, com presença ou não de riscos geológicos e de inundação, necessitando de disciplina particularizada de uso e ocupação do solo, objetivando sua requalificação urbanística e/ou sua regularização fundiária de interesse social. (JUIZ DE FORA, Projeto de Lei Complementar, 2016, p.53)

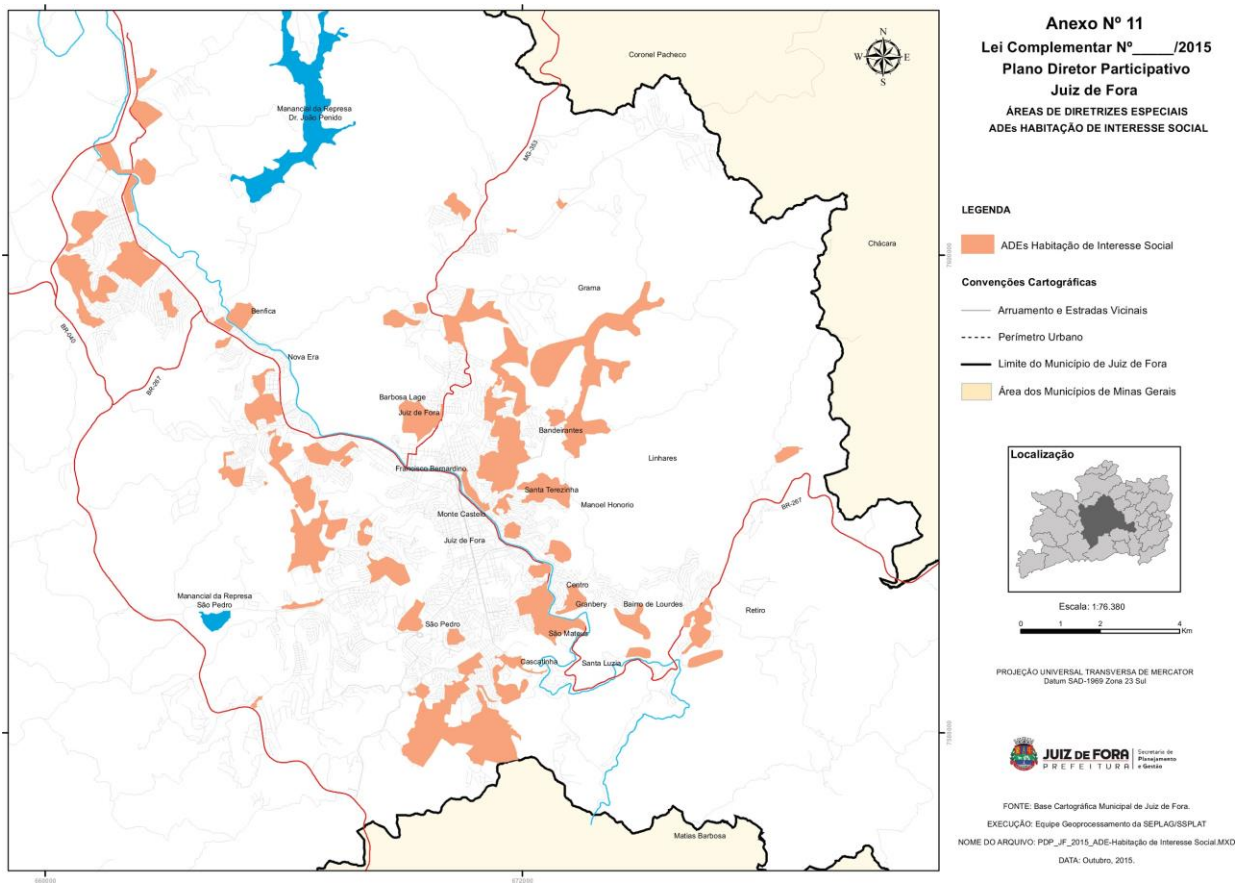


Figura 28. Mapa do Anexo 11 que identifica as Áreas de Diretrizes Especiais para Habitação de Interesse Social. Disponível em: <http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/>. Acesso em junho 2017.

