



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA E MORADIA

Uma Abordagem Sobre a Função Social dos Imóveis Ociosos da
Área Central de Vitória (ES)

Dissertação de Mestrado
Naomy Cristine Penha Rosa

Orientadora:
Prof.^a Dr.^a Martha Machado Campos

2024

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

R788o Rosa, Naomy, 1995-
Ociosidade Imobiliária e Moradia : Uma Abordagem Sobre
a Função Social dos Imóveis Ociosos da Área Central de Vitória (ES)
/ Naomy Rosa. - 2024.
267 f. : il.

Orientadora: Martha Machado Campos.
Tese (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) -
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes.

1. Política Habitacional. 2. Habitação Popular. 3. Centros
Históricos. I. Machado Campos, Martha. II. Universidade Federal
do Espírito Santo. Centro de Artes. III. Título.

CDU: 72

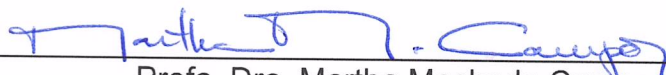
NAOMY CRISTINE PENHA ROSA

“OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA E MORADIA: UMA ABORDAGEM SOBRE A
FUNÇÃO SOCIAL DOS IMÓVEIS OCIOSOS DA ÁREA CENTRAL DE
VITÓRIA (ES)”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito
Santo, como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em
Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em 07 de março de 2024.

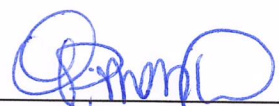
Comissão Examinadora



Profa. Dra. Martha Machado Campos
(orientadora – PPGAU/UFES)



Profa. Dra. Clara Luiza Miranda
(membro interno – PPGAU/UFES)



Profa. Dra. Viviane Lima Pimentel
(membro externo – FAESA)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

NAOMY CRISTINE PENHA ROSA

OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA E MORADIA

Uma Abordagem Sobre a Função Social dos Imóveis Ociosos da Área Central de
Vitória (ES)

VITÓRIA

2024

NAOMY CRISTINE PENHA ROSA

OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA E MORADIA

Uma Abordagem Sobre a Função Social dos Imóveis Ociosos da Área Central de
Vitória (ES)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, do Centro de Artes, da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGAU/UFES), como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Martha Machado Campos.

VITÓRIA

2024

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão a todas as pessoas que contribuíram de maneira significativa para a realização desta dissertação. Primeiramente, agradeço à minha orientadora, Professora Martha, pelo seu apoio incansável, orientação precisa e paciência ao longo de todo o processo. Seu conhecimento e dedicação foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

À Professora Clara, também sou imensamente grata por seu apoio constante, valiosos conselhos e incentivo ao longo desta jornada acadêmica.

Agradeço também ao PPGAU/UFES, ao NAU – Núcleo de Estudos em Arquitetura e Urbanismo e à CAPES, pelo apoio financeiro e estrutural que possibilitaram a realização desta dissertação.

À minha mãe, Joelma, e à minha irmã, Nayara, dedico um especial agradecimento pelo amor incondicional, apoio moral e compreensão durante os momentos desafiadores e nos momentos nos quais não pude me fazer presente neste percurso acadêmico, meu mais sincero agradecimento.

Ao meu parceiro, Gabriel, expresso minha profunda gratidão pela paciência, compreensão e incentivo constantes. Sua presença foi fundamental para a minha motivação e equilíbrio emocional ao longo deste caminho.

Aos amigos de mestrado e também aos amigos da graduação que fiz durante meu dia a dia no NAU, expresso minha sincera gratidão. Um agradecimento especial aos amigos incríveis que fiz durante esta jornada do mestrado, Isabela e Matheus. Sua amizade e colaboração foram pilares essenciais ao longo desta jornada acadêmica, tornando-a mais enriquecedora e significativa.

Expresso profunda gratidão à divindade por sua orientação e proteção ao longo desta jornada acadêmica, agradeço a sabedoria concedida e reconheço a presença constante da espiritualidade em minha vida. Que assim seja.

Uma sociedade não pode existir sem crise habitacional, quando a maioria dos trabalhadores só tem o seu salário, ou seja, o indispensável para sua sobrevivência e reprodução; quando melhorias mecânicas deixam sem trabalho massas operárias; quando crises industriais determinam, de um lado, a existência de um forte exército de desempregados e, de outro, jogam repetidamente na rua grande massas de trabalhadores; quando o ritmo da urbanização é tanto que o ritmo das construções de habitação não a acompanha; quando enfim, o proprietário de uma casa, na sua qualidade de capitalista, tem o direito de retirar da sua casa, os aluguéis mais elevados. Em tal sociedade, a crise habitacional não é um acaso, é uma instituição necessária.

(Engels, 1872)

RESUMO

Esta dissertação aborda a discussão sobre a incorporação do componente habitacional nas políticas de revalorização das áreas centrais brasileiras. Inicialmente, será analisado o processo de esvaziamento das áreas centrais brasileiras, contrastando com o crescimento populacional nas periferias urbanas. A concentração de imóveis ociosos nas áreas centrais é destacada como um dos principais desafios, contribuindo para o agravamento do déficit habitacional e para a degradação física das estruturas edificadas nessas regiões. No entanto, observa-se uma reversão desse quadro em algumas cidades brasileiras, impulsionada pelo crescimento econômico e pela especulação imobiliária. Isso resulta na revalorização das áreas centrais como locais privilegiados, mas inacessíveis para a população de baixa renda, que é deslocada para moradias precárias nas periferias. Diante desse contexto, as políticas habitacionais de interesse social emergem como elementos cruciais para a revitalização das áreas centrais, porém sua produção ainda é limitada, exacerbando o déficit habitacional. A presente dissertação propõe contribuir para esse debate, analisando os processos históricos, econômicos e sociais relacionados à ocupação e ao esvaziamento das áreas centrais, além de examinar as políticas de revalorização desses espaços. Destaca-se o conceito de moradia digna, ressaltando a importância do acesso à moradia como um direito fundamental e um exercício de cidadania, com base nos conceitos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, bem como em seus instrumentos urbanísticos que visam a aplicação da função social da propriedade. Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem bibliográfica, documental e de estudo de caso, com foco na Área Central de Vitória (ES). O objetivo visa atualizar dados sobre imóveis ociosos na área central de Vitória, adaptando metodologias existentes às particularidades da realidade local. Por fim, esta pesquisa busca oferecer reflexões sobre os desafios enfrentados na aplicação de instrumentos urbanísticos existentes, especialmente considerando o contexto pós-pandemia, no qual a vacância imobiliária e o déficit habitacional podem assumir novos contornos em Vitória e em outras cidades brasileiras.

Palavras-chave: Áreas Centrais, Políticas Habitacionais, Imóveis Ociosos, Habitação de Interesse Social, Função Social da Propriedade.

ABSTRACT

This dissertation addresses the discussion on the integration of the housing component in the recent policies of revitalization of Brazilian central areas. Initially, the process of emptying Brazilian central areas will be analyzed, contrasting with the population growth in urban peripheries. The concentration of idle properties in central areas is highlighted as one of the main challenges, contributing to the worsening of the housing deficit and the physical degradation of built structures in these regions. However, there has been a recent reversal of this situation in some Brazilian cities, driven by economic growth and real estate speculation. This results in the valorization of central areas as privileged but inaccessible places for the low-income population, which is displaced to precarious housing in the peripheries. Given this context, social housing policies emerge as crucial elements for the revitalization of central areas, although their production is still limited, exacerbating the housing deficit. The dissertation proposes to contribute to this debate by analyzing the historical, economic, and social processes related to the occupation and emptying of central areas, as well as examining the policies for the valorization of these spaces. The concept of decent housing is emphasized, highlighting the importance of access to housing as a fundamental right and an exercise of citizenship, based on the principles of the Federal Constitution of 1988 and the Statute of Cities, as well as on their urbanistic instruments aimed at the application of the social function of property. Methodologically, the research adopts a bibliographic, documentary, and case study approach, focusing on the Central Area of Vitória - ES. The objective is to update data on idle properties in the central area of Vitória, adapting existing methodologies to the specificities of the local reality. Finally, this research seeks to offer reflections on the challenges faced in the application of existing urbanistic instruments, especially considering the post-pandemic context, in which real estate vacancy and housing deficit may take on new contours in Vitória and other Brazilian cities.

Keywords: Central Areas, Housing Policies, Vacant Properties, Social Housing, Social Function of Property.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Função social da propriedade, imóveis ociosos e previsão de adequação	123
Figura 2 – Vista do mangal do Campinho com a baía e o atual morro do Penedo ao fundo, em montagem de fotos (1860)	148
Figura 3 – Vitória, Baía e Maciço Central (1888).....	149
Figura 4 – Projeto do Novo Arrabalde seguindo princípios do urbanismo moderno	150
Figura 5 – (a) Aterro da Esplanada Capixaba (1960) - Paulo Bonino e (b) Centro de Vitória (2004) - Davi Protti	151
Figura 6 – (a) Evolução da mancha urbana da RMGV (1976) e (b) Ocupação em 2005, com o surgimento de subcentros ne RMGV.....	160
Figura 7 – (a) Avenida Jerônimo Monteiro (Avenida Capixaba) (1940) e (b) Avenida Princesa Isabel (197?)	164
Figura 8 – Edifício Estoril após a Reabilitação	179
Figura 9 – Edifício Pouso Real após reabilitação	180
Figura 10 – Edifício Tabajara após reabilitação.....	181
Figura 11 – Edifício Santa Cecília após reabilitação	182
Figura 12 – Edifício São José Lourenço Costa Aragão	183
Figura 13 – Edifício Getúlio Vargas (IAPÍ) ainda abandonado	185
Figura 14 – Museu Capixaba do Negro antes de sua restauração (2009)	190
Figura 15 – Mercado da Capixaba em processo de revitalização	215
Figura 16 – Imóvel B61 voltou a ter função social: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024	215
Figura 17 – Imóvel B89 voltou a ter função social: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024	216
Figura 18 – Imóvel B125 voltou a ter função social: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) Fotografia registrada em 2024	216

Figura 19 – Imóvel B223 voltou a ter função social: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024	217
Figura 20 – Imóvel B228 voltou a ter função social: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024	217
Figura 21 – Imóvel B229 voltou a ter função social: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024	217
Figura 22 – Imóvel B25 teve conversão de uso de não utilizado para subutilizado: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024.....	218
Figura 23 – Imóvel B49 teve conversão de uso de não utilizado para subutilizado: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024.....	219
Figura 24 – Imóvel B220 teve conversão de uso de Não Utilizado para Subutilizado; (a) Fotografia tirada em 2021. (b) Fotografia tirada em 2024.....	219
Figura 25 – Imóvel na Avenida Jerônimo com alto grau de degradação	224

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de UHs e orçamento deflacionado ao longo do tempo	109
Gráfico 2 – Déficit habitacional vs. domicílios vagos no Brasil em 2014	192
Gráfico 3 – Déficit habitacional vs. domicílios vagos no Espírito Santo em 2014... 192	
Gráfico 4 – Mapa de ociosidade no Centro de Vitória entre 2019 e 2021	199
Gráfico 5 – Percentuais de imóveis distribuídos por categorias de uso	200
Gráfico 6 – Distribuição de imóveis sem uso, subutilizados e outros	225
Gráfico 7 – Número de imóveis subutilizados, sem uso e outros na Av. Jerônimo Monteiro	225
Gráfico 8 – Tipos de usos dos imóveis ociosos no Centro de Vitória.....	226
Gráfico 9 – Propriedade do imóvel	228

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Mapa de uso do solo (2005).....	162
Mapa 2 – Limite de atuação do Programa Morar no Centro	176
Mapa 3 – Levantamento das edificações subutilizadas e desocupadas no ano de 2005	188
Mapa 4 – Mapa gerado dos imóveis abandonados, desocupados e subutilizados.	191
Mapa 5 – Mapa interativo com a marcação de imóveis vazios/subutilizados.....	193
Mapa 6 – Divisão dos setores de levantamento (2021)	197
Mapa 7 – Delimitação do Bairro Centro, inserido na Região Administrativa I, do município de Vitória (ES).....	198
Mapa 8 – Mapa de ociosidade no Centro de Vitória (2021)	199
Mapa 9 – Mapa do Objeto de Estudo.....	208
Mapa 10 – Aproximação e área de estudo da pesquisa	210
Mapa 11 – Levantamento realizado em 2021 pela Prefeitura Municipal de Vitória em parceria com a FAESA.....	214
Mapa 12 – Levantamento atualizado no ano de 2024, referente ao Setor B	220
Mapa 13 – Comparação entre os anos de 2021 e de 2024 na Rua Barão de Monjardim.....	221
Mapa 14 – Comparação entre os levantamentos de 2021 e de 2024.....	223
Mapa 15 – Mapa Interativo 3D Geoweb Vitória.....	227

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Déficit Habitacional em 2010 e em 2014.....	107
Tabela 2 – Financiamento por faixas de renda	108
Tabela 3 – População residente no Espírito Santo por situação de domicílio e metropolitana (1960-2000)	155
Tabela 4 – Empreendimentos habitacionais com contratos de arrendamento pelo PAR (2005).....	173
Tabela 5 – Imóveis de interesse para reabilitação pelo Programa Morar no Centro	177

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAIN – Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias

AHabitaes – Associação Habitacional Comunitária do Espírito Santo

AMACENTRO – Associação de Moradores do Centro de Vitória

ATHIS – Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CA – Coeficiente de Aproveitamento

CDHUU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPEUC – Coordenadoria do Controle da Função Social da Propriedade

CF – Constituição Federal

CMHIS – Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social

CODESA – Companhia Docas do Espírito Santo

COHAB-ES – Companhia de Habitação do Espírito Santo

CRU – Coordenação de Revitalização Urbana

DPES – Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo

EC – Estatuto da Cidade

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

EMBRAESP – Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio

ETSUS – Escola Técnica e Formação Profissional de Saúde de Vitória

ETUC – *European Trade Union Confederation*

FAESA – Faculdades Integradas Espírito Santense

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

FCP – Fundação da Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FJP – Fundação João Pinheiro

FLM – Frente de Luta por Moradia

FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FUSP – Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo

HIS – Habitação de Interesse Social

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

IMO – Índice Multicritério de Ociosidade

INOCOOP-ES – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LiDAR – *Light Detection and Ranging*

MIIPO – Metodologia de Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos

MMC – Movimento de Moradia no Centro

MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia

MSTC – Movimento Sem-Teto do Centro

MSTRC – Movimento de Moradia da Região Central

NE – Não Edificados

NU – Não Utilizados

NUDAM – Núcleo de Defesa Agrária e Moradia

OGU – Orçamento Geral da União

ONU – Organização das Nações Unidas

OUC – Operação Urbana Consorciada

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PDE – Plano Diretor Estratégico

PDM – Plano Diretor Municipal

PDU – Plano Diretor Urbano

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

PGM – Procuradoria Geral Municipal

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMH – Política Municipal de Habitação

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PMV – Prefeitura Municipal de Vitória

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNH – Política Nacional de Habitação

PPP – Parcerias Público-Privadas

PRAUC – Programa de Revitalização de Áreas Urbanas Centrais

PRSH – Projeto de Renovação de Sítios Históricos

PT – Partido dos Trabalhadores

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória

RRFSA – Rede Ferroviária Federal

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados

SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento da Cidade e Habitação

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SIG – Sistemas de Informações Geográficas

SIMAHAB – Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação

SISCOZAedes – Sistema de Controle de Zoonoses

SMIH – Sistema Municipal de Informações Habitacionais

SNH – Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SPU – Superintendência de Patrimônio da União

SQL – Setor-Quadra-Lote

SU – Subutilizados

TPCL – Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza

TRANSCOL – Sistema de Transporte Coletivo da Grande Vitória

UFABC – Universidade Federal do ABC Paulista

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UNESCO – Organização das Nações Unidas pela Educação, Ciência e Cultura

USP – Universidade de São Paulo

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 IMÓVEIS OCIOSOS EM ÁREAS CENTRAIS: CONCEITUAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA.....	31
2.1 A DINÂMICA DE TRANSFORMAÇÃO DA ÁREA CENTRAL.....	32
2.1.1 <i>Processo de transformação da área central</i>	<i>40</i>
2.1.2 <i>Novas perspectivas para as áreas centrais.....</i>	<i>47</i>
2.2 CONCEITUAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DE VAZIO URBANO E OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA	52
2.2.1 <i>A amplitude do conceito de vazio urbano</i>	<i>53</i>
2.2.2 <i>Imóveis ociosos e a lógica de produção imobiliária.....</i>	<i>64</i>
3 A PRODUÇÃO DA CIDADE A PARTIR DA PRODUÇÃO DE MORADIA NAS ÁREAS CENTRAIS	72
3.1 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS): DO DIREITO À MORADIA E À CIDADE	75
3.2 A QUESTÃO DA MORADIA	86
3.3 A QUESTÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE: POLÍTICAS DE COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL E À OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA NAS ÁREAS CENTRAIS	119
3.3.1 <i>Fundamentos jurídicos do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios</i>	<i>122</i>
3.3.2 <i>Plano Diretor</i>	<i>126</i>
3.3.3 <i>O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios no Estatuto da Cidade</i>	<i>128</i>
3.3.4 <i>O IPTU progressivo no tempo</i>	<i>131</i>
3.3.5 <i>Operações urbanas consorciadas</i>	<i>132</i>
3.3.6 <i>A concessão de uso especial para fins de moradia</i>	<i>135</i>
3.3.7 <i>Consórcio imobiliário</i>	<i>136</i>
3.3.8 <i>Direito de Superfície</i>	<i>137</i>
3.3.9 <i>Zonas Especiais de Interesse Social</i>	<i>138</i>
3.3.10 <i>Usucapião especial de imóvel urbano</i>	<i>138</i>
3.3.11 <i>Direito de preempção</i>	<i>139</i>
3.3.12 <i>Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).....</i>	<i>140</i>
3.3.13 <i>Locação social.....</i>	<i>141</i>
4 MORADIA DIGNA NO CENTRO DE VITÓRIA (ES) EM IMÓVEIS OCIOSOS: UM DIAGNÓSTICO.....	146
4.1 ANTECEDENTES: POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO CENTRO DE VITÓRIA (ES) E A QUESTÃO DA REABILITAÇÃO URBANA.....	166

4.2 POTENCIAL DE OCIOSIDADE DOS EDIFÍCIOS NO CENTRO DE VITÓRIA (ES): MAPEAMENTO DOS IMÓVEIS OCIOSOS.....	186
5 CONCLUSÃO.....	231
REFERÊNCIAS	241
APÊNDICE A	257

1 INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação aborda o debate em torno da incorporação do componente habitacional nas experiências de revalorização das áreas centrais brasileiras, relacionando a problemática da moradia digna¹ com a grande concentração de imóveis ociosos nas áreas centrais. Essa concentração de ociosidade de imóveis contribui para o agravamento do déficit habitacional e acelera os processos de degradação do patrimônio arquitetônico e dos sítios históricos. Pode-se notar no Brasil de fins do século passado que a maioria dos bairros localizados nas periferias das cidades das regiões metropolitanas passaram por um progressivo aumento populacional, ao passo que os bairros centrais mais antigos, dotados de boa infraestrutura, de oferta de serviços e de trabalho, tiveram uma considerável redução da população.

Balhim e Campagner (2011) analisam que as principais problemáticas dos grandes centros urbanos já se evidenciavam em meados da década de 1960, quando o Brasil passa a ter a maior parte da população vivendo nas cidades e não mais nas áreas rurais. Eles apontam que:

O centro urbano das cidades brasileiras, sobretudo das capitais e das cidades metropolitanas, tem passado nas últimas décadas por um processo contínuo de esvaziamento, principalmente de moradia, mas também de empresas e instituições públicas e privadas, e de degradação física, tanto das infraestruturas, quanto dos imóveis, equipamentos e mobiliários (Balhim; Campagner, 2011, p. 2).

As áreas centrais, com destaque para os centros principais², tornaram-se locais

¹ Spink *et al.* (2020), em seu texto intitulado *O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade*, trazem a discussão sobre a utilização do conceito de moradia digna considerando seu uso em detrimento de moradia adequada. Como conclusão, considerou-se que a translação de moradia adequada para moradia digna tem por base situar o direito à moradia como exercício de cidadania, com o uso de moradia digna para indicar que o que está em pauta é a possibilidade de ter uma vida digna. Silva *et al.* (2020) ainda destacam o texto da Lei nº 11.124 de 2005 (Brasil, 2005), no qual consta a afirmação de que "[...] A idealização do Projeto Moradia parte da convicção de que o acesso à moradia digna é condição básica de cidadania [...]. Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda [...]" (¹ Spink *et al.*, 2020, p. 10).

² Distinção formulada por Flavio Villaça no clássico livro *Espaço intraurbano no Brasil* (São Paulo: Ed. Nobel/Fapesp, 2001). Para Villaça (2001), o centro tradicional pode ser considerado como o centro

privilegiados quanto à disponibilidade de infraestrutura, de empregos, de serviços, entre outras características, o que acaba por convertê-las em locais inacessíveis para a maior parte da população, especialmente para os que mais necessitam desses serviços e principalmente de moradia digna. No entanto, apesar da explícita problemática, a produção habitacional de interesse social continua seguindo a lógica de produção periférica da cidade e a maioria das áreas centrais permanecem em processo de esvaziamento.

Contudo, o ritmo de esvaziamento populacional de algumas áreas centrais tem diminuído e, em certos casos, apresentado um quadro de reversão em algumas cidades, onde o crescimento econômico, principalmente do mercado imobiliário, tem ditado as regras e aumentado o interesse e a disputa pelas áreas centrais. Nessa ótica, observa-se que as áreas centrais têm sua produção espacial intensificada cada vez mais como *mercadoria*, uma vez que a especulação imobiliária tem definido seus valores de comercialização e simbólicos, possibilitando que a população com maior poder aquisitivo habite essas áreas e, com isso, ocorra a supervalorização de certos bairros centrais. Esse processo segrega a população de baixa renda, condicionando-a a moradias precárias e a ocupações irregulares, sobretudo nas periferias.

Esse processo de expansão urbana, promovido principalmente por ciclos de políticas habitacionais do Estado, sobretudo a nível federal, tem tornado as cidades cada vez menos sustentáveis em distintos aspectos, tanto urbanísticos quanto sociais. Uma grande parcela da população se vê na condição de morar longe das infraestruturas que a cidade possui ou então de morar em locais precários e/ou em locais de risco, agravando os índices do déficit habitacional no Brasil.

O déficit habitacional emerge como uma das questões mais prementes enfrentadas pelas cidades brasileiras contemporâneas. Relatos em todo o país destacam as dificuldades enfrentadas pela população em desfrutar plenamente de seus direitos de cidadania. Dentro do panorama das adversidades que afligem as pessoas, a carência de moradia adequada surge como uma preocupação central, evidenciando a abrangência desse problema. Esse desafio persiste mesmo quando a

principal da cidade. Ele compreende o núcleo fundador histórico da cidade, possui diversidade de usos e de atividades e tem o poder de atrair pessoas devido aos seus valores materiais e simbólicos. O autor ainda diz o seguinte: “Toda aglomeração socioespacial humana – da taba indígena à metrópole contemporânea, passando pelas cidades medievais e as pré-colombianas – desenvolve um, e apenas um, centro principal” (Villaça, 2001, p. 237).

Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura o direito à moradia como um direito fundamental básico:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 1976, p. 13).

A Unesco – Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura (1976) estimam que até 2030 três bilhões de pessoas, cerca de 40% da população mundial, necessitarão de acesso à habitação adequada. Isso se traduz numa procura de 96.000 novas unidades habitacionais acessíveis todos os dias. Além disso, estima-se que 100 milhões de pessoas em todo o mundo estão sem abrigo e uma em cada quatro pessoas vive em condições prejudiciais à sua saúde, segurança e prosperidade (Organização Das Nações Unidas, 2022).

No Brasil, segundo dados do IBGE de 2019, mais de 86% da população reside em áreas urbanas, o que se traduz em impactos adversos na qualidade dos espaços urbanos. O crescimento populacional exponencial nas áreas urbanas, a distribuição territorial desigual, a degradação dos recursos naturais, a especulação imobiliária, a ineficácia das políticas públicas e a falta de capacidade dos líderes e dos gestores resultam na configuração de um ambiente urbano insustentável. Esse cenário é caracterizado por acentuadas disparidades socioespaciais, por elevadas taxas de criminalidade e por um acesso desigual aos recursos urbanos. Tais desafios são exacerbados pela propagação de valores patrimonialistas e individualistas, que fomentam o consumo desenfreado, transformando os habitantes urbanos em meros usuários e consumidores, em detrimento de sua identidade cidadã, conforme observado por Santos (2020).

A Fundação João Pinheiro (FJP, 2020) aponta os principais componentes que indicam o déficit habitacional. Eles são categorizados em: habitação precária, coabitância, ônus excessivo com aluguel e inadequação dos domicílios (carência de infraestrutura urbana, inadequações edilícias e inadequação fundiária). Conforme relatório apresentado pela FJP, estima-se que o déficit habitacional em 2019 foi de

5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana e apenas 832 mil em áreas rurais. Além disso, a FJP também aponta que no Brasil, em 2019, cerca de 24 milhões de domicílios foram considerados como inadequados.

A questão da moradia motivou, ao longo do tempo, importantes iniciativas de mobilização popular. O êxito desse processo teve como resultado formal o artigo 182 da Constituição Federal, que estabelece o Plano Diretor como instrumento obrigatório de planejamento urbano (Brasil, 1988). Em 2001, esse mesmo artigo foi reiterado pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), Lei nº 10.275/2001, que determina, entre outras medidas, a implementação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como um dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade (EC) para fins de planejamento urbano e habitacional voltado à população de baixa renda. A concentração de terras que se formou no Brasil com o passar dos anos e ainda a transformação da propriedade imobiliária como ativo financeiro contribuíram para tornar os imóveis ainda mais caros e menos acessíveis para a população de baixa renda. Por outro lado, existem milhões de pessoas sem moradia: há cerca de 11,39 milhões de domicílios vazios, conforme o IBGE (2022), o que corresponde a cerca de 13% do total de domicílios do país (90,7 milhões de domicílios no total). O crescimento desses domicílios foi de 87% durante o período intercensitário (IBGE, 2010), bastante superior ao crescimento de 34% no número total de domicílios.

Frente às restrições impostas às populações de baixa renda residentes nas periferias e ao grande número de imóveis vazios nas áreas centrais, na década de 1980 inicia-se uma intensa mobilização sobre o direito da população de baixa renda morar dignamente no centro da cidade. A Constituição Brasileira (Brasil, 1988) define que o Estado deve investir em habitação de interesse social, que deve garantir acesso à moradia digna para a população de baixa renda, pois sem políticas públicas não há condições de comprar ou de alugar uma moradia.

Nessa perspectiva, após décadas de abandono por parte do poder público e da falta de investimentos do capital imobiliário, uma parte das áreas centrais no Brasil passaram por uma revalorização simbólica e econômica. Esse fenômeno é apoiado na ampliação do discurso que evoca a necessidade de reverter supostos processos de *degradação* nesses espaços. Os denominados projetos de *revitalização* dessas

áreas tornaram-se comuns em diversos estados brasileiros, com projetos que dizem reverter a *crise* dos centros urbanos. Nota-se a inclusão de grifo nas expressões acima, pois se tratam muito mais de discursos ideológicos para garantir investidas *salvadoras* do Estado e do mercado do que da realidade dos lugares.

Quando inseridas no âmbito desses projetos, as políticas habitacionais ganham destaque como elemento estruturador para desencadear o denominado processo de revitalização³ (Moura *et al.*, 2006). Nesse caso, o poder público tem papel primordial, seja por meio de investimentos diretos, como a promoção de políticas públicas habitacionais de interesse social, ou seja por meio da criação de condições facilitadoras para a atuação do capital imobiliário. São, portanto, recorrentes os artifícios legais que flexibilizam índices de zonas urbanísticas, que modificam o zoneamento e que promovem a reurbanização de espaços públicos, por exemplo. Isso ocorre inclusive por meio da aplicação de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, a exemplo do controverso instrumento de Operação Urbana Consorciada (OUC), entre outros.

Luft e Lima (2021) destacam a relevância dessa discussão, fundamentando-a na observação de que a implementação das políticas habitacionais nacionais historicamente se caracterizou pela construção de conjuntos habitacionais em regiões periféricas, caracterizadas por deficiências urbanísticas significativas, por escassa diversidade funcional e por uma notável homogeneidade socioeconômica entre os habitantes. Tal abordagem resultou na formação de *ilhas de pobreza*, onde se concentram os problemas sociais e que contribuem para a segregação socioespacial dos seus residentes.

Ao longo do processo de urbanização brasileiro – e de todo o histórico político-social do país –, houve um grande acúmulo da demanda por moradia própria, sendo atendida desde a fundação do Banco Nacional de Habitação (BNH) na década de 1960 (Maricato, 2015), alcançando os programas vinculados à Caixa Econômica Federal (CEF), como o conhecido *Programa Minha Casa Minha Vida* (Brasil, 2009b),

³ A revitalização consiste na refuncionalização estratégica de áreas dotadas de patrimônio, ou seja, de objetos antigos que permaneceram inalterados no processo de transformação do espaço urbano, de forma a promover uma nova dinâmica urbana baseada na diversidade econômica e social (Moura *et al.*, 2006). Todas essas denominações se referem comumente à estratégia de valorização de áreas dotadas de patrimônio cultural que passam por processos degradativos. Por meio de uma refuncionalização dirigida e estratégica, o emprego de funções vinculadas ao capitalismo global, como turismo, cultura, negócios, comércio e residências, é incentivado nessas ações de planejamento urbano (Moura *et al.*, 2006).

o *Programa Casa Verde e Amarela* (Brasil, 2021a) e o atual *Programa Novo Minha Casa Minha Vida*, regulamentado em 2023 (Brasil, 2023a). No entanto, tais ações públicas em torno da promoção de habitação de interesse social são ainda insuficientes e não conseguiram suprir a demanda por moradia digna.

Como dito, em relação às áreas centrais, apesar de possuírem infraestrutura e oferta de serviços consolidados, não houve investimentos expressivos para a produção de habitação. Nesse contexto, em décadas anteriores, a partir dos anos de 1980, surgiram diversos movimentos sociais com o objetivo específico de lutar por moradia nas regiões centrais. No entanto, apesar das lutas enfrentarem muitas resistências e represálias por parte do poder público e privado, alguns municípios conseguiram conquistar programas de moradia ou incluir a questão da habitação na área central em pautas das discussões com o poder público. Porém, de modo geral, a produção de habitação social nas áreas centrais ainda é incipiente, especialmente se considerado os números agravantes do déficit habitacional, tal como apresentado pela Fundação João Pinheiro.

É no contexto dessa *problemática* que esta dissertação tem por *objetivo geral* contribuir para o debate acerca da incorporação do elemento habitacional nas políticas de revalorização das áreas centrais urbanas brasileiras. Para isso, serão analisados, por um lado, aspectos históricos, econômicos e sociais dos processos de ocupação, de esvaziamento e de desocupação das áreas centrais no Brasil. Por outro lado, serão investigadas as suas políticas de revalorização, que tem como ponto chave a reocupação das áreas centrais com base sobretudo no turismo e no investimento de capital privado. Ademais, tem-se como *objetivo específico* realizar uma análise crítica acerca da produção da cidade a partir da produção de moradia nas áreas centrais, com enfoque na questão do déficit habitacional, do direito à moradia digna e do direito à cidade. Serão analisados os instrumentos urbanísticos existentes, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) (OUC, Zeis, Orçamento Participativo, PEUC, entre outros), além de externar as ações e os programas públicos que podem ser adotados para a promoção e a produção de habitação de interesse social nas áreas centrais (Zeis, Locação social, Bolsa aluguel, Parceria Social, provisão habitacional, projetos urbanos de revitalização, entre outros), uma vez que esses instrumentos têm como objetivo inibir a retenção e a especulação imobiliária nas áreas infraestruturadas.

A partir do exposto, será analisado em particular, além da problemática dos

edifícios ociosos existentes nas áreas centrais, sua conceituação, seu histórico e sua atual situação, tendo em vista que, conforme institui nossa Constituição, esses edifícios não cumprem a Função Social da Propriedade. Desse modo, precisam ser devidamente notificados pelo poder público municipal, partindo da premissa da promoção de uma política consistente de combate à ociosidade imobiliária urbana. E por que não os transformar em moradias para as populações de baixa renda?

Procedimentos Metodológicos

O método científico deste trabalho é dedutivo, por realizar buscas acerca do contexto anterior quanto à atualidade do tema. A pesquisa utiliza o método de revisão, que é teórico e histórico, bem como o método processual. Esse último envolve levantamento bibliográfico de fatos e de acontecimentos reais sobre as áreas centrais, sobre as políticas habitacionais e sobre a promoção de habitação de interesse social (HIS) nas áreas centrais, sobretudo em imóveis ociosos, além disso, leva em conta o desenvolvimento de considerações pessoais com base nos dados levantados.

Em relação à estratégia de pesquisa, foi adotada a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e o estudo de caso. A pesquisa bibliográfica se desenvolve principalmente a partir de livros e de artigos científicos de referência informativa e remissiva, além de dissertações e de teses disponíveis. A pesquisa documental se baseia em documentos dos órgãos públicos. Já o estudo de caso, de acordo com Gil (2022, p. 34), “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”. Baseia-se também na busca de referenciais teóricos e na contextualização dos assuntos abordados, como as áreas centrais e os seus processos histórico-evolutivos, a problemática da habitação e do déficit habitacional, a reabilitação de edifícios ociosos para fins de habitação de interesse social, os conceitos e princípios da ociosidade imobiliária, além do estudo de soluções e de ferramentas de avaliação da ociosidade em imóveis.

A análise bibliográfica compreende, adicionalmente, a recolha de dados primários relativos ao estudo de caso proposto, focando na Área Central de Vitória (ES). São considerados relatórios, artigos jornalísticos e outras publicações que abordam a

evolução histórica da cidade, especialmente no que diz respeito às políticas habitacionais implementadas na região. Também são objeto de investigação imagens e mapas que ajudam a entender esses processos e o desenvolvimento urbano de forma abrangente, visando estabelecer comparações com os dados contemporâneos. Além disso, informações veiculadas na mídia sobre iniciativas de *Retrofit* e reabilitação da área central são incorporadas, assim como o levantamento de dados quantitativos e qualitativos sobre imóveis desocupados na área central, obtidos por meio de trabalho de campo e de solicitações à Prefeitura Municipal de Vitória (PMV).

Baseando-se nos estudos conduzidos pela PMV em 2006, na pesquisa realizada pela Prefeitura Municipal de Vitória (2006), no levantamento de imóveis ociosos no Centro Expandido pela Amacento e a Defensoria Pública Estadual (Núcleo De Defesa Agrária e Moradia (Nudam), 2017), na análise feita durante a Campanha da Função Social da Propriedade em 2020 e no mais recente mapeamento realizado em 2021 pela FAESA em colaboração com a PMV (Vitória; FAESA, 2021), intitulado *Mapa de Ociosidade dos Edifícios do Centro de Vitória – ES*, busca-se realizar um diagnóstico abrangente, tanto físico quanto social, por meio de pesquisa documental e de campo. Visando atualizar a cartografia dos imóveis ociosos, será realizada uma atualização cadastral dos imóveis vazios localizados na Avenida Jerônimo Monteiro e na Rua Sete, com o objetivo de mapear e analisar as propriedades desocupadas nessas importantes vias. Contudo, ressalta-se que essa atualização não abrangeu a totalidade do bairro Centro, limitando-se exclusivamente aos trechos mencionados. Dessa forma, o levantamento reflete uma análise parcial, sendo necessária a ampliação do estudo para incluir demais áreas do bairro, a fim de proporcionar um panorama mais completo da situação imobiliária local.

Por último, a partir dos dados e dos diagnósticos obtidos, pretende-se atualizar o quantitativo relacionado à ociosidade dos edifícios na Área Central de Vitória (ES), utilizando como referência a Metodologia para a Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos (MIIPO) (UNESCO *et al.*, 2021). Essa metodologia, desenvolvida por meio da colaboração entre UNESCO, Prefeitura Municipal de São Paulo, Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal do ABC (UFABC) e Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP), foi concebida para identificar imóveis ociosos sujeitos à aplicação do instrumento urbanístico de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), levando em conta as

especificidades da legislação urbanística de São Paulo.

A referida metodologia será adotada como referência, uma vez que considera os tipos de imóveis ociosos com base na legislação municipal de São Paulo. Foram definidas estratégias para identificar a ociosidade e as tipologias dos imóveis, categorizando-os como Não Edificados (NE), Subutilizados (SU) e Não Utilizados (NU). O procedimento descrito na Cartilha MIIPO faz uso de dados do *Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza* (TPCL)⁴, no qual cada contribuinte é identificado por um código único, o SQL (Setor-Quadra-Lote), utilizado para o cálculo do IPTU. Essa base de dados fornece informações sobre os imóveis, incluindo área do terreno e construída, informações do contribuinte, localização, tipologia e ano de construção. Além disso, a metodologia utiliza uma seleção de oito variáveis, como fornecimento de água, lançamentos imobiliários, denúncias de dengue, denúncias em geral, dívida ativa do IPTU, entre outras, para identificar o potencial de ociosidade dos imóveis na área central de São Paulo.

Considerando que essa metodologia foi aplicada em toda a área central de São Paulo, essa ação demandou uma equipe multidisciplinar e recursos consideráveis. O objetivo deste trabalho é adaptar essa metodologia à realidade capixaba, levando em conta a escassez e o sigilo de muitos dados relevantes, bem como o caráter de pesquisa individual de dissertação de mestrado.

A utilização da referida metodologia como referência de pesquisa sobre a Área Central de Vitória (ES) busca como resultado subsidiar reflexões sobre os desafios colocados para a aplicação dos instrumentos urbanísticos existentes, especialmente num cenário pós-pandemia, diante do aumento da vacância, da ociosidade imobiliária e num cenário crítico de déficit habitacional no município de Vitória.

Com base nos dados coletados durante as visitas de campo e seguindo a metodologia da MIIPO (2021), foi elaborada uma ficha de identificação dos imóveis⁵. Essa ficha foi desenvolvida para ser utilizada tanto durante a pesquisa no local quanto

⁴ É um cadastro de base fiscal, com a finalidade de permitir a emissão, o lançamento e a cobrança do *Imposto Predial e Territorial Urbano* sobre a propriedade imobiliária. É mantido pelo Departamento de Arrecadação e Cobrança da Secretaria Municipal da Fazenda da Prefeitura de São Paulo e publicado e disponibilizado com suas principais variáveis no GEOSAMPA desde 2016.

⁵ Devido ao grande volume de fichas, decidimos incluir no apêndice desta dissertação apenas aquelas que são mais representativas. As demais fichas estão disponíveis para consulta posterior, sendo todas elas associadas ao banco de dados da pesquisa.

para referência em consultas futuras. No entanto, como será discutido no capítulo correspondente, enfrentamos diversos obstáculos ao tentar acessar os dados relacionados às variáveis utilizadas para caracterizar a ociosidade dos imóveis. O propósito dessas fichas é facilitar e obter dados relativos aos imóveis, com o objetivo de possibilitar sua sistematização e atualização contínua, dada a importância dessas informações.

Apesar desses obstáculos, o objetivo principal das fichas é simplificar o processo de obtenção de dados e promover uma possível padronização e atualização contínua dessas informações. Isso é fundamental para garantir que os dados coletados sejam precisos, relevantes e úteis para os propósitos da pesquisa, seja para análises acadêmicas, planejamento urbano, políticas públicas ou outras finalidades. Além disso, a disponibilidade de dados confiáveis e atualizados sobre os imóveis é fundamental para uma gestão eficaz do território, permitindo uma melhor compreensão das dinâmicas imobiliárias e facilitando a tomada de decisões informadas por parte dos gestores públicos e privados.

Ademais, é importante ressaltar que as informações contidas nessas fichas, como área construída, proprietário e inscrição imobiliária, foram compiladas apenas para os imóveis cujo acesso a esses dados já estava disponível no GeoWeb, por meio do mapa interativo fornecido pela prefeitura de Vitória.

A dissertação está organizada em cinco capítulos, cujos conteúdos serão apresentados tal como segue:

O *primeiro capítulo* compreende a introdução do estudo, fornecendo uma breve contextualização sobre a promoção de habitação de interesse social (HIS) em áreas centrais. O objetivo é permitir que o leitor se familiarize com o tema, apresentando sua importância no contexto social e urbano das grandes cidades. Além disso, são delineadas as razões que justificam a escolha desse tema para a dissertação, destacando sua relevância tanto no âmbito acadêmico quanto prático. Em particular, enfatiza-se a possibilidade de contribuições significativas para políticas públicas, especialmente considerando a atualização de dados sobre imóveis ociosos e a sua aplicabilidade em programas governamentais. Ademais, são apresentados os critérios que norteiam a seleção dos aspectos específicos a serem investigados dentro do tema proposto.

Nesse capítulo, delineiam-se os objetivos da dissertação, oferecendo clareza sobre as metas pretendidas para a pesquisa. São apresentadas as estratégias adotadas para atingir esses objetivos, detalhando cada etapa e descrevendo os procedimentos de pesquisa. Destaca-se a utilização de conceitos e de princípios teóricos provenientes das referências consultadas, bem como a formulação da metodologia de análise.

Além disso, são evidenciados os instrumentos que serão empregados ao longo do estudo, abrangendo o estudo de caso, o levantamento de dados e a análise dos resultados obtidos. Esse capítulo assume papel crucial ao fornecer uma visão abrangente da abordagem metodológica adotada, oferecendo ao leitor uma compreensão clara de como a pesquisa será conduzida, desde a coleta de dados até a interpretação dos resultados.

A finalização do primeiro capítulo inclui comentários reflexivos sobre cada seção do documento desenvolvido, proporcionando uma visão consolidada das escolhas metodológicas e das decisões adotadas ao longo do processo de pesquisa. Essa análise retrospectiva visa elucidar a lógica subjacente à metodologia empregada, contribuindo para a compreensão aprofundada do delineamento e da execução da pesquisa.

A partir do *segundo capítulo*, inicia-se a apresentação do conteúdo de pesquisa, que compõe o referencial teórico do estudo. Esse capítulo tem como propósito abordar os processos evolutivos das áreas centrais, visando compreender a problemática que envolve o recorte espacial do objeto de pesquisa. Em seguida, explora-se a questão dos imóveis ociosos nas áreas centrais do Brasil, examinando a sua relação com a dinâmica de transformação desses espaços urbanos.

Ao longo dos anos, a presença de imóveis desocupados tem se revelado como um desafio significativo para as cidades, destacando a complexidade do cenário urbano contemporâneo. Esse fenômeno é objeto de análise, considerando as suas implicações e nuances na configuração urbana.

Dentro desse mesmo capítulo, destaca-se uma abordagem específica sobre a Área Central de Vitória (ES), explorando a sua situação em relação aos imóveis ociosos. A análise focalizada nessa localidade proporcionará uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas específicas que permeiam a problemática dos imóveis

ociosos, permitindo uma contextualização mais precisa e uma contribuição assertiva para o entendimento geral da temática abordada.

A abordagem seguinte concentra-se na interpretação e na condução, pelo mercado imobiliário, da geração desses imóveis ociosos. Explora-se também as novas perspectivas para a ocupação desses espaços, delineando possíveis caminhos para mitigar os problemas associados a essa realidade urbana.

O *terceiro capítulo* se propõe a realizar uma investigação a respeito de como a produção da cidade está intrinsecamente vinculada à produção de moradia. Inicialmente, será abordada a maneira pela qual o “problema da habitação” é configurado, destacando a centralidade do preço da terra nas políticas habitacionais. Ao realizar um resgate histórico das políticas habitacionais e das estratégias de requalificação das áreas centrais, buscamos examinar de que maneira essas políticas enfatizam, ou não, o acesso da população de baixa renda a habitações bem localizadas. Esse estudo visa compreender as complexas interações entre o desenvolvimento urbano, as políticas habitacionais e a distribuição socioespacial, proporcionando o entendimento das dinâmicas urbanas contemporâneas.

O *quarto capítulo* desta dissertação apresentará a proposta metodológica, fundamentada nas conceituações revisadas nos capítulos anteriores e embasada na Metodologia para a Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos (MIIPO) (UNESCO *et al.*, 2021). Essa metodologia será empregada para conduzir a análise e a aplicação no contexto da Área Central de Vitória, no estado do Espírito Santo.

Inicialmente, o capítulo contextualiza as políticas públicas de habitação no Centro de Vitória, estabelecendo um paralelo com as políticas nacionais mencionadas anteriormente. Em seguida, realiza-se uma análise do panorama atual das políticas habitacionais relacionadas à área de estudo. Posteriormente, tendo como base a metodologia MIIPO (UNESCO *et al.*, 2021), será atualizada a cartografia dos imóveis ociosos em um recorte territorial na Área Central de Vitória (ES). Esse processo inclui visitas de campo e o uso de informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Vitória (PMV).

O *quinto capítulo* encerra a dissertação com as considerações finais sobre os resultados obtidos na pesquisa. Essa seção avaliará o alcance dos objetivos propostos e oferecerá sugestões para possíveis direções futuras de pesquisa.

2 IMÓVEIS OCIOSOS EM ÁREAS CENTRAIS: CONCEITUAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA

[...] Aquilo que se chama ideologicamente de 'decadência' do Centro é tão somente sua tomada pelas camadas populares, justamente pela maioria da população. Nessas condições, sendo o centro realmente da maioria, ele é o Centro da cidade.

(Villaça, 1998, p. 283)

A configuração dos espaços urbanos é moldada por uma estrutura evolutiva vinculada aos sistemas de produção, como indicado por Lefebvre (2016). Cada sociedade, segundo o autor, é responsável pela criação e pela modelagem de seus próprios ambientes urbanos, os quais desempenham funções variadas na organização socioespacial. Ao longo dos últimos séculos, essa progressão tem sido intrinsecamente associada à história do capitalismo, caracterizada por seus períodos de crise e momentos de expansão. A manifestação de diversos problemas urbanos, como a segregação socioespacial, representa um dos maiores desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil. Nas grandes metrópoles, onde ocorre uma expressiva concentração demográfica, observa-se a presença de milhões de pessoas sem moradia, muitas das quais relegadas aos espaços periféricos ou engajadas em ocupações irregulares, frequentemente desprovidas de estrutura adequada.

Enquanto isso, a subutilização da infraestrutura urbana, decorrente da produção capitalista do espaço, representa outro desafio relevante. Nas áreas centrais das cidades, milhares de imóveis encontram-se subutilizados, o que contradiz a realidade local. Esses espaços, situados em núcleos centrais urbanos, possuem uma ampla infraestrutura, sugerindo condições favoráveis de acessibilidade, maior oferta de empregos e serviços.

Este capítulo aborda a problemática dos imóveis ociosos nas áreas centrais brasileiras e a sua relação com a dinâmica de transformação desses espaços urbanos. Ao longo dos anos, esse fenômeno tem sido percebido como um desafio significativo para as cidades, destacando a complexidade do cenário urbano contemporâneo.

A abordagem seguinte concentra-se na interpretação e na condução, pelo mercado imobiliário, da geração desses imóveis ociosos. Explora-se também as

novas perspectivas para a ocupação desses espaços, delineando possíveis caminhos para mitigar os problemas associados a essa realidade urbana.

2.1 A DINÂMICA DE TRANSFORMAÇÃO DA ÁREA CENTRAL

A evolução da humanidade em direção à formação de sociedades urbanas e cidades de grande porte é notável. Esse processo culminou nas atuais metrópoles, pontua Lefebvre (2016). A Revolução Industrial, marco da sociedade moderna, provocou transformações significativas na estrutura social. Nos termos do autor, a urbanização cresceu com a industrialização e o capitalismo, levando à concretização das cidades como entidades reais. Ainda prosseguindo, a agricultura prosperou, gerando riqueza que se acumulou por meio de atividades comerciais e usura. As cidades se tornaram centros de atividade social e política, onde conhecimento, arte e riqueza se acumularam (Lefebvre, 2016).

Essa observação nos leva a refletir sobre o impacto da Revolução Industrial na configuração das cidades modernas, sobretudo na Europa. De acordo com Lefebvre (2016, p. 16), embora as cidades já existissem, a Revolução Industrial promoveu transformações substanciais, alterando o seu cenário social e econômico. Desse modo, ainda segundo autor, isso gerou contrastes entre os aspectos da industrialização e urbanização, do crescimento e desenvolvimento, da produção econômica e vida social (Lefebvre, 2016, p. 16). De modo breve, sobre aspectos relativos aos processos de industrialização e urbanização, ele pontua, em sua tese de periodização, os tempos sequenciais de mudança da sociedade em agrária, era industrial (sociedade moderna) e era urbana. Pode-se afirmar que se essa última era permanece, se intensifica e se transforma em sociedades urbanas complexas, certamente muda-se também o papel das áreas centrais ao longo do tempo.

A temática relativa às áreas centrais tem sido objeto de investigação em diferentes períodos históricos, com um variado *corpus* de pesquisas empreendidas por distintos estudiosos e campos disciplinares. A delimitação conceitual das áreas centrais implica na apreensão e no delineamento de zonas urbanas que exercem um papel primordial na conformação e na dinâmica das aglomerações citadinas. Por meio

da adoção de múltiplas abordagens teóricas e estratégias metodológicas, as análises e contribuições apresentadas por diferentes autores têm contribuído para enriquecer nosso discernimento acerca dos núcleos urbanos, sua mutação ao longo do decurso histórico, suas feições socioterritoriais e as mudanças que enfrentam em resposta aos imperativos e dilemas contemporâneos. A diversidade de estudos e de autores nessa área de pesquisa também amplia e acrescenta bases para uma melhor compreensão das áreas centrais em distintas realidades urbanas, como veremos a seguir.

Segundo Villaça (1998), a motivação que impulsiona os indivíduos a se organizarem em aglomerações está intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento de uma força produtiva, resultante de um impulso inato em poupar desgastes físicos e mentais envolvidos no trabalho. Dessa forma, desenvolve-se uma aglomeração territorial organizada, que Castells (2020) denomina de *estruturada*, pois não ocorre de maneira aleatória, mas sim seguindo uma lógica específica. No entanto, Villaça (1998) afirma que toda aglomeração que tem como objetivo gerar aproximação inevitavelmente gera um afastamento. A concentração de pessoas em um único ponto é inviável e, conseqüentemente, alguém será obrigado a se afastar. Na realidade capitalista contemporânea, esse afastamento é apresentado pelo mercado.

Disputas por localizações surgem em função da minimização ou do controle do tempo e da energia despendidos nos deslocamentos espaciais, prossegue Villaça (1998). Surge então um ponto que otimiza os deslocamentos socialmente condicionados, conhecido como centro. O centro emerge, portanto, da necessidade de afastamentos indesejados, porém obrigatórios (Villaça, 1998). Ele é o ponto estratégico do território que busca minimizar o total de deslocamentos realizados pelos membros da aglomeração. Esse ponto ideal seria aquele que permitiria que toda a comunidade se reunisse no menor tempo possível, conclui (Villaça, 1998).

Nesse contexto, as áreas centrais das cidades, em sua maioria, representam o centro funcional tradicional, onde as funções de maior importância são concentradas, além de serem os locais de principal aglomeração comunitária. Geralmente localizados nas partes mais antigas das cidades, esses centros urbanos coincidem com o núcleo original do aglomerado urbano. Devido à sua significância, os terrenos nessas áreas adquirem um valor excepcional de uso, resultando em disputas entre os membros da comunidade que buscam acesso a essa região central, conforme aponta

Villaça (1998). Esse será um dos focos de análise neste capítulo.

Ainda no campo da conceituação, Cutini (2001) destaca que duas abordagens primordiais emergem para a delimitação de áreas centrais ou núcleos, delineadas a partir de suas dimensões ou de suas características. Na vertente historicista, a primeira abordagem considera as áreas centrais como locais onde a memória coletiva encontra expressão material, espelhando sua relevância histórica e simbólica. Em contrapartida, a segunda abordagem, de cunho funcional, concebe as áreas centrais como espaços que aglomeram uma densidade significativa de atividades atrativas e de serviços.

Considera-se conjunto histórico ou tradicional todo agrupamento de construções e de espaços, inclusive os sítios arqueológicos e paleontológicos, que constituam um assentamento humano, tanto no meio urbano quanto no rural e cuja coesão e valor são reconhecidos do ponto de vista arqueológico, arquitetônico, pré-histórico, histórico, estético ou sociocultural. Entre esses “Conjuntos”, que são muito variados, podem-se distinguir especialmente os sítios pré-históricos, as cidades históricas, os bairros urbanos antigos, as aldeias e lugarejos, assim como os conjuntos monumentais homogêneos, ficando entendido que estes últimos deverão, em regra, ser conservados em sua integridade (Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura, 1976, p. 3).

Para Cutini (2001), a área central, em alguns casos conhecida também como centro antigo, abriga, portanto, tanto a memória comunitária quanto o centro histórico. As estruturas físicas presentes nos centros históricos são elementos característicos, que desempenham um papel fundamental na identificação e na definição dessas áreas urbanas como conjuntos distintos. Essas estruturas são responsáveis por conferir corpo e identidade aos núcleos históricos, seja por meio de sua fisionomia, características morfológicas ou traços arquitetônicos. O patrimônio edificado assume uma relevância primordial tanto do ponto de vista funcional quanto paisagístico e urbanístico, sendo responsável por promover a unidade nessas áreas e abrigar grande parte do legado histórico e cultural, conclui Cutini (2001).

Tanto o patrimônio edificado quanto o patrimônio imaterial dos centros históricos desempenham um papel crucial na atribuição de valor, história e exuberância a esses espaços, prossegue o mesmo autor. A presença de estruturas antigas e majestosas que remontam a tempos passados, tais como igrejas, estátuas, edifícios,

residências, ruas e outros lugares, contam parte da história da cidade. Esses elementos se tornam atrativos, destacando-se pela sua singularidade e pela capacidade de transmitir a memória coletiva e a herança cultural de uma localidade.

Ainda como complemento de centro antigo, apresenta-se o conceito de centro funcional, como mencionado anteriormente. Esse tipo de centro desempenha um papel fundamental como área de referência para a população, uma vez que se caracteriza como núcleo de convergência de fluxos, de atividades múltiplas ou especializadas e um polo de serviços e de empregos na região. Essa definição de centro funcional, conforme destacado por Cutini (2001), é pautada na concentração de atividades atradoras, configurando uma centralidade intraurbana.

Considerando a necessidade de unificar os conceitos de centro antigo e de centro funcional em uma definição abrangente, o Ministério das Cidades (IPEA, 2016, p. 11) propõe uma abordagem que engloba ambos os aspectos:

O que é tratado como “centro” é umas das áreas principais da cidade, uma área que reúne diversas atividades e que tem o poder de congregar as pessoas através de valores concretos e simbólicos e não são necessariamente apenas o centro tradicional que muitas vezes está ligado ao centro histórico (Brasil, 2005. p, 10). [...] Para este propósito, numa definição preliminar, as áreas urbanas centrais compreendem um bairro ou conjunto de bairros consolidados, articulados ou não entorno do núcleo original da cidade, com forte poder de concentração de atividades e pessoas dotadas de infraestrutura urbana, acervo edificado, serviços e equipamentos públicos, serviços de vizinhança e oportunidades de trabalho.

A formação inicial de uma cidade frequentemente corresponde ao surgimento de um centro funcional. No entanto, devido à descaracterização desse núcleo primário ou às alterações nos limites dos centros funcionais, é comum que os centros funcionais atuais não coincidam necessariamente com a localização do centro antigo. Nesse contexto, Del Rio (1991) argumenta que o centro da cidade assume uma carga simbólica significativa, representando tanto a sociedade urbana como um todo quanto o modo de produção característico, além de refletir a cristalização físico-espacial resultante da evolução das práticas sociais e culturais específicas de uma determinada cidade.

Ao analisar a definição preliminar de áreas urbanas centrais proposta por Rolnik

e Balbim em Brasil (2005), nessa perspectiva, compreende-se que, para os autores, o centro tradicional pode ser considerado um centro funcional com significado simbólico, independentemente de estar ou não associado ao centro histórico. É importante salientar essa distinção presente na abordagem dos autores, que reconhecem a possibilidade de um centro tradicional possuir características funcionais, enquanto mantém sua carga simbólica, podendo existir tanto em conjunção quanto separado do centro histórico.

Considerando a discussão anteriormente apresentada, para delimitar as análises deste estudo, estabelecemos a definição de área central de referência como o centro funcional de grande porte, que pode ou não coincidir com um centro antigo, possuindo atributos históricos e/ou simbólicos. Em outras palavras, trata-se do local que, independentemente de abrigar ou não o núcleo original da cidade, é um ponto de convergência para as pessoas.

De maneira geral, nas grandes cidades brasileiras, a área central de referência é composta pela porção mais antiga da cidade, englobando tanto o centro antigo quanto os bairros adjacentes. Essas áreas frequentemente concentram habitação, comércio e uma variedade de serviços, incluindo oportunidades de trabalho tanto formais quanto informais (Brasil, 2005).

De acordo com Villaça (1998), a concentração de atividades na área central proporciona a oportunidade de minimizar o tempo e os custos associados aos deslocamentos espaciais dos indivíduos. No entanto, quando a área central se expande excessivamente, resultando em externalidades negativas que superam as positivas, há um estímulo para que as empresas estabeleçam novos núcleos que permitam pelo menos para uma parte delas a troca de externalidades positivas proporcionadas pela proximidade espacial, conclui o mesmo autor.

Retomando as considerações de Villaça (1998), tem-se as classes sociais em um contexto de aglomeração urbana e sociedade complexas, apresentando variações em suas preferências e estratégias de deslocamento. Assim, é possível observar que famílias, grupos ou classes optam por aumentar os tempos de deslocamento, trocando esse acréscimo por vantagens específicas ao se deslocarem para a periferia. Nesse sentido, a classe dominante e outras classes sociais buscam ativamente o controle do tempo de deslocamento e a liberdade de escolha (Villaça, 1998).

Essas divergências entre as classes sociais têm um impacto significativo na escolha de suas localizações, guiadas por interesses diversos. Consequentemente, as diferentes classes sociais desfrutam de condições variadas de acessibilidade aos diferentes pontos do espaço urbano. Em algumas cidades, o centro já não desempenha mais o papel de minimizar os deslocamentos de toda a comunidade, uma vez que as famílias possuem necessidades e condições distintas de deslocamento (Villaça (1998).

Esse fato acaba por determinar o poder de algumas classes sociais decidirem e escolherem sua localização em razão dos seus variados interesses, pontua Villaça (1998). São essas diferenças que fazem com que o centro se torne mais acessível a uns e menos acessível a outros, gerando uma disputa que engloba interesses contraditórios principalmente entre as classes sociais. A visão de Villaça (1998) traz a chave de classe social para elucidar o debate acerca dos centros das cidades, para ele a importância que as classes dominantes têm conferido ao centro de suas cidades é sabiamente muito grande. A proximidade com o centro sempre foi muito valorizada pela elite em vários períodos da história, diz o mesmo autor.

Nos termos afirmativos de Villaça (1998), a transformação espacial das cidades decorre dos interesses do capital, assim como as diferentes condições de acessibilidades são decorrentes do poder aquisitivo das classes dominantes. Pontua-se que o surgimento de espaços com importâncias distintas ocasionou o espraiamento da ocupação urbana. Esse fenômeno é relacionado com o processo de esvaziamento das áreas centrais ao longo do tempo, segundo a lógica exposta pelo autor.

No contexto brasileiro, para Maricato (2003), as cidades brasileiras continuam limitadas a certas áreas, perpetuando a desigualdade no acesso à terra, em modo remanescente do passado colonial e imperial. Maricato (2003) argumenta que a urbanização no Brasil ainda reflete características desse passado dominado pelas elites, com concentração de riqueza, de poder e de terra. A mesma autora destaca que a realidade brasileira continua marcada pelo coronelismo, com favoritismo político e aplicação arbitrária da lei, resgatando suas expressões (Maricato, 2003).

No contexto delineado, para Pelegrini (2021), as cidades brasileiras têm sido permeadas por desigualdades sociais e por uma elite dominante que não demonstra empenho na abordagem das questões de equidade desde os primórdios da

constituição das cidades. Logo, a desigualdade socioespacial se torna facilmente perceptível nos centros urbanos, onde se delineia uma clara separação entre as classes sociais (Pelegrini, 2021). Dito de outro modo, a segregação social é estrutural na constituição das cidades brasileiras.

Essa mesma segregação se torna evidente nos diferentes matizes que definem os bairros e os setores urbanos das cidades. Isso, ainda segundo Pelegrini (2021), contribui para a divisão dos indivíduos, especialmente em termos de planejamento urbano e de elementos relacionados à esfera social, tais como habitação e infraestrutura básica.

Entre as torres envidraçadas e gestos tensos dos homens de terno e pasta de executivo, meninas pulando corda e jogando amarelinha estariam totalmente deslocadas; assim como um travesti que faça michê na porta do Citibank às 3 horas da tarde. Não se veem vitrinas de mármore, aço escovado e neon na periferia, nem lama ou falta d'água no Leblon (Rio), Savassi (Belo Horizonte) ou Boa Viagem (Recife). É como se a cidade fosse demarcada por cercas, fronteiras imaginárias que definem o lugar de cada coisa e de cada um dos moradores (Rolnik, 2018, p. 17).

Carvalho e Rodrigues (2016 *apud* Pelegrini, 2021) assinalam que as características inerentes à cidade contemporânea delineiam um espaço que se configura como um cenário de controle e de supressão. A segregação social permeia cidades mundiais e se acentua ainda mais quando situadas na periferia do sistema capitalista. Os autores também indicam que essa trama urbana, concebida para operar em benefício coletivo, é, na realidade, monopolizada por grupos restritos detentores do poder econômico e político local. Esses grupos, conforme os mesmos autores argumentam, não atuam em prol do bem comum, mas sim em busca de interesses particulares voltados ao lucro (Pelegrini, 2021).

É válido enfatizar a análise de Bonduki (2010), que ressalta que, desde os primórdios da República, a implementação da segregação socioespacial tem sido intrínseca às políticas urbanas do Brasil. Lauriano (2013), por sua vez, examina como os tecidos urbanos de épocas passadas, que enfrentaram a deterioração ao longo do tempo, bem como construções inadequadas, foram impactados pela realocação dos setores privilegiados da sociedade e pela influência do mercado imobiliário. Sob essa perspectiva, o autor observa que o poder público, frequentemente controlado ou

associado às elites, ao revitalizar essas áreas urbanas centrais em busca de revigorar a vitalidade econômica, acaba por desalojar os antigos residentes de baixa renda, resultando, assim, na manifestação de traços de segregação social.

Essa dinâmica promovida pelas autoridades públicas delinea processos de segregação socioespacial, nos quais a revitalização de áreas específicas no centro urbano acarreta o deslocamento dos residentes de condições econômicas menos privilegiadas que ali habitavam (Pelegrini, 2021). Em prol da modernização, adverte Pelegrini (2021), diversas cidades brasileiras passaram por intervenções que resultaram na desestruturação do tecido urbano historicamente estabelecido, com a renovação urbana frequentemente associada à exclusão da população de baixa renda.

No Brasil, são observados exemplos de processos de gentrificação⁶ que impactam negativamente determinadas classes sociais, abrangendo tanto moradores quanto comerciantes afetados pelas intervenções realizadas por meio de parcerias público-privadas, bem como pela valorização imobiliária de bairros nos centros urbanos. Esses fenômenos não se limitam aos países europeus e aos Estados Unidos, estendendo-se também a nações latino-americanas como o Brasil. Na cidade de Belém, no estado do Pará, por exemplo, o surgimento do “Portal da Amazônia” já demonstra esse fenômeno, conforme apontado por Silva e Peixoto (2015, p. 682 *apud* Pelegrini, 2021).

Da mesma forma, o Pelourinho, em Salvador, que originalmente era uma área residencial, atualmente é dominado por lojas de *souvenirs*, restaurantes e pontos turísticos, levando ao deslocamento dos antigos moradores para outras regiões da cidade, conforme destacado por Silva e Pena (2017, p. 9 *apud* Pelegrini, 2021).

A Região Portuária do Rio de Janeiro também foi afetada pelo processo de gentrificação após a execução do Projeto Porto Maravilha, resultando em uma ampla reestruturação urbana, conforme observado por Paradedda (2003, p. 108). Essa

⁶ “Gentrificação é um termo cunhado pela socióloga urbana Ruth Glass (1964) para designar um processo bem específico: a substituição de moradores operários por grupos de maior renda em determinados bairros centrais de Londres, com a manutenção dos mesmos edifícios. Ou seja, foi um processo de transformação distinto da especulação imobiliária corporativa ou dos grandes projetos de renovação urbana” (Pelegrini, 2021, p. 19). “A gentrificação pressupõe transformações de centros urbanos em suas dimensões materiais, econômicas e simbólicas, bem como uma reconfiguração da economia local no contexto no qual se manifesta, designando um processo de deslocamento de um grupo social participante das classes populares do centro e o enobrecimento dessas áreas antes degradada” (Crestani, 2017, p. 180).

reestruturação estava associada a uma governança urbana empreendedora, visando sediar grandes eventos por meio de parcerias público-privadas.

No contexto do Espírito Santo, a Colônia de Pescadores de Itapuã, em Vila Velha, tem sido alvo de significativos investimentos imobiliários devido aos processos de revitalização do Parque da Prainha e de outras áreas adjacentes, ocasionando o deslocamento dos pescadores tradicionais da região. Simão (2014, p. 108) destaca a ausência de políticas públicas de proteção à Colônia de Pescadores de Itapuã como um fator agravante nesse cenário.

Vários eventos urbanos relacionados à gentrificação, conforme destacado por Pelegrini (2021), evidenciam uma forma de exclusão socioespacial. Nesses cenários, a população residente em uma área específica do centro urbano se vê compelida a se deslocar, seja devido a dificuldades econômicas, seja pela influência de grandes empreendimentos imobiliários.

A abordagem proposta por Lauriano (2013) incita reflexões acerca dos processos de gentrificação que ocorreram e continuam a ocorrer no Brasil, revelando como esse fenômeno se insere na realidade das cidades do país. O território urbano, nesse contexto, assume a função de ser um lócus para a exploração de capital, no qual os agentes especulativos atuam movidos por objetivos de ganho restritos ao mercado imobiliário. Dessa maneira, ainda em acordo com Lauriano (2013), a cidade se transforma em uma vitrine para empreendimentos rentáveis, um espaço onde a exploração econômica e os negócios lucrativos ganham preeminência.

Pode-se afirmar junto de Villaça (1998) que os centros urbanos, além de possuírem uma relevância material e espacial, representam um domínio simbólico de grande importância. Portanto, a conquista e o acesso ao centro são considerados estratégicos no contexto do mundo capitalista, visto que permitem o exercício da dominação em diferentes níveis, conclui o mesmo autor Villaça (1998).

2.1.1 Processo de transformação da área central

A partir do século XVIII, Gadens (2010) descreve que, em decorrência da eclosão da Revolução Industrial, um processo transformador de grande envergadura

se desencadeia no âmbito da produção urbana, sobretudo na Europa. É sabido que naquele momento ocorreu um crescimento populacional expressivo, primariamente na Inglaterra e posteriormente em escala global, acompanhado por um incremento na produção destinado a suprir as demandas emergentes (Gadens, 2010). Esse incremento populacional gera na época uma redistribuição dos residentes pelo território, promovendo uma configuração urbana renovada e a intensificação da densidade demográfica nas áreas centrais, diz a mesma autora. Contudo, tal densificação também engendrou uma série de desafios, particularmente relacionados à mobilidade urbana. Assim, a expansão acelerada das cidades industriais resultou na alteração dos núcleos preexistentes em centros urbanos, enquanto a periferia passou a se desenvolver ao redor destes centros nucleares (Gadens, 2010).

Conforme a malha urbana das cidades se consolidava, os centros urbanos não comportavam um número maior de habitantes, devido sobretudo à limitação da infraestrutura existente. Gadens (2010) assinala que isso levou gradualmente as classes abastadas a abandonarem os centros e a se estabelecerem na periferia, deixando as antigas casas como moradias precárias ocupadas pelos pobres e pelos imigrantes recém-chegados Gadens (2010).

Prosseguindo com a autora acima, ainda no contexto europeu, no início do período de industrialização, as áreas periféricas eram consideradas territórios livres, nos quais diversas iniciativas surgiram, como a instalação de indústrias e de bairros de luxo. Gadens (2010) destaca que, por volta de 1848, as revoluções que ocorreram na Europa consolidaram o poder da burguesia e estabeleceram um novo modelo urbano baseado na criação de cidades voltadas para os interesses das classes dominantes.

Pode-se afirmar que essas novas cidades europeias surgiram em um contexto de mercado imobiliário favorável, que influenciou transações, novos loteamentos e a configuração do espaço urbano, especialmente com o advento do automóvel (Villaça, 1998). Nesse contexto, o mercado exercia controle sobre o espaço urbano, enquanto o Estado atuava indiretamente por meio das legislações urbanísticas destinadas a regular a iniciativa privada. Villaça (1998) destaca ainda que o controle exercido pelas classes de alta renda sobre o espaço urbano e o sistema de locomoção foi um fator determinante na estruturação dos deslocamentos dos centros principais e no surgimento e desenvolvimento dos subcentros.

No Brasil, as cidades passaram por transformações semelhantes durante os séculos XVII e XVIII e o início do século XIX, sendo denominadas por Villaça (1998) como *cidades tipicamente capitalistas*. A produção urbana foi impulsionada pelo mercado imobiliário e pelos interesses das classes mais abastadas, seguindo padrões observados em outras partes do mundo.

Ao longo dos séculos, o pensamento urbanístico moderno evoluiu para se tornar uma expectativa urbana nacional, sendo reconhecido como o principal agente capaz de abordar os significativos antagonismos presentes na sociedade capitalista. Na década de 1920, ele iniciou seu processo de estruturação e de fundamentação das bases ideológicas que o sustentariam, destacando-se por sua habilidade em reorganizar e em reordenar o espaço (Del Rio, 1991).

As soluções do urbanismo eram principalmente direcionadas ao zoneamento do espaço, fundamentadas na racionalização capitalista. Isso implicava uma ligação direta da ideologia modernista com os princípios tayloristas e fordistas da economia em massa, caracterizada pela padronização industrial. Numa breve síntese, essa abordagem se manifestava em traçados urbanos mais rígidos, na padronização das soluções construtivas e na criação de bairros operários e de conjuntos habitacionais nos quais a disposição das edificações pressupunha uma produção em série.

É possível compreender, a partir das análises realizadas, que no século XIX, especialmente naquele período, as classes de alta renda apresentaram uma tendência de se segregar em uma única região da metrópole, exemplificadas por Villaça (1998) pela Zona Sul no Rio de Janeiro e por Belo Horizonte. Concomitantemente à migração das moradias das elites para os bairros mais afastados, observou-se uma movimentação similar dos serviços e comércios de rua associados a esses estratos sociais. A construção dos *shoppings centers* marcou o início de uma transformação significativa no mercado imobiliário, que passou a se concentrar cada vez mais no comércio varejista, contribuindo assim para a desaceleração do comércio de rua (José, 2010). De acordo com Simões Jr. (1994), a difusão dos *shoppings centers* teria contribuído para a consolidação de um *centro expandido* e para a desaceleração dos investimentos imobiliários no centro velho.

Esses deslocamentos mediados pelo mercado imobiliário contribuíram para o crescimento do centro principal na mesma direção. Na maioria das metrópoles bra-

sileiras, de acordo com Villaça (1998), observa-se o desenvolvimento dos chamados *novos centros*, localizados nas regiões de concentração das camadas sociais mais abastadas. Enquanto isso, o centro tradicional tem sido abandonado pela burguesia e cada vez mais escolhido como moradia pelas camadas populares, conforme analisado anteriormente. Essa divisão entre os centros torna-se cada vez mais pronunciada ao longo dos anos, resultando em dois centros distintos: o *centro antigo*, representando o centro principal e tradicional, e o *centro novo*, que surgiu em resposta às demandas das classes mais abastadas (Villaça, 1998). Esse novo padrão de centro resultou em uma concentração crescente das camadas de alta renda em uma única região da cidade, localizada fora dos centros. Isso levou à polarização do espaço metropolitano, com as camadas de baixa renda ocupando os antigos centros e as camadas de alta renda se estabelecendo nas periferias.

O Brasil experimentou um crescimento populacional notável e grandes transformações sociais, considerando que a nova burguesia urbana cresceu impulsionada pelo capitalismo, enquanto surgiam novos serviços, como transporte e indústria (Villaça, 1998). Esse processo de acumulação de capital resultou em investimentos e em empreendimentos varejistas, além de estimular o consumo em uma sociedade que buscava se espelhar no modelo europeu. Villaça (1998) pontua que os hábitos da sociedade sofreram alterações significativas com o desenvolvimento do comércio varejista e do consumo individual⁷.

Conforme dito, o crescimento das cidades brasileiras, especialmente a partir da segunda metade do século XX, é reconhecido e caracterizado por um modelo de expansão periférica com baixa densidade e escassa diversidade funcional. Isso culminou na migração da população do centro histórico para demais regiões urbanas. De acordo com Villaça (1998), a situação comumente referida como *decadência* ou *deterioração* do centro urbano engloba o abandono pelas classes de alta renda e a ocupação crescente pelas camadas populares, com variações conforme a localização geográfica. Ainda segundo o autor, o motivo principal do abandono do centro pelas elites, especialmente nos anos 1970, foi o aumento da mobilidade espacial

⁷ Villaça (1998) aponta ainda que a compra de móveis e de utensílios, que antes era realizada de forma individual sob encomenda, passou a ser feita em lojas, com a família ou o cliente indo até o estabelecimento, encerrando a prática de serviços realizados em domicílio (Villaça, 1998). Contudo, com o advento dos meios informacionais e o avanço no setor de logística, ocorreram mudanças expressivas no desenvolvimento do comércio e nos modos de consumo, que não cabem aprofundar no âmbito desta dissertação.

impulsionado pelo aumento da utilização de automóveis por parte dos segmentos sociais de maior renda. Sua tese é que esse fator estimulou o surgimento de novas áreas acessíveis e a configuração de um novo espaço urbano (Villaça, 1998).

Acompanhando o relato de cunho histórico de Villaça (1998), nota-se que as grandes transformações sociais e urbanas, especialmente no setor terciário da economia, deixaram marcas no espaço urbano dos centros principais das metrópoles. O desenvolvimento das atividades industriais, voltado para atender às camadas mais abastadas da sociedade, foi marcante, especialmente no Rio de Janeiro, onde se concentravam as maiores riquezas. A partir da segunda metade do século XX, o processo de degradação física e econômica das áreas centrais tornou-se mais evidente no Brasil. Villaça (1998) destaca que o centro do Rio de Janeiro foi a primeira área central a entrar em processo de degradação no país, seguido por outras metrópoles brasileiras. A população mais abastada começou a se afastar dos centros principais, buscando locais mais acessíveis, enquanto os subcentros se desenvolviam e passavam a competir com o centro principal. Cabe indicar, ainda de acordo com o mesmo autor, que o Estado em alguns casos abandonou o centro principal, alegando maior acessibilidade à população, principalmente às camadas de alta renda.

José (2010) reforça que o centro acabou por se tornar o centro das camadas populares, a exemplo da segregação que configurou a expansão da cidade. Conforme explica Villaça (1998), por décadas anteriores (1940 e 1950), os centros principais das cidades brasileiras tinham uma parte popular e uma nobre. O *centro novo* (nobre) surgia ao lado do *centro velho* (popular). Isso muda na década de 1970, quando houve uma descontinuidade no deslocamento espacial, “[...] de maneira que as duas partes – a nobre e a popular – não eram mais duas metades contíguas de um único centro (Villaça, 1998, p. 282).

A partir da década de 1960, com a mobilidade cada vez maior, surgiram novos pontos de serviços, de lazer, de profissionais liberais e de comércios nas periferias, levando ao abandono dos edifícios nos centros, que perderam seu valor imobiliário e deterioraram fisicamente. Não foi a deterioração que causou o abandono, mas sim a falta de atração nos pontos de interesse que antes existiam nos centros (Villaça, 1998).

A partir da década de 1970, a ampliação dos sistemas de transporte coletivo

facilitou o acesso das camadas populares ao centro urbano (José, 2010). Além disso, conforme observado por Nakano, Rolnik e Campos (2004), a falta de integração entre esses modos de transporte resultou em um intenso fluxo de pedestres que se deslocam entre terminais, estações e pontos finais, ocasionando mudanças no perfil dos usuários. Isso se refletiu no aumento da presença de camelôs e na atividade comercial e de serviços nas ruas da região central, citando a capital de São Paulo (Nakano; Rolnik; Campos, 2004, p. 138).

Após a expansão urbana, surgiram novos centros, além do tradicional, que atendiam às necessidades e às demandas pautadas no modo de vida contemporâneo. Vargas e Castilho (2015) afirmam que esses novos centros, caracterizados pela presença de *shopping centers*, tornaram-se novas áreas de concentração de comércio, de serviços e de moradia. No entanto, para elas, essa transformação resultou na degradação das áreas centrais, preocupando urbanistas desde a década de 1950, cuja proposta geralmente era demolir e reconstruir para revitalizar (Vargas; Castilho, 2015).

Os conceitos de degradação e deterioração urbana estão frequentemente associados à perda de sua função, ao dano de suas estruturas físicas e à perda de seu valor no mercado. Deteriorar é equivalente a estragar e a palavra degradação significa rebaixamento e desmoronamento (Vargas; Castilho, 2015, p. 125).

No contexto brasileiro, as razões para o esvaziamento das áreas urbanas centrais, principalmente em termos de uso habitacional e noturno, podem ser atribuídas, inicialmente, à expansão da urbanização em direção às áreas periféricas e ao consequente deslocamento da população do centro. Esse movimento foi impulsionado tanto pelo surgimento de facilidades de financiamento para conjuntos habitacionais voltados à classe média quanto pela adoção de novos estilos de vida procurados pelas classes mais privilegiadas (Villaça, 1998).

Maricato (2021) destaca outro fator que contribuiu para o abandono das áreas urbanas centrais. Ela enfatiza a influência da política habitacional promovida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) entre 1964 e 1986, que utilizou recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para disseminar um modelo de implantação periférica de conjuntos habitacionais. Esse processo contribuiu significativamente para a expansão horizontal das cidades. Nesse contexto, ao providenciar

infraestruturas nas áreas já ocupadas na periferia, o poder público valorizava as terras vazias que se mantinham entre as regiões mais centrais e as fronteiras de expansão urbana, conclui a mesma autora.

No argumento de Villaça (1998), o abandono dos centros históricos não foi motivado por problemas internos, mas sim pela fragilidade da relação entre os centros e as classes que os sustentam. Ele considera que o envelhecimento do centro principal não foi o motivo para o seu abandono, pois se fosse conveniente para a burguesia, ele teria sido renovado e adaptado para novos usos. No Rio de Janeiro, por exemplo, a burguesia continuou renovando o centro ao longo do tempo, especialmente na direção de expansão que lhes interessava, conclui acertadamente (Villaça, 1998).

Sendo assim, o esvaziamento dos centros urbanos não foi causado apenas pelas características físico-ambientais das áreas, mas também pelas políticas regionais vigentes e pelos novos modos de vida e paradigmas buscados pela classe média, influenciados pela sociedade de consumo, pontua Del Rio (1991). Isso resultou na deterioração física, econômica e social das áreas centrais, enquanto os grupos mais abastados se estabeleciam em novas casas nos subúrbios e o comércio e as atividades culturais buscavam mercados nesses novos locais. Para o mesmo autor, os imóveis das áreas centrais passaram a apresentar alto índice de deterioração e de abandono, afetando os grupos menos favorecidos e levando à formação de cortiços e de guetos (Gadens, 2010).

Apesar de seu visível estado de degradação, quase todos os centros históricos das cidades brasileiras constituem a região com a maior concentração de atividades e de serviços na cidade. No entanto, a presença considerável de imóveis vazios ou subutilizados nesses locais compromete a sua função social e contribui para a descaracterização do patrimônio construído, arquitetônico e urbano. A falta de uso desses espaços desempenha um papel expressivo na persistência da ociosidade do estoque construído, resulta ainda no processo de perda de vitalidade da área.

Em relação à deterioração dos centros urbanos das cidades americanas, Jacobs (2022) vincula essa questão à proliferação excessiva de usos específicos. Ela aponta que a *autodestruição* da diversidade de atividades pode ocorrer em diversas escalas, seja em ruas, pequenos focos de vitalidade, quarteirões ou até em distritos

inteiros. Consequentemente, a área acaba sendo abandonada e os usos predominantes prevalecem. No entanto, como observado por Jacobs (2022), essa vitória é oca, pois tal processo resulta na erosão da base econômica e social compartilhada. Em outras palavras, a reduzida variedade de usos, especialmente nas áreas centrais dominadas pelo comércio, favorece a formação de vazios urbanos e imóveis subutilizados. Isso ocorre porque a gradual diminuição da utilização residencial culmina na negligência dessas áreas, tornando-as eventualmente obsoletas.

2.1.2 Novas perspectivas para as áreas centrais

Após um longo período de negligência por parte das autoridades públicas e de redução dos investimentos por parte do setor imobiliário, as áreas centrais de muitas cidades brasileiras passaram por um processo gradual de revalorização tanto em termos simbólicos quanto econômicos. Esse fenômeno foi impulsionado pelo aumento do discurso oficial, que ressaltava a necessidade de reverter os denominados processos de degradação e de deterioração identificados nesses espaços urbanos. Monteiro (2015) aponta que a chamada revitalização se tornou um objetivo fundamental nos programas de governo de diversas correntes partidárias, atravessando diferentes mandatos e se estabelecendo como uma obrigação quase incontestável das administrações públicas. Nesse cenário, conclui o mesmo autor: numerosos planos, programas e projetos têm sido apresentados por prefeituras, por governos estaduais e pelo âmbito federal, todos comprometidos com a reversão do que se convencionou chamar de *crise* enfrentada pelos centros urbanos (Monteiro, 2015).

De acordo com Vargas e Castilho (2015), ao longo do século XX, especialmente após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Europa experimentou um período de reconstrução econômica que desencadeou diversas discussões e propostas relacionadas à vida urbana e às atividades nos centros urbanos. Nesse contexto, observou-se uma ênfase na revitalização das cidades e na expansão das áreas periféricas, favorecendo o novo em detrimento dos centros tradicionais (Vargas; Castilho, 2015). O movimento moderno, ao não considerar a importância da memória urbana e das funções simbólicas que um centro urbano pode desempenhar e ao almejar a renovação e a reorganização por meio de planejamento e de setorização,

tornou-se o processo ideológico-cultural de maior relevância na urbanização das cidades, especialmente no que concerne aos impactos nos centros urbanos (Botler; Rolnik, 2003).

Em diversos casos, as estratégias delineadas nesses documentos se fundamentam em exemplos internacionais reconhecidos por alguns autores como exitosos. Tais estratégias, para Monteiro (2015), têm sua base em um discurso que reconhece a importância da revalorização das áreas centrais como um fator essencial para o desenvolvimento tanto social quanto econômico nas áreas urbanas e metropolitanas. A ênfase na revitalização é apoiada por críticas direcionadas à infraestrutura subaproveitada, à tendência de atribuir somente uma função às regiões urbanas e à degradação dos espaços públicos. Esse mandato para a revitalização está intimamente ligado a um questionamento mais amplo das conquistas do urbanismo modernista (Monteiro, 2015).

Dentre os princípios que orientam os programas de revitalização, Monteiro (2015) aponta ser comum destacarem-se ideias fundamentadas na apreciação do patrimônio construído, na revitalização cultural, na promoção da diversidade de usos e, frequentemente, na contenção da desaceleração populacional durante a busca pelo aumento da população nos centros urbanos. Arantes (2001) ressalta que a sociedade estaria buscando “cenários fascinantes de uma sociabilidade viva que há muito tempo deixou de existir, em virtude justamente desse traço desertificante da modernização” (Arantes, 2001, p. 132).

Na perspectiva de urbanistas influenciados pela retórica global de *mixité sociale*, as áreas centrais são concebidas como locais estratégicos para fomentar a integração entre diversas classes sociais e para reverter os atuais padrões de segregação nas cidades. Por outro lado, para o setor imobiliário, os centros urbanos se transformam em uma nova fronteira a ser conquistada, apresentando um considerável potencial de lucro. Dentro dos movimentos que lutam por habitação, a permanência de comunidades de baixa renda nas áreas centrais emerge como uma das principais bandeiras de um ideal utópico de uma cidade democrática (Monteiro, 2015).

Nesse sentido, Andrade (1999) afirma que a busca pela revitalização das áreas centrais é conduzida de exemplos bem-sucedidos em cenários internacionais, o que

para os mais críticos termina por difundir a ideia de uma “tendência urbanística”, ocultando as mazelas e os problemas de certos modelos tidos como exemplares. Andrade (1999) menciona que ao mesmo tempo reconhece-se a capacidade dessas ações em contribuir tanto para o desenvolvimento social quanto econômico em diferentes níveis urbanos. Isso é sublinhado por críticas à infraestrutura subaproveitada, à restrição das funções urbanas e à deterioração dos espaços públicos, enquanto se avaliam as abordagens convencionais do urbanismo modernista. Contudo, essa ênfase na renovação dos centros urbanos, diz o mesmo autor, impulsionada pela destruição causada pela guerra e pela falta de sensibilidade e de preocupação com a preservação do patrimônio construído, resultou em um processo de descaracterização dos centros tradicionais (Andrade, 1999).

Como já dito, é importante destacar que esse contexto marcou o início de um processo de descaracterização dos centros urbanos tradicionais da Europa. Tal descaracterização ocorreu devido às estratégias de renovação implementadas para reconstruir as áreas destruídas pela guerra, bem como à falta de sensibilidade e de preocupação com a preservação do patrimônio construído (Andrade, 1999).

As mudanças e as proposições nas principais áreas centrais no mundo foram diferentes, conforme distinguem Vargas e Castilho (2015). Na perspectiva dos Estados Unidos, a degradação dos centros urbanos foi acompanhada por um processo denominado de renovação urbana, que assumiu proporções significativas, inclusive no Brasil, em comparação com outras regiões do mundo. Por outro lado, na Europa, os centros urbanos e seus valores culturais conseguiram conter, de certa forma, esse processo de renovação urbana, evitando a deterioração e a demolição em larga escala (Vargas; Castilho, 2015).

Segundo Merlin e Choay (2008), a crítica em relação a esse modelo de renovação urbana situa-se no plano social, uma vez que rompe os laços dos habitantes com a área renovada ao removê-los para outros lugares. Essa abordagem representa uma ruptura brusca com a morfologia e as características do tecido urbano anterior, bem como com as relações estabelecidas na vizinhança, prosseguem as autoras.

Monteiro (2015) afirma que a retórica da revitalização exerce um papel fundamental ao guiar uma série de intervenções no Brasil destinadas a fomentar um mercado voltado para a produção e o consumo cultural no centro urbano. Como já

pontuado anteriormente, através do discurso oficial, também se ativa o conceito de *requalificação* do espaço público, que se materializa por meio de projetos de reurbanização, de paisagismo e de medidas de controle, sobretudo do comércio ambulante. O objetivo subjacente a essas ações, diz ainda o mesmo autor, era criar as bases para revitalizar tanto a atividade comercial quanto o mercado imobiliário na área central. Esse é um padrão típico de revalorização urbana que é respaldado pelo investimento direto por parte das autoridades governamentais Monteiro (2015).

Ressalta-se novamente que esse período foi marcado pela compreensão da relevância dos centros históricos e pela necessidade de reverter o abandono que perdurou por anos, decorrente de processos de pós-guerra, de suburbanização e demais problemas mencionados anteriormente. Vargas e Castilho (2015) também apontam o surgimento de termos similares, como revitalização e reabilitação, os quais compartilhavam significados semelhantes. A reabilitação, em particular, implicava no restabelecimento dos direitos originais, buscando recuperar a estima e a consideração pelo local. Esse termo acabou substituindo, em certa medida, o uso frequente do termo revitalização na arquitetura e urbanismo Vargas e Castilho (2015).

Experiências bem-sucedidas na revitalização de áreas urbanas, de acordo com as observações de Del Rio (2000), demandam a consideração de diversos fatores. Entre esses aspectos, destacam-se processos de planejamento, de monitoramento, de gestão e de *marketing*. Além disso, é crucial contemplar a diversificação do uso do solo, o respeito à memória coletiva e ao contexto físico-espacial e sociocultural existente. A qualidade do projeto, juntamente com o estabelecimento de planejamento e de gestão participativos, desempenha um papel fundamental nesse contexto. A colaboração entre os diferentes grupos envolvidos, principalmente entre governo, comunidade e empresários, é essencial para alcançar resultados bem-sucedidos (Del Rio, 2000).

No entanto, para Vargas e Castilho (2015), ao lado desses novos valores de preservação, surge uma preocupação em relação ao tecido histórico dos centros urbanos. Essa questão decorre do fato de que os processos contemporâneos de reabilitação dos centros históricos têm, em sua maioria, se distanciado de seu aspecto social, tornando-se principalmente uma ferramenta de atração turística e de investimentos do setor privado, em um fenômeno comumente denominado gentrificação. Para as autoras, na produção acadêmica brasileira, esse processo tem sido

caracterizado como a substituição das comunidades menos favorecidas por grupos externos mais abastados nas áreas que passam por processos de reabilitação em regiões centrais de grandes cidades que anteriormente sofreram degradação. Como resultado, surgem oportunismos que são adotados como elementos promocionais do *marketing* urbano. Ao mesmo tempo, o poder público parece contribuir para essa confusão, legitimando novos termos a fim de manter o privilégio de definir quais culturas serão selecionadas e valorizadas, associando o tipo de intervenção à estratégia de *marketing* político (Vargas; Castilho, 2015).

Meneguello (2015) sinaliza que a valorização das áreas centrais reconhecidas como patrimônio histórico-cultural esteve fundamentada em um discurso de desenvolvimento local e geração de emprego e de renda, particularmente quando associada à exploração turística. Há extensos debates sobre os processos de reabilitação e de revitalização desses centros. No entanto, a abertura desses espaços ao turismo, impulsionada pelas demandas do mercado capitalista, resulta na criação de ambientes culturais, de entretenimento e de lazer artificialmente construídos (Meneguello, 2015).

Na implementação dos processos de reabilitação, a influência da lógica capitalista é evidente, gerando modelos de referência compartilhados por todos os habitantes desses novos centros, que buscam uniformizar tradições em função dos interesses econômicos, conforme afirma Zukin (2000). Essa uniformização muitas vezes impõe costumes nacionais que se sobrepõem às memórias regionais e culturais da população, criando paisagens de poder em detrimento das paisagens construídas com base nas relações sociais (Zukin, 2000).

Consequentemente, o poder público, visando viabilizar os projetos e interesses financeiros dos empresários, tende a transformar as áreas históricas em espaços exclusivamente comerciais, afastando a ideia de centros residenciais. Assim, se a lógica imobiliária pressupõe que reabilitado é aquele lugar onde se geram ou circulam altas rendas, aí sim a substituição dos usuários passa a ser realmente primordial (Waldetário, 2009).