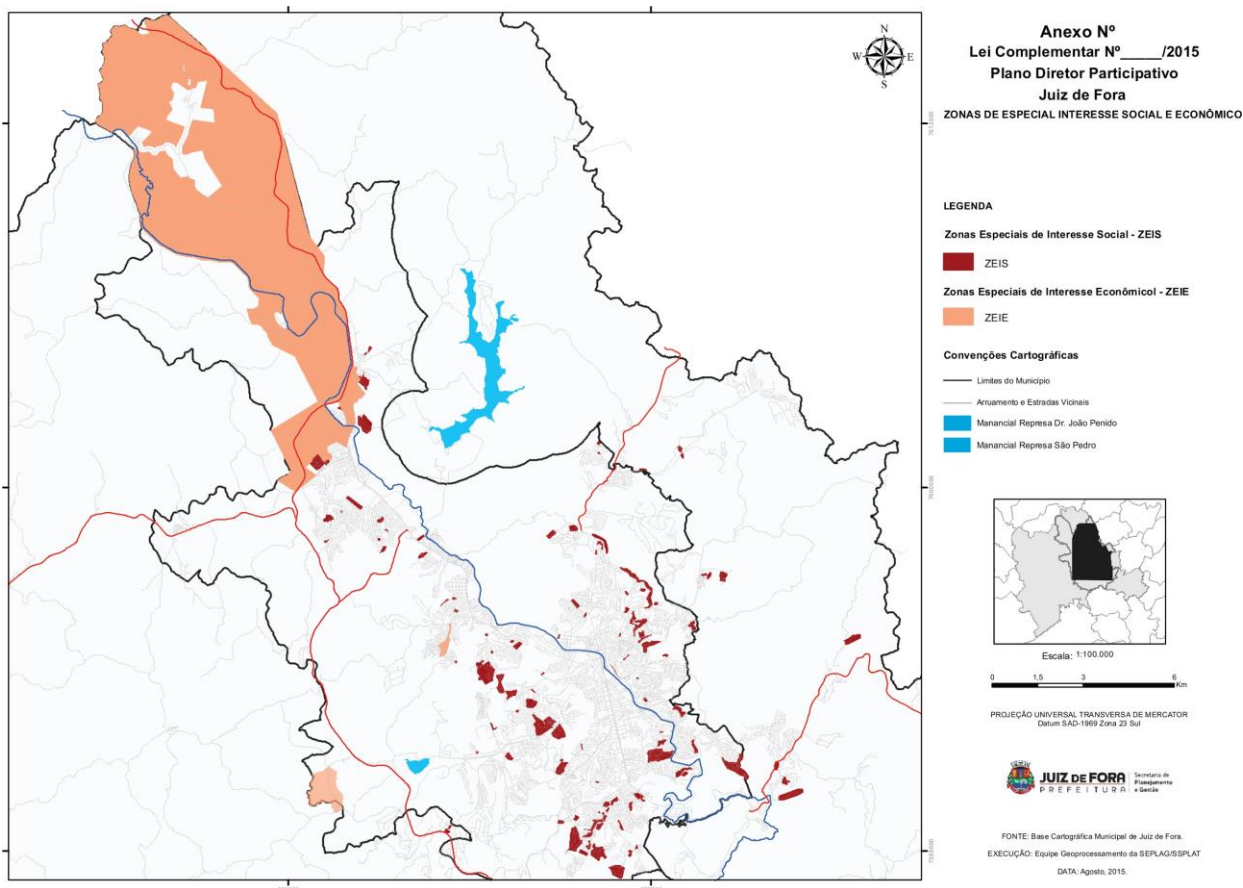


Figura 29. Mapa do Anexo 12 que identifica as Zonas Especiais de Interesse Social. Disponível em: <http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/>. Acesso em junho 2017.

Nota-se na segunda imagem, que na área estabelecida como centro urbano da cidade é praticamente nulo o território destinado a promover habitação. Apesar disso, as porções de adjacentes a essas ZEIS possuem dimensões consideráveis abrangendo localidades infraestruturadas que exigiram um projeto de reestruturação qualitativa tendo em vista a qualidade de vida e suporte para atender o novo perfil de usuário que ali se instalaria.

A requalificação deste perímetro traz benefícios para os diferentes grupos de forma democrática. Para o poder público, garante o acesso a propriedade em espaços já previamente equipados e intensifica o desenvolvimento econômico na região; para o mercado valoriza as áreas quanto a qualidade e pluralidade do ambiente em que estão inseridas não priorizando o sentido capitalista e sim a diversidade de apropriações; e por último e mais significativo, propicia a população de baixa renda moradia digna, participação nas atividades urbanas, mobilidade, independência e minimiza a desigualdade social refletida na segregação espacial de classes.