No contexto brasileiro, esse processo de elitização dos espaços históricos já está em andamento e é resultado das políticas de revalorização urbana, que desencadeiam uma série de ações que interferem na materialidade do espaço,

estimulam a criação de novos polos de atração e fortalecem o interesse das classes mais privilegiadas, conforme pontua Waldetário (2009).

Segundo Leite (2002), a intervenção nos espaços urbanos cotidianos resulta na modificação da paisagem e na transformação de áreas históricas degradadas em espaços de entretenimento e de turismo. Essas intervenções geram profundas mudanças na configuração espacial das áreas remodeladas, afetando as interações sociais e descaracterizando os núcleos revitalizados, como ocorre em Ouro Preto, em Minas Gerais. No Brasil, os processos de reabilitação de centros históricos têm enfatizado a revalorização urbana e a melhoria dos espaços para o benefício dos cidadãos. Os moradores veem essas mudanças de forma positiva e até as incentivam, uma vez que possuem direitos sobre o espaço e podem contribuir para a sua identidade e preservação. No entanto, Zukin (2000) afirma que, geralmente, os criadores do espaço são expulsos devido aos aumentos nos aluguéis e nos preços. Iniciativas nacionais como o *Corredor Cultural* no Rio de Janeiro, o *Projeto Reviver* em São Luís do Maranhão e o *Programa de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos* em Olinda foram alguns dos projetos de revitalização iniciados em algumas áreas centrais brasileiras (Waldetário, 2009). Mais tarde, algumas outras tendências se popularizaram e marcaram o processo de expulsão da população residente com a justificativa de recuperação e de transformação da função dessa área, de uso residencial, para entretenimento, comércio e lazer (José, 2010).

O crescimento dos interesses capitalistas nesses territórios tem causado prejuízos significativos à cultura material e imaterial, uma vez que muitos gestores públicos, para atender às pressões capitalistas, apoiam transações imobiliárias nas áreas urbanas centrais, acelerando assim o processo de destruição do patrimônio histórico. Isso resulta na criação de um ambiente que distorce a realidade local, em detrimento do valor significativo que o local possui para a sociedade que ali vive e que muitas vezes é excluída das tomadas de decisões.

2.2 CONCEITUAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DE VAZIO URBANO E OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA

No âmbito deste capítulo, examina-se a problemática prática associada aos espaços urbanos desocupados, bem como o momento em que esses vazios foram reconhecidos como uma questão relevante no contexto urbano. Adicionalmente, procede-se à classificação desses vazios de acordo com os objetivos delineados nesta pesquisa.

Subsequentemente, analisa-se a abordagem adotada pelo setor imobiliário na interpretação e na promoção da formação desses espaços urbanos não utilizados, compreendendo a inatividade no mercado imobiliário juntamente com as possíveis perspectivas de ocupação ou de especulação.

2.2.1 A amplitude do conceito de vazio urbano

Santos (2020) afirma que “as cidades, sobretudo as grandes, ocupam vastas superfícies, entremeadas de vazios” (Santos, 2020, p. 95). Sendo assim, a questão dos vazios urbanos são parte integrante da realidade das cidades brasileiras. O conceito de vazio urbano engloba uma ampla gama de espaços e de significados associados a ele, permitindo a sua conexão com áreas desocupadas nas partes históricas das cidades. Segundo as concepções de Magalhães (2005), o vazio urbano é um conceito abrangente que engloba diversas categorias, como terrenos vazios, terras destinadas à especulação imobiliária, áreas não utilizadas e terrenos subutilizados. Esse conceito está intrinsecamente ligado à propriedade urbana, tanto legal quanto ilegal, e também está relacionado ao tamanho e à localização dessas áreas. Para Portas (2000), vazio urbano é um termo ambíguo, pois em sua teoria a terra não pode estar totalmente vazia, mas encontra-se desvalorizada com potencialidade de reutilização para outros destinos.

A relevância do conceito de vazio urbano na vida urbana teve seu início, de acordo com Clemente (2012), no século XIX, após a era pós-industrial, quando cidades como Londres e Paris testemunharam expansões decorrentes do crescimento físico e populacional originado do êxodo rural. No século XX, com a crise no sistema produtivo, o vazio urbano tornou-se uma consideração mais proeminente no âmbito

do urbanismo. A partir da década de 1970, áreas previamente destinadas à indústria, como ferrovias desativadas e zonas industriais abandonadas, passaram a ser objeto de reflexão devido à desfuncionalização resultante. Essas áreas desfuncionalizadas compreendem lotes e blocos que perderam sua utilidade ou função (Clemente, 2012).

Campos (2004) apresenta o conceito de *terrain vague*, formulado por Ignasi de Sóla-Morales, a partir de variáveis conceituais que gravitam em torno da noção de territórios vazios em estado de aparente abandono ou em obsolescência, sem limites precisos, portanto, indeterminados, vagos. A autora menciona que os termos “vazios urbanos, zonas residuais, terras vagas, espaços intermediários, espaços relacionais, espaços expectantes, espaços intersticiais, espaços periféricos, espaços fraturados, terrenos vagos, lotes vagos” (Campos, 2004, p. 26), quando associados ao conceito de *terrain vague*, bifurcam-se, ao menos, em duas visões que se opõem. Na visão mais imediata, são espaços que representam a “contra-imagem” da cidade funcional, ou seja, o que não funciona, que se deteriora. Portanto, são os espaços vazios temporariamente abandonados social e economicamente. Ainda nos seus termos, são lugares degradados afastados da lógica utilitária atual, “onde o passado se faz mais presente por meio da ausência” (Campos, 2004, p. 26). Assim, sob a ótica econômica funcional, são espaços expectantes, aguardando e à mercê de projetos e de planos de reestruturação urbana. A visão oposta, prossegue Campos (2004), destaca o potencial de liberdade dos *terrains vagues* a essa mesma cidade funcional, cada vez mais degradada, controlada e regulada. “Eles são vistos como lugares que oferecem potencialidades para que alguma resistência possa emergir, portanto, abertos à apropriação espontânea e aos modos alternativos (informais ou não) de ocupação dos vazios da cidade” (Campos, 2004, p. 26).

Contudo, de modo geral, os vazios urbanos designam áreas da cidade sem construções ou preferencialmente não edificadas (Sousa, 2010). Porém, essa designação é mais ampla e engloba terrenos e edifícios que não estão sendo utilizados, que estão subutilizados, desocupados ou desestabilizados, encontrados em áreas com infraestrutura que foram ou estão sendo esvaziadas. Esses espaços estão em um processo de transformação e sinalizam fragilidade urbana, podendo eventualmente se tornar vazios urbanos por si só.

Usualmente, o termo vazio urbano está associado a uma perspectiva negativa de espaços abandonados, deteriorados, estagnados, em ruínas e sem utilidade

aparente para a cidade. No entanto, como já apontado acima por Campos (2004), algumas definições compartilham a ideia de que os vazios urbanos são áreas em transição temporal, com potencial para transformações. Esses espaços são percebidos como “oportunidades de mudança, que podem envolver novos usos e novas construções” (Sousa, 2010, p. 60).

De acordo com Portas (2000, p. 1), os vazios urbanos podem representar “áreas inseridas na cidade consolidada [...] cujo desenvolvimento pode desempenhar um papel crucial na reurbanização ou revitalização” da cidade.

O conceito de vazio não intencional está mais intrinsecamente ligado ao desgaste de uma área, ao seu abandono e à sua degradação do que aos intervalos ou espaços intersticiais na configuração urbana. Cumpre destacar que o adjetivo *intencional* aqui denota a intenção precedente à concepção ou formação da área, não se referindo aos espaços que permanecem sem uso por escolha deliberada, como resultado de especulação imobiliária. Em alguns casos, a situação de vazio urbano pode ser conduzida pela lógica de retenção especulativa do terreno urbano (Clemente, 2012).

Segundo Martins (2019), em consonância com as reflexões de Moraes (2018), as correntes teóricas contemporâneas direcionam sua análise ao vazio urbano, atribuindo-lhe uma importância mais relacionada à inatividade do que à desocupação física. Essa perspectiva reflete uma inclinação para a lógica lefebvreniana, que enfatiza a primazia do valor de uso sobre o valor de troca no contexto da propriedade urbana, desde que o propósito último seja a satisfação das demandas sociais.

Conforme Jorge (2007), a falta relacionada ao vazio urbano não deve ser interpretada apenas como a inexistência do objeto construído. A verdadeira carência não ocorre simplesmente quando falta um volume edificado, mas sim quando a uma sequência lógica se segue um intervalo, um desfalque ou a ausência de um fechamento (Jorge, 2007, p. 3). A partir disso, já se pode deduzir que o conceito de vazio urbano pode abarcar também espaços edificados, contanto que esses espaços estejam ociosos, carentes de uso ou, para alguns estudiosos, sejam *vazios de uso*.

Seguindo a ideia apresentada por Jorge (2007), certos vazios podem ser espaços inúteis do ponto de vista de ocupação física, uma vez que representam uma interrupção na regra do espaço ocupado. A inutilidade desses vazios ocorre quando

não possuem uso nem função prática, como é o caso dos vazios urbanos e dos espaços intersticiais. Analogamente, o cheio pode ser uma exceção quando não é funcional ou coerente com a morfologia; e o vazio, embora seja sempre a exceção à presença edificada, pode ter utilidade se possuir função e contribuir para a formação da imagem da cidade. Isso é evidente nos espaços livres públicos.

Clemente (2012, p. 26) pontua ainda que diversas perspectivas conceituais estão correlacionadas ao conceito de vazio urbano em contraponto à plenitude, evidenciando os aspectos desfavoráveis associados à presença de áreas desocupadas e delineando a degradação econômica da localidade, estabelecendo assim uma conexão direta com as noções de desequilíbrio e de estabilidade. O surgimento do primeiro questionamento acerca da ambiguidade ou até mesmo da inadequação dos termos em contextos específicos foi registrado por Martins (2019). Se, por um lado, a expressão vazio urbano era empregada para denotar áreas industriais desafetadas ou desfuncionalizadas, relacionadas, portanto, ao uso (ou à ausência dele), por outro lado, havia o desafio de designar a condição de vacância de terrenos, considerando que ela está intrinsecamente vinculada à falta de ocupação (Martins, 2019).

Na ótica da aplicação prática, os cheios ociosos são áreas edificadas que carecem de uma utilização atual. Em contrapartida, os imóveis subutilizados, frequentemente categorizados como vazios urbanos em diversos estudos, englobam propriedades que não estão sendo plenamente utilizadas?

Clemente (2012) traz o questionamento sobre o porquê de se categorizar como vazio urbano um espaço edificado que está completamente desprovido de utilização. Partindo do conceito anteriormente apresentado, no qual vazio implica na ausência de algo, é fundamental esclarecer em relação a qual referência ao objeto (seja uma edificação ou terreno) é classificado como vazio. Nesse contexto, a noção de vazio adotada está relacionada à falta de determinado elemento (como função, uso ou ocupação) e não à completa ausência de todos esses elementos. Em outras palavras, nesta pesquisa, um lote é considerado vazio quando em comparação com os demais lotes se destaca por não possuir uma estrutura edificada. Similarmente, um edifício é classificado como vazio quando em relação aos outros edifícios se destaca por não contar com um propósito específico (Clemente, 2012).

Há um interesse em investigar tanto o vazio urbano quanto os terrenos não ocupados e as edificações não utilizadas, bem como os imóveis subutilizados, que correspondem aos imóveis atualmente em processo de obsolescência, mas que ainda possuem algum tipo de uso ou de ocupação (Sousa, 2010). Isso se deve ao fato de que nenhum dos conceitos de vazio urbano previamente abordados abarca precisamente esses espaços subutilizados, a não ser por suas qualidades de obsolescência e pela falta de produtividade, características inerentes a grande parte dos espaços abrangidos pela expressão. Conforme Sousa (2010, p. 77), espaços urbanos subutilizados são aqueles que possuem algum nível de ocupação ou de uso, mas em que essa ocupação/uso se mostra inadequada ou que possuem potencial para uma utilização/ocupação mais eficaz e eficiente dentro do contexto urbano como um todo. Assim, vazio urbano designa ainda um processo econômico e não somente áreas, lotes e edificações vazias ou esvaziadas ao longo do tempo.

Campos (2004) aponta que esses vazios urbanos podem ser identificados como lugares que estão aparentemente esquecidos, em que a história do imóvel se contrapõe com a sua realidade contemporânea e os transforma em áreas alheias às dinâmicas da cidade, terras muitas vezes improdutivas, subutilizadas, inseguras, fora dos circuitos das estruturas produtivas atuais, foco do interesse do setor imobiliário.

Esses espaços, como definido pelo Ministério das Cidades (2008), englobam locais abandonados ou pouco utilizados dentro da área urbana já consolidada. Geralmente, estão inseridos em uma região caracterizada pela diversidade de edificações existentes. Esses espaços podem abranger desde áreas industriais pouco utilizadas até armazéns e depósitos industriais desocupados, bem como edifícios centrais abandonados e até mesmo corredores e pátios ferroviários desativados (Brasil, 2005). Ainda no conceito funcional, Campos (2004) aponta que esses vazios urbanos são lugares que aguardam projetos e planos urbanos de reestruturação.

Para Janeiro (2007, p. 288), os vazios urbanos são entendidos como a negação da cidade, espaços de nada, receptáculos de um passado que acaba por se sobrepor ao mundo contemporâneo:

Os vazios urbanos são bolsas vazias, áreas destituídas, ausentes, silenciosas, onde aquilo que lá acontecia já não acontece, ou onde nunca lá nada aconteceu. Mas, se podemos falar em vazios urbanos, é

porque, em contraponto, também podemos falar em cheios urbanos, espaços onde acontecem coisas, áreas que servem de cenário aos mais diversos acontecimentos e rituais.

Lynch (1999) foi um dos pioneiros ao abordar os vazios urbanos como espaços onde novas possibilidades podem emergir. Por meio do conceito de *waste* (desperdício, em tradução livre), o autor oferece uma visão panorâmica para ilustrar como os assentamentos humanos estão constantemente passando por processos de transformação:

Edifícios são abandonados, movidos ou demolidos, áreas inteiras são limpas e reconstruídas. Materiais sofrem a ação do tempo e envelhecem, são danificados e reutilizados. Vandalismo e incêndios criminosos tornam estruturas inúteis. As regiões do centro da cidade podem se tornar desertas – primeiro lentamente, depois com uma velocidade crescente. As terras se tornam vagas ou abandonadas. Usos indesejados e impróprios são desviados para áreas marginais. Cidades inteiras podem declinar ou gradualmente serem abandonadas⁸ (Lynch, 1999, p. 13, tradução própria).

Dentre as abordagens analisadas, existem alguns conceitos que estão sempre presentes nas discussões: obsolescência, ociosidade, deterioração, degradação e subaproveitamento. A obsolescência é uma característica sempre presente das discussões sobre os vazios urbanos. Termo que Peixoto (2011) designa como o momento em que a função original de um edifício deixar de existir.

Vargas e Castilho (2015) afirmam que os conceitos de deterioração e de degradação estão ligados à perda de função, aos danos na estrutura física ou à diminuição do valor econômico de um lugar. No entanto, esses conceitos têm nuances distintas. A deterioração refere-se mais à degradação de um bem, enquanto a degradação está relacionada à ideia de depreciação e de decadência. Em espaços considerados degradados, percebe-se que a situação física afeta os grupos sociais envolvidos. Borge (2006) reforça essa ideia, identificando edifícios desocupados, sem uso ou subutilizados como pontos de desequilíbrio na cidade, gerando instabilidade e

⁸ Texto original: *Buildings are abandoned, moved or demolished, entire areas are cleared and rebuilt. Materials suffer the action of time and age, are damaged and reused. Vandalism and fires render structures useless. Inner-city regions may become deserted - at first slowly, then with increasing speed. Lands that become vacant become abandoned. Unwanted and inappropriate uses are diverted to marginal areas. Entire cities may decline or gradually be abandoned.*

frequentemente sendo vistos como focos de degradação. Ele também acrescenta que esses edifícios podem desencadear um fenômeno de *contágio* chamado de *desestabilização*, que se assemelha à ideia proposta por Bowman e Pagano (2004). Esse fenômeno parece aumentar a presença desse tipo de vazio, afastando a população dessas áreas.

Além disso, é possível associar essa desestabilização ao conceito de vazios demográficos, que constituem áreas urbanas nas quais a desocupação resulta na redução da densidade demográfica e, em algumas ocasiões, na substituição do perfil populacional. Isso, por sua vez, acarreta o abandono e a degradação das construções e do tecido urbano, conforme apontado por Sousa (2010).

Sampaio (2007), por sua vez, destaca que o conceito de obsolescência é controverso e foi usado de maneira distorcida para justificar demolições e renovações de edifícios em bairros considerados antiquados pelo mercado imobiliário. No entanto, documentos internacionais que tratam da preservação de cidades históricas enfocam a obsolescência como um elemento temporário e reversível que afeta a integridade e a autenticidade das edificações e das áreas urbanas (Cury, 2001).

A ociosidade, também reconhecida por diversos estudiosos como uma característica inerente aos vazios urbanos, ocorre quando um terreno ou edifício permanece desocupado, apesar de estar apto para ser ocupado. No contexto das edificações, a ociosidade pode surgir após a fase de obsolescência, quando a função original do edifício não é mais válida, mas a estrutura não é readequada nem demolida. Em alguns casos, edifícios podem ficar ociosos mesmo sem terem se tornado obsoletos, frequentemente devido ao simples abandono (Peixoto, 2011).

De acordo com Dittmar (2006), o termo área ociosa ou vazio físico é utilizado para descrever espaços que ainda não foram subdivididos em parcelas e aguardam por ocupação. Esses espaços podem abranger áreas consideráveis que não foram divididas em lotes, incluindo loteamentos que surgiram como resultado da especulação imobiliária.

Conforme Akaishi (2022), o termo estoque ocioso se refere ao estoque de propriedades fundiário-imobiliárias que está apto a ser dividido, construído ou usado, localizado em uma área que possui infraestrutura adequada e onde existe demanda para a sua utilização. Além disso, esse termo implica uma maior competição e

dificuldade em acessar o espaço urbano disponível (Brajaato, 2020, p. 245). Essa definição abrange tanto edifícios quanto terrenos. Magalhães (2005) destaca que os terrenos ociosos possuem um paradoxal poder de presença no contexto urbano, pois podem contribuir para a diminuição da vitalidade da cidade ao mesmo tempo em que carregam o potencial para transformações futuras. Além disso, essa categoria pode envolver estruturas construídas que perderam seu valor econômico e permanecem de pé, porém sem serem utilizadas.

Também é relevante mencionar a característica de subaproveitamento, que é intrínseca aos espaços já ocupados e edificados, porém que não alcançaram suas potencialidades urbanísticas e sociais, de acordo com Magalhães (2005). No contexto brasileiro, tal definição é reconhecida pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que identifica como subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo estipulado no plano diretor ou em legislação decorrente dele.

Um ponto adicional a ser considerado no debate sobre classificação diz respeito à relação entre a subutilização e o potencial construtivo de um terreno. No contexto brasileiro, essa relação está refletida no artigo 5º do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que define um imóvel subutilizado como aquele cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo estipulado no plano diretor ou em legislação relacionada. No entanto, é necessário analisar essa relação de maneira coerente.

Em resumo, a subutilização terá um papel fundamental neste estudo, sendo considerada tanto como uma categoria de análise que abrange terrenos e/ou edifícios com uso temporário ou parcial, dividida em subcategorias, quanto como um traço intrínseco às áreas urbanas centrais em uma perspectiva mais ampla de observação. Ela se junta a outras características, como a ociosidade, a obsolescência, a degradação, a deterioração e a desestabilização, para fornecer uma compreensão abrangente desses espaços urbanos.

Além disso, existem inventários que se concentram mais nos estudos econômicos e imobiliários, cujas categorias estão vinculadas ao tempo de desocupação de um imóvel, estabelecendo um período fixo para que terrenos e edifícios possam ser considerados vazios urbanos. Daí a importância de esclarecer termos como *estado ou situação de vacância* e *vacância imobiliária*⁹, que frequentemente aparecem em

⁹ A vacância imobiliária pode ser conceituada como a “proporção entre todos os espaços edificados

análises imobiliárias.

No que tange à situação de vacância, Myers e Wyatt (2004) definem como *vacant* qualquer edifício que esteja total ou parcialmente desocupado por um período igual ou superior a um ano, mesmo que ainda haja possibilidade de ser ocupado, embora possa precisar de alguma reparação. Borde (2006) amplia o escopo desse termo, considerando que a situação de vacância implica em mudanças nas condições de uso e de ocupação de um espaço urbano que, em algum momento, já esteve relativamente estruturado.

Consequentemente, alguns estudos apontam que, além de uma duração mínima de não utilização para um edifício ser classificado como vago, também é importante considerar os motivos subjacentes ao abandono. Nesse sentido, espaços cuja falta de uso é temporária ou aqueles que estão disponíveis no mercado para venda ou aluguel não são considerados como vacantes (Bomfim, 2004).

Para Abramo (2007), a investigação sobre a vacância imobiliária engloba uma análise conceitual dos processos sociais que envolvem o acesso e a utilização do espaço urbano. Diversos autores propõem uma organização da estrutura socioespacial das grandes cidades com base em duas lógicas distintas de coordenação das ações individuais e coletivas: a lógica estatal e a lógica de mercado. A primeira enfatiza o papel do Estado como coordenador social, possuindo o poder de determinar como a riqueza da sociedade é distribuída. De acordo com essa perspectiva, o acesso ao solo urbano requer um certo acumulado de capital, que pode ser político, institucional, simbólico ou de outra natureza, de forma a garantir o reconhecimento como parte integrante da sociedade e do processo de distribuição de recursos (Abramo, 2007).

Em contraste, prossegue o mesmo autor, a lógica de acesso ao solo urbano por meio do mercado é essencialmente definida pelo capital monetário. Nesse contexto, a distribuição da riqueza é predominantemente regida por relações de troca, reduzindo a importância de capitais do tipo político, simbólico ou institucional. É válido observar que as trocas realizadas na lógica de mercado podem ocorrer tanto de maneira legal quanto ilegal, resultando no que é convencionalmente conhecido como mercado formal e informal. Dessa forma, pontua ainda Abramo (2007), a análise da

desocupados e o total de espaços edificados em uma área urbana específica” (Bomfim, 2004, p. 29). Essa medida pode ser explorada tanto pelo poder público quanto pelo setor privado para orientar e determinar a alocação de recursos.

vacância imobiliária necessariamente aborda essa complexa dinâmica entre as lógicas estatal e de mercado na distribuição de acesso e de uso do espaço urbano.

Abramo (2007), no entanto, traz atenção a uma terceira forma de coordenação social, que tem sido pouco explorada, a qual ele denomina de lógica da necessidade. Diferentemente das outras formas, essa abordagem “não requer um acúmulo de capital político, institucional ou monetário; em princípio, a necessidade absoluta de ter um espaço na cidade para se estabelecer seria o fator desencadeante dessa lógica de acesso à terra urbana” (Abramo, 2007, p. 2). A lógica da necessidade é fundamentada na motivação e na instrumentalização social simultaneamente, sendo que as favelas e as ocupações de áreas desocupadas e de edifícios ociosos são os principais exemplos desse tipo de coordenação social.

No contexto das cidades brasileiras, pontua o autor, as três lógicas de acesso ao solo urbano coexistem, moldadas pela base econômico-social capitalista do país, e podem interagir de forma harmoniosa ou conflituosa. É fundamental compreender que a simultaneidade de acordos e de desequilíbrios faz parte das contradições e das incoerências intrínsecas às relações de produção capitalistas, não sendo simplesmente irregularidades (Abramo, 2007). Nosso foco de estudo, a vacância residencial, surge como resultado direto dessa contradição. A persistência de residências vazias em áreas urbanas consolidadas, em quantidades maiores do que o déficit habitacional, confirma essa proposição.

Partindo do pressuposto inicial, temos que as lógicas do Estado e da necessidade poderiam representar, em um primeiro momento, formas de produção de moradia que não seguem a lógica capitalista. Isso se deve ao fato de que o agente responsável pelo investimento na produção de moradia não tem como objetivo primário a busca pela valorização do capital, mas sim o uso prático do imóvel. Isso resulta na criação do conceito do valor de uso, que é independente do conceito de valor de troca (Kapp, 2008).

Por outro lado, na perspectiva do mercado, a produção de valor de uso somente se justifica quando há obtenção de mais-valia, ou seja, quando o valor de troca resultante é superior ao capital inicialmente investido no processo produtivo (Kapp, 2008). Dessa forma, é possível considerar que o fenômeno da vacância imobiliária esteja intrinsecamente ligado à lógica de mercado, uma vez que envolve uma

subestimação do valor prático do imóvel. Isso significa que a retenção de imóveis, independente das necessidades sociais de utilização, é predominantemente direcionada ao valor de troca, similarmente à dinâmica do mercado imobiliário em si. É frequente cometer outro erro ao generalizar a compreensão da especulação imobiliária nos debates. De fato, a aparição desse tópico nas discussões atua, de certa forma, como uma distração que coloca em segundo plano as análises referentes à distribuição dos produtos imobiliários no mercado e à produção dos imóveis, independentemente de ser uma produção com base capitalista ou não.

A citação de Ribeiro (1985, p. 32) aponta que a terminologia utilizada para descrever a relação entre ganhos lícitos e ilícitos tende a criar confusão em vez de esclarecer, especialmente quando se busca estabelecer conexões entre ambos os tipos de ganhos. Kapp (2008, p. 11) esclarecem que, apesar do discurso neoliberal frequentemente associar esses termos, é importante lembrar que mercado se refere a transações de compra e de venda, o capitalismo é um sistema de produção e especulação é uma estratégia de apropriação de valor de forma circunstancial e improdutiva.

O termo terrenos vacantes é empregado por Sandroni (2004) para identificar os imóveis que podem ser utilizados para a construção ou absorção no mercado imobiliário. Ele classifica esses terrenos em duas categorias: os de primeira geração, que nunca foram usados para construções, e os de segunda geração, originados em áreas com edificações de baixa densidade e tamanho reduzido (no máximo 500 m²). Em geral, os terrenos de segunda geração são compostos por casas unifamiliares e/ou por armazéns, galpões e até mesmo instalações industriais que, após serem adquiridos por agentes imobiliários, têm suas construções demolidas, dando origem a terrenos vazios aptos para incorporação (Akaishi, 2022).

Além disso, Akaishi (2022) afirma que se pode observar que os dados relacionados às necessidades habitacionais têm passado por um processo notável de aprimoramento desde a década de 1990. Atualmente, é possível diferenciar várias categorias, como unidades básicas que precisam ser renovadas ou unidades carentes de infraestrutura, necessitando apenas de melhorias (Akaishi, 2022). No entanto, esse avanço não foi acompanhado por um aprimoramento similar na coleta de dados sobre domicílios vazios. As instituições de pesquisa ainda divulgam estatísticas sobre a vacância residencial que carecem de detalhamento, fornecendo apenas informações

sobre a renda média da área censitária em que os imóveis estão localizados. Informações mais abrangentes, como o tamanho das unidades, o número de quartos e a tipologia dos domicílios, se são unidades únicas ou multifamiliares, horizontais ou verticais, por exemplo, ainda não são coletadas de forma sistemática (Akaishi, 2022).

Assim sendo, conforme nos mostra Akaishi (2002), apesar das particularidades e conexões com diferentes dinâmicas territoriais, a ociosidade imobiliária manifesta-se tanto em terrenos urbanos vazios quanto em edifícios desocupados, muitas vezes desrespeitando o princípio da função social da propriedade estabelecido tanto pela Constituição de 1988 (Art. 192) quanto pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001, Art. 39). Esse desafio, prossegue a autora, está relacionado às implicações socioeconômicas de um ativo como a terra, que gera lucros extraordinários apropriados por certos setores, bem como à estrutura socioespacial das cidades e às oportunidades que ela oferece para satisfazer diversas necessidades (Akaishi, 2022).

Para atingir os objetivos propostos na pesquisa, propõe-se definir os vazios urbanos como espaços edificados em situação de vacância, não utilizados ou subutilizados, localizados dentro da malha urbana consolidada, não concebidos como espaços livres e públicos, ocupados ou não, que não exercem plenamente a sua função social e que simbolizam a possibilidade de transformação do espaço onde se inserem. Com base no conceito supracitado, o próximo tópico irá expor como o mercado imobiliário se utiliza dos vazios urbanos como estratégia de retenção de terras, favorecendo a especulação imobiliária e reduzindo o acesso ao mercado formal de terras às camadas mais vulneráveis da sociedade.

2.2.2 Imóveis ociosos e a lógica de produção imobiliária

Abramo (2005) pondera que a compreensão da ociosidade imobiliária requer uma análise conceitual dos processos sociais e do acesso ao espaço urbano. Diversos estudiosos sugerem uma estruturação da paisagem socioespacial das metrópoles baseada em duas lógicas distintas de coordenação das atividades individuais e coletivas: a lógica estatal e a lógica de mercado. Na abordagem estatal, o Estado, como agente coordenador, detém o poder de decisão sobre a distribuição da riqueza

na sociedade. De acordo com esse paradigma, para obter acesso ao solo urbano, um indivíduo ou grupo deve possuir “alguma forma de capital, seja ele político, institucional, simbólico ou de outra natureza, que lhe permita ser reconhecido como membro legítimo da sociedade e participante do jogo de distribuição de recursos sociais” (Abramo, 2005, p. 2). Em contraste, no acesso ao solo urbano por meio do mercado, o capital monetário é o fator essencial. Nesse contexto, as formas de capital político, simbólico e institucional perdem relevância em comparação com a lógica estatal. É importante destacar que as transações realizadas sob a lógica de mercado podem ocorrer legalmente ou ilegalmente, caracterizando o que comumente conhecemos como mercado formal e informal.

A relevância do *nó da terra*, conforme expresso por Maricato (2008), manifesta-se de maneira proeminente na consideração da concentração de terras tanto nas áreas urbanas quanto rurais. A propriedade privada da terra, com sua dualidade de ser uma mercadoria com valor de troca e uma fonte de renda dentro da estrutura das cidades capitalistas, destaca-se como o cerne desse problema. A interligação histórica entre propriedade, influência política e poder econômico tem gerado uma notável desigualdade socioespacial, conforme sublinhado por Akaishi (2022).

A articulação desse nó da terra com a problemática dos vazios urbanos, conforme Akaishi (2022), revela-se crucial para compreender as dinâmicas urbanas contemporâneas. A criação e a expansão desses vazios no tecido urbano são intrinsecamente associadas ao processo especulativo, sendo simultaneamente uma causa e uma consequência da especulação imobiliária. A autora analisa que essa relação estabelece uma dinâmica complexa em que a propriedade da terra, impulsionada pelo seu valor de troca e pelo potencial de geração de renda, contribui para a perpetuação das desigualdades e para a consolidação de estruturas socioeconômicas marcadas pela concentração de poder (Akaishi, 2022).

Diferentemente da experiência nos Estados Unidos, em que a problemática dos vazios urbanos e o esvaziamento de áreas infraestruturadas coincidiram com um processo de expansão impulsionado pela disseminação do modelo suburbano de urbanização, predominantemente voltado para as classes alta e média da sociedade, como afirma Kiefer (2003 *apud* Ojima, 2007), a questão dos vazios urbanos assumiu, na América Latina, uma dimensão dramática e negligenciada (Clichevsky, 2002).

Ainda de acordo com Clichevsky, (2002), a urbanização na América do Sul, impulsionada pelo livre jogo das forças de mercado, tem propiciado a disseminação de áreas vazias, muitas vezes localizadas em regiões dotadas de uma vasta oferta de equipamentos e de serviços urbanos. Em paralelo, essa urbanização tem excluído espacialmente uma parcela significativa da população, direcionando-a para áreas carentes de infraestrutura adequada. Conforme observado por Smolka (2002), essa contradição evidencia a dureza de uma lógica econômica na qual a mera disponibilidade de recursos não garante por si só o atendimento das necessidades daqueles que deles dependem.

Clichevsky (2002, p. 1) aponta que,

Do ponto de vista socioespacial, a existência de terras vagas define, em parte, as formas de expansão urbana e os consequentes problemas de baixas densidades, o que implica custos mais elevados para fornecer infraestrutura e, por outro lado, a existência de uma quantidade de infraestrutura instalada não utilizados, além dos problemas derivados de grandes tempos e custos de transporte. Expressa, portanto, irracionalidade em termos sociais e iniquidade em relação à apropriação privada dos benefícios socialmente produzidos. Quando há uma quantidade de terra não utilizada, toda a sociedade deve manter investimentos de custos extremamente altos em infraestrutura e serviços, bem como sua gestão administrativa.

Para Clichevsky, (2002), na urbanidade voltada ao mercado, a geração e a manutenção dos vazios urbanos têm sido predominantemente associadas à atividade especulativa no setor imobiliário. Nesse cenário, a formação dos vazios ocorre principalmente pela estratégia dos proprietários de se apropriarem dos benefícios da valorização imobiliária ao reterem áreas na expectativa de um aumento do valor da terra. Dessa maneira, para Clichevsky (2002), os detentores da propriedade privatizam para si os ganhos urbanos, imobiliários e financeiros por meio de relações sociais caracterizadas pela exploração e pela expropriação. Adicionalmente, ao unir o interesse especulativo à necessidade de reserva de terra por parte dos investimentos relacionados à produção imobiliária, eles estabelecem áreas urbanas inacessíveis para grande parte da população (Clichevsky, 2002).

A reserva especulativa, conforme observado por Beltrame (2013), representa uma manifestação de poder ao estabelecer o paradoxo entre vazios urbanos e escassez de imóveis urbanos – fenômeno que se evidencia na disparidade entre o número de propriedades desocupadas e o número de famílias sem habitação no Brasil.

De acordo com a autora, a gênese dessa reserva está fundamentada no direito de propriedade privada, no qual o uso e o gozo são determinados pelos interesses do proprietário. Essa reserva abrange não apenas os imóveis desocupados aguardando valorização, mas também o estoque de propriedades já construídas, que, segundo seu valor de venda ou de aluguel, selecionam a clientela e aprofundam as divisões socioespaciais. Tais imóveis, para o especulador, possuem apenas valor de troca, sendo desprovidos de valor de uso. Similarmente, a autora enfatiza:

A existência e a permanência de vazios urbanos favorecem uma lógica de valorização que é capaz de prover a si mesmo: os vazios urbanos impactam na oferta de imóveis frente a uma demanda crescente, favorecendo o lançamento de loteamentos periféricos que valorizam as áreas estocadas e propiciam a instalação de novas reservas especulativas nesses recém-lançados empreendimentos (Beltrame, 2013, p. 123).

Ebner (1997) conecta os principais prejuízos derivados da existência dos vazios urbanos: os custos elevados dos serviços e da infraestrutura urbana; a extensão das distâncias percorridas pela população em suas rotinas diárias; a elevação dos preços dos terrenos resultante da escassez de lotes disponíveis para a comercialização; a segregação socioespacial das camadas de menor renda; e os desafios ambientais.

De acordo com Gonçalves (2002 *apud* Martins, 2019), a especulação desempenha um papel prejudicial ao perpetuar a escassez de terra urbana e, simultaneamente, ao manter os vazios urbanos, resultando na concentração contínua da terra e na persistência de um mercado de terras altamente excludente no Brasil.

Diversos estudiosos sugerem a implementação de um imposto progressivo sobre os lucros obtidos com a especulação imobiliária como um meio de assegurar benefícios sociais. Entretanto, é importante evitar generalizações, visto que nem todos os espaços vazios urbanos derivam da retenção especulativa. Conforme destacado por Clichevsky (2002), uma parte dos vazios urbanos surge de questões legais e ambientais, entre outros fatores.

No contexto brasileiro, o parágrafo 2º do artigo 183 da Constituição Federal de 1988 estipula que a propriedade urbana deve cumprir sua função social ao seguir as diretrizes expressas no plano diretor da cidade. O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) atua como regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, estabelecendo

normas de interesse público que guiam o uso da propriedade urbana em benefício da coletividade, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, inclusive fornecendo orientações para a gestão dos vazios urbanos e para evitar a especulação imobiliária e a subutilização do espaço urbano.

Segundo Cardoso (2012), a promulgação da Constituição Federal de 1988 representa uma validação jurídica do repúdio às atividades especulativas, que mantêm determinadas áreas urbanas à espera de valorização. Por sua vez, Dittmar (2006) considera a introdução do princípio da Função Social da Propriedade como uma transformação significativa no âmbito da propriedade urbana, uma vez que isso implica na mudança de perspectiva sobre os imóveis, deixando de serem vistos meramente como meios de acumulação de riqueza.

Ao promover a reativação desses lotes e construções vacantes, entendidos dentro de um contexto urbano de transformações permanentes, buscava-se também colaborar para a minimização das desigualdades sociais e espaciais e para a construção de uma nova sociedade urbana. No entanto, a prática da inserção e operação desses instrumentos se mostrou mais frágil do que o esperado, tendo sido o maior entrave constatado a ausência de regulamentação dos preceitos constitucionais (Teixeira, 2010, p. 2).

O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) é amplamente discutido pelo reconhecimento dos vazios urbanos como um desafio coletivo, preconizando a otimização do espaço urbano ao promover a ocupação de áreas já providas de infraestrutura e de serviços em detrimento da expansão urbana e ao encorajar um acesso equitativo à cidade. Esse novo arcabouço jurídico conferiu ao poder público maior autoridade para orientar e regular as mudanças no espaço urbano, especialmente por meio do instrumento primordial da política urbana nacional: o Plano Diretor Municipal.

Na esfera do município de São Paulo, a revisão do *Plano Diretor Estratégico* (Lei Municipal n.º 16.050/2014) estabeleceu de maneira definida o perfil dos instrumentos urbanísticos voltados para a função social da propriedade, afirma Akaishi (2022). Esses instrumentos foram previamente estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. A revisão concentrou-se nos mecanismos direcionados a combater a inatividade de propriedades, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo ao longo do tempo. Para essa finalidade, o plano delineou categorias de propriedades que são consideradas

inativas na cidade (Akaishi, 2022).

Essas categorias são as seguintes: (i) Imóvel Não Edificado – abrange lotes e áreas maiores que 500m² nos quais o coeficiente de aproveitamento utilizado é zero; (ii) Imóvel Subutilizado – abrange lotes e áreas maiores que 500m² em que o coeficiente de aproveitamento não atinge o valor mínimo estabelecido para a respectiva zona, geralmente correspondente a 0,2; e (iii) Imóvel Não Utilizado – refere-se a propriedades edificadas que possuem pelo menos 60% de sua área construída ou de suas unidades condominiais desocupadas por um período superior a um ano (Lei Municipal n.º 16.050/2014, artigos 92 a 95).

Com o intuito de atender à função social da propriedade, Akaishi (2022) pontua que os proprietários desses imóveis, que receberam notificação por parte da Prefeitura de São Paulo, têm um prazo de doze meses para, no que diz respeito aos imóveis subutilizados e não edificados, apresentarem um projeto de parcelamento ou de construção de novas edificações. Uma vez que o Alvará de Execução é emitido, eles são obrigados a iniciar as obras dentro de um período de dois anos e a concluir o processo em até três anos. Em relação aos imóveis não utilizados, os proprietários devem comprovar a plena utilização do imóvel dentro de um período de um ano (Akaishi, 2022).

Para a realização do Censo Demográfico, o IBGE emprega o termo domicílios vagos para descrever os “domicílios particulares permanentes que não estão ocupados na data de referência, mesmo que possam ser ocupados posteriormente durante a fase de coleta de dados” (IBGE, 2010, n.p). O recenseador realiza três tentativas de contato e se nenhuma pessoa for encontrada, o domicílio é considerado vago. Exemplos disso são propriedades disponíveis para a venda, imóveis que estão no mercado de aluguel ou aqueles desocupados na data indicada. Vale ressaltar que essa classificação se aplica apenas a domicílios residenciais, não incluindo estabelecimentos comerciais, prestadores de serviços, instalações ou terrenos vazios. Consequentemente, essa informação se restringe à vacância de residências.

Ainda de acordo com Akaishi (2022), na região central de São Paulo, mesmo que a taxa de imóveis desocupados continue alta, houve uma queda mais expressiva. José (2010) atribui essa diminuição de terrenos sem uso no centro a um aumento na atividade construtiva, bem como ao crescimento de estacionamentos e de edifícios

garagens, que são tipos de uso que experimentaram o maior crescimento entre os anos de 1991 e 2008.

Por exemplo, o estudo conduzido por Bomfim (2004) indica que, em relação aos imóveis comerciais, a taxa de desocupação alcançava 20% na área central. Assim, ao examinar os domicílios vazios por meio da análise dos dados censitários, não se obtém a visão completa do cenário amplo de vacância que abrange tanto espaços residenciais quanto comerciais na região. De qualquer forma, diz Akaishi (2022), a redução da desocupação no centro é um dado relevante, já que pode também ser compreendida como um sinal de revitalização das atividades imobiliárias na área. Isso evidencia que os imóveis que anteriormente estavam desocupados estão sendo reintegrados ao mercado de residências de maneira formal (Akaishi, 2022).

Prosseguindo com a mesma autora, também é relevante considerar que, desde o começo dos anos 2000, diversas propriedades na área central de São Paulo foram adquiridas pelos governos estadual e municipal. Além disso, ocorreu a reabilitação de edifícios para fins residenciais de classe média, juntamente com a implementação de programas governamentais tanto estaduais quanto municipais, que incluíram projetos de habitação de interesse social em imóveis localizados no centro. Silva, Blava e Sigolo (2009) ressaltam que a desocupação desses edifícios não é somente uma escolha especulativa feita pelos proprietários. Esse fenômeno é uma consequência da baixa demanda pelo edifício, tanto em termos de aluguel quanto de compra, além da falta ou da inadequação de opções de financiamento para a restauração dessas propriedades (Akaishi, 2022).

De acordo com Monteiro (2015), no decorrer dos últimos quinze anos, sinais de reinvestimento do capital imobiliário, incluindo na esfera residencial, e o estabelecimento de atividades turísticas e recreativas nas áreas prioritárias de intervenção têm sustentado a hipótese amplamente difundida pela mídia e pelo poder público municipal de uma possível reversão do processo de degradação das áreas centrais. Essa nova realidade é amplamente influenciada pela adoção de um modelo de planejamento e de gestão baseado no empresariamento urbano (Harvey, 1989), que se caracteriza pelo *city marketing*, pela transferência de funções que eram tradicionalmente desempenhadas pelo poder público para a esfera privada e pela criação de um ambiente propício para investimentos privados (Monteiro, 2015).

Nesse contexto, de acordo com a Prefeitura Municipal de São Paulo (SÃO PAULO, 2005), a incorporação do componente habitacional como um meio de valorizar as áreas centrais tornou-se uma abordagem comum nas declarações do poder público municipal. Além disso, enfatizam a necessidade de ampliar o uso residencial, começando pela classe média e posteriormente incluindo a população carente, com o objetivo de estimular uma variedade saudável de usos e uma maior diversidade social (SÃO PAULO, 2005, p. 12). Tais relatórios também ressaltam a urgência de uma *mudança de imagem* para atrair novos moradores e investidores, simultaneamente a uma política social que assegure a preservação da diversidade.

Apesar da existência de pesquisas quantitativas em âmbito nacional¹⁰, é notório o desconhecimento generalizado sobre o significativo número de residências desocupadas no país. No entanto, para uma compreensão mais completa da situação, é imperativo acrescentar uma abordagem qualitativa e realizar um trabalho empírico que atribua o devido peso aos números coletados.

¹⁰ Censo Demográfico 2022 e pesquisa *Déficit Habitacional no Brasil 2019*, realizada pela Fundação João Pinheiro (vide referências).

3 A PRODUÇÃO DA CIDADE A PARTIR DA PRODUÇÃO DE MORADIA NAS ÁREAS CENTRAIS

A estruturação do ambiente urbano, conforme destacado por Corrêa (1988), é um fenômeno social que surge das intrincadas interações entre grupos, atividades e conteúdos. A organização espacial da maior parte das áreas urbanas brasileiras, caracterizada pela conexão e pela fragmentação, espelha as dinâmicas dos fluxos de pessoas e de mercadorias e os deslocamentos diários, todos influenciados pela circulação do capital e pela dinâmica do poder.

Essa perspectiva enfatiza que a produção do espaço urbano é um processo complexo, no qual forças, agentes e interesses diversos convergem para moldar o ambiente citadino. Independentemente da posição na sociedade capitalista ou da classe social, a vida dos habitantes é condicionada por esse processo, ressaltando a relevância de compreender as interconexões entre forças, agentes e interesses que contribuem para a construção do espaço urbano e para a vivência dos cidadãos (Corrêa, 1988).

A valorização da terra desempenha um papel central nas complexas interações entre os agentes envolvidos na configuração do espaço urbano. Como dito por Corrêa (1988), os proprietários de terras têm um papel fundamental nesse contexto, já que são os principais beneficiários da expansão desenfreada das áreas urbanas. Muitos dos lucros dessa classe são provenientes de investimentos em áreas rurais que estão sendo convertidas em zonas urbanas.

Ainda segundo Corrêa (1988), esses proprietários, que controlam os meios de produção, dependem de suporte físico e de requisitos locacionais específicos para as suas atividades. Sendo assim, eles contam com o apoio do Estado, esperando que este facilite a instalação da infraestrutura necessária, promova a construção de habitações populares para a força de trabalho e regule a especulação imobiliária (Corrêa, 1988).

O desenvolvimento urbano é um processo intrincado e que sofre influência de diversos fatores complexos, nas palavras de Corrêa (1988), como o contexto socio-econômico local, as dinâmicas demográficas, as políticas governamentais voltadas

para o estímulo econômico e o valor imobiliário. A relação entre os interesses dos proprietários de terras e as intervenções estatais evidencia uma teia complexa de influências que moldam o cenário urbano.

O crescimento desordenado das cidades no Brasil e a expansão das ocupações informais têm provocado um impacto considerável nas áreas urbanas, exacerbando a demanda por habitação, especialmente entre os segmentos sociais menos favorecidos. Segundo Bonduki (2017), as deficiências nas políticas habitacionais voltadas para os mais necessitados têm contribuído para essa desorganização urbana, resultando na construção irregular de moradias que frequentemente escapam ao planejamento formal das cidades.

No mercado imobiliário brasileiro, os empreendedores exercem um papel fundamental na busca por investimentos rentáveis, abrangendo desde a concepção até a comercialização de empreendimentos, incluindo financiamentos e análises técnicas. Em um contexto em que grande parte da população enfrenta dificuldades para acessar moradias dignas, o setor imobiliário desenvolve estratégias para atender à crescente demanda por residências.

Contudo, frente à falta de capacidade financeira de muitos brasileiros para atender a essa demanda habitacional, os empreendedores imobiliários buscam apoio do Estado. Essa colaboração é vista como essencial para viabilizar a produção de residências que atendam a uma demanda economicamente desafiadora, conforme discutido por Corrêa (1988). Portanto, a interação entre o setor privado e a intervenção estatal emerge como um elemento crucial na dinâmica do mercado imobiliário do país. Historicamente, o setor imobiliário foi inicialmente considerado secundário dentro da economia capitalista. Entretanto, ao longo do tempo, essa visão mudou, conferindo ao setor uma crescente importância como uma entidade independente, capaz de desempenhar um papel significativo em períodos de turbulência no ciclo de reprodução capitalista. Conforme sustentado por Botelho (2007), o capital tende a se concentrar e a se fixar no mercado imobiliário, atribuindo a esse setor uma relevância crucial na dinâmica global do capitalismo, funcionando como um mecanismo que facilita as transações entre compradores e vendedores, além de fornecer a base legal para a extração da renda fundiária.

Ainda de acordo com Botelho (2007), em contrapartida, o Estado desempenha

uma função dual nesse cenário. Além de sua participação na ordenação do espaço urbano, o Estado assume também o papel de agente fundiário, possuindo uma parcela considerável das terras urbanas. Por meio da implementação de infraestrutura, de equipamentos e de serviços públicos, a intervenção estatal cria um ambiente favorável para a acumulação e a reprodução do capital, muitas vezes contribuindo para a intensificação dos processos de segregação socioespacial (Botelho, 2007).

A interação entre os interesses do capital e a atuação estatal, conforme analisado por Botelho (2007), acarreta uma marcante fragmentação do espaço urbano e um aprofundamento da segregação socioespacial, afetando diretamente os grupos sociais marginalizados. Para esses segmentos da sociedade, que enfrentam dificuldades no acesso à moradia e a outras condições urbanas adequadas, resta apenas a submissão à lógica imposta pelos demais agentes envolvidos nesse contexto, como aponta a autora.

Conforme ressaltado por Trindade Júnior (1988), os agentes produtores costumam formar redes de colaboração local, buscando elaborar estratégias conjuntas para otimizar seus benefícios e proteger seus interesses. Essa cooperação tem como meta central maximizar as vantagens dos envolvidos e garantir a segurança de seus objetivos comuns. No entanto, é importante notar que a configuração do ambiente construído não é apenas moldada por essas redes de articulação, mas também pelas tentativas de outros grupos de negociar as ações resultantes delas. Esses grupos, por sua vez, acabam arcando com os custos da reestruturação urbanística, contribuindo de forma significativa para o processo de transformação do espaço urbano.

Este capítulo se propõe a realizar uma investigação a respeito de como a produção da cidade está intrinsecamente vinculada à produção de moradia. Inicialmente, abordaremos a maneira pela qual o *problema da habitação* é configurado, destacando a centralidade do preço da terra nas políticas habitacionais. Ao realizar um resgate histórico das políticas habitacionais e das estratégias de requalificação das áreas centrais, buscamos examinar de que maneira essas políticas enfatizam, ou não, o acesso da população de baixa renda a habitações bem localizadas. Esse estudo visa compreender as complexas interações entre o desenvolvimento urbano, as políticas habitacionais e a distribuição socioespacial, proporcionando o entendimento das dinâmicas urbanas contemporâneas.

3.1 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS): DO DIREITO À MORADIA E À CIDADE

A história urbana do Brasil é marcada por um processo de urbanização caracterizado pela concentração geográfica e pelo rápido crescimento das cidades. Maricato (2003, p. 31) descreve esse fenômeno como o “desenvolvimento moderno do atraso”, destacando sua contribuição para a intensificação da desigualdade social e sua estreita relação com a reprodução do capital. A transição da mão de obra escrava para a força de trabalho industrial, conforme discutido por Baldez (1987) e citado por Villaça (1998, p. 35), foi marcada por disputas pelo acesso à terra e, conseqüentemente, à habitação. Isso evidencia a interdependência entre o fim da escravidão e a dominação fundiária subsequente. Essa conjuntura histórica reflete a complexidade das relações entre urbanização, desenvolvimento socioeconômico e estrutura fundiária no Brasil, influenciando profundamente a configuração das cidades contemporâneas.

Ou seja, ao contrário do que ocorreu na formação dos Estados do Bem-Estar Social nos países centrais, o processo de concentração populacional nos grandes centros industriais brasileiros não foi acompanhado por uma ação do Estado que garantisse condições mínimas de infraestrutura urbana e qualidade de vida, por isso, resultaria, em última instância, na elevação do custo de reprodução da classe trabalhadora, o que não interessava às classes dominantes industriais (Ferreira, 2005, p. 13).

A expansão da urbanização, impulsionada por salários menores, conforme observa Ferreira (2005, p. 13), está estreitamente vinculada à industrialização com rendimentos reduzidos, levando as famílias trabalhadoras a ocuparem as periferias distantes, onde as condições de moradia são mais acessíveis financeiramente. No entanto, essa realidade contribui para agravar a crise habitacional, privando uma parcela da população do acesso ao direito à cidade, fundamental para garantir dignidade e qualidade de vida, especialmente para os menos favorecidos economicamente.

O conceito de direito à cidade emergiu de maneira marcante durante os

protestos sindicais e estudantis de 1968, na França, que não apenas criticavam o consumismo desenfreado na sociedade capitalista, mas também denunciavam a falta de valores e a manipulação ideológica (Lefebvre, 2004). Henri Lefebvre, em sua obra seminal *A Revolução Urbana*, anteviu a transição da sociedade industrial para uma sociedade urbana, em que a questão urbana assumiria um papel central, destacando a necessidade de buscar soluções e modelos específicos para a sociedade urbana (Lefebvre, 2004).

A compreensão do direito à cidade, conforme destacado por Souza (2010), transcende a mera busca por uma melhoria na qualidade de vida dentro do contexto urbano capitalista. Essa abordagem propõe uma mudança significativa, visando uma nova ordem social na qual o espaço urbano seja definido pelo seu valor de uso, em contraposição ao valor de troca¹¹.

A transformação urbana proposta por Haussmann em Paris durante os anos de 1853 a 1870 representou uma intervenção marcante do Estado na região central da cidade, que abrigava aproximadamente dois milhões de habitantes na época. O principal objetivo dessas ações era conferir uma nova grandiosidade à área central, o que implicou na demolição de milhares de edifícios para dar lugar à instalação de infraestrutura, de parques e de amplas avenidas. No entanto, as ramificações dessa intervenção suscitaram uma série de análises e críticas, especialmente devido à sua natureza segregacionista e autoritária, como observado por Harvey (1980). De acordo com Lefebvre (2004, p. 25), essa reforma é emblemática por restringir a experiência dos trabalhadores na cidade, obrigando-os a se deslocarem para os subúrbios, onde, conforme a sua visão, “a essência urbana se desvanece” em um processo de “urbanização desurbanizante e desurbanizada”. Dessa forma, por meio da segregação socioespacial, a elite burguesa parisiense conseguiu suprimir os movimentos populares que representavam uma ameaça aos seus interesses políticos.

¹¹ Em sua obra *O Capital*, Karl Marx (2013) delinea dois aspectos fundamentais da mercadoria: o valor de uso, que abrange as suas propriedades físicas e a sua capacidade de satisfazer as necessidades humanas; e o valor de troca, que representa uma relação quantitativa expressando o tempo de trabalho socialmente necessário para produzir a mercadoria, possibilitando sua troca com outras mercadorias desde que o tempo socialmente necessário para as produzir seja equivalente. No contexto da mercadoria habitação, a distinção entre esses conceitos pode ser observada nos propósitos de habitar ou lucrar. Por conseguinte, o valor de uso manifesta-se quando a moradia é utilizada como local para a reprodução social, enquanto o valor de troca se evidencia na posse de uma segunda habitação, a qual é empregada para finalidades diversas da reprodução social, tais como aluguel a terceiros ou mesmo especulação imobiliária.

Durante esse período, houve uma progressiva migração da classe burguesa em direção aos subúrbios, afastando-se da vida nos centros urbanos, conforme indicado por Lefebvre (2001). Essa tendência ocasionou o esvaziamento das áreas centrais, que passaram a ser dominadas por escritórios e estabelecimentos comerciais, provocando uma transformação significativa na dinâmica urbana.

Conforme observado por Trindade (2012, p. 142), o conceito de direito à cidade transcende o mero acesso físico ao espaço urbano, envolvendo também o direito de experimentar a centralidade urbana de acordo com os valores de uso, em oposição ao valor de troca, desafiando, dessa forma, a lógica capitalista. Essa concepção é corroborada por Lefebvre (2016, p. 139), que complementa que o direito à cidade envolve o acesso

[...] à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc. [...]. A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca, do mercado e da mercadoria).

No cenário contemporâneo, é imprescindível enfatizar a relevância da *Carta Mundial do Direito à Cidade*, adotada durante o Fórum Mundial Urbano realizado em Barcelona, em 2004, como um instrumento essencial para respaldar as lutas urbanas e legitimar internacionalmente o direito à cidade como um direito humano fundamental. Essa carta parte da premissa de que a cidade é um espaço coletivo, diversificado culturalmente e enriquecedor, que deve estar disponível para todos os seus habitantes sem qualquer forma de discriminação. Com esse propósito, ela estabelece uma série de princípios-chave.

Dentre esses preceitos, destaca-se a promoção da gestão democrática da cidade, na qual todos os cidadãos têm o direito de participar das decisões, de monitorar e de implementar políticas urbanas públicas. Além disso, reforça a função social da cidade, garantindo que todos possam usufruir dos recursos econômicos e culturais urbanos de forma equitativa e em consonância com a preservação ambiental. A carta também sublinha a importância da função social da propriedade, assegurando que todos os cidadãos possam utilizar a propriedade urbana conforme critérios democráticos de justiça social, cultural e ambientalmente sustentável.

Dentre os valores fundamentais contidos na *Carta Mundial do Direito à Cidade* de 2004, estão a garantia do pleno exercício da cidadania, tendo em vista a promoção da dignidade e do bem-estar coletivo, pautados nos princípios de igualdade, equidade e justiça. Além disso, o documento enfatiza a defesa da igualdade e a proteção especial dos grupos e dos indivíduos mais vulneráveis na sociedade urbana.

Um dos aspectos cruciais destacados é o compromisso social do setor privado, ressaltando a importância de suas ações em prol do benefício comum e da melhoria das condições de vida nas cidades. A promoção da economia solidária também é incentivada, reconhecendo o potencial transformador dessa abordagem na construção de comunidades mais coesas e resilientes.

O reconhecimento do direito à habitação como um dos pilares fundamentais da cidade é inequivocamente estabelecido na *Carta Mundial do Direito à Cidade*. Esse princípio, ratificado desde a sua inclusão na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948 e respaldado por leis em âmbitos nacional e internacional, define o direito à moradia como um elemento intrínseco ao direito à cidade.

Conforme expresso na Carta, o direito à habitação é definido como o princípio essencial que assegura “a todas as pessoas o direito humano a uma moradia segura e confortável, situada em um ambiente saudável que promova a qualidade de vida dos residentes e da comunidade” (Osório, 2018, p. 1). Esse entendimento consolida a importância da moradia como um direito humano básico, indispensável para a construção de cidades inclusivas, sustentáveis e que promovam o bem-estar coletivo.

A problemática habitacional em nível nacional desencadeou uma mobilização popular que culminou na inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Esses dispositivos estabeleceram a relação entre os direitos de propriedade e o cumprimento de sua função social, além de instituírem o planejamento urbano por meio do Plano Diretor, conforme preconizado pela legislação brasileira da época. Como desdobramento dessa iniciativa, em 10 de fevereiro de 2000, o direito à moradia foi formalmente reconhecido como um direito social pela Emenda Constitucional nº 26. Dessa forma, o artigo 6º da Constituição passou a enumerar expressamente *a moradia* como um direito social, ao lado de outros, como educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Posteriormente, o Estatuto da Cidade,

promulgado em 2001, trouxe uma regulamentação adicional ao propor a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como uma abordagem específica de planejamento urbano e habitacional voltada especialmente para a população de baixa renda.

Para Bonduki (2017), no período compreendido entre 1889 e 1930, embora houvesse uma consideração crescente pela habitação como um tema de interesse público e a definição de padrões mínimos de habitabilidade com base em premissas sanitárias, as residências destinadas às classes trabalhadoras eram predominantemente concebidas pelo setor privado e voltadas exclusivamente para os trabalhadores especializados. A partir de 1964, a escassez de moradias para as camadas de renda mais modesta foi reconhecida como um “dilema primordial no território nacional” (Bollaffi, 1979, p. 43). Além disso, para Bollaffi (1979), a conquista da moradia começou a ser percebida pelos cidadãos como um respaldo, uma ambição e uma expressão de avanço econômico e social, refletindo a disseminação da mentalidade de posse própria que teve início nesse contexto temporal.

São essas características do estilo de vida das classes de renda média e baixa que conferem à casa própria a importância subjetiva e objetiva que elas lhe atribuem ao transformá-la em sua principal aspiração. Subjetivamente, a aquisição de um imóvel se constituiu na principal evidência de sucesso e da conquista de uma posição social mais elevada. Objetivamente, a casa própria não só melhora as possibilidades de acesso ao crédito, como libera o orçamento familiar da obrigação mensal inevitável do aluguel. Em famílias cujo orçamento frequentemente contém despesas maiores do que as receitas, e nas quais, com a mesma frequência, a compreensão de despesas se torna compulsória, a flexibilidade maior adquirida pela eliminação do aluguel, acaba por assumir qualidade quase mágica (Bollaffi, 1979, p. 43-44).

No entanto, diante da afirmação de que o Brasil enfrenta um considerável déficit habitacional, nesse caso categorizado como uma questão quantitativa, Bollaffi (1979, p. 52) argumenta que o país possui exatamente a quantidade de residências para a qual existe uma demanda financeira, seguindo o padrão de qualquer produto comercializável. Alinhado a essa perspectiva, Blay (1979 *apud* Bertol, 2013, p. 26) contribui para a discussão ao declarar que

O problema da habitação e, em particular, da habitação popular, não decorre

de um simples desequilíbrio entre a carente oferta de imóveis e uma vasta população consumidora, mas é um completo problema com dimensões sociais, econômicas e políticas. Em consequência desta complexidade, a questão habitacional não pode ser tratada como um problema genérico, pois se altera conforme o período histórico e peculiar à classe social.

No panorama da constante produção do espaço urbano, Martins (2019) nota que, nos períodos em que a viabilidade econômica de certos empreendimentos imobiliários diminui, há desencorajamento de sua construção, resultando em escassez e em aumento dos custos habitacionais até que a rentabilidade seja restaurada. Além disso, esclarece a autora, a questão habitacional muitas vezes é abordada apenas sob a perspectiva da aquisição da casa própria, negligenciando aspectos como regularização fundiária, programas de aluguel social e disponibilidade de terrenos urbanizados. Sem uma intervenção estatal que garanta a produção habitacional além do estímulo ao setor da construção civil e à economia em geral e com o mercado focalizado exclusivamente os lucros provenientes da habitação como mercadoria, a carência de moradias se torna um déficit quantificável (Martins, 2019).

Como previamente abordado, o processo de urbanização está estreitamente ligado à busca por acumulação de recursos financeiros. De acordo com as análises de Lefebvre (2004), é fundamental não apenas considerar o ambiente urbano como um local para atividades industriais, mas também como um mecanismo que regula as relações de trabalho, a segmentação laboral e os padrões de consumo. Portanto, dentro do contexto da estrutura econômica capitalista, o espaço urbano desempenha múltiplos papéis, servindo como condição, meio e resultado do ciclo de investimento financeiro (Carlos, 2016).

Contudo, é imperativo reconhecer que a natureza do imóvel residencial transcende a sua simples comercialização no mercado imobiliário. Conforme Martins (2019), ele desempenha um papel vital não apenas na geração de capital, mas também como o epicentro das interações sociais e no atendimento às necessidades humanas básicas. Dada a sua importância intrínseca, a produção de imóveis residenciais é um processo complexo, inerentemente ligado à coordenação entre os diversos agentes envolvidos na construção urbana, ao contexto econômico e político, às flutuações da demanda do mercado e às condições socioeconômicas locais (Martins, 2019).

A produção do espaço como mercadoria efetua-se em dois níveis: através da produção da habitação, uma mercadoria intercambiável no mercado imobiliário, sem a qual a função da moradia não se realiza; e através da produção própria da cidade pelo trabalho social presente e acumulado ao longo da história (Carlos, 2015, p. 50).

No atual sistema econômico, percebemos uma dinâmica na qual as atividades produtivas são subjugadas pelo domínio do capital, um pilar essencial para a manutenção do modelo capitalista. Marx, em sua análise crítica, enfatiza a amplitude desse domínio, que não se limita apenas à indústria e à agricultura, mas se estende também às relações de produção. Nesse contexto, a terra, um recurso natural desprovido de valor intrínseco, é transformada em mercadoria devido à sua importância no processo de geração de mais-valia, originando renda como contrapartida pelo direito de uso concedido pelo capital.

Sob a lógica marxista, a produção habitacional surge como uma extensão desse processo, altamente influenciada pela privatização da terra em busca da acumulação de capital, especialmente visando à obtenção de renda fundiária. Martins (2019) pontua importante análise de Marx:

Tanto por sua natureza quanto historicamente o capital é criador da moderna propriedade fundiária, da renda da terra; por isso, sua ação aparece igualmente como dissolução da forma antiga de propriedade fundiária. A nova forma emerge da ação do capital sobre a antiga. O capital é isso – sob um aspecto – como criador da agricultura moderna, nas relações econômicas da propriedade fundiária moderna, que aparece como um processo: renda da terra-capital-trabalho assalariado (a forma do silogismo pode também ser concebida de outra maneira: como trabalho assalariado-capital-renda da terra; mas o capital tem sempre de aparecer como o termo médio ativo), está posta, por isso, a construção interna da sociedade moderna, ou o capital na totalidade de suas relações (Marx, 2011 *apud* Martins, 2019, p. 41).

Ao analisar a função dos proprietários de terra, Marx enfatiza não apenas a sua relevância econômica, mas também o seu impacto ideológico na justificação da propriedade privada (Martins, 2019). Bertol (2013) argumenta que a questão da propriedade privada da terra é multifacetada, apresentando-se tanto como um desafio quanto como uma exigência para a acumulação de capital. Enquanto os trabalhadores veem isso como um obstáculo; para o capital, é uma condição fundamental para a sua expansão (Martins, 2019).

As complexidades dessas interações são ainda mais acentuadas no cenário da urbanização brasileira, em que desigualdades de longa data e estruturais no acesso à terra e à moradia se tornam evidentes.

O Brasil explicita uma experiência fundamental: a de um capitalismo rentista, expressão de José de Souza Martins, tão significativa para a compreensão da forma de realização do capitalismo no Brasil. Que significa, primordialmente? Que o desenvolvimento dos negócios econômicos no Brasil sempre envolveu uma relação tão estreita da mais-valia na sua realização e distribuição, a extração das rendas fundiárias – como renda fundiária rural e urbana foi determinante. Na composição dos negócios econômicos, a realização da renda fundiária é fundamental. Os clássicos intérpretes da economia brasileira já há muito falaram de uma revolução burguesa no Brasil muito particular e incompleta, pois que o Brasil se define por uma composição entre os grandes proprietários e os negócios burgueses na indústria (Damiani, 2005 *apud* Bertol, 2013, p. 90).

Na contemporaneidade urbana, emerge uma complexa dinâmica entre a escassez de terras e a disparidade na distribuição de moradias, assumindo um papel de destaque. Martins (2019) pontua que, desde os primórdios da urbanização brasileira, o mercado de terras tem exercido influência significativa na exclusão sistemática e na segregação das populações de baixa renda. Com o aumento da demanda por terras, os custos habitacionais ascendem, restringindo o acesso aos locais mais valorizados às camadas mais privilegiadas economicamente. Enquanto isso, a população de menor renda é compelida a se estabelecer nas periferias urbanas, distanciando-se progressivamente dos centros consolidados (Martins, 2019). Conforme abordado por Villaça (1998), o valor associado à localização é uma parte essencial da dinâmica da produção urbana, representando o tempo de trabalho requerido para a sua formação e inserção na cidade. Dessa forma, a habitação não apenas espelha esse valor de localização, mas também se encaixa em um contexto mais amplo que engloba serviços, comércio e a vida urbana como um todo (Villaça, 1998).

Cardoso (*s.d. apud* Martins, 2019) enfatiza que a especulação no mercado imobiliário é alimentada pela carência de terrenos, tornando-se um dos principais catalisadores da extração da renda proveniente do setor. Por outro lado, Martins (2019) ressalta que, atualmente, a transformação de áreas rurais em urbanas e os complexos processos de especulação imobiliária constituem fontes primordiais de

lucratividade.

[...] a habitação é, direta ou indiretamente, fruto de um processo de produção capitalista. Este processo, diferentemente de outros setores econômicos, tem como base de sua lucratividade a apropriação dos benefícios gerados pela extrema diferenciação do espaço urbano em termos de equipamentos, serviços e amenidades, diferenças que são reproduzidas e aprofundadas pelo processo de produção. Tendo em vista o histórico déficit na oferta de serviços públicos urbanos que marca nossas cidades, os processos privados de produção habitacional tenderão a adotar um comportamento especulativo, retendo a terra na espera da valorização e apostando sempre na elevação dos preços relativos. O resultado deste processo é que a produção privada atinge apenas um pequeno grupo social, formado pelas camadas de renda alta e média-alta que se apropriam dos terrenos que apresentam melhores condições de acessibilidade às áreas centrais, melhores ofertas de infraestrutura e maior nível de amenidades (Cardoso, sem data *apud* Martins, 2019, p. 44).

No cenário do desenvolvimento urbano, emerge uma contradição evidente: enquanto o Estado, muitas vezes influenciado pelo capital, direciona investimentos para certas áreas urbanas, impulsionando sua valorização, a população em geral, que financia tais empreendimentos estatais, acaba enfrentando desafios significativos. Essa população é sistematicamente excluída das regiões com maior atratividade comercial.

Para compreender plenamente as complexidades do preço da terra, é fundamental explorar a intrincada teia de fatores que contribuem para a sua formação. Além dos custos de produção, a especulação imobiliária desempenha um papel crucial, influenciando diretamente a valorização da terra. A capacidade dos proprietários em criar monopólios e em manipular a demanda é um elemento determinante nesse processo.

O valor da terra, muitas vezes considerado como uma variável estática, é, na verdade, uma construção social dinâmica. Essa dinâmica não apenas reflete aspectos econômicos, mas também revela uma dimensão política intrínseca. Os detentores de terra exercem significativo poder sobre a definição dos preços, orientando as políticas estatais a seu favor e perpetuando desigualdades.

Portanto, a questão do preço da terra transcende as análises econômicas convencionais, demandando uma abordagem mais ampla e que leva em conta as relações de poder subjacentes na sociedade. Bertol (2013) e Gottdiener (2010),

conforme citado por Martins (2019), destacam essa dimensão política, evidenciando como a formação do preço da terra é um reflexo claro das dinâmicas políticas que permeiam o processo urbano.

Além disso, a concepção de escassez de terras pode ser considerada questionável, pois não denota uma ausência total de recursos físicos, mas sim uma restrição artificial que poderia ser tratada de maneira mais eficaz. Essa suposta escassez não se restringe apenas à falta de terras disponíveis a preços acessíveis para o setor público, mas também revela a ausência de interesse do mercado em investir na produção de habitações bem localizadas, priorizando seus próprios ganhos e interesses (Bertol, 2013). O problema habitacional não é inexistente, mas a sua formulação inadequada obscurece os processos políticos, econômicos e sociais que o compõem, normalizando o valor da terra e fortalecendo o discurso da escassez (Bertol, 2013).

Bertol (2013) ainda pontua que, ao fomentar a especulação imobiliária predatória, o Estado assume o papel de agente encarregado de resolver o que é percebido como o problema habitacional. No entanto, diante da intrincada interação entre o preço da terra, das dinâmicas de poder e da escassez de terrenos urbanos economicamente viáveis, o problema revela-se insolúvel (Martins, 2019).

O predomínio do preço do monopólio privilegia as razões políticas no mercado imobiliário e atenua a racionalidade econômica de aumentar a produtividade material da produção com a preocupação em economizar trabalho. Através da produção imobiliária de mercado, o preço da terra pode se elevar a ponto de dificultar a própria continuidade da reprodução do capital vinculado à construção. Essa dificuldade cria, por um lado, a ilusão de que o preço da terra que eleva o preço dos edifícios no mercado e, de outro, a necessidade real da procura de soluções alternativas para uma massa de assalariados poder morar na cidade. A atuação do Estado torna-se essencial, porque administra e perpetua o interesse dominante que controla a produção e o acesso à propriedade imobiliária. Fraciona o construir e o morar como se a sociedade tivesse que optar entre o emprego e a moradia (Pereira, 1988 *apud* Bertol, p. 125-126).

Desse modo, no contexto brasileiro, a crise habitacional vai muito além das simples estatísticas de falta de moradia. Ela se manifesta como um intrincado emaranhado de desafios, em que a escassez quantitativa de residências é apenas a ponta do *iceberg*, afirma Bonates (2017). Questões como a distribuição desigual de

recursos e a especulação imobiliária são partes fundamentais desse cenário complexo. Essa realidade não apenas denota a ausência de políticas públicas eficazes, mas também revela a influência significativa de interesses privados que moldam o mercado imobiliário conforme seus próprios ganhos. Portanto, ainda para a mesma autora, a resolução dessa crise exige abordagens holísticas que não apenas atendam à demanda por habitações, mas que também abordem os desafios fundiários e confrontem as injustiças estruturais subjacentes Bonates (2007).

No exame do contexto residencial, emerge a principal problemática desta dissertação, concernente à desocupação de edificações em regiões urbanas bem providas, onde habitações ocupadas coexistem com propriedades desabitadas, frequentemente envolvidas em estratégias especulativas. Dados registrados em 2019 evidenciam uma disparidade desconcertante: enquanto o Brasil enfrenta um déficit habitacional de 5,87 milhões de famílias (FJP, 2020), o contingente de imóveis desocupados alcança cerca de 11,40 milhões (IBGE, 2022). Tal discrepância evidencia a ineficácia das políticas públicas em assegurar o direito à moradia para os estratos de baixa renda da população, ressaltando a necessidade premente de reformulações estruturais.

Maricato (2003) propõe uma análise mais ampla, defendendo que a separação entre política social e mercado imobiliário é um equívoco. Ao longo da história, ambos têm falhado em atender às necessidades habitacionais da maioria da população brasileira. A autora salienta a importância da autoconstrução ou da autopromoção de moradias, que ocorre à margem do mercado formal e contribui para a formação de uma *não cidade*. Essa realidade, pontua a autora, muitas vezes negligenciada pelas políticas públicas, abrange não apenas uma dimensão quantitativa, mas também implica em aspectos estruturais e qualitativos.

Lopes e Shimbo (2015) destacam a contradição entre os programas de habitação e a presença de imóveis vazios, argumentando que, apesar de gerarem um estoque adicional de residências, esses programas não conseguem efetivamente reduzir o déficit habitacional. Essa discrepância é atribuída aos custos elevados de construção e à possibilidade de valorização dessas unidades habitacionais.

Ao explorar a crise urbana e social contemporânea, é evidente que a escassez de residências é uma questão significativa, refletida na falta de habitação para milhões

de cidadãos brasileiros. No entanto, ao analisar essa problemática sob a ótica da suposta falta de moradias como uma questão física ou dos altos custos da terra, torna-se claro que isso é apenas uma manifestação dos interesses promovidos pela classe capitalista. Essa abordagem reflete uma resposta do Estado às demandas do mercado em detrimento dos direitos básicos da população, resultando em uma solução lenta para o problema habitacional. Enquanto as políticas habitacionais forem concebidas como ferramentas para a acumulação de capital e a perpetuação das disparidades sociais, o problema persistirá. Assim, antes de assegurar um acesso justo à moradia, é crucial democratizar o processo de formulação das políticas habitacionais, de modo a alinhá-las melhor com as necessidades da população.

O próximo enfoque da dissertação abordará as políticas habitacionais ao longo dos anos, contextualizando-as nacionalmente e com especial atenção às políticas direcionadas às áreas centrais urbanas. Diversas políticas e períodos históricos serão examinados para destacar a falta de consistência entre os temas e propostas, o que aumenta ainda mais a complexidade da questão habitacional.

3.2 A QUESTÃO DA MORADIA

Em uma perspectiva abrangente, para Abiko (2016), o conceito de habitação pode ser abordado de duas maneiras distintas. Em termos físicos, representa um refúgio projetado para proteger os indivíduos das adversidades do ambiente e de possíveis perigos, desempenhando a sua função fundamental de proporcionar segurança e abrigo. Em um sentido simbólico, a habitação é percebida como um lar, um espaço carregado de significado emocional e cultural, em que são estabelecidas e mantidas tradições, hábitos e relações interpessoais entre seus moradores (Abiko, 2016).

Conforme observado por Santos (1999), as funções da habitação tornaram-se tão numerosas e relevantes que os seres humanos há muito a consideram uma necessidade básica, assim como alimentação e vestuário. Portanto, a habitação não se limita ao espaço físico da moradia, mas também engloba outras funções por meio das quais se relaciona com o espaço público, como serviços urbanos, infraestrutura

urbana, equipamentos sociais e assim por diante.

A conexão intrínseca da habitação com outras esferas complementares destaca a importância de programas abrangentes que ultrapassem simplesmente a construção de unidades residenciais, visando efetivamente aprimorar as condições habitacionais da população. Como destacado por Maricato (2010), tais programas podem falhar em alcançar seus objetivos se não forem integrados a políticas complementares que abordem o fornecimento de infraestrutura e de serviços urbanos, além da implementação de equipamentos sociais adequados.

No Brasil, o acesso ao direito à moradia e à cidade ainda está distante de ser garantido a toda a população e de promover efetivamente a redução da desigualdade socioespacial por meio de políticas públicas urbanas e habitacionais. Uma pesquisa conduzida pela Fundação João Pinheiro (FJP), comissionada pelo Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação (MCidades/SNH), revelou os dados do déficit habitacional¹² no país em 2019, registrando uma escassez de 5,876 milhões de moradias (FJP, 2020), sendo que 85% delas estão localizadas em áreas urbanas. Segundo o estudo, a sobrecarga financeira com aluguel foi identificada em 51,7% do déficit habitacional brasileiro, seguida pela presença de habitações precárias, responsáveis por 25,2% do déficit total, e, por último, a coabitação, representando 23,1% do déficit total. Em termos de distribuição de renda, é notável uma grande disparidade na composição do déficit habitacional. Em nível nacional, constata-se que aproximadamente 76% dos domicílios em situação de precariedade possuem uma renda familiar de até um salário-mínimo. Ao analisar as diferentes regiões do Brasil, o Sudeste desponta com os números mais expressivos em termos absolutos, registrando um déficit de 2,287 milhões de domicílios. Além disso, a pesquisa identificou:

[...] a inadequação de infraestrutura urbana foi o componente que mais afetou os domicílios brasileiros em 2019. No âmbito nacional, cerca de 14,257 milhões de domicílios apresentaram inadequação em pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, o correspondente a 22,8% dos domicílios particulares (FJP, 2020, p. n.p).

¹² A Fundação João Pinheiro, que calcula o déficit habitacional no Brasil desde 1995, define essa expressão como um termo abrangente que pode ser utilizado para se referir a um determinado número de famílias que vivem em condições de moradias precárias em uma dada região ou até mesmo a pessoas que não possuem qualquer moradia. O cálculo do déficit habitacional é feito em diversas etapas e considera componentes e subcomponentes, tais como: habitações/domicílios precários, coabitação, ônus excessivo com aluguel e coabitação.

Em 2022, o Brasil registrou um total de 90,7 milhões de domicílios no país, representando um aumento de 34% em comparação com os dados do Censo de 2010, quando havia 67,5 milhões de domicílios recenseados. Dos 90,7 milhões de domicílios em 2022, 90,5 milhões eram considerados domicílios particulares permanentes, enquanto 72,4 milhões estavam ocupados durante a operação censitária, marcando um aumento de 26% no mesmo período. A categoria dos domicílios improvisados totalizou 66 mil, enquanto os domicílios coletivos alcançaram 105 mil, conforme dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2022).

O aumento no número total de domicílios no país pode ser atribuído ao crescimento de duas categorias específicas: os domicílios vagos e os domicílios de uso ocasional. Quando levamos em conta os domicílios particulares permanentes não ocupados, que incluem a soma desses dois tipos, observa-se um aumento de 80%, totalizando 18 milhões em 2022. Os domicílios particulares vagos registraram um aumento de 87%, atingindo 11,4 milhões, enquanto os domicílios de uso ocasional cresceram 70% ao longo de 12 anos, totalizando 6,7 milhões (FJP, 2022).

É importante ressaltar que os domicílios vagos, conforme definidos na referida pesquisa, são aqueles em que não há residentes permanentes, enquanto os domicílios de uso ocasional são ocupados apenas parte do tempo, como residências de veraneio.

Em um contexto marcado pelo aumento da financeirização da propriedade imobiliária, o acesso à moradia digna emerge como um desafio significativo para a maioria da população que vive nos grandes centros urbanos. Como salientado pelo economista Pettifor (2018), a propriedade residencial transcendeu a simples dinâmica de oferta e de demanda, transformando-se em uma questão central de investimento ou de especulação no mercado imobiliário. De acordo com Sassen (2018), a singularidade desse processo de financeirização não está apenas nas consideráveis transações internacionais para a aquisição de propriedades em cidades que funcionam como centros financeiros globais, mas também na subutilização dessas propriedades – muitos edifícios adquiridos permanecem subutilizados.

Em São Paulo, durante a década de 2000, alguns distritos localizados em áreas urbanas consolidadas da cidade testemunharam um número de lançamentos imobiliários que excedeu a quantidade de moradores. Esses fenômenos, resultados da

especulação imobiliária, deram origem ao que Nakano (2015, p. 230) descreveu como “cidade oca”: regiões urbanas caracterizadas por empreendimentos que ampliam a área construída residencial sem aumentar significativamente a densidade populacional.

Conforme ressaltado por Rolnik (2017), a propagação de um modelo predominante baseado na propriedade privada individual, no qual a moradia é tratada como uma mercadoria e os governos são percebidos meramente como facilitadores da gestão habitacional, tem contribuído para o agravamento da desigualdade nos territórios urbanos. Os esforços em direção à concepção do setor habitacional como um mercado, impulsionados pelo Banco Mundial (1993), têm eclipsado a visão da moradia como um direito humano essencial. Paralelamente, o refinamento dos mecanismos de investimento do capital financeiro internacional no mercado imobiliário tem resultado na supervalorização dos imóveis globalmente, exacerbando a vulnerabilidade e a insegurança dos residentes.

No Brasil e em muitos países latino-americanos, a questão da moradia social ultrapassa a simples definição de um problema habitacional, abarcando uma vasta parcela da população (Maricato, 2015). O acesso ao mercado privado é severamente limitado, enquanto as políticas sociais frequentemente carecem de eficácia, resultando em escassas opções para a maioria dos cidadãos. Isso muitas vezes os força a buscar soluções ilegais ou informais para as suas necessidades habitacionais.

No contexto nacional, a problemática habitacional ganha maior relevância a partir do processo de industrialização e de urbanização iniciado na década de 1930. O êxodo rural e a carência de infraestrutura para acomodar os novos moradores das áreas urbanas são os principais impulsionadores do agravamento da situação habitacional no país. Em geral, a população migrante, desprovida de recursos para arcar com os custos de propriedades e terrenos urbanizados, ocupa áreas periféricas ou locais inadequados para a construção de moradias, como encostas de morros.

No Brasil, entre 1995 e 1999, menos de 20% do aumento no número de domicílios resultou na construção de moradias pelo mercado privado¹³, conforme aponta Silva e Castro (1997). Isso evidencia, segundo os autores, a ausência de intervenção reguladora e de planejamento estatal nessas áreas. Essa realidade não

¹³ Segundo levantamento da Cibrasec, 1999.

se restringe ao final do século XX, moldada pelo neoliberalismo, mas é uma característica que acompanha o processo de desenvolvimento urbano desde o surgimento do trabalhador livre, durante o período mais marcante da urbanização brasileira (Silva; Castro, 1997).

Durante o período da Velha República, que abarcou os anos de 1889 a 1930, Bonduki (2009) destaca que, apesar da identificação da problemática habitacional como um desafio de interesse público e da estipulação de padrões mínimos de habitabilidade inspirados em conceitos sanitários europeus, as vilas operárias permaneceram fora do alcance da maioria da população. Isso ocorreu, nos termos do autor, porque as habitações eram predominantemente concebidas e construídas pelo setor privado, visando principalmente suprir as demandas dos trabalhadores qualificados (Bonduki, 2009).

Até aquele período, prosseguindo com Bonduki (2009), a produção de habitação estava intrinsicamente ligada ao setor privado e frequentemente era financiada por consumidores de alta renda que consideravam a produção de imóveis como um investimento seguro e lucrativo. A política urbana adotada naquela época tinha como objetivo atrair investimentos para a industrialização nacional, pontua o autor. Enquanto as áreas centrais eram reservadas para projetos higienistas e programas de embelezamento urbano, seguindo os modelos europeus da época, a população de baixa renda era deixada de fora, pois não tinha meios para arcar com os custos de habitação em locais privilegiados.

Bonduki (2009) assevera que, para a parcela da população com renda baixa e média, o aluguel era predominante devido à falta de sistemas de financiamento e de políticas habitacionais. Essa forma de moradia se desdobrava em três tipos: vilas operárias, destinadas a trabalhadores mais qualificados; casas de pensão e cortiços, muitas vezes em condições precárias e superlotadas, voltadas para trabalhadores de baixa renda e qualificação; além de ocupações informais (Bonduki, 2017). Famílias sem condições de ingressar no mercado imobiliário eram compelidas a ocupar terrenos vazios nos subúrbios ou áreas ambientalmente frágeis e de risco nas regiões centrais, resultando no surgimento das favelas, um desafio social e urbano que persiste até os dias atuais, conclui Bonduki (2017).

Durante os anos 1930, sob o governo de Vargas, Bonduki (2017) ainda indica

que já se reconhecia a inviabilidade praticamente universal da promoção de habitação para toda a classe operária pela iniciativa privada. Mesmo sendo a habitação considerada um fator econômico crucial para a industrialização do país e um elemento vital para a reprodução da força de trabalho, foi somente em 1946 que os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) e a Fundação Casa Popular (FCP) foram criados, marcando o início de uma intervenção mais direta do Estado na produção de habitação de interesse social (Bonduki, 2017). Essa mudança de direcionamento foi bem recebida pelas classes mais privilegiadas, que buscavam formas de remover as habitações precárias das áreas centrais, especialmente os cortiços. Sobre o papel do Estado como promotor de Habitações de Interesse Social (HIS), Maricato (1982, p. 34) comenta que

O Estado, como responsável pelo provimento de boa parte dos serviços urbanos, essenciais tanto às empresas como aos moradores, desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano e, portanto, do seu preço. Sempre que o poder público dota uma zona qualquer da cidade de um serviço público [...], ele acaba desviando para essa zona demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta do serviço em questão davam preferência a outras localizações.

No entanto, conforme Duarte (2013), a regulamentação da produção de renda pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) não incluía a garantia de taxas de aluguel social, o que significa que mesmo empreendimentos de interesse público poderiam praticar aluguéis de acordo com os valores de mercado, tornando ainda mais difícil para a população de baixa renda acessar moradias adequadas. Além disso, os beneficiários eram poucos, limitados aos trabalhadores assalariados formais, com carteira assinada e afiliados aos institutos de previdência (Duarte, 2013).

Ainda no trajeto histórico proposto por Bonduki (2017), entre 1942 e 1964, o governo implementou uma intervenção significativa no mercado de aluguéis por meio da Lei do Inquilinato, estabelecida pelo Decreto/Lei nº 4.598/1942, que congelava os valores dos aluguéis residenciais. Essa medida visava impulsionar a industrialização do país, liberando recursos para investimentos na indústria. No entanto, na prática, as classes de renda mais baixa enfrentaram grandes dificuldades para acessar moradias devido aos aluguéis excessivamente altos, justificados como compensação pela futura

desvalorização no momento do descongelamento. Além disso, a lei desencorajou investimentos imobiliários, direcionando o capital para fortalecer a indústria e resultando na diminuição da oferta de imóveis disponíveis (Bonduki, 2017).

Apesar de propostas semelhantes estarem sendo consideradas em várias nações, a falta de uma legislação efetiva contra despejos trouxe consequências negativas para o ambiente urbano. Isso resultou no fortalecimento de um mercado clandestino de aluguéis, na complexificação dos contratos de locação, na exclusão das classes de menor renda das áreas centrais das cidades, no crescimento desordenado dos centros urbanos e no aumento das favelas, especialmente em áreas de risco e de vulnerabilidade.

Durante o período do Regime Militar no Brasil, foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) como medidas para lidar com a questão habitacional. Essas instituições tinham como fontes de recursos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ambos financiados pelos trabalhadores (Cardoso, 2012). Essas medidas representaram uma tentativa de abordagem governamental para enfrentar o déficit habitacional e facilitar o acesso à moradia, embora tenham encontrado desafios e críticas ao longo do tempo (Cardoso, 2012).

Segundo Bonduki (2017), a produção habitacional em massa desse período foi caracterizada por uma padronização que resultou na falta de diversidade tanto em termos de tipos de moradias quanto de soluções arquitetônicas. Esse modelo priorizou a quantidade em detrimento da qualidade, com pouca atenção dada à inserção urbana das novas construções e à criação de espaços públicos adequados para os moradores. Essa abordagem levou a uma urbanização desigual, com impactos negativos na qualidade de vida das comunidades (Bonduki, 2017).

Durante a transição para a democracia, houve um aumento significativo na participação popular, especialmente por meio dos movimentos sociais ligados à questão urbana e habitacional. Esses movimentos buscavam influenciar as políticas públicas, lutando por uma abordagem mais inclusiva e participativa no desenvolvimento urbano. Nesse contexto, o país embarcou em um processo de construção de uma política urbana e habitacional mais progressista, inspirada pelos princípios da Reforma Urbana. Tal abordagem visava garantir o direito à moradia digna, incluindo

essa prerrogativa na Constituição Federal de 1988.

Foi nesse momento que surgiram iniciativas inovadoras, como os programas habitacionais baseados em mutirões autogeridos, nos quais os próprios moradores participavam ativamente do processo de construção de suas casas. Além disso, houve um foco maior na urbanização de assentamentos precários e na promoção da produção de moradias nas áreas centrais das cidades, visando reduzir as desigualdades urbanas e proporcionar melhores condições de vida para toda a população. Essa fase representou um marco importante na história do desenvolvimento urbano e habitacional do Brasil, demonstrando o poder da mobilização popular na transformação das políticas públicas.

O aumento significativo da população brasileira ao longo das décadas, como indicado pelos dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2016), teve profundos impactos no cenário habitacional do país. Com um crescimento de 41% na década de 1940 para 73,9% na década de 1990, várias cidades brasileiras enfrentaram uma demanda habitacional crescente e cada vez mais desafiadora. Esse rápido aumento populacional sobrecarregou os recursos urbanos e exacerbou os problemas existentes de acesso à moradia adequada.

A intensificação dos desafios habitacionais foi evidenciada pelo crescimento do déficit habitacional, que se tornou uma realidade persistente e preocupante. O déficit habitacional refere-se à diferença entre a demanda por moradias e a oferta disponível, incluindo a falta de unidades habitacionais adequadas, a superlotação em moradias existentes e a ausência de infraestrutura básica em muitas áreas urbanas.

Durante esse intervalo temporal, o crescimento populacional exerceu uma pressão adicional sobre os recursos disponíveis para a habitação, intensificando os desafios já existentes e gerando novos problemas para as políticas governamentais lidarem. A incapacidade de encontrar soluções eficazes para atender à crescente demanda resultou em uma persistente escassez de moradias adequadas, agravando as condições precárias de habitação em muitas áreas urbanas do país.