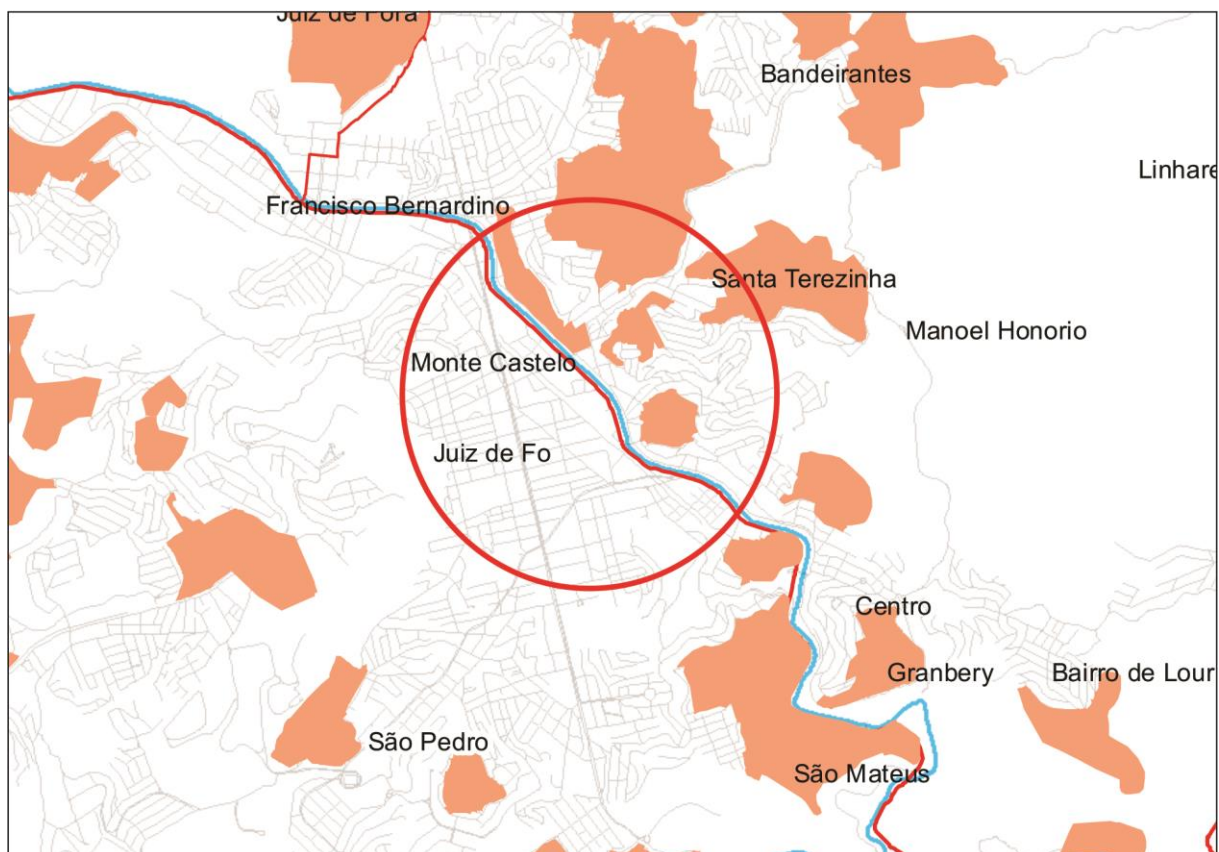


Figura 30. Recorte no mapa do Anexo 11 com área circundada em vermelho que apresenta relevância para projetos de requalificação urbana central. Disponível em: <http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/>. Acesso em junho 2017. Adaptado pelo autor.

Em uma cidade de médio porte, globalizada e controlada pela movimentação do capital sugerir esse tipo de planejamento urbano que estimula a promoção de habitação social nos centros, não é tarefa fácil, principalmente pelo poder dado às construtoras que nos programas habitacionais de hoje estabelecem onde e como construir. Todavia, se continuarmos a reproduzir essas velhas práticas detendo garantias legais que nos permitem modificar o panorama do processo de urbanização das cidades marcado pela segregação social, nunca atingiremos espaços igualitários. A perspectiva para o futuro é obscura, onde as classes mais abastadas se fecham em condomínios cada vez mais independentes da gestão municipal enquanto os pobres continuam desassistidos nas periferias longe de todas as possibilidades oferecidas. A cidade do futuro não deve ser a imagem em resumo de quem a detém não quer usá-la e os que não podem não a possuírem.