Anteriormente, de acordo com Bonduki (2017), as políticas habitacionais eram consideradas uma responsabilidade do Estado durante os governos de Sarney (1986-1989), Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994). No entanto, ao longo desse período, houve uma transição para uma abordagem mais sujeita a mudanças,

tornando-se uma política governamental que variava a cada nova administração. Durante o mandato de Collor, os recursos do FGTS foram redirecionados para financiar habitações concedidas ao setor privado. Já durante a gestão de Itamar Franco, as políticas habitacionais sofreram uma retração significativa, em resposta a uma crise aguda no FGTS que havia se iniciado na administração anterior. Durante esse ínterim, as políticas habitacionais não estabeleciam restrições quanto à localização dos novos empreendimentos, o que facilitava ainda mais a expansão desordenada das cidades e a ocupação das áreas periféricas (Bonduki, 2017).

Segundo Santos (1999, p. 22), a ineficácia das políticas habitacionais brasileiras estava associada a quatro elementos:

A focalização de políticas públicas voltadas para a área habitacional no atendimento a camadas populacionais de baixa renda; a necessidade de descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação; o reconhecimento, por parte do governo, de sua incapacidade de resolver sozinho o problema habitacional do país e da necessidade de tentar melhorar o funcionamento do mercado de moradias no Brasil; e o reconhecimento de que as políticas públicas não devem negligenciar a grande parcela da população de baixa renda do país que trabalha no setor informal da economia e/ou habitam moradias informais.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), foi estabelecido o *Programa de Arrendamento Residencial*¹⁴ (PAR) em 1999, representando uma integração de recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União, consolidados no *Fundo de Arrendamento Residencial* (FAR). Pela primeira vez, esse programa viabilizou subsídios diretos para o financiamento de habitações populares destinadas a famílias com renda entre três a seis salários-mínimos. Essa medida impulsionou significativamente o setor da construção civil, incentivando-o a produzir Habitações de Interesse Social voltadas para a população de baixa renda. Além disso, o PAR incluiu a produção de conjuntos habitacionais para a classe média baixa, os quais seriam arrendados por um período de 15 anos. Naquela época, o país enfrentava um déficit habitacional de 5,6 milhões de moradias, distribuídas em 4 milhões de domicílios na área urbana e 1,6 milhão na área rural (FJP, 1995).

¹⁴ O PAR atendia, em 2006, as famílias cuja renda mensal não ultrapassava R\$2.800,00, em um contexto em que o salário-mínimo equivalia a R\$ 350,00. Assim, o público-alvo do programa é a classe média baixa, composta por famílias que recebem até oito salários-mínimos (Bonates, 2007).

O PAR se destacou em relação aos demais programas habitacionais propostos, pois possibilitou tanto a construção de novas moradias em condomínios ou loteamentos quanto a recuperação de edifícios antigos, preferencialmente localizados nas áreas centrais.

Entre 1999 meados de 2005, o programa financiou a construção de 177.150 novas moradias e 1.223 novos conjuntos habitacionais, sendo, nesse universo, uma pequena parcela relativa à reabilitação de edifícios nas áreas centrais. [...] em relação à reabilitação de áreas centrais, foram financiadas 1.425 unidades em 26 edifícios, localizados nas principais capitais brasileiras – São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Porto Alegre etc. (Bonates, 2009, p. 107).

Conforme discutido anteriormente, durante esse período houve uma mudança perceptível no tratamento das áreas centrais das cidades, que começaram a ser integradas em projetos de planejamento urbano em algumas localidades do Brasil. No entanto, segundo Bernardino e Lacerda (2015, p. 66), essa integração visava principalmente tornar as cidades atrativas para iniciativas privadas, promovendo uma espécie de nostalgia ao restaurar edifícios para fins turísticos, sem qualquer intenção de democratizar o acesso à moradia para a população de baixa renda.

Foi apenas no final da década de 1990 que os primeiros debates sobre a possibilidade de habitação social nas áreas centrais surgiram, em resposta ao esvaziamento dessas regiões. Até então, o modelo de urbanização predominante, conhecido como centro-periferia¹⁵, influenciou fortemente a produção de habitação social. Nesse modelo, o centro era reservado para as classes mais abastadas, associado ao mercado imobiliário e à verticalização, enquanto a periferia era destinada à classe trabalhadora de baixa renda. O tema da habitação popular nas áreas centrais foi negligenciado nos debates até o final dos anos 1990 (Tsukumo, 2007).

Conforme discutido anteriormente, a visão de esvaziamento/degradação das áreas centrais muitas vezes reflete um viés ideológico que associa a degradação à

¹⁵ O modelo centro-periferia, inicialmente formulado em 1902 para explicar as relações entre países em desenvolvimento (periferia) e países desenvolvidos (centro), encontra aplicação nos estudos da urbanização brasileira, em que o termo é frequentemente empregado para descrever a dinâmica de segregação que perpetua a desigualdade social nas metrópoles durante o processo de expansão de suas estruturas internas. Conforme delineado por Ribeiro e Lago (1994), o modelo centro-periferia é caracterizado pela segregação socioespacial das camadas populares, pela prática da autoconstrução de moradias e pela precariedade das condições de habitabilidade e consumo.

popularização. Essa perspectiva é moldada por diversos fatores, como a mudança das classes mais abastadas para bairros periféricos; a promoção do transporte público no centro, resultando na conversão de várias praças em terminais e paradas de ônibus; o estabelecimento de um comércio voltado para pessoas de baixa renda que trabalham, circulam e consomem nesses locais; e a presença de catadores de materiais recicláveis e de pessoas em situação de rua (Tsukumo, 2007; Villaça, 1998).

A questão principal está relacionada ao viés ideológico ligado ao desconforto gerado pela popularização de uma região anteriormente vista como nobre pelas classes mais privilegiadas. Esse fenômeno também impulsionou a elaboração de novas políticas e estratégias de higienização social nas áreas centrais, evidenciadas por programas de revitalização ou intervenção (Tsukumo, 2007; Villaça, 1998).

No ano de 2000, teve início o *Programa de Renovação de Sítios Históricos* (PRSH) pela Caixa Econômica Federal, em conjunto com o lançamento do *Programa Monumenta*¹⁶ pelo Ministério da Cultura. Essas ações tinham como meta primordial fomentar a ocupação residencial nas regiões centrais, concentrando esforços na revitalização de edifícios desocupados situados em zonas de proteção. O PRSH propunha-se a incentivar o uso habitacional desses imóveis, fazendo uso dos recursos disponíveis no *Programa de Arrendamento Residencial* (PAR) e de leis de incentivo à cultura e estabelecendo parcerias com entidades internacionais. O cerne desses programas residia na harmonização entre a preservação do patrimônio histórico e cultural e a revitalização habitacional dessas localidades, buscando uma sinergia entre a conservação do legado histórico e a vitalidade urbana. Por meio da adoção de estratégias que promoviam o uso residencial, através do PAR, e da captação de recursos via leis de incentivo à cultura, esses programas almejavam tornar as áreas centrais mais atrativas para a habitação, propiciando a reativação desses espaços e prevenindo seu abandono e deterioração patrimonial (Bonduki, 2017).

Adicionalmente, a colaboração com governos estrangeiros expandia as opções de financiamento e o conhecimento especializado, reforçando as medidas de revitalização. Essas ações refletiram uma união de esforços entre entidades financeiras, entidades culturais e parceiros internacionais para abordar o desafio de conciliar a

¹⁶ O *Programa Monumenta* foi inicialmente chamado de *Monumenta/BID* no período de 1999 a 2003, por conta da participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

proteção do patrimônio com o progresso habitacional nas regiões centrais urbanas (Bonduki, 2017).

Em 2000, a Caixa Econômica Federal lançou, em conjunto com o *Programa de Revitalização de Sítios Históricos* (PRSH), o *Programa Monumenta*, com o objetivo central de restaurar construções localizadas dentro dos limites dos sítios históricos protegidos pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Essas iniciativas eram concretizadas por meio de colaborações entre os âmbitos municipal, estadual e federal (Bonduki, 2017).

No entanto, é crucial destacar que tanto o *Programa Monumenta* quanto o *Programa de Revitalização de Sítios Históricos* (PRSH), embora contribuíssem para a renovação das regiões centrais e a preservação do patrimônio histórico, não priorizavam explicitamente a habitação de interesse social. Em vez disso, o foco era voltado para a revitalização dessas áreas com o propósito de impulsionar o turismo. A abordagem adotada tinha como objetivo recuperar o valor histórico e cultural desses locais, tornando-os atrativos para os visitantes e promovendo atividades turísticas.

Essa diretriz reflete uma abordagem mais centrada no desenvolvimento econômico e cultural dessas áreas, em que a preservação do patrimônio histórico é utilizada como um meio para estimular o turismo e, por conseguinte, impulsionar a economia local. A habitação de interesse social, embora possa ser beneficiada de forma indireta pela revitalização dessas regiões, não estava no cerne dos objetivos desses programas.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, as medidas adotadas, embora tenham sido tentativas de enfrentar o déficit habitacional, não resultaram em uma redução significativa, demonstrando uma abordagem limitada na resolução dessa questão em comparação com períodos anteriores, como o da atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH). A deficiência estrutural também foi claramente percebida diante da crise habitacional enfrentada naquele período, conforme pontua Bonduki (2017).

Ainda segundo Bonduki (2017), cerca de 74% do montante total de recursos disponíveis foram destinados a famílias com renda superior a cinco salários-mínimos. Em contrapartida, apenas 8,41% desses recursos foram direcionados para a faixa de baixa renda, composta por famílias que recebiam até três salários-mínimos. Curio-

samente, essa faixa representava aproximadamente 83,2% do déficit quantitativo habitacional. Essa disparidade na distribuição de recursos destacava uma lacuna na abordagem governamental, que priorizava estratos de renda mais altos em detrimento das camadas mais afetadas pelo déficit habitacional.

No entanto, é importante ressaltar que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi aprovado o Estatuto da Cidade em 2001, após um período de mais de uma década de tramitação. O Estatuto da Cidade regulamentou o capítulo de política urbana presente na Constituição de 1988, enfatizando a função social da propriedade como um elemento crucial para o desenvolvimento da questão habitacional no país, além de promover a gestão sustentável e eficiente do solo urbano. Essa legislação representou um marco importante ao estabelecer diretrizes para o ordenamento territorial, planejamento urbano e políticas habitacionais, visando uma abordagem mais equitativa e sustentável do espaço urbano.

Durante os anos 1990, a consolidação do FGTS como um mecanismo de financiamento proporcionou a base para o lançamento do *Programa Minha Casa Minha Vida*, que teve início no começo da primeira gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Souza, 2005). Naquela época, o déficit habitacional era de 7.233 mil domicílios, sendo cerca de 5.470 mil na área urbana e 1.752 mil na área rural (Souza, 2005). Esse programa representou uma iniciativa significativa para lidar com o problema habitacional no país, buscando atender às demandas por moradia, especialmente nas áreas urbanas mais afetadas pelo déficit habitacional.

A criação do Ministério das Cidades em 2003, que organizou quatro secretarias nacionais – Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos, teve como objetivo principal formular novas políticas urbanas e desenvolver projetos que possibilitassem investimentos integrados. A meta era otimizar a distribuição de recursos de acordo com as demandas estabelecidas em planos e indicadores de desempenho (Bonduki, 2017). Nesse contexto, a política habitacional estava intrinsecamente ligada à ideia de desenvolvimento integrado, em que o conceito de habitação ia além dos aspectos puramente físicos, incorporando características que garantissem o direito à cidade e, por conseguinte, o direito a uma localização adequada. Em 2004, o governo Lula introduziu uma proposta para a Política Nacional de

Habitação (PNH), que tinha como principais pilares¹⁷ a melhoria habitacional, a reabilitação urbana em áreas centrais, entre outros, e um conjunto de instrumentos para a sua implementação, incluindo o *Sistema Nacional de Habitação* (SNH), o *Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação*, o *Desenvolvimento Institucional* e o *Plano Nacional de Habitação* (Ministério das Cidades, 2009). Em relação à utilização do estoque de imóveis vazios ou subutilizados, três dos seis princípios da política habitacional podem ser destacados por estarem diretamente relacionados à questão:

- (1) Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana que possibilitem melhor ordenamento e maior controle do uso do solo de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;
- (2) Questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole mais de um governo;
- (3) Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais (Brasil, 2004, p. 30).

Duas diretrizes do PNH também merecem atenção:

- (1) [...] promoção e apoio à integração da Política Fundiária e Habitacional de forma a viabilizar a produção de solo urbanizado com qualidade para a implantação de programas habitacionais, a regularização fundiária para programas de integração urbana de assentamentos precários e de reabilitação de imóveis para fins de interesse social;
- (2) [...] promoção e apoio à definição de mecanismos que viabilizem a obtenção de imóveis em áreas urbanizadas e bem localizadas para produção de habitação de interesse social pelos setores público, privado e associativo (Brasil, 2004, p. 30).

¹⁷ Os demais princípios do PNH são (Brasil, 2004): (i) direito à moradia, enquanto um direito individual e coletivo, previsto na *Declaração dos Direitos Humanos* e na Constituição Brasileira de 1988. O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações; (ii) moradia digna como direito e vetor de inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviço urbanos e sociais; e (iii) gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e nos procedimentos.

Após uma intensa mobilização dos movimentos sociais de moradia, em 2005 foi apresentado um projeto de lei visando à criação do *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social* (FNHIS), que posteriormente se concretizou na Lei Federal nº 11.124, promulgada em 16 de junho de 2005. Essa legislação estabeleceu os fundamentos institucionais essenciais para a operação do *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (SNHIS), com uma clara ênfase na melhoria das condições habitacionais e na promoção de espaços urbanos mais equitativos (Ferreira, 2017).

Durante os anos de 2007 e 2008, a SNH elaborou esse plano, estabelecendo metas de médio e longo prazo que se estendiam até o ano de 2023. Conforme descrito pela SNH, o plano tinha como propósito “articular as instâncias de governo e superar a dispersão das ações e programas habitacionais, propondo novos arranjos institucionais para integrar as fontes de recursos públicos e sua gestão pública” (Brasil, 2008b, *n.p.*). Adicionalmente, o *Plano Nacional de Habitação* envolvia a colaboração do setor privado – cujas atividades deveriam ser expandidas, assim como a mobilização dos movimentos sociais, em uma iniciativa conjunta para atender às necessidades habitacionais da população.

No que diz respeito à otimização do uso dos imóveis desocupados, o Plano tinha como objetivo mitigar os obstáculos para a mobilização desses recursos, como questões relacionadas à complexidade fundiária (como propriedades sob jurisdição federal ou estadual), problemas de documentação irregular em propriedades privadas, pendências financeiras com concessionárias de serviços públicos, entre outras questões (Peixoto, 2011).

Fluxograma 1 – Organograma da Política Nacional de Habitação



Fonte: elaboração própria.

Em 2003, teve início o *Programa de Revitalização de Áreas Urbanas Centrais* (PRAUC), uma iniciativa promovida pelo *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social*. Esse programa surgiu como resposta ao chamado declínio das áreas centrais das cidades, visando garantir a ocupação democrática e sustentável dessas regiões urbanas, enquanto se buscava conservar seu patrimônio cultural e natural. Entre os princípios essenciais que guiam esse programa, destacam-se:

A recuperação do estoque imobiliário subutilizado permite propiciar ou reforçar o uso residencial com a permanência e a atração de população de diversas classes sociais, incluindo as de baixa renda. Para isso, a intervenção regulatória do poder público nas áreas centrais, mediante os instrumentos do Estatuto das Cidades, é fundamental, pois, à medida que as ações de recuperação começam a ser implementadas, cresce a possibilidade de aumentar a disputa pelos imóveis, tornando-os demasiado caros para a continuidade dos programas habitacionais e para as atividades econômicas tradicionais. [...] O incremento do uso da infraestrutura urbana já disponível por meio da ampliação da oferta de moradia reduz os investimentos públicos e promove a melhoria das áreas centrais, contribuindo para reverter os processos de esvaziamento e degradação. E mais, amplia o acesso da população à cidade, garantindo que uma parcela cada vez maior possa usufruir das áreas mais bem equipadas e estruturadas (Brasil, 2008, p. 14).

O objetivo do PRAUC era promover a elaboração e a implementação de *Planos Locais de Reabilitação de Centros*, em coordenação com os *Planos Diretores Municipais* (PDMs), por meio de apoio técnico e financeiro. Ademais, buscava facilitar o acesso a imóveis subutilizados que pertenciam à União, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Rede Ferroviária Federal (RRFSA).

A Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais por meio da recuperação do estoque imobiliário subutilizado visa promover o uso e a ocupação democrática dos centros urbanos, propiciar o acesso à habitação com a permanência e a atração de população de diversas classes sociais, principalmente as de baixa renda, além de estimular a diversidade funcional, pois pode recuperar atividades econômicas e preservar o patrimônio cultural e ambiental. Esses objetivos são parte integrante de uma nova política urbana baseada nos princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade. O incremento ao uso da infraestrutura urbana já disponível por meio da ampliação da oferta de moradia reduz os investimentos públicos e promove a melhoria das áreas centrais, contribuindo para reverter os processos de esvaziamento e degradação. E mais, amplia o acesso da população à cidade, garantindo que uma parcela cada vez maior dessa possa usufruir das áreas melhores equipadas e estruturadas (Brasil, 2008, p. 18).

O *Plano Nacional de Habitação* (PlanHab) enfatiza a importância do acesso à moradia bem localizada, propondo a reabilitação de edifícios para facilitar a oferta de moradias, tanto públicas quanto privadas, em áreas urbanas centrais. Esse esforço visa especialmente os grupos de Atendimento 2 e 3, almejando revitalizar bairros com uma quantidade significativa de imóveis desocupados (Brasil, 2009a, p. 153). No entanto, Ferreira (2017) critica a escolha de focar nos grupos de renda intermediária¹⁸, justificada pelos altos custos dos imóveis em áreas consolidadas. A autora destaca que essa decisão promoveu a introdução de equipamentos de lazer e de comércio nas áreas centrais, impulsionando o turismo em detrimento da habitação de interesse social. Essa análise destaca os desafios e os impactos associados a essa abordagem, sugerindo implicações na dinâmica urbana e nas questões sociais relacionadas à habitação.

No ano de 2007, durante a administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançado o *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), uma iniciativa abrangente voltada para impulsionar o desenvolvimento econômico por meio de investimentos substanciais em infraestrutura. Esse programa abarcou a implementação de Parcerias Público-Privadas (PPP) e a concessão de rodovias, de portos e de aeroportos, representando um esforço considerável para modernizar e ampliar a infraestrutura do país. Em uma etapa subsequente, o PAC também passou a incluir um programa voltado para a urbanização de assentamentos precários, com uma atenção especial aos situados em áreas urbanas centrais. Esse compromisso reflete a determinação do governo em enfrentar os desafios associados à urbanização e em

¹⁸ O *Plano Nacional de Habitação* estipulava, com base exclusivamente na renda familiar, a seguinte classificação: “Grupo 1 – famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento); Grupo 2 – famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento; Grupo 3 – famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal mediante acesso a financiamento imobiliário, mas que nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros; Grupo 4 – famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para financiamentos contraídos; Grupo 5 – famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado” (Brasil, 2009a, p. 17). A crítica feita por Ferreira (2017) se refere ao fato de que o programa não incluiu na promoção da habitação de interesse social nas áreas centrais a parcela da população de menor renda e com mais grave necessidade habitacional, ou seja, o Grupo 1.

promover uma melhoria na qualidade de vida das comunidades mais vulneráveis (Cardoso, 2012).

O *Plano Nacional de Habitação* (PlanHab) incorporou em seus programas a *Promoção de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais*, visando atender a duas demandas distintas: os movimentos sociais organizados que reivindicavam acesso à moradia e permanência no centro da cidade e grupos sociais dispersos que demonstravam interesse em residir nessas localidades. As áreas urbanas centrais deveriam ser identificadas pelas autoridades municipais por meio dos instrumentos de planejamento e poderiam ser classificadas em dois tipos: centros históricos e áreas consolidadas. As áreas consolidadas são descritas como partes da cidade completamente urbanizadas, com alta densidade de construção, que são polos de oferta de emprego e de trabalho e que possuem boas condições de infraestrutura e de acessibilidade. De acordo com o PlanHab, a determinação das centralidades no município deve seguir determinados pressupostos:

[...] é muito importante que sejam utilizados os mesmos indicadores para definir claramente quais são as áreas urbanas de cada município. Esta delimitação deve ser feita através do cruzamento dos indicadores de densidade, de empregos, despovoamento com ociosidade de infraestrutura e concentração de sistema de transporte coletivo e atração de viagens intraurbanas e metropolitanas motivadas pelo trabalho e estudo (Brasil, 2007b, p. 165).

Segundo Peixoto (2011), o Plano destaca a revitalização de edifícios ociosos como uma estratégia que vai além das políticas habitacionais ao integrar políticas fundiárias, de mobilidade urbana e de preservação do patrimônio histórico, além da reabilitação e do desenvolvimento das áreas urbanas consolidadas como um todo. Considerando os altos valores da terra nessas regiões, são sugeridas formas de ocupação mais compactas: “A utilização máxima do terreno com densidades populacionais elevadas deve compensar os custos elevados dos terrenos nas áreas centrais” (Brasil, 2007b, p. 167). Nesse sentido, o PlanHab propõe uma inovação significativa ao desafiar as práticas habitacionais convencionais, optando por “desenvolver projetos de tipologias horizontais com altas densidades, boa qualidade urbanística e arquitetônica e custos de construção e manutenção reduzidos” (Brasil, 2007b, p. 167). No entanto, Peixoto (2011) identifica possíveis desafios, como a falta

de linhas de financiamento e de crédito específicas, além da questão da propriedade condominial dos imóveis.

O *Subprograma para Promoção de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Consolidadas* propõe facilitar o acesso à moradia para aqueles impossibilitados de aderir a programas de aquisição de imóveis devido aos altos custos envolvidos. Conforme enfatizado pelo PlanHab, a locação social busca não apenas fornecer moradia, mas também possibilitar a mobilidade dos beneficiários, permitindo-lhes mudar de residência conforme necessidades diversas, como buscar melhores oportunidades de trabalho (Brasil, 2007b, p. 170).

A participação de entidades privadas sem fins lucrativos, como cooperativas, associações e agentes promotores dos empreendimentos, complementaria os esforços dos programas mencionados. A mobilização de imóveis ociosos para a promoção de habitação de interesse social (HIS) geralmente resulta em intervenções de pequena escala, o que não desperta o interesse da indústria imobiliária, pois não produz resultados quantitativos, como destacado por Peixoto (2011). O *Programa de Arrendamento Residencial* (PAR), destinado principalmente a famílias com renda inferior a seis salários-mínimos, foi uma iniciativa voltada para a aquisição de unidades residenciais em empreendimentos em fase de construção ou em processo de recuperação ou reforma, com a opção de compra ao final do período de arrendamento contratado (CEF, 2003). A Caixa Econômica Federal (CEF), como órgão gestor, detinha a prioridade fiduciária sobre as unidades adquiridas pelo *Fundo de Arrendamento Residencial* (FAR), criado exclusivamente para atender ao programa. Reconhecido como o precursor da possibilidade de recuperação e de reforma de edifícios existentes para fins habitacionais, o PAR foi estabelecido em maio de 1999 por meio da Medida Provisória nº 1823 e posteriormente foi convertido em lei em 2001 (Lei Federal nº 10.188/2001), incluindo uma modalidade específica para a reabilitação, o PAR-reforma, como afirmado por Peixoto (2011).

De acordo com Malenroka (2005, p. 2), “essa oportunidade preenche uma lacuna histórica nas políticas habitacionais e urbanas do Brasil, ao mesmo tempo em que pode contribuir para repovoar os centros urbanos e romper com a lógica da segregação dos mais pobres nas regiões periféricas”. No entanto, como explicado por Peixoto (2011), apesar das oportunidades oferecidas pela modalidade específica e considerando também as altas taxas de vacância nas cidades brasileiras, elas não

foram suficientes para promover sua adoção em grande escala.

Após mais de duas décadas desde o lançamento do programa, poucas unidades foram efetivamente viabilizadas pelo PAR-Reforma. Segundo Malenroka (2005), os desafios que inviabilizam os empreendimentos nessa modalidade são diversos. Eles incluem obstáculos gerais que afetam todos os tipos de programas habitacionais, dificuldades relacionadas à aquisição de imóveis e às especificidades técnicas das obras de reforma, além de burocracias para a aprovação dos empreendimentos. A ausência de economia de escala na produção e a não alocação eficiente dos recursos disponíveis também são entraves significativos.

O comprometimento dos proprietários de imóveis com propostas incertas, a lentidão nos processos de aprovação, os problemas relacionados à documentação dos terrenos, as dívidas tributárias e a falta de verba para projetos preliminares são alguns dos desafios comuns enfrentados em empreendimentos habitacionais, tanto de iniciativa pública quanto privada. A aquisição de imóveis, em particular, pode se tornar mais complexa em projetos que envolvem reformas.

O alto custo das edificações se mostrou um dos maiores obstáculos para a disseminação do programa. Enquanto na construção de novas unidades (PAR-Construção) o custo de aquisição dos imóveis geralmente representa menos de 20% do total do empreendimento, em obras do PAR-Reforma esse percentual pode ultrapassar 60% do custo final¹⁹. Conforme apontado por Peixoto (2011), é importante considerar que o custo de um imóvel edificado não pode ser equiparado ao custo de um terreno vago. No entanto, a margem de custos das construtoras para o PAR-Reforma geralmente estende-se até 25%, sem uma clara compreensão dos fatores que influenciam essa composição de custos.

Peixoto (2011) destaca que muitas vezes os proprietários se aproveitam da demanda pública, superavaliando seus imóveis na expectativa de mudanças nas regras do programa ou de oportunidades mais lucrativas. Para compensar o alto preço

¹⁹ De acordo com Peixoto (2011), obviamente não se pode esperar que o custo de um imóvel edificado se equipare ao custo de um terreno vago. Para o PAR-Construção, segundo a composição de custos das empreiteiras, o valor do terreno deve representar de 10% a 20% do custo final do empreendimento. Para o PAR-Reforma, estendeu-se essa margem para o limite de 25%. Contudo, não se sabe ao certo em que fatores a composição de custos das construtoras está baseada e em que nível o aproveitamento da estrutura existente é considerado um fator de economia para a obra, afirma Peixoto (2011).

do imóvel e garantir o lucro dos promotores, é comum uma subdivisão excessiva da edificação, resultando em unidades de baixa qualidade e desafios construtivos.

No ano subsequente, a gestão governamental brasileira adotou medidas econômicas de cunho intervencionista como um mecanismo para atenuar os desdobramentos advindos da crise global. Nesse contexto, em 2009, foi instituído o *Programa Minha Casa Minha Vida*, concebido com o propósito de congregar e de modernizar diversas linhas referentes à produção e ao consumo de crédito imobiliário. O referido programa, almejando a vitalização do setor habitacional, fundamentou-se nas iniciativas do setor privado, contrastando com o papel estratégico do governo anterior, estabelecido pelo *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (SNHIS), retomando, assim, a produção habitacional em larga escala (Bonduki, 2017).

Durante o período de implementação do *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMCMV), foi também introduzido o *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC) das Cidades Históricas. Ambas as iniciativas compartilhavam o objetivo de lidar com a questão da habitação de interesse social nas regiões centrais, embora adotassem abordagens distintas. Enquanto o PMCMV focalizava a intervenção habitacional nas áreas centrais na regularização fundiária, o PAC direcionava seus esforços para a revitalização e o desenvolvimento socioeconômico e cultural das áreas históricas. Esse último programa buscava alcançar tais objetivos incentivando atividades culturais, promovendo Habitações de Interesse Social, utilizando adequadamente os edifícios históricos e aumentando o apoio financeiro público destinado a imóveis privados, conforme ressaltado por Ferreira (2017).

Durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), foi iniciada uma nova fase do PMCMV, com o objetivo de financiar dois milhões de unidades habitacionais até o ano de 2014. Ao comparar o déficit habitacional da época (Tabela 1) com o déficit anterior ao lançamento da primeira fase do programa, é possível observar que o problema habitacional ainda estava em crescimento, evidenciando a necessidade de implementação de medidas robustas e significativas para reverter essa situação.

Tabela 1 – Déficit Habitacional em 2010 e em 2014

Região	Região	Déficit Habitacional Total em 2010	Déficit Habitacional Total em 2014
Brasil		5.581.968	6.068.061
	Urbana	4.689.405	5.315.251
	Rural	892.563	752.810

Fonte: FJP (2017).

Após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, o então vice-presidente Michel Temer propôs alterações substanciais na terceira fase do *Programa Minha Casa Minha Vida*. Uma das mudanças mais significativas foi a introdução da Instrução Normativa nº 24 pelo Ministério das Cidades, que proibiu a utilização de recursos do FGTS para financiar operações do PMCMV. No final daquele ano, como parte de um esforço para impulsionar a economia, o governo permitiu que os trabalhadores sacassem os saldos de suas contas inativas do FGTS com o propósito de utilizar esses recursos para quitar dívidas. Essa medida teve um impacto significativo nos recursos disponíveis para o financiamento do PMCMV.

Por fim, a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que estabeleceu um teto para os gastos do Governo Federal em áreas sociais por um período de 20 anos consolidou um cenário de congelamento orçamentário. Esse contexto teve consequências diretas nas iniciativas sociais e, como resultado, afetou a continuidade e a eficácia do *Programa Minha Casa Minha Vida* ao restringir significativamente os recursos disponíveis para alcançar os seus objetivos.

Essas mudanças políticas resultaram em uma redução das ações do Programa em comparação com as gestões anteriores. A Tabela 2 apresenta o impacto de cada gestão nas ações do *Programa Minha Casa Minha Vida*, especialmente para a Faixa 1, que abrange a maior parte do déficit habitacional, com base no número de habitações financiadas por ano e faixa de renda.

Tabela 2 – Financiamento por faixas de renda

Presidente	Lula		Dilma				Temer		
Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Faixa 1 (até R\$ 1,8 mil/mês)	143,9	338,8	104,3	384,8	537,2	203,3	16,90	36,9	23,2
Faixa 1,5 (até R\$ 2,6 mil/mês)	-	-	-	-	-	-	-	-	33,8
Faixa 2 (até R\$ 4 mil/mês)	98,6	277,2	296,7	307	281,7	331	349,5	277,2	288,6
Faixa 3 (até R\$ 9 mil/mês)	43,8	102,8	77,9	97,7	94	37,4	40,6	68,2	96,6
Total no ano	286,3	718,8	479	789,5	912,9	568,8	407	382,3	442,3
Déficit habitacional no Brasil (em milhões)	6,0	6,9	5,6	5,4	5,8	6,1	6,35	-	7,78

Fonte: Waldetário (2009, p. 59, adaptado).

Sobre as críticas do PMCMV, Arantes e Fix (2009, p. 1) citam que:

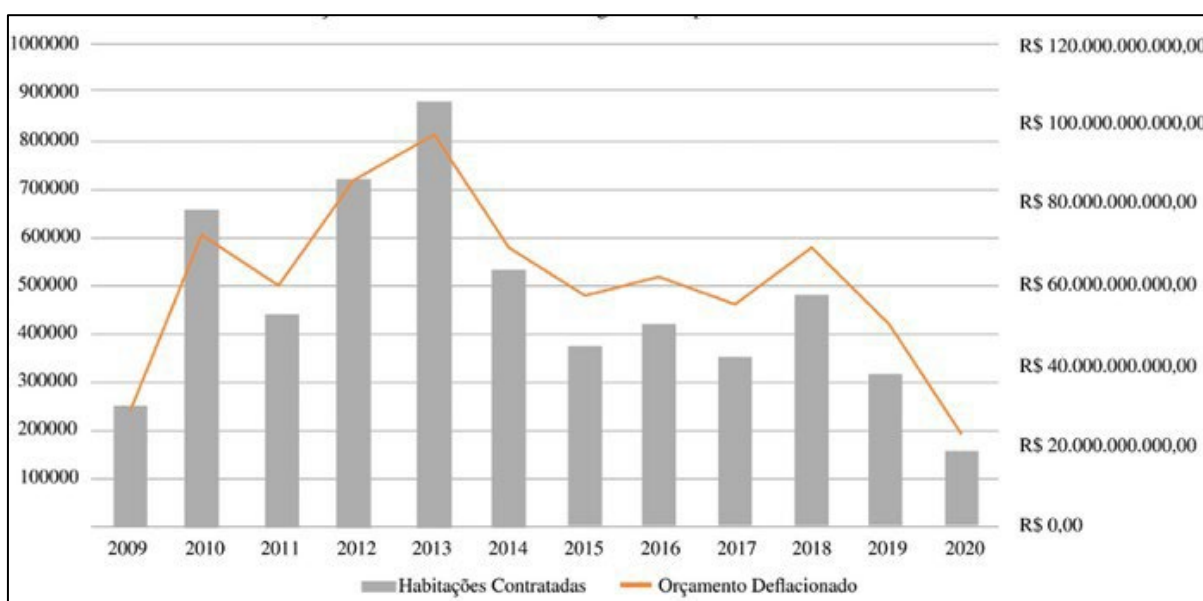
Na ânsia de poder viabilizar o maior número de empreendimentos, o poder local ficará refém de uma forma predatória e fragmentada de expansão da cidade. O “nó da terra” permanecerá intocado e seu acesso se dará pela compra de terrenos por valores de mercado (ou ainda acima desses). O modelo de provisão mercantil e desregulada da moradia irá sempre procurar a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas. Não há nada no pacote, por exemplo, algo que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos (que totalizam 6 milhões de unidades, ou 83% do déficit), colaborando assim para o cumprimento da função social da propriedade. A existência desse imenso estoque de edificações vazias é mais um peso para toda a sociedade, pois são em sua maioria unidades habitacionais providas de infraestrutura urbana completa, muitas delas inadimplentes em relação a impostos.

Cardoso e Lago (2013) apresentam uma análise crítica do PMCMV, destacando diversos pontos problemáticos, que incluem: a falta de articulação com as políticas urbanas; a ausência de instrumentos para lidar com questões fundiárias; a localização precária dos empreendimentos; o excessivo favorecimento do setor privado; a grande escala dos empreendimentos construídos, que resulta na criação de *idades dentro de cidades*; a baixa qualidade dos projetos arquitetônicos e urbanísticos; a perda de controle social; a descontinuidade do *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social*; e as desigualdades na distribuição de recursos. A exposição desses elementos críticos evidencia deficiências multifacetadas no PMCMV, ressaltando a necessidade imperativa de reformas abrangentes e de recalibração estratégica.

Apesar das críticas pertinentes dirigidas ao PMCMV, observa-se um notável aumento no número de moradias contratadas e no orçamento dedicado à provisão de habitação de interesse social (HIS). O Gráfico 1 delinea uma trajetória ao longo da existência do Programa, dividida em três períodos distintos: de 2009 a 2013; de 2014 a 2018; e de 2019 a 2020. Nos primeiros anos, foi registrada uma média anual de 584 mil habitações contratadas, com um orçamento previsto de R\$ 60 bilhões. Entre 2014 e 2018, a média anual de unidades habitacionais contratadas diminuiu para 428 mil (uma queda de 27%), enquanto os custos permaneceram elevados, atingindo R\$ 62 bilhões. Na fase de declínio do Programa, entre 2019 e 2020, a média anual de unidades habitacionais contratadas diminuiu ainda mais, chegando a 232 mil, com um custo médio de R\$ 37 bilhões. Isso representou uma redução média de 60% no número de unidades habitacionais em relação ao período inicial do PMCMV (Euclides *et al.*, 2022).

Embora esses dados forneçam indicadores agregados, eles apontam para a diminuição da relevância do *Programa Minha Casa Minha Vida* ao longo do tempo. O PMCMV, ao investir no aumento do estoque habitacional, enfrenta desafios orçamentários substanciais, tornando-se cada vez mais dependente da priorização política para a sua continuidade (Euclides *et al.*, 2022).

Gráfico 1 – Número de Unidades Habitacionais e orçamento deflacionado ao longo do tempo



Fonte: Euclides et al. (2022, p. 13).

Após mais de uma década de implementação, o *Programa Minha Casa Minha Vida* chegou ao fim em 2020, sendo substituído pelo *Programa Casa Verde e Amarela*. Naquela época, o Brasil enfrentava um déficit habitacional de 7,797 milhões de moradias, de acordo com a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC). A principal novidade do novo programa era a redução de até 0,5% nas taxas de juros, porém, a mudança no público-alvo gerou controvérsias, pois passou a privilegiar famílias com renda média de até R\$7 mil, deixando de lado aqueles que mais necessitavam, com renda inferior a essa faixa.

Ao lançar o programa, a gestão do então Presidente Jair Messias Bolsonaro optou por interromper a construção de novas unidades habitacionais destinadas à Faixa 1 do *Programa Minha Casa Minha Vida*. Segundo Guerreiro, Santoro e Rolnik (2022), a construção de novas unidades habitacionais do PMCMV para a Faixa 1 já estava estagnada desde 2016, com a paralisação das obras. Os autores exemplificam que, entre 2009 (ano de lançamento do programa) e 2016 (governo Dilma Rousseff), foram contratadas 1,76 milhões de unidades do PMCMV nessa faixa de renda, porém, após esse período, apenas 20 mil unidades foram contratadas até o fim dessa modalidade do programa.

Em 2022, o governo Bolsonaro surpreendeu ao anunciar um corte extremo de 95% no orçamento do *Programa Casa Verde e Amarela*, conforme proposta orçamentária para o ano seguinte. Essa decisão reduziu drasticamente os recursos destinados ao programa, passando de R\$ 665,1 milhões para apenas R\$ 34,1 milhões. Segundo análises de Guerreiro, Santoro e Rolnik (2022), essa medida afetou profundamente um programa já limitado em recursos, sem destinar qualquer verba às populações mais vulneráveis, que são as mais necessitadas.

É importante destacar que na Faixa 1 do programa eram contempladas famílias com renda mensal de até R\$ 1.600, recebendo subsídios significativos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), depositados no *Fundo de Arrendamento Residencial* (FAR), sem necessidade de reembolso.

Após o corte drástico de recursos, o *Fundo de Arrendamento Residencial* passou a receber apenas contribuições da Fenabran, direcionadas exclusivamente para a regularização fundiária. Isso resultou na interrupção da construção de novas unidades

habitacionais, conforme anunciado pelo governo. Como consequência, os recursos para subsídios habitacionais destinados às faixas de renda mais baixas não seriam mais alocados, afetando cerca de 75% do atual déficit habitacional (FJP, 2019). Esse corte, segundo Guerreiro, Santoro e Rolnik (2022), representou o desfecho de um processo de desmantelamento da política habitacional voltada para as populações de baixa renda, que incluía estratégias de endividamento e de incentivos à aquisição de imóveis. Segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação divulgados em dezembro de 2022, aproximadamente 1,6 milhões de moradias foram entregues pelo *Programa Casa Verde e Amarela* entre 2019 e 2022 (Santoro e Rolnik, 2022).

O esvaziamento das áreas centrais das cidades aliado às políticas habitacionais que priorizavam a expansão urbana periférica despertou a importância dos movimentos de ocupação de imóveis desocupados. Esses movimentos ganharam destaque devido às carências de infraestrutura nas periferias, às condições precárias nos cortiços do centro e ao grande número de imóveis vazios nas áreas centrais. Já na década de 1980, iniciou-se um debate sobre o direito das populações de baixa renda de habitar o centro urbano de forma digna. Em resposta, surgiram organizações populares que lutavam pelo direito à moradia digna. Esses movimentos persistem ativos em diversas cidades brasileiras, engajando-se em iniciativas para efetivar o direito à moradia (Instituto Polis, 2012).

Organizações autônomas, como a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a Frente de Luta por Moradia (FLM), o Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), têm desempenhado um papel crucial na retomada do protagonismo das áreas centrais na discussão das políticas habitacionais, especialmente nas grandes metrópoles brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro (Instituto Polis, 2012).

Conforme discutido anteriormente, nos processos de revitalização ou de revalorização das áreas urbanas, é comum observar a expulsão da população de baixa renda, vítima de ações higienistas e elitistas. Frequentemente, as famílias são realocadas pelo próprio poder público para regiões distantes, onde o valor da terra é menor e a infraestrutura urbana e os serviços são escassos, como tem sido observado em algumas implantações do *Programa Minha Casa Minha Vida*. Enquanto isso, os bairros centrais têm o potencial de receber um grande número de novos moradores,

uma vez que são áreas que perderam população ao longo de décadas e onde ainda há uma concentração significativa de imóveis vazios.

Conforme destacado pelo Instituto Polis (2012), a perspectiva de que morar no centro pode ser mais vantajoso economicamente para os trabalhadores se baseia em diversos aspectos. Em primeiro lugar, as áreas centrais das cidades geralmente contam com uma infraestrutura mais desenvolvida e uma oferta de serviços públicos mais consolidada em comparação com outras regiões urbanas. Isso implica que os trabalhadores têm acesso a uma melhor qualidade de saúde, educação, creches, cultura, lazer, segurança, entre outros serviços essenciais. Além disso, o centro urbano tende a concentrar uma maior diversidade de oportunidades de emprego, tanto formais quanto informais, o que aumenta as chances de os trabalhadores encontrarem emprego e melhorarem as suas condições econômicas.

Outra consideração relevante é a redução dos custos e do tempo de deslocamento. Residir próximo ao local de trabalho possibilita aos trabalhadores economizarem recursos financeiros e tempo que seriam despendidos em deslocamentos diários entre a casa e o trabalho. Isso contribui para uma melhor qualidade de vida, permitindo mais tempo para atividades familiares e pessoais. Além disso, a facilidade de locomoção é um benefício, pois a concentração de transportes públicos nas áreas centrais facilita o deslocamento dos trabalhadores pela cidade, diminuindo a dependência de transporte privado e oferecendo maior acessibilidade a diferentes partes da cidade.

Com efeito, residir no centro também contribui para uma melhor mobilidade urbana, uma vez que reduz a necessidade de deslocamentos de longa distância, o que ajuda a diminuir o congestionamento nas vias e promove um ambiente urbano mais sustentável. Todos esses pontos ressaltados pelo Instituto Pólis refletem os potenciais benefícios econômicos e de qualidade de vida associados à escolha de morar nas áreas centrais das cidades.

Por outro lado, o setor imobiliário sustenta que a construção em áreas centrais implica em custos elevados, o que representa um desafio para o governo promover a construção de Habitações de Interesse Social nessas localidades. Essa posição se fundamenta em uma série de argumento.

Inicialmente, destaca-se a relutância da indústria da construção em revitalizar

imóveis desocupados, visto que isso é percebido como menos rentável do que erigir novas unidades residenciais. Ademais, o mercado carece de estímulos para empreender em larga escala nas áreas centrais, dada a necessidade de projetos específicos para cada terreno ou de reformas que não possam ser padronizadas e reproduzidas, resultando em margens de lucro menores. Outro aspecto relevante é a legislação vigente, que muitas vezes não favorece intervenções, especialmente em casos de imóveis protegidos como patrimônios históricos, acarretando burocracia exacerbada e exigindo aprovações de diversas instâncias governamentais. Além disso, muitos imóveis nessas localidades possuem múltiplos proprietários e pendências jurídicas, como processos de inventário, o que complica o processo de aquisição e a subsequente revitalização.

Por último, é importante ressaltar que o valor da terra é significativamente superior no coração das metrópoles quando comparado aos terrenos nas áreas periféricas, o que adiciona mais um obstáculo ao processo de construção e de renovação. Esses pontos, enfatizados pelo Instituto Pólis (2012), demonstram os desafios subjacentes à promoção da produção de habitação de interesse social nas regiões centrais urbanas.

Na cidade de São Paulo, a partir dos anos 1980, uma pluralidade de movimentos sociais, com destaque para os sem-teto e sem-terra, iniciou uma onda de mobilizações em várias regiões do estado. Suas ações consistiam na ocupação de edifícios abandonados e de áreas desocupadas. Embora dados quantitativos específicos para São Paulo sejam escassos, estima-se que mais de 300 mil famílias tenham aderido a essas ocupações, espalhadas por toda a cidade, frequentemente contando com o suporte da Pastoral da Moradia, de grupos acadêmicos, de parlamentares e de Centros de Direitos Humanos (Instituto Polis, 2012). A partir de 1997, esses esforços se expandiram para a região central, unindo-se a outros movimentos, como o Fórum de Cortiços e Sem-Teto de São Paulo, o Movimento de Moradia no Centro (MMC), o Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC), o Movimento de Moradia da Região Central (MSTRC) e demais coletivos engajados na causa.

Sob a liderança de Luiza Erundina (PT), a gestão municipal empreendeu iniciativas significativas no âmbito da política habitacional. Entre elas, merecem destaque a promoção da construção de habitações de interesse social por meio de mutirões e de autogestão, juntamente com a urbanização de favelas e o fornecimento

de moradia adequada no centro para os residentes de cortiços.

Na área central da cidade, foram empreendidos dois projetos de grande relevância: o Casarão Celso Garcia e o Madre de Deus, ambos voltados para a construção de novas unidades habitacionais. Essas iniciativas representaram um esforço notável para lidar com os desafios habitacionais e facilitar o acesso a moradias adequadas para os cidadãos em situação de vulnerabilidade (Instituto Pólis, 2012).

A partir de 1997, os movimentos de moradia deram início a ocupações de prédios abandonados, impulsionados pela paralisação do programa municipal de habitação, pela ineficácia da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHUU), pelo crescimento descontrolado da periferia e pela considerável quantidade de edifícios vazios no centro das cidades. Essas ações tinham como principal objetivo exercer pressão sobre as instituições públicas para que adaptassem esses prédios para moradias de interesse social, ao mesmo tempo em que denunciavam a ausência de políticas habitacionais eficazes e o não cumprimento da função social da propriedade (Instituto Pólis, 2012).