Conclusão

É nítida a desigualdade social em todas as estruturas do Brasil, principalmente nas relações sociais, de moradia e acesso a serviços. Muito dessa segregação físico-social se deve a má distribuição de renda e restrição participativa da classe trabalhadora nas decisões que definem os rumos de um crescimento urbano sustentável e de qualidade. A maneira que as políticas urbanas vêm sendo empregadas ao longo dos anos só imprime o quanto a falta de planejamento e investimento em infraestrutura básica enferrujam a engrenagem do sistema que rege a expansão dos territórios.

O grande desafio dos dias de hoje é conciliar desenvolvimento econômico e garantia dos direitos constitucionais a todo e qualquer cidadão. Em um país onde as cidades de médio e grande porte são controladas pelo capital e uso especulativo da terra, torna-se cada vez mais difícil cumprir a função social da propriedade. Os programas habitacionais repetem as mesmas práticas, alocando os conjuntos nas áreas periféricas sem infraestrutura, equipamentos de suporte e mobilidade dificultada, além de desconsiderando sem levar em consideração os conflitos gerados pela interação de pessoas com vivências completamente distintas. Assim, criam-se padrões de espaços da pobreza, condomínios cada vez mais fechados e independentes para ricos e uma área central subutilizada, repleta de vazios urbanos.

A ideia de trazer para as áreas centrais habitação popular acompanhada de um projeto de requalificação urbana garante o direito à moradia otimizando o potencial da infraestrutura já existente, facilitando os deslocamentos e diversificando a ocupação. Mais do que planejar novas diretrizes é essencial identificar as áreas pré-existentes para que a promoção de moradia caminhe junto as situações de regularização fundiária, bem como enfrentar os problemas de acordo com a peculiaridade de cada lugar.

Lidar com cidades consolidadas, com problemas reais, exige muito mais do que

simplesmente um novo desenho de ruas traçado pelo urbanista ou ações pontuais de revitalização. Muitas reformas ao longo dos anos se mostraram falhas devido à omissão da necessidade de um planejamento multidisciplinar que leve em consideração a realidade especulativa que move as dinâmicas na sociedade atual. Por essa razão a extrema importância dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade são fundamentais para auxiliar o poder público na oferta à terra bem localizada

Juiz de Fora réplica os distúrbios das cidades globalizadas que tiveram uma expansão urbana descomedida. Entretanto, a elaboração do Plano Diretor Participativo, se realizado da forma que propõe tem tudo para contribuir em qualidade urbana conectando as políticas públicas sociais com a organização dos espaços. Dotado de um centro amplo e equipado, o município possui inúmeros insumos para combater os vazios urbanos ocasionados pelo uso e ocupação do solo discriminado e cumprir a função social da propriedade utilizando os espaços da cidade pré-existentes; Ainda há tempo.

Bibliografia

ABREU, Maurício de Almeida. **Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro**. 1994.

AMARAL JUNIOR, Adilson Luiz. **A forma urbana da centralidade: o caso do bairro Alto dos Passos em Juiz de Fora**. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2008. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp103425.pdf>>. Acesso em Julho 2017.

AMARAL, Sabrina Ferreti; COSTA, Maria de Lourdes Pinto Machado. **Planejamento Projetos Urbanos e Políticas Urbanas no processo de reestruturação do espaço em Juiz de Fora, MG**. XIV ENTAC - Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - 29 a 31 de Outubro 2012, p. 410 a 418, Juiz de Fora.

ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2002, 3ª Edição.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2011, 5ª Edição.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p.70-104, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.

BRASIL. **Ministério das Cidades**. Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos, 2004.

BRASIL, Camila C. G.; COLCHETE FILHO, Antônio F. **O Rio Paraibuna e a ocupação do tecido urbano em Juiz de Fora/MG**. XIV ENTAC - Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - 29 a 31 de Outubro 2012, Juiz de Fora.

BRUNA, Paulo. **Habitação Social no Brasil**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000100317#B05>. Acesso em: 20 de Abril 2017.

CASSAB, Clarice; PINTO, Mariana Barbosa. **O lugar dos pobres na cidade de Juiz de Fora**. O programa MCMV e os novos padrões de espacialização da pobreza em JF. Revista de Geografia, v.3, n.1, p. 1-7, 2013. Disponível em: <www.ufjf.br/revistageografa>. Acesso em Julho 2017.