Em 1999, frente à pressão exercida pelos movimentos populares que atuavam no centro urbano, a Caixa Econômica Federal adotou o *Programa de Arrendamento Residencial* (PAR) para revitalizar prédios abandonados, os quais foram destinados à habitação de interesse social. Durante o período de 1999 a 2005, sete edifícios no centro foram reabilitados pelo PAR, resultando em um total de 709 unidades habitacionais disponíveis para a população de baixa renda. Essa medida representou uma resposta concreta às demandas dos movimentos sociais e ajudou a atenuar a crise habitacional enfrentada nas áreas urbanas (Instituto Pólis, 2012).

É crucial destacar que a batalha pelo direito à habitação digna no centro urbano envolve atores de extrema importância, como os movimentos de moradia e diversas organizações que defendem os direitos humanos, sociais e políticos, assim como a dignidade humana. Além disso, há também grupos de assessorias técnicas, pastorais, coletivos políticos, pesquisadores e estudantes universitários, parlamentares e ativistas que se uniram a essa causa.

Durante o processo de urbanização no Brasil, a crescente necessidade por moradia digna foi alimentada pela conjunção entre os baixos salários dos trabalhadores e pela inadequação das políticas públicas destinadas à habitação de interesse

social. Desde os tempos do Banco Nacional da Habitação (BNH) até os programas ligados à Caixa Econômica Federal e, posteriormente, o *Programa Minha Casa Minha Vida*, passaram-se mais de três décadas sem que as iniciativas governamentais fossem capazes de satisfazer plenamente essa demanda.

Nas áreas centrais das cidades brasileiras, apesar da existência de infraestrutura e serviços públicos consolidados, historicamente tem havido uma falta de investimentos públicos direcionados para assegurar moradia digna à população de baixa renda nessas regiões. Nos últimos anos, os movimentos sociais pela habitação têm se mobilizado em diversas cidades do país, como São Paulo, Curitiba, Fortaleza, Rio de Janeiro, Salvador, Porto Alegre, Espírito Santo, entre outras, com o propósito de garantir o acesso à moradia nas áreas centrais.

A discussão acerca do estímulo à produção habitacional em áreas centrais teve seu início na década de 1970, no contexto das conversas sobre a preservação do patrimônio urbano, conforme destacado por Monteiro (2015). Em uma época em que predominava o modelo periférico de urbanização, em grande parte impulsionado pelas ações do BNH, os escritos de Azevedo (1973) defendiam a inserção do uso residencial em projetos de restauração patrimonial, desafiando o paradigma de museificação então dominante nas intervenções nos centros históricos brasileiros.

Por volta dos anos 1980, essa ideia começou a ganhar aceitação entre os técnicos do BNH, que, em colaboração com a Prefeitura de Olinda, Pernambuco, lançaram um projeto-piloto de reabilitação de imóveis residenciais tombados, uma experiência que acabaria sendo replicada em outras cidades do país (Bosi, 1986). Nesse período, o debate sobre a questão habitacional em áreas urbanas consolidadas estava focalizado nos chamados núcleos históricos, conforme indicado por Monteiro (2015), e o aspecto habitacional emergia como parte integrante de um objetivo mais amplo de preservação do patrimônio edificado.

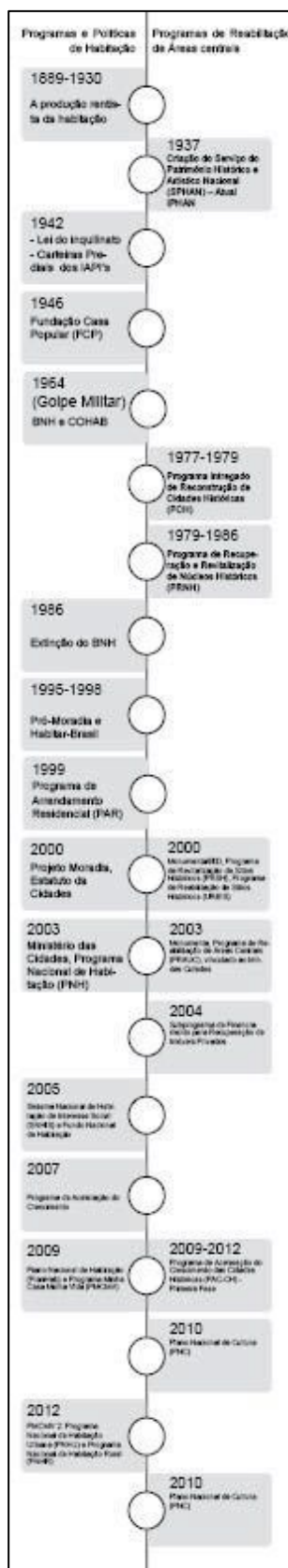
Somente no final dos anos 1980 é que o conceito do direito à cidade ganhou destaque nas discussões sobre a produção habitacional em áreas centrais. Durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1993), o *Programa de Habitações Populares da Região Central de São Paulo* pode ser considerado um marco nesse sentido, atuando na construção e na reforma de imóveis para populações que viviam em cortiços. Enquanto nas propostas anteriores predominava o caráter patrimonial das interven-

ções, nesse programa foram introduzidos elementos que abrangiam as demandas dos movimentos de luta por moradia e reforma urbana, como a autogestão, a participação social na formulação de projetos e a permanência integral das famílias afetadas pelas obras.

Em parte, esses movimentos sociais ampliaram suas reivindicações, anteriormente focadas na melhoria das condições de habitabilidade nas periferias, para incluir também a luta pelo direito à moradia nos centros urbanos. Com base em um discurso que contrasta centro e periferia – em que o centro representa o espaço da integração social, do direito à cidade, do acesso aos serviços, à mobilidade e ao trabalho; enquanto a periferia expressa a segregação, a exclusão, a precariedade e a continuidade dos padrões exploratórios do modelo capitalista de urbanização – os movimentos de luta por moradia e reforma urbana na capital paulista se afirmam hoje como uma das maiores entidades mobilizadoras da América Latina, conforme apontado por Monteiro (2015), servindo de inspiração para organizações sociais semelhantes em diversas cidades brasileiras.

Apesar dos esforços desses movimentos, eles ainda enfrentam resistência tanto por parte do setor público quanto da sociedade em geral. Alguns municípios conseguiram avançar na conquista de programas habitacionais ou na inclusão da questão das áreas centrais nas discussões com o poder público. No entanto, de modo geral, a produção de habitação de interesse social nessas áreas ainda é pouco valorizada e incipiente.

Organograma 1 – Linha do tempo: Políticas Habitacionais e programas de reabilitação de áreas centrais



Fonte: elaboração própria.

A mobilização coletiva em prol do direito à habitação no centro urbano surge como uma extensão do esforço conjunto de indivíduos que reconheceram nesse espaço uma oportunidade para garantir o direito à cidade. No entanto, a realização dessa mobilização exigiu a articulação política de diversos atores, incluindo líderes populares, associações de trabalhadores e os próprios moradores de cortiços e áreas periféricas. Em uma entrevista, o dirigente da Frente de Luta por Moradia (FLM) destacou:

[...] essa luta dos sem-teto, quando se fala morar no Centro, compactar, ela é uma luta para transformar a cidade em uma cidade viável. São Paulo é inviável. Como é que faz? Não sei se você conhece a periferia, mas se você tiver oportunidade, o próprio movimento, nós temos trabalhos em várias pontas da cidade. Você vai andar lá e fala: “pô, mas aqui não tem nada”. Não tem emprego, não tem nada. Tem asfalto, tem aquelas coisinhas, mas não é cidade, o cara dorme ali. Aquilo não é cidade. [...] Então, a luta dos sem-teto, quando se fala “quero morar no Centro”, nós falamos que tem que mesclar a população: você tem que ter classe alta, classe média e classe baixa. Então, a luta dos sem-teto, na verdade é uma luta pelo direito à cidade (Aquino, 2008, p. 59-60).

A crescente visibilidade dos movimentos comprometidos com a busca por moradia digna, assim como de suas iniciativas e demandas, destaca a necessidade imperativa de uma integração entre as políticas habitacionais e os esforços voltados para a revitalização das áreas centrais. Ao transcender os limites impostos pelo paradigma societário capitalista e ao evidenciar que a reivindicação por moradia bem localizada desempenha um papel crucial na democratização do espaço urbano, os movimentos sociais de ocupação destacam a existência de perspectivas urbanísticas que vão além da visão inerente ao modelo capitalista e de mercado (Martins, 2019).

A questão das políticas habitacionais tem vivenciado momentos de alinhamento com a promoção da reabilitação das áreas centrais em certos períodos da história das políticas públicas nacionais. Enquanto o foco do governo estava voltado para medidas que priorizavam políticas habitacionais de expansão periférica, as iniciativas de reabilitação se restringiam aos centros históricos. No entanto, conforme relatado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), atualmente há 18 centros históricos ocupados ou em processo de tombamento no Brasil. Além disso, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), existem mais

de cinco mil municípios no território nacional. Dessa forma, é possível concluir que as políticas voltadas para os centros históricos alcançam apenas 0,28% dos municípios brasileiros. Como demonstrado, essas políticas muitas vezes não estão integradas ao espectro habitacional, podendo contribuir para processos de gentrificação socioespacial.

3.3 A QUESTÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE: POLÍTICAS DE COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL E À OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA NAS ÁREAS CENTRAIS

Para abordar a questão dos instrumentos urbanísticos, é crucial examinar a trajetória da luta pela reforma urbana na década de 1960. Esse período foi marcado por diversas demandas progressistas que clamavam por reformas estruturais. A rápida urbanização das cidades brasileiras resultou de um intenso êxodo rural que desencadeou vários problemas já discutidos nos capítulos anteriores, especialmente relacionados à habitação.

De acordo com a análise de Bonduki e Koury (2011), o marco inicial ocorreu em 1963, durante o *Seminário de Habitação e Reforma Urbana* (SHRU), cujo tema central era *O homem, sua casa, sua cidade*. O evento ocorreu em duas etapas distintas: a primeira foi realizada no Rio de Janeiro, no hotel Quitandinha, seguida por outra em São Paulo, na sede do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Durante esse encontro, foram evidenciadas as condições precárias da habitação nacional, resultantes da disparidade de renda entre os habitantes, e discutidas propostas que visavam estabelecer uma nova abordagem para o planejamento urbano e a habitação.

Após o seminário, a habitação foi consagrada como um direito fundamental do ser humano e foram delineados os limites do direito de propriedade e de uso do solo, conforme descrito no documento final, que defendia a criação de uma estrutura institucional dedicada a abordar as questões urbanas e habitacionais com recursos centralizados. Esse documento também influenciou a elaboração do *Plano Nacional de Habitação* e a criação do Conselho Nacional de Habitação e do Fundo Nacional de Habitação (Serran, 1976). O acesso à terra também foi discutido no SHRU, com

propostas direcionadas à aquisição de terras para combater a especulação imobiliária e implementar políticas públicas (Brajato, 2020).

Maricato (2010) argumenta que a definição da propriedade ociosa como ilegítima posteriormente se tornaria a base conceitual do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001), em que a terra desempenha um papel central na transformação do país, enfatizando a necessidade de efetiva aplicação da função social da propriedade.

A partir de 1964, com o início do regime militar que estabeleceu a Ditadura Militar no Brasil, os ideais ligados ao Sistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) foram impedidos de se concretizar. Nesse período, o governo ditatorial introduziu o Sistema de Financiamento Habitacional (SFH), utilizando recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), em colaboração com o Banco Nacional de Habitação (BNH). Esse sistema permaneceu em vigor de 1964 a 1985, sem sinalizar para qualquer perspectiva em direção a uma Reforma Urbana (Brajato, 2020).

Segundo as análises de Maricato (2010), apesar da alegada intenção de direcionar a produção habitacional do BNH para a parcela mais desfavorecida da população, na prática as políticas habitacionais acabaram beneficiando principalmente a classe média. Isso se traduziu na construção de grandes conjuntos habitacionais para as camadas economicamente mais abastadas em áreas periféricas urbanas, muitas vezes carentes de infraestrutura adequada. Tal abordagem, conforme apontado, contribuiu para o crescimento dos assentamentos precários, iniciativas de autoconstrução e a formação de loteamentos irregulares.

Os movimentos sociais desempenharam um papel de importância crucial na batalha pela garantia do direito à moradia, como destacado por Sanches (2015), promovendo um modelo participativo no desenvolvimento de projetos habitacionais voltados para o interesse social. Após o período de redemocratização, testemunhamos um novo ímpeto nos princípios orientadores da reforma urbana, com amplo apoio de diversos segmentos da sociedade civil. Um momento de destaque nesse cenário ocorreu em 1987, com a apresentação de uma emenda de iniciativa popular que propôs mudanças nas políticas urbanas, fundiárias e habitacionais.

Para Bonduki e Koury (2011), a promulgação da Constituição de 1988 marcou

uma fase de fortalecimento democrático e a ampliação do papel das instâncias municipais, que passaram a ter a responsabilidade de conduzir processos de planejamento urbano inclusivos e participativos. Os artigos 182 e 183 da Constituição estabeleceram diretrizes para a política urbana, permitindo a criação de mecanismos jurídicos e urbanísticos para lidar com a especulação imobiliária, como o imposto progressivo no tempo, a regularização fundiária e o instituto do usucapião, conforme ressaltado por Sanches (2015).

A partir da promulgação da Constituição de 1988, a elaboração dos Planos Diretores tornou-se obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes, conforme estipulado pelo artigo 182. Esses planos assumiram o papel central na política urbana municipal, sendo responsáveis por determinar se uma propriedade urbana cumpre ou não sua função social, como salientado por Bonduki e Koury (2011).

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001) emergiu como resposta a esse contexto, 13 anos após os acontecimentos mencionados. Essa legislação é amplamente reconhecida como uma peça fundamental, proporcionando aos municípios um conjunto de instrumentos urbanísticos destinados à formulação de seus Planos Diretores e à adoção de uma nova abordagem na política urbana. Organizado em cinco capítulos distintos, o estatuto aborda uma variedade de aspectos cruciais. O primeiro capítulo delineia as diretrizes gerais para a função social tanto da cidade quanto da propriedade urbana. No segundo capítulo, são detalhados os instrumentos aplicáveis a imóveis subutilizados ou não utilizados, incluindo o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com compensação por meio de títulos de dívida pública, o usucapião especial urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas, a transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança. O terceiro capítulo estabelece os critérios fundamentais para a elaboração do Plano Diretor. O quarto capítulo aborda questões relacionadas à gestão democrática da cidade, enquanto o quinto trata de disposições gerais, incluindo responsabilidades do prefeito pela não aplicação da lei, conforme ressaltado por Sanches (2015).

[...] o Estatuto da Cidade contribuiu para a gestão democrática da cidade ao determinar que todos os projetos e planos urbanísticos devem, obrigatoriamente, passar por processos participativos, procurando superar o caráter autoritário e/ou tecnocrático que esteve presente, até então, nas regulamen-

tações municipais [...] (Bonduki; Koury, 2011, p. 87).

Nesse cenário, percebe-se uma reconfiguração na abordagem da política urbana, com a centralização das decisões e das diretrizes no âmbito do Ministério das Cidades, que assumiu um papel proeminente na formulação de estratégias para combater as disparidades sociais. Desde a sua criação, o ministério tem liderado uma série de programas e de iniciativas com o propósito de alcançar esse objetivo, incluindo a facilitação do acesso ao crédito habitacional, a instituição do *Programa de Crédito Solidário* para a autogestão, a promoção de Planos Diretores Participativos, a implementação do *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), além do lançamento do *Programa Minha Casa Minha Vida*, entre outras medidas relevantes.

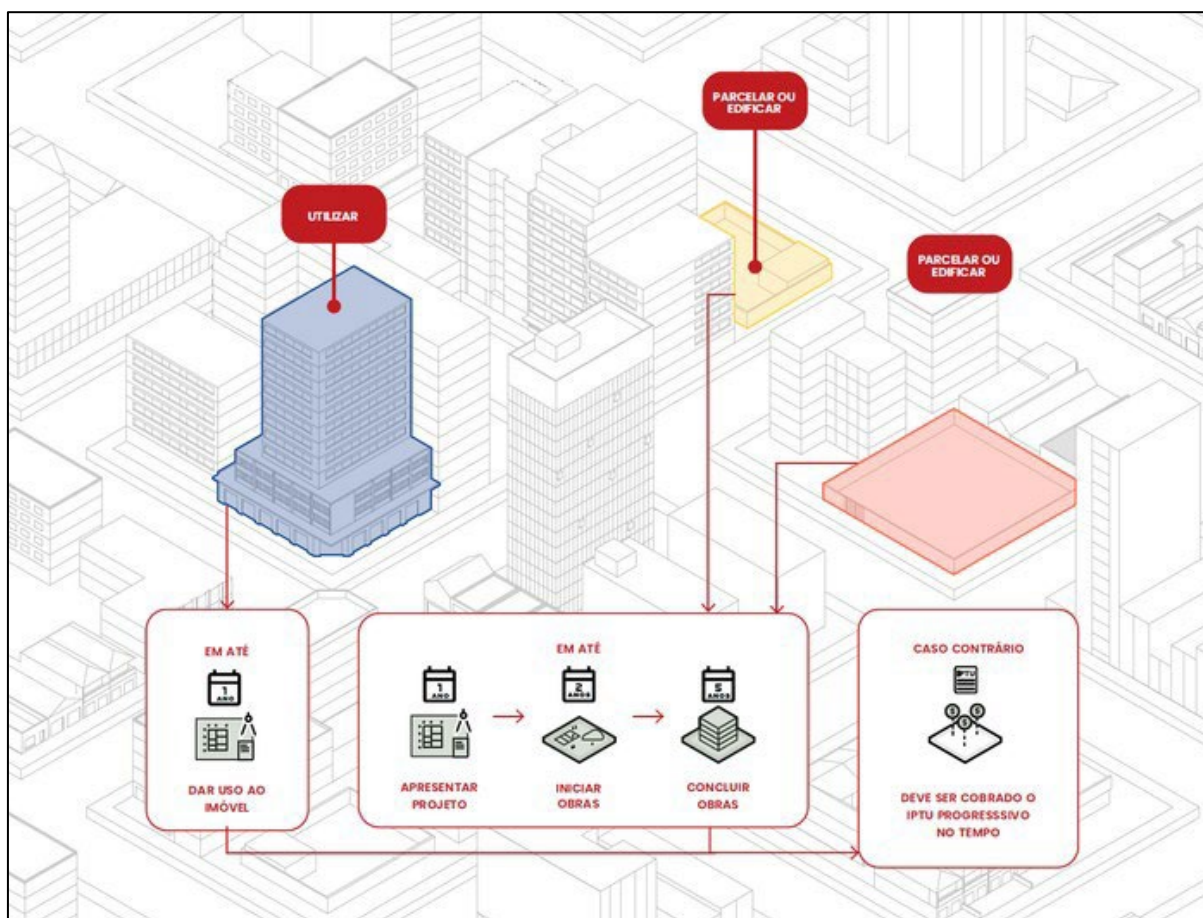
Em 2008, entrou em vigor a Lei Federal 11.888, mais conhecida como Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita. Seu propósito era assegurar o acesso a serviços de assistência técnica oferecidos por profissionais qualificados, como arquitetos e engenheiros, para o desenvolvimento de projetos, de construção, de reforma e de ampliação de habitações sociais destinadas a famílias com renda de até três salários-mínimos. No entanto, até o momento presente, observa-se uma ineficácia na implementação dessa legislação, que permanece sem impacto prático.

3.3.1 Fundamentos jurídicos do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios

A determinação do parcelamento, da edificação ou do uso compulsórios de imóveis urbanos pelo poder público encontra sua fundamentação em uma concepção de direito de propriedade que está intrinsecamente vinculada ao cumprimento da função social atribuída a essa propriedade.

A ideia de função social da propriedade surgiu no campo jurídico no início do século XX, apresentada por Léon Duguit e influenciada pelas ideias de Saint-Simon e Auguste Comte. Para esses pensadores, a propriedade, como meio de produção e de acumulação de riqueza, deveria ser regulamentada pelo Estado para garantir as necessidades sociais, principalmente das classes proletárias.

Figura 1 – Função social da propriedade, imóveis ociosos e previsão de adequação



Fonte: Cartilha MIIPO (2021, p. 17).

Na tradição moderna, a propriedade é comumente entendida como um *direito subjetivo puro*, um interesse legal protegido que confere ao seu titular uma série de prerrogativas resguardadas contra intromissões de terceiros não proprietários. Segundo essa visão, é considerada um direito que pode ser exercido de forma autônoma em relação à sociedade, com poucas ou quase nenhuma limitação. Em suma, ao exercer o direito de propriedade, teoricamente não há restrições significativas, ou quando existem, são casos excepcionais.

Segundo Duguit (2005), a visão convencional do direito subjetivo individual não estava alinhada com a realidade social da época e carecia de uma revisão. O autor sustentava que o direito de desfrutar de um determinado bem não derivava do poder do proprietário, mas sim de sua obrigação de fazê-lo. Conforme destacado por Grau (2001), a legitimidade e a validade da propriedade estavam fundamentadas em sua função social. Assim, o abandono ou o uso contrário ao interesse coletivo não podia

ser tolerado, cabendo ao Estado punir o proprietário negligente e compeli-lo a dar uma destinação adequada ao bem. Isso implica não apenas impor restrições negativas ao exercício do direito para evitar abusos prejudiciais a terceiros, mas também estabelecer obrigações positivas para desencorajar a subutilização e a especulação imobiliária.

Os que comprem grandes quantidades de terrenos a preços relativamente baixos e que se mantêm durante vários anos sem explorá-los, esperando que o aumento natural do valor do terreno lhes proporcione um grande benefício, não seguem uma prática que deveria ser proibida? Se a lei intervém, a legitimidade de sua intervenção não seria discutível nem discutida. Isto nos leva para muito longe da concepção de direito de propriedade intangível, que implica para o proprietário o direito a permanecer inativo ou não, segundo lhe agrade (Duguit, 2005, p. 184).

Apenas com a promulgação da Constituição de 1934 é que a propriedade passou a se sujeitar ao interesse coletivo em nível nacional (artigo 113). De forma similar, a Constituição de 1946 estabeleceu que o uso da propriedade deveria estar vinculado ao bem-estar social (artigo 147). Foi somente na Constituição de 1967 que a expressão *função social da propriedade* foi introduzida pela primeira vez (artigo 157). No entanto, em todos esses casos, o contexto social e os regimes políticos predominantes não permitiram uma ruptura com o paradigma da propriedade como um direito individual e absoluto. Foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o princípio da função social da propriedade alcançou a relevância que possui atualmente (Ministério das Cidades/UFABC, 2015).

Embora mantenha a concepção de propriedade como um direito individual, a Constituição Federal de 1988 não a considera mais como absoluta. Em relação à propriedade urbana, ao contrário do que fez ao disciplinar a propriedade rural, a CF não estabelece parâmetros explícitos que caracterizem o cumprimento da sua função social. Além disso, ela atribui aos municípios, por meio de seus Planos Diretores, o papel de determinar as condições que definem a função social em cada situação, conforme estipulado na redação do artigo 182:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de

seus habitantes.

[...]

§ 2º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (Brasil, 1988, *n.p.*).

Um dos princípios fundamentais de interpretação constitucional é o da coerência, que preconiza que a ordem jurídica deve ser interpretada como um todo integrado e harmonioso. Isso implica que as diversas partes do sistema devem se complementar e não entrar em conflito (Barroso; Barcelos, 2003). Portanto, a função social da propriedade deve ser analisada de maneira consistente com os demais dispositivos constitucionais. Além disso, uma vez que os Planos Diretores municipais estão sujeitos à Constituição, é crucial que tanto a sua elaboração quanto a sua aplicação sejam orientadas pelo princípio da interpretação eficaz, a fim de garantir que não contrariem ou violem o que está estabelecido na Carta Magna.

É vital considerar as diretrizes da política urbana, enfatizando o uso apropriado do solo, a garantia do acesso à moradia digna para todos os estratos sociais, a preservação ambiental, o combate à especulação imobiliária e a redução das disparidades decorrentes do desenvolvimento urbano.

[...] como meio de atender à função social da propriedade na formulação e implementação das políticas urbanas, deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade, e sobre os interesses especulativos (Saule Júnior, 2007, p. 42).

A justificativa para o parcelamento, a edificação ou o uso compulsórios (PEUC) reside essencialmente na função social atribuída à propriedade urbana. Essa obrigação é estabelecida visando ao bem-estar dos habitantes urbanos, permitindo uma utilização mais eficaz do solo (Pinto, 2010).

Essa é a base normativa da Lei nº 10.257, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade (EC), promulgada em julho de 2001. O Estatuto da Cidade recebe esse nome por regulamentar o Capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos

cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001, *n.p.*).

Com o objetivo de viabilizar a intervenção estatal na prevenção da retenção especulativa do solo urbano e de garantir o cumprimento da função social da propriedade, o artigo 182 da Constituição prevê uma série de instrumentos progressivos para incentivar o uso adequado dos imóveis urbanos (IPEA, 2016).

Art. 182 [...]

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para a área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate em até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurando o valor real da indenização e os juros legais (Brasil, 1988).

A opção constitucional foi, primeiramente, impor aos proprietários a obrigação de garantir o uso adequado de seus imóveis. Somente em circunstâncias extremas, quando todos os prazos de notificação para a execução do PEUC forem desrespeitados e após a aplicação do IPTU progressivo no tempo, é que o município poderá expropriar a propriedade e assumir a responsabilidade pela realização da sua função social (IPEA, 2015).

3.3.2 Plano Diretor

A elaboração e a implementação de regulamentações urbanísticas constituem um processo multifacetado e em constante evolução, composto por uma série de etapas destinadas a orientar a ação dos diversos agentes envolvidos na construção e na utilização do espaço urbano. Esse processo tem início com a formulação de instrumentos urbanísticos concebidos para concretizar os objetivos e as diretrizes estabelecidos pelo Plano Diretor (PD). O PD, como definido pelo Estatuto da Cidade

(Brasil, 2001), representa um conjunto abrangente de princípios e de normas que guiam as intervenções no espaço urbano.

Longe de ser apenas um documento técnico, o Plano Diretor emerge de uma análise aprofundada da realidade da cidade, abordando uma ampla gama de questões sociais, econômicas, ambientais e urbanísticas. Seu propósito é fundamentar a formulação de estratégias realistas para o desenvolvimento urbano, delineando uma visão estratégica para a intervenção no território (Brasil, 2001).

Ao contrário dos Planos Diretores anteriores, muitas vezes caracterizados por serem meramente exercícios tecnocráticos sem eficácia prática, o PD atual, em conformidade com o Estatuto da Cidade, destaca-se pela ênfase na participação popular e na consulta às associações representativas ao longo de todo o processo. Essa participação não se limita à elaboração e à aprovação do PD, mas se estende à sua implementação e à sua gestão, tornando-se um elemento vital do processo de planejamento urbano.

Assim, o PD não é apenas um documento distante dos conflitos reais da cidade, mas sim um fórum de debate para os cidadãos. Ele representa uma oportunidade para a definição de opções conscientes e negociadas, permitindo uma abordagem de intervenção no território que reflita as necessidades e as aspirações da comunidade. Ele é incumbido de estabelecer normas imperativas para os particulares e os agentes privados, definindo metas e diretrizes da política urbana, critérios para verificar o cumprimento da função social da propriedade e regras para o exercício desse direito, tudo isso em busca de garantir condições dignas de vida urbana e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (Brasil, 2001).

Além disso, o Plano Diretor desempenha um papel crucial na identificação e na definição de áreas urbanas subutilizadas ou não utilizadas, sujeitas à aplicação de instrumentos urbanísticos para assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Ele também estabelece critérios e requisitos para a aplicação de medidas, como o parcelamento ou a edificação compulsórios, os impostos progressivos sobre a propriedade ao longo do tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana, direcionadas aos proprietários de imóveis urbanos ociosos, conforme previsto no Estatuto da Cidade.

Além disso, o Plano Diretor define os critérios para o uso dos diversos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, como a outorga onerosa do direito de construir e a criação de Zonas Especiais de Interesse Social, com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano sustentável, a regularização fundiária e a redução das desigualdades sociais, adaptando-os às necessidades e às características específicas de cada município (Brasil, 2001).

3.3.3 O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (EC), ao estabelecer uma das diretrizes da política urbana, preconiza a ordenação e o controle do uso do solo para evitar a retenção especulativa de imóveis urbanos, que pode resultar em sua subutilização ou não utilização (artigo 2º, § VI). Essa orientação delineia a responsabilidade da administração municipal em criar mecanismos para desencorajar ou penalizar os proprietários que deixam seus imóveis ociosos, o que pode prejudicar o bem-estar dos habitantes da cidade. Antes de considerar instrumentos como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública são cruciais para garantir essa ordenação e o controle do uso do solo como forma de promover um desenvolvimento urbano mais equilibrado e voltado para as necessidades da população.

Assim como a Constituição de 1988, o EC também requer uma lei específica, baseada no Plano Diretor (PD), para determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano, seja ele não edificado, subutilizado ou não utilizado. Cabe ao município e ao seu PD estabelecer os padrões de ocupação do território, fixando os padrões de uso e a ocupação do solo adequados para cada região da cidade.

O PEUC foi criado principalmente para permitir a atuação dos municípios no combate à ociosidade imobiliária de imóveis privados. Essa foi uma das principais preocupações que influenciaram o conteúdo da Emenda Popular da Reforma Urbana, que originou o Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, no qual o

instrumento foi previsto. O poder público não foi concebido como especulador imobiliário e, portanto, não foi alvo do PEUC (IPEA, 2015).

No caso da propriedade pública, outras soluções devem ser negociadas com seus titulares para garantir que esses imóveis também cumpram a sua função social.

Ao analisar os diversos instrumentos delineados no Estatuto da Cidade juntamente com os seus princípios e diretrizes, fica evidente que cada um desempenha um papel crucial na consecução dos objetivos estratégicos estabelecidos para a cidade ideal. Associar esses instrumentos à realização da função social da propriedade, considerando que essa definição é atribuída a cada um dos Planos Diretores Municipais Participativos, destaca a estreita ligação entre a aplicação desses instrumentos e a visão da cidade desejada, expressa no Plano Diretor (Balbim; Campagner, 2011). Essa interconexão ressalta a importância de uma abordagem integrada e coordenada na formulação e na implementação de políticas urbanas, garantindo que cada medida contribua efetivamente para a construção de comunidades mais inclusivas, sustentáveis e habitáveis. Ao reconhecer a relação entre os instrumentos legais e o planejamento urbano participativo, os gestores municipais podem orientar suas ações para promover um desenvolvimento urbano mais equitativo e harmonioso, alinhado com as aspirações e as necessidades da população local.

Segundo Balbim e Campagner (2011), o cerne da maioria dos instrumentos urbanísticos é a busca pela recostura do tecido urbano. Isso significa que a aplicação e a implementação desses instrumentos frequentemente desafiam a ordem urbanística estabelecida, visando remodelar e reestruturar o ambiente urbano existente para corrigir desigualdades, promover a integração social e melhorar a qualidade de vida dos habitantes. No entanto, essa busca pela transformação do tecido urbano muitas vezes enfrenta resistência e obstáculos, tanto de ordem burocrática quanto política.

Segundo Balbim e Campagner (2011), os instrumentos de desenvolvimento urbano²⁰ abarcam uma ampla variedade de ferramentas, incluindo aspectos jurídicos,

²⁰ De acordo com a perspectiva de Balbim e Campagner (2011), os instrumentos de desenvolvimento urbano abrangem uma ampla gama de ferramentas, englobando instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários que os municípios podem utilizar com o propósito de aprimorar a urbanidade de suas cidades e para mitigar as desigualdades sociais. Essa abordagem visa não apenas a melhoria das

urbanísticos e tributários, que os municípios podem empregar para melhorar as condições urbanas e reduzir desigualdades sociais. No entanto, apenas a inclusão desses instrumentos nos Planos Diretores, mesmo quando devidamente regulamentados, não garante transformações significativas na capacidade de investimento municipal ou na reprodução dos modelos de urbanização propostos.

A presença desses instrumentos nos documentos de planejamento urbano é apenas o primeiro passo e a sua eficácia depende da implementação adequada e do comprometimento das autoridades locais. A simples previsão nos planos não assegura a concretização das mudanças desejadas, sendo necessário adotar estratégias robustas para a sua efetiva implementação, incluindo a capacitação das equipes, a alocação adequada de recursos e a criação de mecanismos de monitoramento e de avaliação.

O *Plano Diretor Estratégico* de São Paulo de 2002 introduziu o conceito de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), mas sua regulamentação ocorreu apenas em 2010. Posteriormente, em 2014, foram estabelecidos novos parâmetros para identificar imóveis ociosos na cidade, visando promover uma utilização mais eficiente do espaço urbano e combater a especulação imobiliária.

A experiência de São Paulo na implementação do PEUC se sobressai como exemplo relevante, destacando a importância da regulação das notificações, da possibilidade de notificar terrenos subutilizados e da criação de estruturas dedicadas para tratar da aplicação dos instrumentos. A transparência na gestão e na implementação do PEUC também contribui para o controle social e a prestação de contas.

Apesar dos avanços, ainda existem desafios significativos, especialmente na obtenção de dados confiáveis sobre imóveis ociosos e na adaptação às novas realidades socioeconômicas, como evidenciado pela pandemia da Covid-19. Equipes multidisciplinares e abordagens colaborativas são fundamentais para enfrentar esses desafios, assim como investimentos em capacitação, tecnologia e atualização constante.

O Projeto de Pesquisa e Extensão Universitária desenvolvido em parceria com a Prefeitura de São Paulo e financiado pela UNESCO representou uma inovação

condições urbanas, mas também a ampliação do acesso à terra de forma participativa e com o envolvimento ativo da comunidade por meio do controle social.

importante no combate à ociosidade de imóveis na cidade. Essa ação resultou na criação de uma metodologia específica para identificar imóveis ociosos, contribuindo para fortalecer as políticas urbanas e para promover o desenvolvimento sustentável da cidade.

Além disso, o projeto possibilitou a criação de um processo de filtragem das camadas de exclusão de imóveis não sujeitos ao PEUC, utilizando dados já existentes e fornecidos pela municipalidade. Uma abordagem metodológica pioneira foi a utilização da tecnologia LiDAR (*Light Detection and Ranging*)²¹ para checar a ociosidade dos imóveis por meio da análise de imagens 3D e de ortofotos. São Paulo foi a primeira cidade da América do Sul a disponibilizar imagens do seu território obtidas por meio do levantamento LiDAR, através da plataforma GeoSampa.

Essa iniciativa representou um avanço significativo no desenvolvimento de ferramentas e métodos para identificar e combater a ociosidade de imóveis de forma mais eficiente e precisa. Ao proporcionar uma abordagem mais sofisticada e tecnologicamente avançada, o projeto contribuiu para fortalecer a capacidade do poder público de implementar políticas urbanas voltadas para o aproveitamento adequado do espaço urbano e a promoção do desenvolvimento sustentável da cidade de São Paulo.

3.3.4 O IPTU progressivo no tempo

Quando as obrigações e os prazos estabelecidos nas notificações para o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) não são cumpridos, o município é obrigado a aumentar gradualmente a alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao longo de cinco anos consecutivos, até atingir o limite de 15% (IPEA, 2015).

²¹ O LiDAR (*Light Detection and Ranging*) é um sensor remoto ativo a bordo de plataformas (tripuladas ou não tripuladas) e um método de captura de dados, ele possui sua própria fonte de energia, neste caso, uma fonte de luz, o laser. O LiDAR emite feixes de laser na banda do infravermelho próximo e é capaz de modelar a superfície de um terreno tridimensionalmente, permitindo assim gerar produtos como um modelo digital de um terreno ou de uma superfície. São Paulo foi a primeira cidade da América do Sul a disponibilizar imagens de seu território obtidas a partir de levantamentos LiDAR, de forma livre, através de sua plataforma GeoSampa.

É crucial ressaltar que a finalidade desse tributo não é simplesmente gerar receita para os cofres municipais, mas sim promover um comportamento socialmente benéfico, que é a efetivação da função social da propriedade. Esse tipo de tributo se enquadra na categoria da extrafiscalidade tributária, que busca incentivar certas condutas sociais ou econômicas por meio da tributação.

Na utilização de instrumentos tributários para a realização de finalidades não meramente arrecadatórias, mas incentivadoras, indutoras ou coibidoras de comportamento, visando outros objetivos, a promoção de outros valores constitucionalmente consagrados [...] (Ataliba, 1990 *apud* IPEA, 2015).

É importante notar que o limite de 15% é alcançado após anos de descumprimento da função social da propriedade urbana, incluindo todos os prazos de notificações. Portanto, o proprietário não pode alegar que a medida tributária foi aplicada de forma inesperada ou imediata.

Ademais, essa emenda constitucional veda a concessão de isenções e de anistias relacionadas à tributação progressiva (artigo 7º, §3º), o que torna a situação ainda mais difícil para o proprietário. Caso, durante o período de aumento da alíquota do IPTU, o proprietário cumpra com a obrigação de parcelamento, de edificação ou de utilização do seu imóvel, a alíquota do IPTU retornará aos padrões originais. No entanto, se isso não ocorrer, ao final do quinto ano, o município fica autorizado a desapropriar o imóvel como forma de sanção ao proprietário.

3.3.5 Operações urbanas consorciadas

As Operações Urbanas Consorciadas (OUC), conforme delineadas no Estatuto da Cidade, representam um valioso instrumento de transformação urbana. Elas promovem a cooperação entre o poder público municipal, os proprietários, os moradores, os usuários e os investidores privados, visando alcançar mudanças estruturais, melhorias sociais e preservação ambiental em áreas específicas.

Essas operações, regidas por legislação municipal própria, permitem a modificação de índices e de características de parcelamento, de uso e de ocupação do

solo, bem como de regularização e de construções. Um dos objetivos principais é controlar o uso e recuperar ganhos fundiários decorrentes do valor da terra. Originadas em São Paulo, as OUCs estão associadas ao conceito de *solo criado*, em que os criadores do solo devem compensar a comunidade pelos impactos urbanos gerados.

A execução das OUCs é uma prerrogativa municipal e exige uma legislação específica alinhada com as diretrizes do Plano Diretor, garantindo que estejam em conformidade com os objetivos de desenvolvimento urbano sustentável da cidade.

Essas operações podem prever uma série de medidas, desde a modificação de índices urbanísticos até a regularização de construções. São uma ferramenta estratégica para recuperar valorizações fundiárias decorrentes de intervenções públicas, obtendo contrapartidas proporcionais aos benefícios gerados.

As contrapartidas podem ser estabelecidas por meio de diversos mecanismos, incluindo pagamento pela regularização de construções, aplicação da contribuição de melhoria e adoção do IPTU Progressivo. Além disso, a prefeitura pode negociar novos limites de construção, conhecidos como *outorga onerosa*.

Esses mecanismos permitem que parte do valor gerado seja direcionado para melhorias urbanas e sociais, garantindo uma distribuição justa e equitativa dos benefícios entre os diversos envolvidos no processo. Assim, as Operações Urbanas Consorciadas se destacam como uma ferramenta chave para alcançar um desenvolvimento urbano mais sustentável, inclusivo e equitativo.

As operações urbanas em São Paulo

Conforme descrito por Balbim e Campagner (2011), as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) marcaram a sua presença no cenário do urbanismo brasileiro por meio do *Plano Diretor Estratégico* de São Paulo, em 1985. Esse surgimento representou um desdobramento das discussões sobre o solo criado e a outorga onerosa, buscando regular e viabilizar recursos para a transformação urbanística em áreas específicas.

Durante a gestão de Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo, entre 1989 e

1992, houve avanços significativos na compreensão e na aplicação das OUC. Nesse período, as OUC foram diretamente ligadas à promoção de melhorias sociais, à integração urbana e aos investimentos em habitação de interesse social (HIS), além de infraestrutura.

O governo de Erundina expandiu o escopo das OUC para abranger a revitalização de áreas degradadas, com foco na garantia de moradia digna para a população de baixa renda. Essa abordagem representou um passo importante na busca por soluções integradas para os problemas urbanos, reconhecendo o acesso à moradia adequada como essencial para o desenvolvimento sustentável.

Nesse período, as OUC foram associadas de forma mais direta ao conceito de solo criado e delineadas em cinco operações urbanas específicas: Anhangabaú, Água Espraiada, Água Branca, Faria Lima-Berrini e Paraisópolis. O objetivo era revitalizar áreas urbanas degradadas e promover inclusão social.

O legado dessa gestão incluiu não apenas avanços na implementação das OUC, mas também uma mudança de paradigma no planejamento urbano de São Paulo, com maior ênfase na justiça social e na participação comunitária.

A *Operação Urbana Centro*, em vigor desde 1991, é a mais antiga e significativa intervenção urbana da cidade. Concebida para revitalizar o centro histórico, incentivou investimentos em moradia, patrimônio histórico e infraestrutura, incluindo projetos de drenagem.

Uma das políticas distintivas da *Operação Urbana Centro* foi a transferência do potencial construtivo dos imóveis históricos, incentivando a conservação do patrimônio. Esse mecanismo contribuiu para a diversificação urbana e a preservação do patrimônio, tornando o centro de São Paulo mais atrativo para viver, trabalhar e visitar.

Transferência do direito de construir

A transferência do direito de construir emerge como um instrumento crucial, delineado para equilibrar a preservação de propriedades de interesse histórico, paisagístico ou ambiental com as demandas de desenvolvimento urbano. Enquadrada

no âmbito do Estatuto da Cidade, essa ferramenta transcende a preservação, sendo aplicável também em processos de regularização fundiária e em iniciativas de habitação de interesse social, com o propósito de assegurar a conservação de áreas ou de imóveis de valor significativo.

Na prática, a transferência desse direito permite que proprietários de imóveis sujeitos à preservação possam compensar-se, cedendo ou vendendo o potencial construtivo excedente a outros locais. Entretanto, essa transação somente é viável quando o proprietário participa de programas de preservação, elaborados em cooperação com entidades públicas ou privadas e aprovados pelos órgãos competentes, garantindo o alinhamento com as diretrizes urbanísticas.

Desse modo, a transferência do direito de construir emerge como uma ferramenta hábil em promover uma harmonia entre a conservação do patrimônio urbano e o progresso sustentável das cidades. Ao preservar áreas de valor cultural, ambiental ou histórico, essa abordagem possibilita a utilização eficiente do potencial construtivo em outras localidades, fomentando um desenvolvimento urbano equitativo e resiliente.

3.3.6 A concessão de uso especial para fins de moradia

O direito à concessão de uso especial para fins de moradia, consagrado no parágrafo primeiro do artigo 183 da Constituição Federal de 1988, emerge como um instrumento crucial para regularizar ocupações informais em áreas públicas por comunidades de baixa renda. Enquanto a aquisição do domínio pleno sobre terras públicas por meio de usucapião é vedada, a concessão de uso especial surge como alternativa viável para garantir uma destinação social para esses espaços urbanos. À semelhança do usucapião urbano, que busca regularizar imóveis urbanos privados, a concessão de uso especial é aplicada para atingir o mesmo objetivo em relação aos imóveis públicos urbanos. Esse princípio é fundamental para assegurar que tanto a propriedade urbana pública quanto privada cumpra sua função social.

Inicialmente, a implementação da concessão de uso especial para moradia enfrentou obstáculos. Para regularizar áreas públicas, recorreu-se à concessão de direito real de uso, que confere aos ocupantes o direito subjetivo de obter o domínio

útil sobre o imóvel ocupado.

A regulamentação desse direito foi desafiadora devido à sua natureza inovadora. Os artigos que originalmente regulamentavam a concessão de uso especial foram vetados pela Presidência da República. Posteriormente, a Medida Provisória nº 2.220 entrou em vigor para disciplinar a concessão especial de uso mencionada no artigo 183, parágrafo 1º da Constituição Federal. Essa medida garante o direito à concessão de uso especial de áreas públicas federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal, de até 250m², localizadas em áreas urbanas.

O artigo 3º dessa medida estabelece que ocupantes regularmente inscritos de imóveis públicos com até duzentos e cinquenta metros quadrados podem obter a concessão especial de uso para fins de moradia, tanto individualmente quanto coletivamente. Isso se aplica especialmente aos imóveis públicos da União, que tem competência para conceder essa concessão aos ocupantes regularmente registrados em seus cadastros.

No entanto, devido à realidade social desses assentamentos, muitas vezes os ocupantes regularmente inscritos não correspondem aos atuais ocupantes dos imóveis públicos. Nesses casos, a posse prevalece sobre a formalidade da inscrição para determinar quem tem direito à concessão de uso especial. Assim, a administração pública deve conceder a concessão de uso especial ao ocupante atual, desde que ele comprove posse do imóvel por pelo menos cinco anos, utilizando-o para sua própria moradia ou a de sua família.

3.3.7 Consórcio imobiliário

O consórcio imobiliário emerge como um mecanismo vital de colaboração entre o setor público e privado, destinado a catalisar a urbanização em regiões carentes de infraestrutura urbana e de serviços, enquanto também lida com imóveis subutilizados ou abandonados. Sob esse arranjo, o governo municipal supervisiona as obras de urbanização, englobando desde a abertura de vias públicas até a instalação de redes de água, de esgoto e de iluminação pública, entre outros serviços essenciais (Brasil, 2001).

Na dinâmica do consórcio, o proprietário do terreno cede a área ao poder público. Após a conclusão das obras de urbanização, o proprietário é recompensado com uma quantidade proporcional de lotes urbanizados, correspondente ao valor original das áreas antes da urbanização. Os lotes remanescentes permanecem sob posse do poder público, que pode comercializá-los para atender à demanda habitacional da população (Brasil, 2001).