CESAR, Cláudia V. **Um panorama dos programas habitacionais no município de Juiz de Fora**. Colóquio do Núcleo de Pesquisa Geografia, Espaço e Ação. Universidade Federal de Juiz de Fora.

CIDADES (MINISTÉRIO DAS CIDADES). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Confea, 2004.

CYMBALISTA, Renato; NAKAMO, Kazuo; ROLNIK, Raquel. **Solo urbano e habitação de interesse social: A questão fundiária na política habitacional e urbana do país**. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/solo-urbano-e-his-rolnik-nakano-cymbalista.pdf>>. Acesso em: 02 de Junho 2017.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena. **Legalização das Favelas: Qual é o problema de Belo Horizonte?**, 2010.

JUNIOR, Luis Paulo. **A história do BNH. Banco Nacional de Habitação**. Disponível em: <<http://www.resimob.com.br/a-historia-do-bnh-banco-nacional-de-habitacao/>>. Acesso em: 20 de Abril 2017.

JUNQUEIRA, Patrícia Thomé. **De Cidade à centralidade: A formação dos centros e o processo de descentralização nas cidades de médio porte**. Estudo de caso: Juiz de Fora. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Curso de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

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

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **BNH: outras perspectivas**. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20perspectiva.pdf>>. Acesso em: 15 de Junho 2017.

MELLO, Neli Aparecida. **Políticas públicas e consumo do meio ambiente urbano. In Brasília: controvérsias ambientais**. GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos e PAVIANI, Aldo (Orgs.). Brasília: Editora UnB, 2003, p.217-240.

MENDES, José Teles. O Plano Agache: Propostas para uma Cidade-Jardim Desigual. **Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais** - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p.116-127, Dezembro. 2012. Semestral. Disponível em: <<http://www.habitus.ifcs.ufrj.br/>>. Acesso em 21 de Julho 2017.

OLIVEIRA, Miriam Monteiro. **Plano Estratégico e Diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares?** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

ONGARO, Daniella Fonseca Zanotti. **Lugar e violência na habitação de interesse social: estudo de caso em Juiz de Fora/MG**. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído). Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Ambiente Construído da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Cartilha com as estratégias ilustradas**. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/GEST%C3%83O2-smdu-zoneamento_ilustrado_cartilha-1.pdf>. Acesso em 26 de Abril 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Plano Diretor de desenvolvimento**

urbano de Juiz de Fora. Juiz de Fora, Funalfa Edições, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Projeto de Lei Complementar.** 2013. Disponível em: <http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/mensagem_plano_diretor_participativo.pdf>. Acesso em 20 de Junho 2017.

PIRES, Anderson José. **Capital agrário, investimento e crise na cafeicultura.** Dissertação (Mestre em Ciências Humanas e Filosofia) - Curso de pós-graduação na Universidade Federal Fluminense, 1993.

REIS, Dila. **Criado o Banco Nacional da Habitação (BNH).** Disponível em: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br>>. Acesso em: 02 de Maio 2017.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n2/05.pdf>>. Acesso em: 14 de Junho 2017.

REZENDE, Vera F. Planos e regulação urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In: **Cidade: Histórias e Desafios.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 257-281.

ROMAGNOLI, Alexandre J. **O programa “minha casa, minha vida”: continuidades, inovações e retrocessos** In: Temas de Administração Pública. Edição Especial, 2012, v. 4, n. 7. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigoalexandreromagnoli.pdf>>. Acesso em 22 de Julho 2017.

ROLNIK, Raquel. **10 anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo.** Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em 29 de Julho 2017.

RUCHAUD, Guilherme. **A Reforma Urbana de Pereira Passos no Rio de Janeiro.** A relação entre as reformas ocorridas no Rio entre 1903 e 1906 e o processo de

crescimento desigual da cidade. 2011. Disponível em: <<http://portalarquitetonico.com.br/a-reforma-urbana-de-pereira-passos-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em 21 de Julho 2017.

TEIXEIRA, T. L. A. **Reinserção de Vazios Urbanos: Diretrizes para a política urbana municipal em cidades médias e sua aplicação em Juiz de Fora**. Dissertação de Mestrado, PPGAU/UFF, Niterói, 2010.

SABOYA, Renato. **O que é Plano Diretor?** Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/06/o-que-e-plano-diretor/>>. Acesso em: 7 Junho. 2017.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2ªed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP e Lincoln Institute, 2001.