Essa parceria possibilita uma utilização mais eficiente do espaço urbano, impulsionando a valorização das áreas, melhorando a qualidade de vida dos moradores e promovendo o desenvolvimento urbano sustentável. Assim, o Consórcio Imobiliário representa uma estratégia fundamental para promover a regularização fundiária e garantir o acesso adequado à moradia nas áreas urbanas.

3.3.8 Direito de Superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

(Brasil, 2001, p. 124)

O direito de superfície é um mecanismo versátil que pode ser aplicado em diversos contextos, incluindo a regularização fundiária em áreas urbanas, tanto de propriedade pública quanto privada.

Quando se trata de uma área urbana de propriedade pública, o poder público tem a capacidade de conceder o direito de superfície à população, que se beneficia da urbanização e da regularização, permitindo que essas pessoas ocupem o espaço para fins habitacionais (Brasil, 2001).

Já em áreas urbanas de propriedade privada, o proprietário tem a opção de conceder o direito de superfície ao poder público para promover a urbanização e a regularização. Nos termos do contrato, após a conclusão da urbanização, o poder público está obrigado a conceder o direito de superfície aos ocupantes da área.

Essa estratégia facilita a regularização fundiária em áreas ocupadas, assegurando o acesso à moradia adequada e legalizando as ocupações, tanto em

propriedades públicas quanto privadas. Essa abordagem contribui significativamente para a promoção da justiça social e para o ordenamento urbano adequado.

3.3.9 Zonas Especiais de Interesse Social

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são uma ferramenta vital no contexto do planejamento urbano brasileiro, destinadas a reconhecer e a regularizar áreas ocupadas por populações de baixa renda, muitas vezes em condições irregulares. Elas representam uma mudança positiva em relação às abordagens passadas, que muitas vezes eram higienistas e uniformizadoras, ao reconhecerem a diversidade das ocupações urbanas e permitirem a formulação de planos de urbanização específicos adaptados às necessidades locais (Brasil, 2001).

Os objetivos das ZEIS são amplos e englobam a inclusão das partes marginalizadas da cidade, o aprimoramento das condições de vida por meio da introdução de serviços e de infraestrutura básica, a regulação do mercado de terras urbanas e a promoção da participação ativa dos moradores na definição dos investimentos públicos em urbanização. Esses objetivos visam não apenas regularizar as ocupações informais, mas também fomentar a coesão social e melhorar a qualidade de vida nessas áreas.

Para que as ZEIS sejam efetivamente implementadas, é crucial um compromisso contínuo por parte do poder público para promover a regularização fundiária, investir em infraestrutura e em serviços essenciais, além de garantir a participação efetiva das comunidades na formulação de políticas urbanas. O êxito das Zonas Especiais de Interesse Social desempenha um papel significativo na construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

3.3.10 Usucapião especial de imóvel urbano

O usucapião urbano desempenha um papel crucial em duas frentes importantes para milhões de famílias brasileiras em situação de vulnerabilidade social. Em primeiro lugar, serve como uma ferramenta essencial para a regularização fundiária, assegurando o direito à moradia para aqueles que residem em condições precárias, como favelas e loteamentos irregulares. Além disso, desempenha um papel fundamental na promoção da função social da propriedade por meio de políticas de regularização fundiária.

O usucapião representa a forma original de aquisição do direito de propriedade, concedido legalmente ao possuidor que ocupa uma área de terra como sua, de forma pacífica e incontestada, por um período determinado em lei. Quando esse reconhecimento ocorre em terras privadas, resulta na aquisição do domínio pleno, respeitando-se assim a função social da propriedade.

O artigo 183 da Constituição Federal de 1988 estabelece os requisitos para a obtenção da propriedade por usucapião urbano, incluindo a posse de uma área de até 250m², a posse contínua por no mínimo cinco anos, o uso para moradia própria ou familiar e a não propriedade de outro imóvel urbano ou rural. Ademais, a concessão do título de domínio pode ser conferida tanto a homens quanto a mulheres, independentemente do estado civil, em consonância com o princípio da igualdade de gênero. Cabe ressaltar que o usucapião urbano não pode ser reconhecido mais de uma vez para os mesmos possuidores e a aquisição por usucapião de imóveis públicos é expressamente vedada.

3.3.11 Direito de preempção

O direito de preempção é um mecanismo pelo qual o poder público tem a preferência na aquisição de imóveis de seu interesse quando são colocados à venda. A área sobre a qual esse direito incide é determinada pelo próprio poder público e deve ser destinada a projetos específicos, como regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, reserva fundiária, implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental. Esses

objetivos são claramente definidos e têm propósitos específicos.

No entanto, o Estatuto da Cidade também inclui uma finalidade adicional para o direito de preempção: o ordenamento e o direcionamento da expansão urbana. Essa finalidade é bastante genérica e imprecisa, o que pode gerar interpretações variadas e até mesmo controversas. O termo *ordenamento e direcionamento da expansão urbana* não define claramente os objetivos ou critérios pelos quais o poder público pode exercer seu direito de preempção nesses casos.

Dessa forma, a inclusão dessa finalidade mais ampla no Estatuto da Cidade pode abrir margem para interpretações subjetivas e arbitrárias por parte do poder público, o que pode levantar questões sobre transparência, equidade e eficácia na aplicação desse instrumento. Portanto, é importante que haja diretrizes claras e transparentes para o exercício do direito de preempção, especialmente quando se trata de direcionar a expansão urbana, a fim de garantir uma gestão urbana justa, equitativa e eficiente.

A questão prática que se coloca é saber se o direito de preempção tem utilidade prática para fins de planejamento urbano. Uma primeira vantagem é permitir ao Poder Público ser informado de todos os projetos de venda existentes na zona delimitada e, assim, tomar conhecimento das intenções dos particulares, podendo evitar que se pratiquem atos danosos ao ordenamento da área, como a demolição de prédios que devam ser conservados e outras situações semelhantes. [...] O argumento de maior peso é o de que a simples existência do direito de preempção permite que o poder público adquira o imóvel posto a venda, e consiga, dessa forma, contribuir para frear os altos preços especulativos. [...] Não obstante, para que realmente venha a produzir os efeitos desejados é indispensável que ele seja realmente exercido, ainda que esporadicamente, pois, caso contrário, a lei que o instituiu será considerada “letra morta” (Brasil, 2001, *n.p.*).

3.3.12 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

A forma como os imóveis urbanos são utilizados não apenas influencia a relação entre proprietários e o poder público, mas também tem um impacto significativo em toda a vizinhança e na dinâmica urbana como um todo. O tamanho e a natureza dos empreendimentos urbanos desempenham um papel crucial nos efeitos que exercem sobre o ambiente ao seu redor, podendo afetar consideravelmente a

qualidade de vida dos residentes próximos.

Historicamente, o zoneamento foi considerado o principal mecanismo para proteger as comunidades contra usos inadequados do solo, estabelecendo diferentes zonas com finalidades específicas. No entanto, o zoneamento isoladamente não é capaz de resolver todos os conflitos de vizinhança, especialmente em áreas urbanas onde grandes empreendimentos podem surgir. Mesmo que esses empreendimentos cumpram os requisitos legais, eles podem resultar em problemas como congestionamento de tráfego, sobrecarga nos serviços de infraestrutura e poluição sonora, afetando negativamente o bem-estar dos moradores locais.

Diante dessas questões, o Estatuto da Cidade introduziu um novo instrumento conhecido como Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Esse instrumento foi desenvolvido para equilibrar os interesses dos empreendedores privados com o direito dos cidadãos a uma qualidade urbana adequada, permitindo uma avaliação abrangente dos impactos que novos empreendimentos podem ter sobre a vizinhança.

O Estudo de Impacto de Vizinhança tem como objetivo proporcionar uma análise detalhada dos efeitos de um projeto em potencial sobre diversos aspectos, como tráfego, infraestrutura, meio ambiente, segurança e qualidade de vida. Com base nessas informações, as autoridades municipais podem tomar decisões mais informadas e implementar medidas mitigadoras para minimizar os impactos negativos e para promover um desenvolvimento urbano mais sustentável e harmonioso.

Portanto, o Estudo de Impacto de Vizinhança representa uma ferramenta importante para garantir que o crescimento urbano seja realizado de forma responsável e compatível com as necessidades e as aspirações das comunidades locais, contribuindo para a construção de cidades mais habitáveis e inclusivas.

3.3.13 Locação social

A mentalidade arraigada da casa própria tem desempenhado um papel significativo na história da urbanização brasileira. Esse paradigma, fundamentado na busca pela propriedade privada como um símbolo de estabilidade e de segurança, tem sido uma barreira para iniciativas e programas de habitação social que não

priorizam a aquisição de propriedade.

Historicamente, políticas habitacionais no Brasil têm sido largamente influenciadas pelos interesses do mercado imobiliário. Embora o Estado seja o principal promotor dessas políticas, o setor privado frequentemente dita as condições de implementação, com foco primário na rentabilidade financeira. Isso resultou em habitações de baixa qualidade, mal localizadas e voltadas para o lucro rápido dos empreendedores privados.

Alternativas habitacionais baseadas no aluguel têm sido excepcionais e muitas vezes seguem a lógica de mercado. Os beneficiários enfrentam dificuldades devido à falta de regulação urbana que garanta aluguéis acessíveis, tornando o aluguel uma solução temporária e instável para a questão habitacional.

O aluguel pode ser uma ferramenta importante em políticas habitacionais. No Brasil, ele é usado temporariamente enquanto moradias de habitação social são construídas, oferecendo uma solução imediata para as necessidades habitacionais das famílias. Além disso, o aluguel social permanente é uma alternativa que proporciona moradia digna sem a transferência de propriedade.

A expressão aluguel social descreve políticas que fornecem recursos financeiros temporários para aluguel, frequentemente em emergências, até que uma solução habitacional permanente seja alcançada.

A locação social pode ser uma abordagem eficaz e permanente em políticas habitacionais para garantir moradia para todos os cidadãos. Embora pouco explorada no Brasil, seu reconhecimento está crescendo, refletido no Plano Nacional de Habitação de 2009 e em iniciativas do Ministério das Cidades.

Apesar do Estatuto da Cidade oferecer pouca orientação sobre a locação social, há um movimento em direção a essa abordagem nas políticas habitacionais do Brasil. Reconhecer a locação social como uma opção permanente é crucial para promover o acesso à moradia digna e para combater a exclusão social e a desigualdade urbana.

Em linhas gerais, locação social consiste em um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio do pagamento de taxas e/ou “aluguel”. Estes pagamentos

podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício com tipologias diversas), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação Social refere-se a um serviço de moradia, ofertado a beneficiários finais, sendo necessária definição do público-alvo para a configuração exata tanto dos benefícios/serviços, quanto dos subsídios que os assegurem (Balbim, 2015, p. 37).

O *Programa de Locação Social* implementado na cidade de São Paulo constitui um marco notável no âmbito das políticas habitacionais no Brasil. Concebido durante a administração da prefeita Marta Suplicy, em 2002, esse programa tem como desiderato primordial diversificar as modalidades de acesso à moradia para a parcela de baixa renda da população que não dispõe de recursos para participar de programas de financiamento imobiliário ou que, por diversas razões, não manifesta interesse na aquisição de imóveis, proporcionando-lhes, assim, a oportunidade de usufruir da locação social em unidades habitacionais já edificadas.

No presente momento, aproximadamente mil unidades habitacionais são designadas ao *Programa de Locação Social* em distintos empreendimentos, tais como o Parque do Gato, Olarias, Vila dos Idosos, Palacete dos Artistas, Senador Freijó e Asdrúbal do Nascimento. Esse programa visa atender tanto a indivíduos solteiros quanto a famílias, com renda familiar de até 3 salários-mínimos, conferindo prioridade a grupos vulneráveis como idosos acima de 60 anos, pessoas em situação de rua, portadoras de deficiências, moradores de áreas de risco e insalubres.

Uma característica relevante do programa é o estabelecimento de um limite máximo de permanência das famílias nos empreendimentos, fixado em 48 meses, podendo ser prorrogado por mais 48 meses, com avaliação periódica do beneficiário a cada 24 meses pela Secretaria de Habitação. As unidades habitacionais utilizadas no âmbito do programa podem ser novas, construídas pela prefeitura ou usadas, adquiridas e reformadas.

Um dos principais avanços proporcionados pelo programa de locação em São Paulo foi a consolidação do aluguel como uma política pública habitacional de destaque no Brasil. Ademais, outra conquista foi a determinação de que os empreendimentos devem ser localizados na área central da cidade, em proximidade a regiões com boa oferta de serviços e infraestrutura consolidada, bem como a utilização de imóveis desocupados na área central, visando à ocupação e à revitalização dessas

regiões.

Como desdobramento dos processos de expansão urbana desordenada e rápida, emergiu um estoque imobiliário ocioso, subutilizado e especulativo, o qual somado às transformações econômicas territoriais resultou no esvaziamento das áreas centrais consolidadas, contribuindo para a perda populacional e a redução das atividades econômicas formais.

É evidente que a questão dos imóveis públicos ociosos representa uma oportunidade significativa para promover programas habitacionais de interesse social e para enfrentar o déficit habitacional no Brasil. Segundo dados do IBGE de 2022, uma parte dos imóveis vagos no país é composta por imóveis públicos, o que torna ainda mais urgente e relevante a sua utilização para fins habitacionais. Esse estoque incluía, em 2009, cerca de 600 mil imóveis do patrimônio da União e 5.541 imóveis do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), conforme apontado por Balbim (2015). Desde 2003, o Governo Federal vem realizando esforços para disponibilizar parte desse estoque imobiliário ocioso público em áreas urbanas para programas habitacionais de interesse social.

A locação social no contexto brasileiro ainda não se estabeleceu como uma política estruturada para efetivar o direito à moradia. As experiências existentes são geralmente pontuais, parciais ou voltadas para o atendimento emergencial, muitas vezes sendo implementadas em nível municipal ou estadual. No entanto, diante do expressivo volume da demanda por habitação no país, especialmente durante o período de crescimento populacional entre 2000 e 2005, há uma necessidade premente de buscar alternativas inovadoras e eficazes para enfrentar o déficit habitacional.

A problemática dos imóveis públicos ociosos representa uma oportunidade substancial para promover programas habitacionais de interesse social e para mitigar o déficit habitacional no Brasil.

Desde 2003, o Governo Federal tem empreendido esforços para disponibilizar parte desse estoque imobiliário público subutilizado em áreas urbanas para programas habitacionais de interesse social.

Apesar dos esforços empreendidos, a locação social ainda não se consolidou

como uma política estruturada para efetivar o direito à moradia no contexto brasileiro. As iniciativas existentes tendem a ser pontuais, parciais ou voltadas para emergências, frequentemente implementadas em nível municipal ou estadual. Contudo, diante da substancial demanda por habitação no país, especialmente durante o período de crescimento populacional entre 2000 e 2005, torna-se imperativo buscar alternativas inovadoras e eficazes para abordar o déficit habitacional.

Conforme ressaltado por Balbim (2015), o *Plano Nacional de Habitação de Interesse Social* estabeleceu a necessidade de produção de 22,6 milhões de novas unidades habitacionais para atender às demandas populacionais. Nesse contexto, a locação social emerge como uma das alternativas que poderiam ser consideradas para enfrentar esse desafio.

A locação social oferece diversas vantagens, incluindo a capacidade de reabilitar o estoque imobiliário ocioso, de revitalizar o patrimônio histórico e de recuperar territórios degradados. Ao utilizar propriedades já existentes, a locação social pode representar uma maneira eficiente e sustentável de prover moradia digna para a população de baixa renda sem a necessidade de construir novas unidades habitacionais a partir do zero.

Adicionalmente, esse instrumento pode proporcionar flexibilidade e adaptabilidade para atender às diversas necessidades e realidades das famílias, fomentando uma abordagem mais inclusiva e equitativa no acesso à moradia.

No entanto, para que a locação social se estabeleça como uma política habitacional eficaz no Brasil, é imprescindível um comprometimento e investimento substanciais por parte do poder público, juntamente com a implementação de medidas para garantir a qualidade, a acessibilidade e a sustentabilidade das habitações locadas. Além disso, é essencial promover a participação da sociedade civil e o diálogo entre diversos atores para desenvolver políticas e estratégias que atendam abrangente e equitativamente às necessidades habitacionais da população.

4 MORADIA DIGNA NO CENTRO DE VITÓRIA (ES) EM IMÓVEIS OCIOSOS: UM DIAGNÓSTICO

Conforme debatido em capítulos anteriores, o desenvolvimento urbano das cidades brasileiras ao longo da história, especialmente a partir das décadas de 1940 e 1950, testemunhou um padrão de expansão predominantemente horizontal, com uma tendência à ocupação das áreas periféricas (Serra, 1991). Esse crescimento, como apontado por Silveira (2007), ocorreu de maneira desordenada e dispersa, distanciando-se dos centros urbanos, e resultou em transformações substanciais nas áreas centrais das cidades, anteriormente caracterizadas principalmente por residências. Muitas dessas áreas centrais hoje concentram um grande número de imóveis desocupados e domicílios urbanos vazios em todo o país (Silveira; Lapa; Ribeiro, 2007). Ademais, as políticas de preservação em áreas centrais contribuíram para a desaceleração populacional dessas regiões e para uma mudança de uso do solo (Vaz; Silveira, 2007).

Aproximadamente 400 mil domicílios urbanos encontram-se desocupados na cidade de São Paulo, a maioria localizada em regiões consolidadas e centrais, segundo pesquisa de Akaishi (2022). A autora relata que mais de 200 prédios estão completamente vazios no centro de São Paulo, alguns pertencentes a empresas e a fundos públicos. Em outras cidades, como Recife e Rio de Janeiro, a situação é similar, com imóveis vazios correspondendo a cerca de 18% do total de domicílios na área urbana, de acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2016).

Nesse contexto, a delimitação do estudo de caso desta dissertação resulta da constatação prévia de um estoque de imóveis ociosos na Área Central de Vitória (ES), também denominado neste trabalho de Centro de Vitória. Assim, a partir da identificação desse fenômeno localmente, tendo em vista a sua recorrência em distintas cidades, sobretudo capitais, algumas perguntas se impõem: como os instrumentos urbanísticos mencionados no capítulo anterior podem contribuir para promover habitação de interesse social na Área Central de Vitória (ES), utilizando os imóveis ociosos para melhorar as condições de moradia da população de baixa renda? Quais são as principais características dos imóveis ociosos da área, considerando seu

estado de desocupação e de subutilização? Quais são os tipos e as características desses imóveis? Quais foram os impactos da pandemia da Covid-19 para o agravamento do fenômeno da ociosidade na área central da cidade de Vitória? De que modo a implementação de programas de habitação de interesse social a partir da reocupação de imóveis ociosos pode promover uma mudança na tendência de assentamento da população de baixa renda nas áreas periféricas da cidade e em áreas de risco, visando à reconfiguração das dinâmicas espaciais, garantindo um processo de antigentrificação?

A princípio, busca-se comparar as políticas e os instrumentos urbanísticos existentes e aplicáveis para promover a ocupação e a reocupação dos imóveis ociosos da área, com atenção voltada para a habitação de interesse social. Antes, porém, segue relato em retrospectiva histórica sobre o processo de ocupação urbana da área, sua relação com o desenvolvimento econômico do Estado e o processo de metropolização da região.

Fundada em 1551, a cidade de Vitória experimentou seu crescimento urbano e econômico marcado por sucessivas alterações de ordem física, por meio dos aterros, e logística, por meio do desenvolvimento das atividades e infraestruturas portuárias, ferroviárias e rodoviárias (Waldetário, 2009).

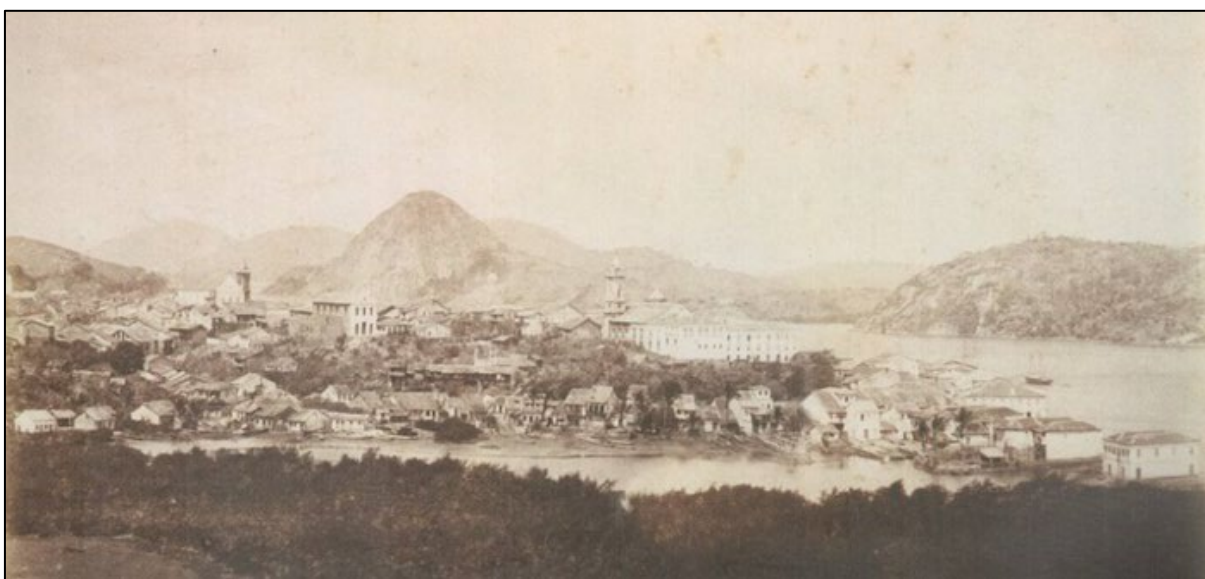
Segundo Moreira (2008), inicialmente a ocupação de Vitória se restringia à parte superior da colina, hoje conhecida como Cidade Alta, onde foram implantadas as primeiras construções jesuíticas. No final do século XVI, a vila contava com cerca de 150 casas e era considerada o principal núcleo urbano da capitania do Espírito Santo, com a economia voltada para a cultura da cana-de-açúcar, algodão, mandioca e milho (Moreira, 2008).

Durante o ciclo do ouro, a então vila colonial de Vitória se mantém como barreira física ao acesso, exploração e escoamento dos minerais das Minas Gerais. Conforme Moreira (2008), os dois séculos seguintes são marcados pela estagnação da economia capixaba em relação a outras cidades da colônia. Em 1790, Vitória era uma simples vila colonial à beira-mar, com 7.225 habitantes, a maioria escravizada (Moreira, 2008).

Após a Independência do Brasil (1822), Vitória, que ainda era uma vila, passa ao *status* de cidade e sede da província, marcando o surgimento de novas funções,

principalmente ligadas ao serviço público, conforme apontado por Moreira (2008). Dessa forma, a capital tornava-se cada vez mais definida na distinção de suas funções e na organização socioespacial. Na colina predominavam as residências, construções religiosas e os edifícios públicos; já na parte baixa predominava o comércio, que se desenvolveu, fazendo surgir novos cais em seu litoral (Figura 2).

Figura 2 – Vista do mangal do Campinho com a baía e o atual morro do Penedo ao fundo, em montagem de fotos (1860)



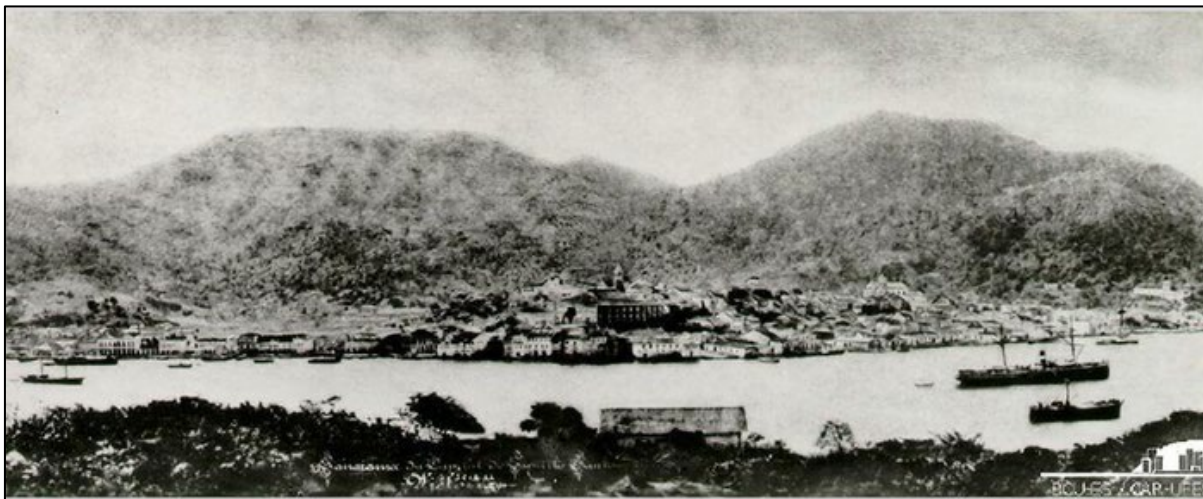
Fonte: Tschudi (2004– autoria de Victor Frond).

Ainda no século XIX, o Espírito Santo testemunha um período de significativo desenvolvimento econômico, impulsionado pela chegada de imigrantes europeus e pelo crescimento da ocupação em seu interior. Esse período marcou o surgimento de uma economia em ascensão no estado: a produção de café. Segundo Moreira (2008), a partir de 1890, a atividade cafeeira adquiriu proporções expressivas, contribuindo para o progresso da capital capixaba e consolidando especialmente seu caráter comercial portuário.

Paralelamente ao desenvolvimento comercial, destacaram-se no século XIX as iniciativas do governo de Moniz Freire (1892-1896), que incluíram a construção de ferrovias para o escoamento do café, conectando as regiões produtoras ao litoral; a implementação de serviços de abastecimento de água e de coleta de esgoto; a edificação de espaços públicos destinados à cultura e ao lazer, além de projetos de

pequenos aterros (Abe, 1999).

Figura 3 – Vitória, Baía e Maciço Central (1888)

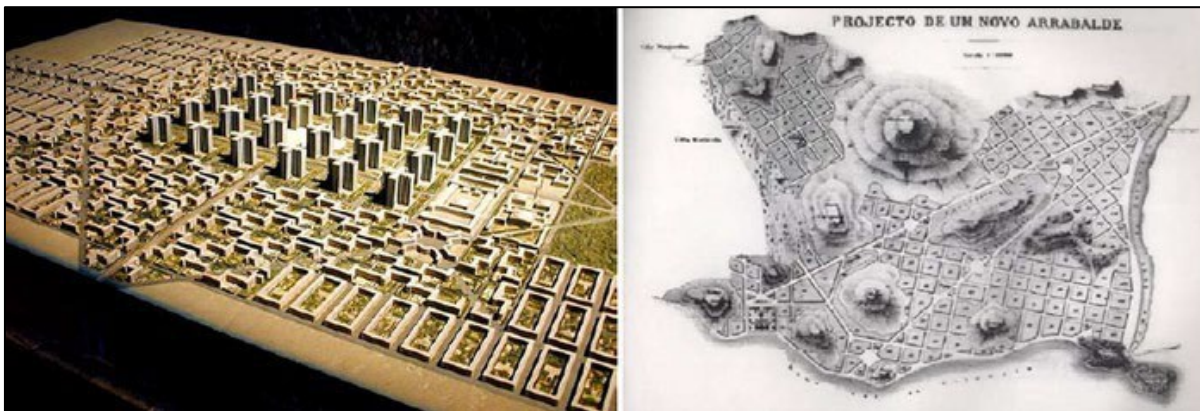


Fonte: Acervo da Biblioteca da Universidade Federal do Espírito Santo.

Conforme observado por Moreira (2008), uma das principais contribuições do governo de Moniz Freire para a estrutura urbana de Vitória foi a contratação do engenheiro sanitaria Saturnino de Brito para desenvolver o projeto do Novo Arrabalde, um aterro planejado para áreas anteriormente ocupadas por chácaras e por lavouras, entre afloramentos rochosos na parte leste da ilha. Entretanto, inicialmente, apenas o traçado do Arrabalde próximo às praias foi executado (Moreira, 2008).

Segundo Waldetário (2009), o Novo Arrabalde representa o exemplo mais notório do impacto das tendências modernistas no desenvolvimento urbano de Vitória, refletindo as necessidades surgidas com o crescimento econômico. Embora concebido no final do século XIX, o projeto já demonstrava características como a ocupação de novas áreas, o zoneamento territorial, a segmentação de funções e um traçado rígido e ortogonal, visando a otimização do espaço e a organização do sistema viário, em consonância com as idealizações da cidade moderna. A Figura 4 ilustra essa aplicação do processo genérico do urbanismo moderno incipiente na situação específica de Vitória, que previa uma área de expansão quase seis vezes maior que a área ocupada pela capital da época.

Figura 4 – Projeto do Novo Arrabalde seguindo princípios do urbanismo moderno



Fonte: Waldetário (2009, adaptado).

Segundo Moreira (2008), na década de 1940, o Novo Arrabalde já estava integrado à área urbana, com a ocupação dos bairros Praia do Suá (anteriormente habitado por pescadores), Praia Comprida (atual Praia do Canto) e Santa Lúcia, próximos às praias, onde foram construídas residências, consolidando-se ao longo das décadas seguintes como áreas privilegiadas da cidade, destinadas predominantemente às classes média e alta. Nesse mesmo período, os bairros Maruípe, Jucutuquara e Horto também foram ocupados, apesar do vazio urbano que os separava da área urbana original (Moreira, 2008).

Em 1945, Freitas, Campos e Almeida (2002) destacam que o lançamento do Plano Agache introduziu propostas de intervenções focadas na priorização do automóvel e na fluidez do tráfego (Freitas, Campos e Almeida, 2002). Com isso, a cidade iniciou a sua expansão em direção à periferia, enquanto timidamente a população começava a se deslocar para as novas áreas. Simultaneamente, o centro urbano original viu a construção de novas torres de concreto armado na região do Parque Moscoso, indicando o início de uma tendência de verticalização e de segregação do uso residencial. Moreira (2008) relata que nos anos 1950, durante o governo de Jones dos Santos Neves (1951-1954), a área central também passou por um significativo aterro, dando origem à chamada Esplanada Capixaba, destinada a abrigar o novo centro comercial da cidade (Figura 5). Além disso, foi realizado o aterro de Bento Ferreira, que teve pouca repercussão nos anos seguintes à sua conclusão (Moreira, 2008).

Figura 5 – (a) Aterro da Esplanada Capixaba (1960) - Paulo Bonino e (b) Centro de Vitória (2004) - Davi Protti



Fonte: Galeria Vitória em dois tempos, Prefeitura Municipal de Vitória.

A partir da década de 1960, o estado do Espírito Santo e a sua capital, Vitória, passaram por uma reestruturação econômica em decorrência do processo de industrialização. Anteriormente voltada sobretudo para o comércio e o escoamento da produção cafeeira, a cidade experimentou mudanças significativas com a introdução da atividade industrial no estado (Freitas; Campos; Almeida, 2002).

Essas transformações, típicas de muitas cidades brasileiras, foram responsáveis pelo crescimento e pela reconfiguração da malha urbana, além de alterações nos perfis socioeconômicos. Novos investimentos foram realizados, induzindo o surgimento de atividades que atraíram migrantes de diversas origens, resultando na formação de novos segmentos sociais. Os vetores do crescimento urbano moderno e periférico, determinados pelas condições naturais e pela demanda por grandes áreas para a instalação das indústrias emergentes, moldaram a disposição física da aglomeração urbana em desenvolvimento (Vargas, 2004).

Os fluxos migratórios se intensificaram, segundo Vargas (2004), levando a um considerável crescimento da população de baixa renda, que passou a ocupar áreas de morro e de manguezais, especialmente a oeste da ilha. Esse aumento populacional demandou não apenas novas áreas para a instalação de indústrias, mas também para abrigar comércios, serviços e infraestrutura urbana (Vargas, 2004),

Moreira (2008) destaca que Vitória expandiu-se em direção à sua área continental, onde foram construídos conjuntos habitacionais tanto por iniciativa privada quanto pública, essa última inserida no programa do Banco Nacional de

Habitação (BNH), por meio da Companhia de Habitação do Espírito Santo (COHAB-ES) e do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo (INOCOOP-ES). O primeiro conjunto de habitações deu origem ao bairro Goiabeiras, cuja ocupação foi intensificada posteriormente, inclusive com ocupações irregulares no manguezal, após a implantação do Parque Industrial de Carapina (Moreira, 2008).

Segundo Duarte (2023), a partir da década de 1960, o Espírito Santo passou por uma reconfiguração socioeconômica significativa, deixando de ser um estado essencialmente agrícola e dependente da produção cafeeira para adotar um novo padrão de acumulação econômica baseado na industrialização.

Esse novo modelo econômico foi adotado como uma alternativa crucial de investimento após a erradicação de grande parte dos cafezais existentes no estado e como parte de um projeto político de diversificação econômica e de urbanização do território e da sociedade (Duarte, 2023). A transição do modelo econômico centrado na monocultura do café para o padrão industrial exigiu dos governantes uma estratégia política desafiadora na criação de infraestrutura adequada ao novo formato produtivo, conforme aponta Moreira e Perrone (2008).

Apesar de pertencer à próspera região Sudeste, o Espírito Santo, conforme observado por Duarte (2023), não acompanhava o nível de desenvolvimento regional. Segundo Siqueira (2009, p. 3):

Desde o final do século XIX, o baixo índice populacional do estado capixaba, aliado aos pouco desenvolvimento das forças produtivas, apoiada, inicialmente na escravidão e, depois em parceria e pequena propriedade familiar, fizeram com que a agricultura cafeeira se expandisse de forma lenta, não conseguindo acompanhar o ritmo dinâmico de São Paulo, Rio de Janeiro e, posteriormente, Minas Gerais.

No desfecho da década de 1960, já se delineavam na área continental de Vitória os três principais conjuntos habitacionais: Goiabeiras, voltado para a população de baixa renda, e os de Jardim da Penha e de Jardim Camburi, destinados à classe média. A ocupação desses conjuntos foi seguida pelo adensamento populacional de toda a região continental (Moreira, 2008).

Os anos 1970, conforme mencionado por Duarte (2023), marcaram uma fase

em que a indústria capixaba deixou de ter uma contribuição pouco significativa em comparação com a agricultura nas décadas anteriores, passando a inserir o Espírito Santo na dinâmica nacional, na qual a industrialização representava o desenvolvimento necessário para o futuro.

Nesse contexto de expansão, Vargas (2004) destaca que a intervenção do Estado foi crucial, assumindo a responsabilidade pela infraestrutura energética, reformulando o abastecimento de água, modernizando o sistema de telecomunicações em padrões regionais e o sistema de transporte, além de construir pontes que ligavam a Ilha de Vitória ao continente, reestruturando vias regionais e arteriais municipais. O governo também desempenhou um papel significativo como provedor de habitações para a crescente população, incentivando a expansão da rede de infraestrutura e dos equipamentos públicos coletivos (Vargas, 2004).

As mudanças no padrão econômico da cidade direcionaram a expansão do espaço urbano para acomodar a ampliação da demanda por moradia, comércio, serviços e outras atividades relacionadas à produção industrial. Nas décadas seguintes, o Centro de Vitória, que antes era o epicentro administrativo, social, econômico, político e cultural tanto do município quanto do estado, começou a perder suas funções tradicionais (Moreira, 2008).

A partir da segunda metade dos anos 1970, os investimentos de grupos estatais e privados, tanto nacionais quanto estrangeiros, foram responsáveis pelos empreendimentos no setor industrial. Esses recursos promoveram a instalação dos conglomerados que chegavam à região, iniciando sua produção e inserindo o estado em uma nova dinâmica econômica e social (Duarte, 2023).

Por trás dessa transformação nos setores produtivos do Espírito Santo, Silva (2010) afirma que o governo de Élcio Álvares introduziu o *I Plano de Desenvolvimento Estadual*, articulando uma política local ao plano desenvolvimentista nacional do *II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)*. Esse plano visava o reaparelhamento do estado por meio de uma reforma administrativa, contribuindo para a instalação de grandes empreendimentos articulados em torno de cinco complexos: siderúrgico, paraquímico, portuário, naval e turístico (Silva, 2010).

O autor ressalta ainda que um grande estímulo à expansão da industrialização no Espírito Santo foi o fenômeno migratório, decorrente das condições precárias de

permanência do trabalhador rural no campo. Esse fluxo foi fundamental para fornecer a mão de obra necessária à atividade industrial. Na Grande Vitória, essa migração teve seu grande direcionamento, pois a região recebeu a maior quantidade de investimentos públicos e privados para a expansão da industrialização (Silva, 2010).

Esse movimento de concentração de grande parte da população nas cidades dinamizadas pelos investimentos econômicos teve como fator decisivo a crise proveniente da erradicação dos cafezais, que resultou em um intenso êxodo rural. Essa migração aumentou o crescimento populacional na capital Vitória e em suas cidades vizinhas, como Serra, Vila Velha, Cariacica e Viana (Duarte, 2023). Isso ocorreu, sobretudo, porque a maioria dos grandes empreendimentos industriais se concentrou na região ao redor da capital. Esse processo de industrialização e de urbanização contribuiu para o desenvolvimento econômico e demográfico de toda a área metropolitana da Grande Vitória, conforme Destacado por Duarte (2023) e evidenciado por Abe (1999).

No final dos anos 1970 foram implementados os distritos industriais CIVIT I e CIVIT II e os primeiros conjuntos habitacionais do Município: José de Anchieta e Parque Residencial Laranjeiras. A pavimentação do ES-010 fez com que a orla costeira entre Carapebus e Nova Almeida fosse quase totalmente comprometida com infundáveis loteamentos que permaneceriam desocupados por longo tempo. [...] A implantação da CST reforçaria a preferência pelo Município para expansão urbana nos anos 1980, através dos empreendimentos oficiais promovidos pelo setor privado (Abe, 1999, p. 323-324).

Esse fenômeno migratório levou mais de 200 mil pessoas para a Grande Vitória. A falta de condições de permanência nas áreas rurais, devido à redução drástica da produção do café e ao baixo preço no mercado internacional, foi uma das principais causas desse movimento (Moreira, 2008).

Pode-se verificar na tabela abaixo os números que retratam a população total do Estado do Espírito Santo nos anos de 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000. Assim como a sua população rural e urbana. A população na Região Metropolitana na Grande Vitória (RMGV)²² no período em destaque.

²² A utilização da terminologia Região Metropolitana da Grande Vitória é proveniente da adoção de um formato padrão por Duarte (2023) para designar a região em todo o período de estudo em questão,

Tabela 3 – População residente no Espírito Santo por situação de domicílio e metropolitana (1960-2000)

	1960	1970	1980	1991	2000
POPULAÇÃO TOTAL	1.418,348	1.599,324	2.023,338	2.600,618	3.097,232
URBANA %	28,4	45,1	66,8	74	79,5
RURAL %	71,6	54,9	33,2	26	20,5
REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA					
POPULAÇÃO TOTAL	216.418	418.273	753.959	1.136.842	1.438.596
% NO ES	15,2	26,2	37,3	43,7	46,4
MUNICÍPIOS					
VITÓRIA	83.351	133.019	207.736	258.777	292.304
VILA VELHA	55.587	123.742	203.401	265.586	345.965
SERRA	9.192	17.286	82.568	222.158	321.181
CARIACICA	39.608	101.442	189.099	274.532	324.285
VIANA	6.565	10.529	23.440	43.866	53.452

Fonte: Duarte (2023, adaptado).

A Tabela 3 revela um aumento expressivo da população no estado do Espírito Santo ao longo das décadas, com um acréscimo de 1.678.884 pessoas entre os anos

inclusive ao tempo histórico anterior à institucionalização da região como metrópole, datada de 1995. Esse formato se justifica por uma abordagem metodológica cujo objeto de estudo perpassa pelos anos 1988 até o ano de 2002. Porém, é de fundamental importância conceitual destacar que a sua denominação política até a sua instituição como Região Metropolitana da Grande Vitória, a partir da Lei Complementar nº 58 de 1995, era de Grande Vitória, caracterizada por um aglomerado urbano. Mesmo após a institucionalização como Região Metropolitana da Grande Vitória, ela continuou sendo composta pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana. Só mais tarde, com a Lei Complementar nº 159 de 1999 e com a Lei Complementar nº 204 de 2001, é que se passou a incluir também os municípios de Guarapari e Fundão, respectivamente (Duarte, 2023).

de 1960 e 2000, representando um crescimento percentual de 118,36%. Esse crescimento demográfico foi acompanhado por uma mudança significativa na distribuição da população, com a proporção de habitantes urbanos saltando de 28,4% em 1960 para impressionantes 79,5% em 2000, conforme aponta Duarte (2023).

Esse aumento populacional desempenhou um papel crucial na promoção do desenvolvimento industrial no estado durante as décadas de 1970 e 1980. Contudo, também desencadeou uma série de desafios nos centros urbanos, incluindo escassez de moradias, deficiências na infraestrutura básica (como saneamento, transporte e serviços de saúde e educação) e outras carências. Duarte (2023) destaca que esse crescimento econômico e urbano resultou em uma realidade social contraditória, na qual muitos indivíduos foram excluídos do mercado de trabalho e enfrentaram condições precárias de vida.

Ademais, como dito, muitos dos migrantes que chegaram ao estado não foram absorvidos pela indústria e acabaram vivendo em condições inadequadas, especialmente em assentamentos informais nas proximidades das áreas urbanas. Conforme observado por Silva (2010), esse rápido crescimento populacional, aliado à falta de infraestrutura adequada, contribuiu para a formação caótica de assentamentos precários.

A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) concentrou quase metade da população do estado até o ano 2000, exacerbando os problemas sociais já existentes. Os esforços de industrialização e crescimento econômico não conseguiram reduzir as desigualdades sociais na região; ao contrário, acabaram por intensificá-las, pois a estrutura urbana não estava preparada para acomodar um influxo tão grande de novos habitantes

A partir de 1960, até 1980, a dinâmica populacional do Estado passa a modificar o tradicional quadro demográfico, que ganha um novo perfil em 1980, quando mais da metade da população capixaba já residia em cidades, deixando para o passado a característica rural, acompanhando os novos paradigmas do Brasil. Nesse período as unidades urbanas da Grande Vitória crescem de forma desordenada, sinalizando que o progresso de urbanização estava ultrapassando os limites da municipalidade de Vitória. numa contínua expansão da malha urbana que se alargava e tomava vulto de aglomeração (Siqueira, 2010, p. 25).

Esse crescimento populacional na região resultou na concretização de um processo dicotômico tanto em relação ao espaço físico quanto social, constituindo padrões de habitabilidade a partir da valorização do solo urbano, em que seu uso passava a ser determinado pelos interesses econômicos e não pela função social. Segundo relatório do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN, 1987, p. 24) citado em Duarte (2023),

[...] A carência habitacional é concentrada pela valorização do mercado de terras que tem levado à intensiva especulação sobre edificações e terrenos, e estimulado a existência de vazios urbanos em áreas de grande densidade populacional e de atividades. Isto faz com que sofram os problemas, tanto a população de classe média, que não consegue arcar com o ônus do aluguel ou das prestações, quanto a população de baixa renda.

A valorização dessas áreas, conforme afirmado por Duarte (2023), ocorria por meio da constituição de um estoque inicial que, uma vez esgotado, levava as imobiliárias a adquirirem outras áreas, anteriormente periféricas. Com a diminuição dos espaços disponíveis para moradia, essas áreas periféricas passavam a ser valorizadas e adquiriam grande importância. Posteriormente, essas áreas eram desenvolvidas com novos padrões de habitação e de uso. Era um processo cíclico de valorização e de reorganização do espaço e da sociedade que o ocupava (Duarte, 2023). Esse processo resultou em uma mudança significativa na vida social dessas cidades. A urbanização e a industrialização, ao mesmo tempo em que representavam perspectivas de modernização e de melhoria das condições de vida, com a construção de infraestrutura e a geração de emprego e de renda, também trouxeram o aprofundamento de grandes problemas urbanos, que tomaram maiores proporções com a valorização do uso do solo e a falta de alternativas de moradia para as camadas sociais menos favorecidas economicamente.

Assim, constituiu-se uma metrópole de porte médio num curto espaço de tempo, criando-se uma aglomeração de pessoas que deixaram as suas raízes sociais nos seus locais de origem, no interior do estado ou em outras localidades de estados vizinhos, especialmente Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro. O afastamento de suas raízes e inserção em novas regiões de domicílio da Região da Grande Vitória levou à formação de uma nova sociedade sem relações estruturadas e de baixa solidariedade social. Somavam-se a isso a falta de emprego para todos e as carências sociais decorrentes da falta de renda mínima para suportar as necessidades básicas

de cada família. Destas condições resultaram vários problemas sociais, tais como: habitações inadequadas, condições precárias de saneamento, de transporte coletivo e de atendimento à saúde, além da educação pública com a oferta insuficiente e de baixa qualidade. Instalou-se, também, um ambiente propício à violência e ao comércio e consumo de drogas de forma descontrolada e disseminada. Ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980, o conglomerado urbano foi se expandindo e os problemas sociais se multiplicando (Rocha; Morandi, 2012, p. 40 *apud* Duarte, 2023).

Conforme aponta Duarte (2023), à medida que a população da região crescia, novos espaços periféricos eram designados pela política pública de habitação para a construção de conjuntos habitacionais, sob a gestão do BNH. Essas áreas, de acordo com a autora, geralmente careciam de infraestrutura e de serviços básicos, como coleta de lixo, transporte e saneamento básico, além de estarem distantes dos principais centros urbanos. Ao longo dos anos, uma grande parcela da população foi levada a ocupar espaços mais próximos dos centros, como morros, manguezais e áreas desocupadas próximas às rodovias federais e estaduais, bem como outras áreas impróprias para a habitação. Essas tornaram-se as únicas alternativas viáveis para aqueles que não podiam arcar com o financiamento de um imóvel. Esses problemas podem ser reconhecidos como consequências da construção de um processo de industrialização e de urbanização desigual nas cidades brasileiras, conforme conclui Duarte (2023).

Sobre esse processo, gerador de exclusão social pelo viés da expansão do espaço físico, Maricato (2003) revela uma importante relação da habitação com outros elementos que compõem a vida nas cidades:

A relação habitat e violência é dada pela segregação territorial. Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com uma ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há estado. À dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somando-se menores oportunidades de emprego, exposição à violência (marginal e policial), difícil acesso à justiça social, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural (Maricato, 2003, p. 79).

A moradia está intrinsecamente ligada a todo um conjunto de bens e de serviços

que compõem o cotidiano do cidadão urbano, não podendo ser dissociada ao ser tratada como um elemento isolado. Essa crítica é apontada sobre a ideologia de produção do BNH. Nesse sentido, o *habitat* exerce uma forte influência sobre as condições em que o indivíduo está inserido, sejam essas ambientais, legais, políticas ou culturais, como afirma Duarte (2023).

Essas áreas precárias ocupadas pela população de menor renda representavam uma das poucas alternativas existentes para esse público, por serem indesejadas pelo mercado imobiliário. Segundo Duarte (2023), geralmente esses locais não contavam com infraestrutura adequada, eram áreas de proteção ambiental ou de risco, não atendendo aos interesses mercadológicos do setor imobiliário. Nesse contexto, enquanto a organização dos espaços urbanos direcionava a população de trabalhadores para áreas formais com condições mínimas de moradia, outro grande contingente populacional, composto por desempregados, subempregados, trabalhadores informais e migrantes, via-se obrigado a buscar alternativas em áreas de invasão, como morros, manguezais e descampados próximos às rodovias, ampliando as áreas ocupadas na prática da ilegalidade, onde prevaleciam condições precárias de inserção no espaço urbano (Duarte, 2023).

A política habitacional implementada entre os anos de 1960 e 1980 encontrava na periferia a condição adequada para a construção das novas unidades habitacionais e conseqüentemente para a inserção da população capaz de arcar com as prestações do financiamento habitacional (Duarte, 2023).

Essas novas áreas destinadas à construção de habitações sociais, voltadas para a população trabalhadora que podia arcar com o financiamento, acabaram contribuindo para a expansão industrial e para a pressão dos movimentos sociais para que o poder público propiciasse a urbanização desses novos espaços, caracterizados pela falta de infraestrutura e distanciamento das áreas mais valorizadas pelo mercado (Duarte, 2023).

No início dos anos 1980, Vitória já contava com 175 mil habitantes, 30% da população do Espírito Santo. Seu espaço físico estava praticamente consolidado e saturado, com exceção de algumas áreas que ainda não estavam densamente ocupadas. Uma dessas áreas era a Enseada do Suá, cujo aterramento hidráulico fora realizado na década de 1970, mas permanecera praticamente desocupada até a

inauguração da Terceira Ponte, no início da década de 1990. Apesar da diminuída expansão, Vitória continuava a se adensar, e o mercado imobiliário mantinha interesse em alguns bairros, como Praia do Canto, Jardim da Penha, Mata da Praia e Jardim Camburi, onde se verificava a verticalização e a introdução de atividades terciárias (Vargas, 2004).

A partir da década de 1990, destaca Duarte (2023), a configuração físico-territorial da RMGV demonstrava o direcionamento assumido pelas políticas públicas nas décadas anteriores, tanto em relação à expansão dos grandes projetos industriais quanto às políticas sociais, que formavam espaços distanciados e carentes de infraestrutura e de serviços básicos. As periferias tornaram-se locais de ocupação e de moradia de grande parte da população, compostas em sua maioria por trabalhadores capazes de arcar com o financiamento imobiliário. Para outro grupo social, como já visto, restavam áreas impróprias para habitação, como morros, encostas, favelas e manguezais (Duarte, 2023).

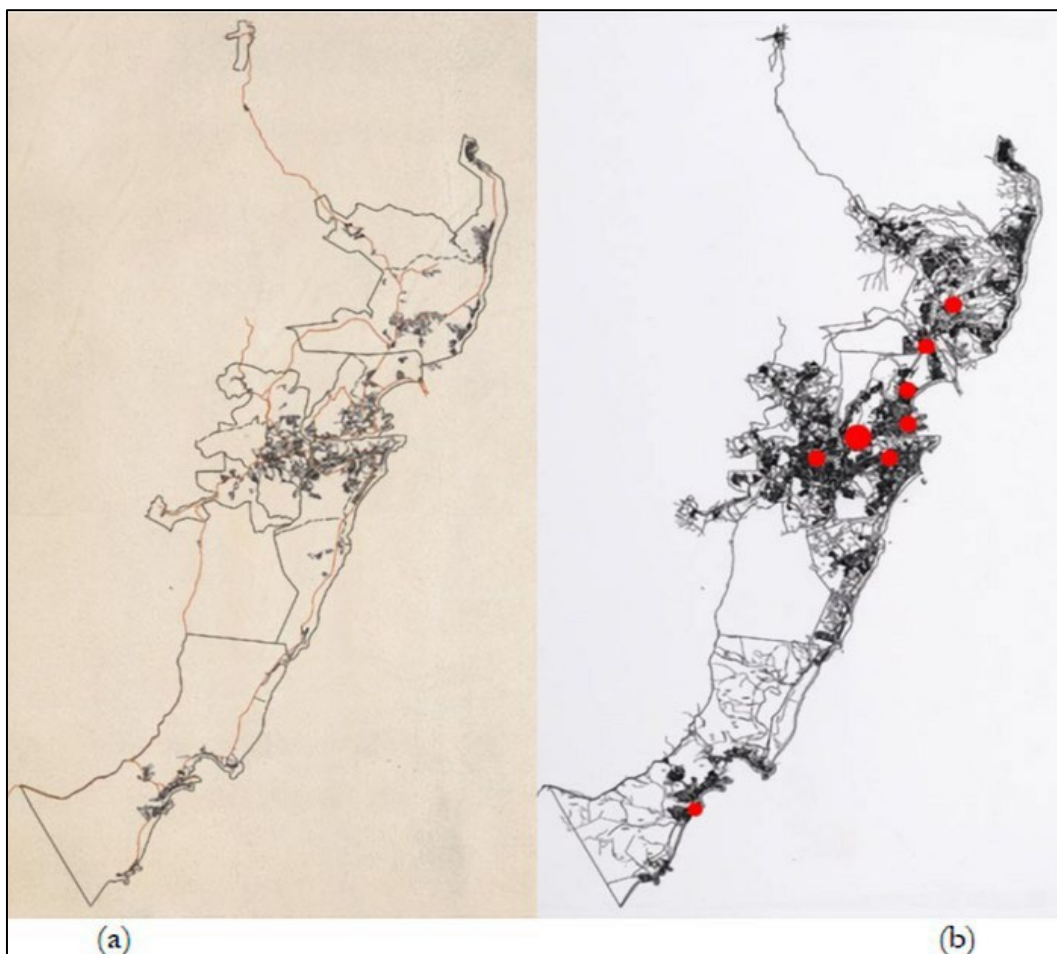
Com a escassez de áreas para a expansão, a dinâmica urbana passou a ser de densificação e de ocupações irregulares em áreas ambientalmente frágeis. O crescimento populacional continuou demandando novas áreas de expansão, extrapolando os limites do município de Vitória e adensando as áreas existentes nos municípios ao seu redor (Vargas, 2004).

O investimento privado concentrou-se em novas áreas de expansão, distribuindo equipamentos de educação, de saúde, de comércio, de lazer e de habitação. Esse transbordamento foi impulsionado também por investimentos públicos em transportes, em requalificação de vias e de avenidas, na criação do TRANSCOL (Sistema de transporte coletivo da capital) e no término da construção da Terceira Ponte, ligando Vitória e Vila Velha (Moreira, 2008).

Os dados mostram que o município de Vitória registrou a maior saída de população residente, com a maioria se deslocando para os municípios de Serra e de Vila Velha. Isso indica o desenvolvimento dessas áreas, que se consolidaram como subcentros urbanos (Figura 6).

Figura 6 – (a) Evolução da mancha urbana da RMGV (1976) e (b) Ocupação em 2005, com o

surgimento de subcentros ne RMGV



Fonte: IBGE (s. d *apud* Espírito Santo, 2005, adaptado).

Assim, de acordo com Moreira (2008), as últimas décadas foram marcadas por profundas transformações na cidade de Vitória e no seu entorno, possibilitando a consolidação de seu caráter metropolitano e constituindo um dos elementos estruturantes mais importantes no processo de desenvolvimento do Espírito Santo: a Região Metropolitana da Grande Vitória.

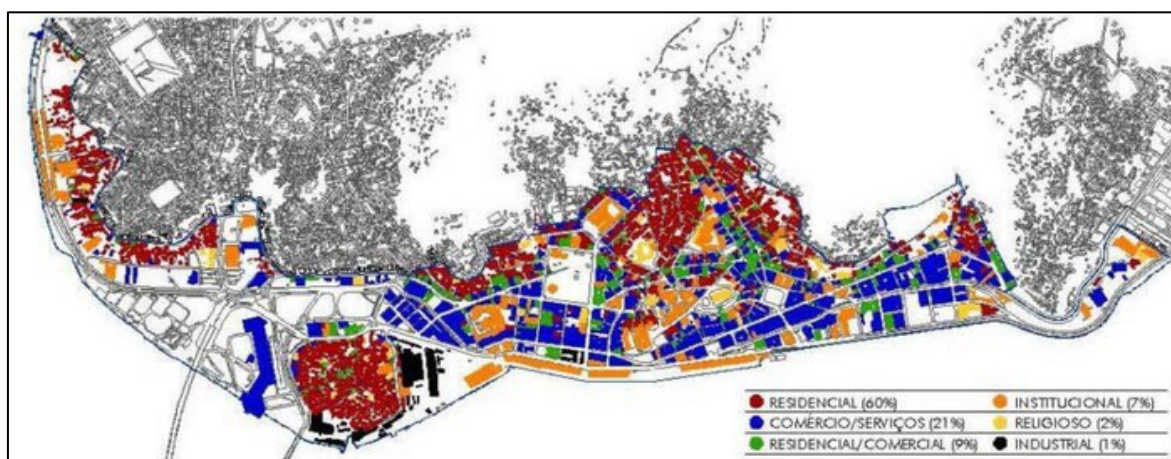
Já na virada do século XX, o Centro de Vitória se caracterizava predominantemente como um corredor de passagem, onde o tráfego intenso e a dificuldade de locomoção nas estreitas calçadas disputadas por ambulantes, camelôs, vitrinistas e pedestres transmitiam uma imagem confusa, sensação de poluição e insegurança (Freitas; Campos; Almeida, 2002). Entretanto, Botelho (2005) afirma que, mesmo diante do esvaziamento de suas principais funções, o Centro de Vitória não chegou a um estágio tão avançado de deterioração de seu estoque edificado e esvaziamento

populacional quanto outras capitais brasileiras, cuja recuperação dependeria de grandes intervenções, como ocorreu em Recife e em Salvador, mencionadas no capítulo 2 desta dissertação.

A questão da deterioração do Centro de Vitória tem sido bastante discutida, principalmente no âmbito acadêmico e do governo do Estado, por meio de pesquisas direcionadas aos dados quantitativos e qualitativos relativos à sua utilização, ao seu desenvolvimento econômico, à sua significância cultural e à vivência dos espaços públicos.

No ano de 2006, a Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) realizou um estudo denominado *Planejamento Urbano Interativo do Centro de Vitória*²³. Essa análise teve foco o Centro de Vitória e seus bairros imediatos, ressaltando informações que, a princípio, contrapõem o imaginário da população capixaba, indicando a predominância da atividade residencial (60%) sobre as atividades de comércio e de serviço (21%) (Vitória, 2006). Entretanto, pode-se observar no Mapa 1 que o uso residencial ocorre de maneira concentrada e coincidente com áreas de maior declividade, enquanto os demais usos, como os de comércio e de serviços, se distribuem na região plana, onde se configura a característica de corredor de passagem pelo qual o Centro tem sido reconhecido.

Mapa 1 – Mapa de uso do solo (2005)



²³ O *Planejamento Urbano Interativo* é um projeto dentro do *Programa de Revitalização do Centro de Vitória* que contou com recursos do Ministério da Cidade e foi idealizado no ano de 2006. O programa produziu um plano de intervenções urbanísticas que contemplou projetos e ações a serem implantados no Centro de Vitória (Vitória, 2006).

Fonte: Vitória (2006, n.p).

No contexto do potencial econômico da região analisada, predominava o setor terciário, com aproximadamente 90% das empresas estabelecidas na área. Comparado ao restante do município de Vitória, o Centro se destacava, abrigando 20,7% dos estabelecimentos formais de toda a cidade. Dos 8.615 estabelecimentos registrados, as atividades eram variadas, com a maioria (13%) relacionada a representantes comerciais e a agentes de comércio de mercadorias em geral, seguida pelo comércio varejista de artigos do vestuário e complementos (4,5%). No entanto, apesar do número expressivo de estabelecimentos, a arrecadação de impostos não refletia essa quantidade, evidenciando a predominância do comércio popular no Centro de Vitória.

Dados obtidos por meio de entrevistas com moradores da região mostraram que menos de 10% dos entrevistados estavam empregados ou envolvidos com atividades comerciais e que alguns desses trabalhavam em estabelecimentos fora da região central. Isso sugere que a atividade comercial predominante era realizada principalmente por pessoas que não residiam na área central (Vitória, 2006).

Vale ressaltar a presença significativa do complexo portuário, composto por sete terminais na baía de Vitória, o que representava uma vantagem competitiva para o desenvolvimento econômico local. Após os ciclos da cana-de-açúcar e do café, o Estado experimentou um novo ciclo econômico impulsionado pelas exportações de minério de ferro e de celulose, além do surgimento de complexos industriais a partir da década de 1970. Isso resultou em grandes investimentos em infraestrutura, principalmente em transporte ferroviário e portuário (Vitória, 2006).

No início do século XXI, teve início um novo ciclo de desenvolvimento econômico no Estado, impulsionado pela exportação de petróleo e de gás *offshore*. Nesse novo cenário, o Porto de Vitória, até então administrado pela Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA)²⁴, desempenha um papel crucial, sendo responsável por cerca de 70% da arrecadação de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços)²⁵ do Estado (Vitória, 2006).

²⁴ Após a sua privatização em 2022, a Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA) passou a se chamar *Vports*, representando o complexo portuário composto pelos terminais de Vitória, de Vila Velha e de Barra do Riacho, em Aracruz.

²⁵ Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

Apesar de movimentar apenas 10% de toda a carga do Porto, o terminal portuário localizado no Centro de Vitória, conhecido como Cais Comercial de Vitória, abriga cerca de 80% das empresas importadoras e exportadoras sediadas na capital, o que contribuiu significativamente para a arrecadação de ICMS do município na época (Vitória, 2006).

A presença marcante de ambulantes e de camelôs nas ruas do Centro de Vitória também é característica da dinâmica econômica da área, segundo o mesmo documento da PMV de 2006, vendendo uma variedade de mercadorias ao ar livre, esses comerciantes disputam espaço com os pedestres, contribuindo para a atmosfera popular e informal do comércio no Centro de Vitória.

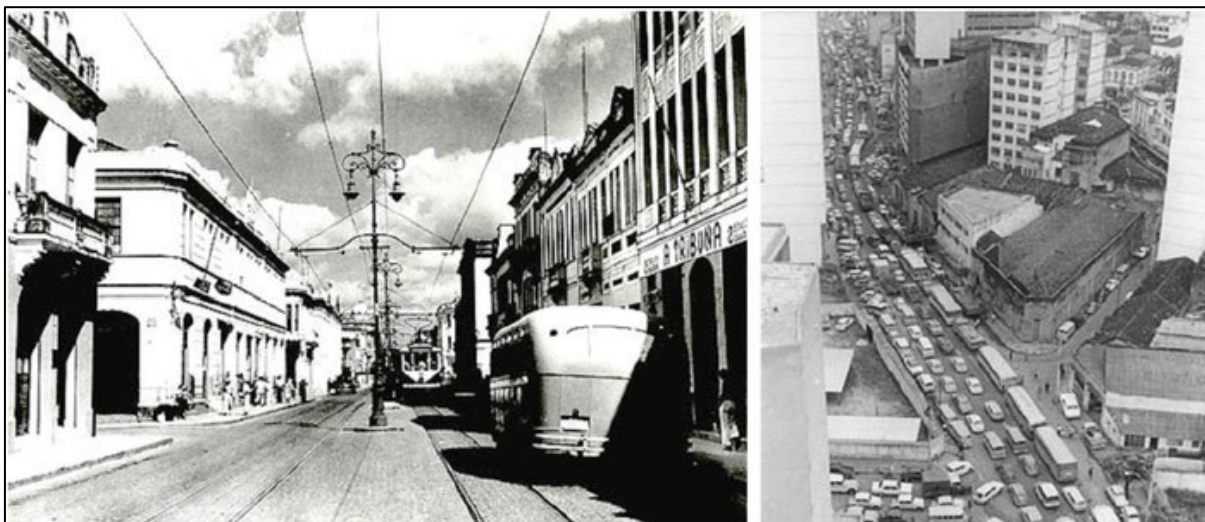
Segundo a pesquisa mencionada, apenas 37% dos ambulantes que atuam na região residem em Vitória, enquanto os outros 63% residem em outros municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (Vitória, 2006), destacando a atração do Centro de Vitória para esse tipo de atividade econômica.

O estudo também avaliou o estado de conservação das fachadas dos edifícios na área central. Cerca de 50% dos imóveis considerados de interesse de preservação foram classificados como péssimos ou regulares, enquanto para os demais imóveis esse percentual foi de 35% (Vitória, 2006). Esse alto índice de degradação reflete o descaso em relação à conservação do patrimônio histórico da cidade, afastando o Centro de Vitória de seu potencial como polo atrativo da cidade.

Ao longo deste século, a paisagem urbana da cidade passou por transformações significativas, especialmente com a verticalização e a popularização do automóvel. O traçado colonial do Centro de Vitória foi alterado por obras viárias e intervenções urbanas implementadas no início do século XX, levando ao desaparecimento da maior parte do casario colonial (Moreira, 2008). A Figura 7 ilustra algumas dessas transformações na paisagem urbana do Centro de Vitória.

Figura 7 – (a) Avenida Jerônimo Monteiro (Avenida Capixaba) (1940) e (b) Avenida Princesa Isabel

(197?)



Fonte: Acervo Arquivo geral da Prefeitura de Vitória.

Após o adensamento, ocorreu o transbordamento das principais atividades do Centro de Vitória para áreas descentralizadas, menos congestionadas e com perspectivas mais modernas. Esse processo foi seguido pelo declínio dos investimentos públicos e privados na região.

No que diz respeito à gestão urbana, o primeiro plano que abordou a situação específica do Centro de Vitória foi o *Plano Diretor Urbano* (PDU) de 1984. No entanto, suas considerações classificavam o Centro como uma zona comercial e limitavam-se à defesa do seu patrimônio histórico, com incentivos fiscais para a preservação de edifícios relevantes.

O PDU de 1994 reclassificou a área central como zona de revitalização urbana, priorizando programas de proteção e de preservação do patrimônio arquitetônico e ambiental. Foi criada então a Coordenação de Revitalização Urbana (CRU), encarregada de desenvolver e de executar projetos de reurbanização e de recuperação do Centro de Vitória.

Na gestão de Paulo Hartung, em 1996, foi elaborada a *Agenda 21 local*, conhecida como *Projeto Vitória do Futuro* (Vitória, 1996), utilizando o planejamento estratégico para definir diretrizes e programas visando a construção da cidade desejada até 2010. Essas diretrizes priorizavam a melhoria das condições de habitabilidade, de funcionalidade e de atratividade do Centro.

Em 2002, na gestão de Luiz Paulo Vellozo Lucas, o *Projeto Vitória do Futuro* foi atualizado, com ênfase na revitalização urbana e no desenvolvimento econômico da região central até 2015. Foram propostas ações de recuperação de edifícios, de praças e de parques, além de iniciativas de turismo e de lazer.

Na gestão seguinte, do Prefeito João Coser (2005-2008), foi realizado o *Planejamento Urbano Interativo do Centro*, com ampla participação popular. Entre as diretrizes obtidas, destacaram-se a melhoria da mobilidade urbana, a valorização turístico-cultural, a segurança pública e o incentivo à ocupação de imóveis vazios.

Além disso, foi implementado o *Programa Morar no Centro*, voltado à produção de unidades residenciais por meio da reabilitação de edifícios subutilizados. Outros programas integraram o *Programa de Revitalização do Centro*, como o *Identificação dos Imóveis de Interesse de Preservação*, visando à recuperação e à proteção do patrimônio histórico-cultural da região.

4.1 ANTECEDENTES: POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO CENTRO DE VITÓRIA (ES) E A QUESTÃO DA REABILITAÇÃO URBANA

Duarte (2023) destaca que as experiências de planejamento urbano em Vitória são recentes em sua história. Ao contrário de algumas cidades que se desenvolveram a partir de uma organização social prévia, Vitória não foi planejada com base em demandas coletivas ou em características geográficas específicas, como a limitada faixa territorial entre o mar e os morros (Duarte, 2023).

O processo de urbanização da cidade, a partir de meados do século XX, tal como exposto no item anterior, foi caracterizado por um crescimento desordenado e desigual, impulsionado pelo aumento demográfico, especialmente após a política de erradicação dos cafezais. Grandes projetos de desenvolvimento urbano elevaram os preços da terra, levando a população de baixa renda a ocupar áreas inadequadas para a habitação devido à falta de alternativas acessíveis. Até a década de 1960, não houve um planejamento urbano efetivo em Vitória, com intervenções urbanísticas sendo principalmente paliativas e orientadas por interesses setoriais, em detrimento de um projeto coletivo e democrático.

Inicialmente, as intervenções urbanas em Vitória, conforme analisadas por Duarte (2023), visavam principalmente a expansão dos espaços urbanos de uma cidade ainda pouco habitada no final do século XIX. O propósito era impulsionar o desenvolvimento comercial por meio de melhorias e de obras. Ao longo do tempo, no entanto, essas políticas de urbanização evoluíram para incluir também um foco no embelezamento da cidade, com o intuito de atrair investimentos privados e de beneficiar setores como a construção civil, conclui o autor.

Os anos 1980 representaram um período significativo para o engajamento da sociedade, conforme destacado por Duarte (2023), em sua busca pela implementação e pela garantia de direitos políticos e sociais. Esse período de mobilização culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, um marco importante na consolidação dos direitos fundamentais do cidadão brasileiro e na valorização da participação popular na formulação e na execução de políticas públicas sociais.

A partir da Constituição, foram criados mecanismos legais de participação e de controle social na gestão dos bens e dos serviços públicos, como o orçamento participativo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 9.709/98, que regulamenta instrumentos como iniciativa popular, plebiscito e referendo. Essas regulamentações contribuíram significativamente para estabelecer um ambiente propício à participação da sociedade no processo de tomada de decisões políticas.

No entanto, os movimentos populares em Vitória, como observado por Duarte (2023), enfrentaram desafios para superar práticas clientelistas, em que líderes negociavam pequenas ações em troca de benefícios para a comunidade. A partir dos anos 1980, surgiram os primeiros passos rumo à construção de espaços democráticos para a formulação de políticas públicas, impulsionados pela luta por melhores condições de vida por parte dos trabalhadores, estudantes, sindicatos e movimentos populares, com destaque para a luta pela moradia popular liderada pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN).

A região de São Pedro destacou-se como um importante cenário da luta pela moradia, em que o movimento comunitário desempenhou um papel fundamental. Surgiram associações na região a partir de 1977, resultantes da expansão urbana e das ocupações de áreas inapropriadas ao longo dos anos 1980.

O governo de Vítor Buaiz (PT), em 1989, implementou a Política de Inversão

de Prioridades na região de São Pedro, buscando melhorar as condições de vida e preservar o manguezal. Isso deu origem ao *Projeto São Pedro – Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal*, que se tornou um modelo de ação na abordagem da problemática da região.

No entanto, o esse projeto também enfrentou críticas, como apontado por Bonates (2008), especialmente pela falta de avanços na regularização fundiária, o que fragilizou suas ações diante dos interesses do mercado imobiliário. Diante desses desafios, o governo passou a considerar um projeto maior e mais integrado, culminando na criação do *Projeto Terra*, oficialmente instituído em 1998.

O *Projeto Terra* tinha como objetivo principal incorporar áreas ocupadas pela população de baixa renda ao tecido urbano da cidade, proporcionando infraestrutura básica, habitações dignas e melhorias ambientais e sociais. Essa iniciativa demonstrou uma abordagem abrangente e integrada para lidar com os desafios da ocupação irregular e da habitação popular em Vitória, envolvendo diversas secretarias municipais e representando um exemplo de gestão pública integrada.

Em 2000, o déficit habitacional absoluto em Vitória atingia 7.485 domicílios, conforme os dados do Censo do IBGE de 2000. Esse número resultava da soma de várias condições precárias de moradia: domicílios improvisados (333), famílias coabitando (5.211), famílias em moradias de apenas um cômodo (1.017) e domicílios rústicos (924). Embora seja consideravelmente menor em comparação com outras capitais como São Paulo (203.404) ou Rio de Janeiro (149.200) no mesmo período (Ferreira, 2009), é crucial notar que os processos de urbanização dessas cidades ocorreram em momentos e contextos históricos e econômicos distintos dos de Vitória.

No entanto, segundo Ferreira (2009), quando se trata do déficit relativo, que é a proporção percentual do déficit absoluto em relação ao total de domicílios particulares permanentes e que, portanto, reflete a segregação socioespacial e a acessibilidade da população à habitação, Vitória apresenta um déficit superior a São Paulo e ao Rio de Janeiro. Enquanto São Paulo registrava 6,82% de déficit relativo e o Rio de Janeiro, 8,28%, Vitória apresentava 8,75% (Ferreira, 2009).

Em dezembro de 2002, por meio da Lei nº 5.823, a Secretaria Especial de Habitação, criada em março do mesmo ano, foi transformada em Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), refletindo a necessidade contínua de desenvolvimento de

ações habitacionais e de regularização fundiária no município. Essa lei estabeleceu diretrizes e normas para a *Política Municipal de Habitação* (PMH), criou o *Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social* (CMHIS), o *Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social* (FMHIS) e o *Sistema Municipal de Informações Habitacionais* (SMIH), além de regular as formas de acesso à moradia (Vitória, 2002). Também foram criados programas específicos para atender às diversas demandas habitacionais, como *Bolsa Moradia*, *Morar no Centro*, *Programa Estrutural em Áreas de Risco* e *Locação Social*.

Desses, o *Programa Morar no Centro* se destaca nesta pesquisa devido aos seus objetivos de contribuir para a análise das moradias nas áreas centrais. O referido programa visava à recuperação do centro urbano e histórico do município, viabilizando moradias para a população de baixa renda, reabilitando edifícios desocupados e melhorando a qualidade de vida da população local (Vitória, 2002). O *Morar no Centro* fazia parte do *Programa de Revitalização do Centro*, buscando diversificar os usos, recuperar o patrimônio arquitetônico e melhorar a infraestrutura urbana, integrando-se aos diferentes programas municipais.

A atual política habitacional reflete uma mudança na abordagem da inclusão da população de baixa renda como participantes ativos da cidade. Embora gradual, essa evolução aponta para a redução da marginalização urbana dos mais pobres, garantindo o direito à cidade enquanto lutam por melhores condições de vida.

O envolvimento do poder público como um agente no mercado habitacional para reabilitar áreas urbanas degradadas é fundamental para evitar a exclusão social (Schor; Teixeira, 2006). Nesse sentido, o *Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais*, criado em 2003, teve como principais diretrizes a recuperação e a reutilização do patrimônio edificado nos centros urbanos para promover a habitação popular (Brasil, 2005).

Essas ações não apenas investem na revitalização dos centros urbanos, mas também ajudam a enfrentar o desafio do déficit habitacional do país, proporcionando moradia para a população carente e acesso a outros aspectos essenciais relacionados ao conceito de habitação.

Para as famílias que vão morar nas áreas mais centrais, essa mudança também é transformadora. Afinal, as famílias economizarão recursos no transporte, terão maior acesso a serviços. E ganharão tempo para outras atividades, antes perdido nas longas viagens de ônibus até as periferias (Brasil, 2005, p. 9).

Nesse contexto, é importante ressaltar que não é viável e nem justo tentar predizer ou influenciar o local de trabalho ou de estudo dos membros das famílias atendidas, enfatizando as vantagens da localização específica dos programas. No entanto, como apontado por Waldetário (2009), esse benefício deve ser comparado com outros programas públicos habitacionais que, ao serem estabelecidos em áreas periféricas devido à necessidade de espaço e de custos mais baixos, acabam distanciando as famílias beneficiadas das comodidades existentes nos centros urbanos ou mesmo em subcentros, além de gerar custos adicionais para os cofres públicos devido à necessidade de expandir e de fornecer novas redes de infraestrutura urbana.

Em termos gerais, o *Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais* segue as seguintes diretrizes, conforme o Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Diretrizes da Política de Reabilitação do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais

DIRETRIZES DA POLÍTICA DE REABILITAÇÃO
Integrar a totalidade das ações e programas previstos e em execução nas áreas centrais.
Promover a conservação do patrimônio construído, cultural e ambiental das áreas centrais de forma a melhorar a qualidade de vida da população e de seus usuários.
Estimular a consolidação da cultura de reabilitação urbana e de prédios públicos nas áreas centrais em oposição à cultura dominante das novas construções, da periferização e da expansão horizontal das cidades brasileiras.
Promover e apoiar a integração das ações públicas municipais através dos planos de gestão para a reabilitação das áreas centrais.
Estimular a gestão integrada e participativa. Promover a gestão democrática da cidade por meio da participação da população na formulação e implementação da política urbana e a integração da gestão pública e privada na reutilização das áreas já consolidadas da cidade.
Fortalecer os vínculos da população com os bairros onde moram; a identificação e a valorização dos vínculos que a população mantém com o bairro são fatores fundamentais para aumentar a coesão social e garantir a diversidade social.
Contribuir para redução do déficit habitacional por meio da ocupação dos vazios urbanos e da recuperação do acervo de prédios públicos, preferencialmente para o uso residencial, articulando esse uso a outras funções urbanas.
Apoiar a permanência e inclusão social da população de baixa renda que reside ou trabalha na região, por meio da gestão de ações de melhoria das condições de acesso à moradia, ao trabalho e aos serviços públicos.
Reforçar as funções econômicas e os pequenos negócios. Garantir a permanência dos pequenos negócios que, em geral, oferecem grande número de empregos e estimular a criação de novos empregos na região, contribuindo para o fortalecimento das funções econômicas e simbólicas das áreas centrais.
Estimular a atuação integrada do setor público e da iniciativa privada com vistas a articular os investimentos públicos e privados, no repovoamento do parque edificado, na conservação e melhoria da infra-estrutura, dos serviços e dos equipamentos públicos.
Impulsionar o desenvolvimento tecnológico e a formação profissional para a reforma e adequação dos edifícios para novos usos.
Adequar a legislação urbanística para que os padrões e as normas de construção (código de obras e edificações) sejam adequados para a reforma e reciclagem dos edifícios para produção de habitação.
Adequar a legislação urbanística e administrativa para promover as parcerias público-privadas e públicas/públicas, assim como a gestão social da valorização do solo urbano decorrente das intervenções e salvaguarda de bens e populações vulneráveis.

Fonte: Waldetário (2009, adaptado).

Conforme indicado pelo Ministério das Cidades, a maioria dos edifícios destinados à reabilitação foi construída nas décadas de 1940 e 1950, situados nos centros urbanos, que naquela época eram as principais ou únicas centralidades das cidades.

Esses edifícios, tanto públicos quanto privados, acabaram permanecendo vazios por longos períodos devido à desvalorização, à dificuldade de venda ou à especulação imobiliária. Alguns deles foram até invadidos e usados como abrigos por pessoas em situação de rua, sem condições adequadas de higiene e de segurança, sofrendo assim um processo intenso de deterioração física.

A intervenção do poder público para promover habitação de interesse social nesses imóveis é crucial para adaptá-los a condições habitáveis, envolvendo a substituição de materiais, a readequação de espaços e melhorias nas instalações elétricas e hidráulicas, entre outras necessidades. No entanto, conforme observado por Zmitrowicz e Bomfim (2007), a questão da reabilitação não se resume apenas à execução das obras, mas também requer um processo que vai desde a avaliação da viabilidade do empreendimento até ações de reurbanização do espaço urbano onde o edifício está localizado.

Ademais, um programa de reabilitação de edifícios para habitação requer uma avaliação cuidadosa dos motivos e dos possíveis impactos de sua implementação, bem como a definição de sua importância e significados para a cidade, seus objetivos e finalidades, especialmente em relação aos grupos sociais beneficiados e à integração com outros programas de investimento público para o desenvolvimento integrado da cidade.

Os relatórios técnicos produzidos pelo Ministério das Cidades identificam as principais dificuldades enfrentadas pelo poder público nesse tipo de ação, que incluem:

1. *Estudo de viabilidade*: identificação de proprietários e negociação de imóveis, especialmente em casos de propriedade compartilhada devido a heranças, bem como questões legais pendentes relacionadas ao imóvel que aumentam os custos e atrasam o processo de reabilitação;

2. *Aprovação e financiamento*: aquisição de imóveis pode ser complicada devido ao risco de supervalorização no mercado ou problemas com desapropriação, como identificação de proprietários e definição de valores de indenização;
3. *Projetos e obras*: desafios relacionados a projetos e à execução, como questões elétricas, hidráulicas e de acessibilidade, além dos altos custos das obras, especialmente para a recuperação de edifícios históricos;
4. *Regulamentação e ocupação*: problemas pós-obras, como inadimplência e burocracia para confiscar unidades residenciais em casos de descumprimento contratual, afetando os fundos de reserva dos programas.

Os dados apresentados na Tabela 4 referem-se aos empreendimentos da categoria PAR-Reforma, que envolve a reabilitação de edifícios existentes para fornecer habitação popular.

Tabela 4 – Empreendimentos habitacionais com contratos de arrendamento pelo PAR (2005)

CIDADES	CONCLUÍDOS		CONSTRUÇÃO		ANÁLISE		PROSPECÇÃO	
	IMÓVEIS	UNIDADES	IMÓVEIS	UNIDADES	IMÓVEIS	UNIDADES	IMÓVEIS	UNIDADES
SÃO PAULO	5	464	2	245	8	706	-	-
RIO DE JANEIRO	7	182	2	10	5	80	58	3298
SALVADOR	5	41	1	4	22	94	93	337
SÃO LUÍS	1	16	-	-	9	126	1	45
PELOTAS	1	140	-	-	-	-	-	-
PORTO ALEGRE	5	309	-	-	2	350	15	363
BELÉM	1	66	-	-	3	15	-	-
JOÃO PESSOA	-	-	-	-	4	21	21	-
RECIFE	-	-	1	56	14	175	-	-
NATAL	-	-	-	-	1	80	5	110
VITÓRIA	-	-	-	-	9	322	-	-
TOTAL	25	1218	6	315	77	1969	172	4193

Fonte: Waldetário (2009, adaptado).

A disparidade na produção de unidades habitacionais entre cidades como Vitória e Salvador pode ser atribuída às características distintas dos imóveis a serem revitalizados. Enquanto em Vitória predominam edifícios verticais, em cidades como Salvador, os casarões, sobrados e cortiços de até dois pavimentos são mais comuns, conforme apontado por Zmitrowicz e Barros (2005). Essa diferença influencia diretamente na quantidade de unidades habitacionais que podem ser produzidas em cada imóvel revitalizado, podendo inviabilizar o empreendimento devido às exigências das linhas de financiamento.

Como destacado por Jesus (2008), a complexidade das obras de reabilitação é um fator determinante nos custos, variando de acordo com as condições do edifício existente, o grau de intervenção necessário e os objetivos do empreendimento, além das restrições legais. Para o mesmo autor, um diagnóstico cuidadoso das condições da construção é essencial para facilitar as soluções de projeto e a adoção de tecnologias adequadas, contribuindo para a redução dos custos operacionais (Jesus, 2008).

Embora existam várias limitações e desafios, é possível superá-los com pesquisas aprofundadas sobre as demandas específicas e o aprimoramento de técnicas. A redução dos embates burocráticos também é fundamental, o que pode ser alcançado por meio de ações integradas entre diferentes esferas do poder público.

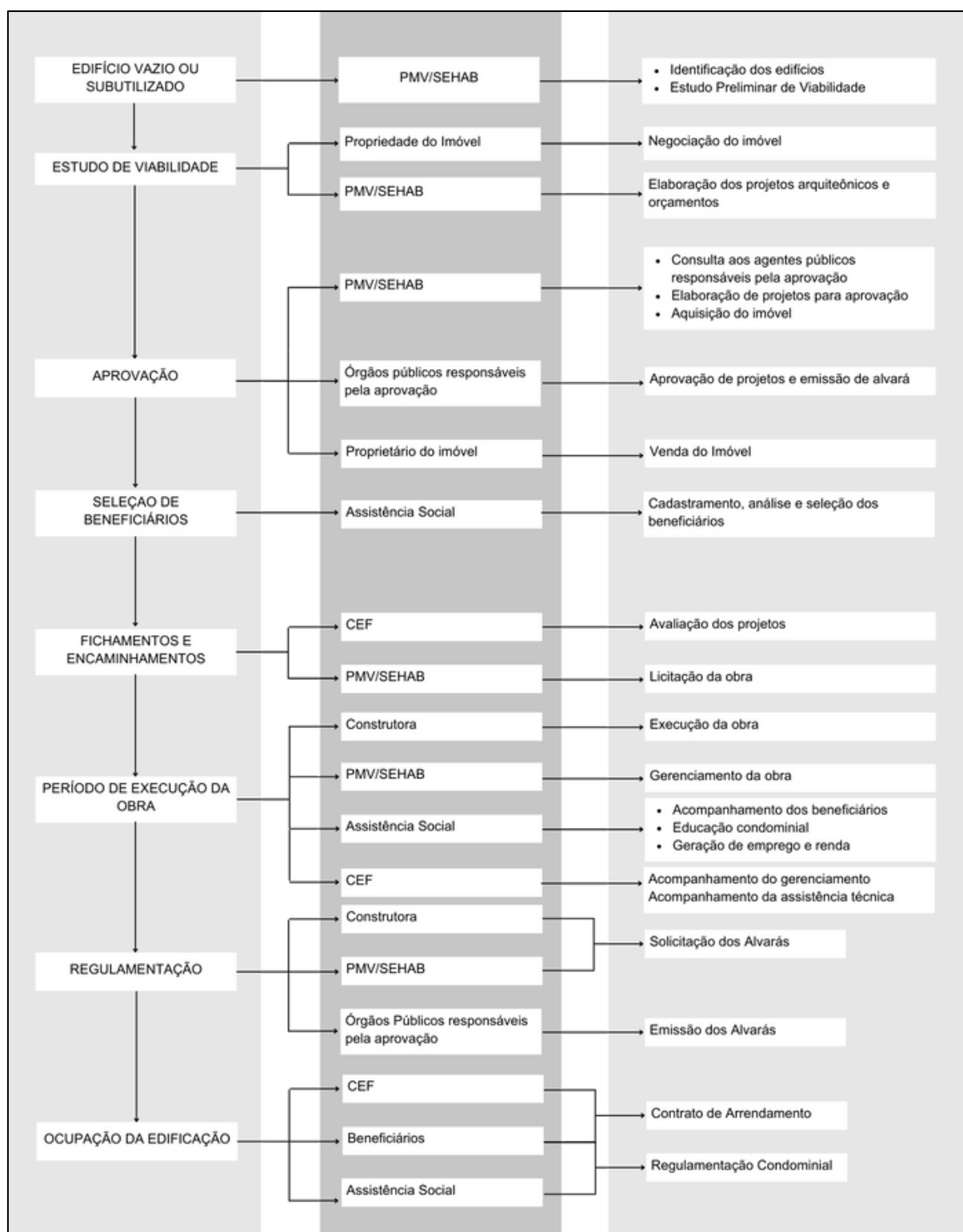
O Programa Morar no Centro

Datado de 2002, o *Programa Morar no Centro*²⁶ visa à revitalização e ao aproveitamento de imóveis ociosos localizados na Área Central de Vitória (ES), uma prática observada em várias outras cidades do Brasil. O objetivo principal do programa é reformar e reabilitar esses imóveis para convertê-los em habitações de interesse social, contribuindo para diversificar os usos e as funções da área central e para preservar o patrimônio edificado local (Vitória, 2002). No entanto, é crucial destacar que há várias etapas prévias e condições necessárias para alcançar esse objetivo final. O fluxograma 2 a seguir ilustra o processo de reabilitação conduzido pelo

²⁶ As informações do processo de realização do Projeto Morar no Centro foram retiradas da dissertação de Mestrado de Waldetário (2009).

Programa Morar no Centro.

Fluxograma 2 – Fluxograma dos procedimentos adotados no *Programa Morar no Centro*, em Vitória (ES)



Fonte: Waldetário (2009), adaptado.

A identificação do edifício é o primeiro passo no processo de conversão para habitação de interesse social. Para isso, o *Programa Morar no Centro* elaborou uma área de atuação pré-determinada, levando em consideração as características históricas de ocupação e os dados de vacância imobiliária. O perímetro delimitado baseia-se na divisão dos setores censitários do IBGE e nos limites dos bairros, abrangendo o Centro, Parque Moscoso, Santa Clara, Vila Rubim, Ilha do Príncipe e, em parte, os bairros Forte São João, Romão e Cruzamento (ver Mapa 2).

Mapa 2 – Limite de atuação do *Programa Morar no Centro*



Fonte: PMV (2003a, adaptado).

Dentro dessa área, alguns imóveis foram inicialmente identificados como de interesse para a reabilitação, apresentando potencial para a promoção de habitação popular e uma localização privilegiada na malha urbana central. Durante esse processo de identificação, foram levantados dados específicos e feita uma caracterização preliminar das propostas para cada um deles. As unidades foram projetadas com um ou dois dormitórios, um banheiro, cozinha, área de serviço e sala de estar (Tabela 5).

Tabela 5 – Imóveis de interesse para reabilitação pelo *Programa Morar no Centro*

IMÓVEL	USO ANTERIOR	NÚMERO DE PAVIMENTOS	ÁREA DAS UNIDADES	TOTAL DE UNIDADES
Hotel Agres	Hotelaria	Térreo + 3 pavimentos tipo	28,41m ² a 52,86m ²	18 un.
Hotel Cannes	Hotelaria	Térreo + 15 pavimentos tipo	21,32m ² a 43,16m ²	75 un.
Prédio do Min. da Agricultura	Institucional Público	4 pavimentos tipo	39,57m ²	20 un.
Hotel Estoril	Hotelaria	Térreo + 9 pavimentos tipo	27,84m ² a 52,69m ²	54 un.
Prédio do INSS	Institucional Público	Térreo + 7 pavimentos tipo	31,90m ² a 51,85m ²	49 un.
Santa Cecília	Cinema e salas comerciais	Térreo + 5 pavimentos tipo	31,90m ² a 51,85m ²	40 uni.
Lojão dos Móveis I	Residencial	Térreo + 3 pavimentos tipo	30,92m ² a 52,52m ²	27 un.
Lojão dos Móveis II	Área Livre	Térreo + 3 pavimentos tipo	47,23m ² a 52,28m ²	9 un.
Hotel Pouso Real	Hotelaria	Térreo + 4 pavimentos tipo	38,79m ² a 46,69m ²	20 un.
Edifício da Ladeira São João	Residencial	sobrado	-	7 un.
Hotel Tabajara	Hotelaria	Térreo + 5 pavimentos tipo	40,00m ² a 49,55m ²	20 un.

Fonte: PMV (2003b, adaptado).

Após a identificação dos edifícios, as etapas seguintes envolveram estudos de viabilidade, incluindo negociações para a compra dos imóveis, desenvolvimento de projetos arquitetônicos e estimativas orçamentárias para compor os procedimentos específicos de financiamento do empreendimento. Foram elaborados projetos para aprovação e realizadas negociações com os órgãos públicos responsáveis pela emissão dos alvarás, a fim de definir soluções específicas para aspectos em que as condições do edifício existente inviabilizavam o cumprimento das normas em vigor.

Após confirmada a viabilidade do empreendimento, foi realizado o cadastramento das famílias interessadas e a seleção dos beneficiários. Na primeira fase do de execução do programa, as obras foram realizadas nos antigos hotéis Estoril, Pouso Real e Tabajara, localizados próximos ao Palácio Anchieta, sede do Governo, na Avenida Jerônimo Monteiro. Os três imóveis reabilitados totalizaram 94 apartamentos, reservando 18 para servidores públicos e 9 para famílias com pessoas portadoras de deficiência física (Waldetário, 2009).

Durante a execução das obras, os arquitetos da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) foram responsáveis pelo gerenciamento e pelo acompanhamento das obras, enquanto o setor de assistência social, contratado pela SEHAB/PMV, acompanhou os beneficiários desde as orientações para habitar em uma edificação familiar até a geração de emprego e de renda por meio de oficinas de artesanato e da formação profissional para o mercado de trabalho. A Caixa Econômica Federal (CEF) exerceu a função de fiscalização, de execução e de gerenciamento das obras e das atividades realizadas pelo setor de assistência social (Waldetário, 2009).

As fases subsequentes envolveram a regulamentação e a ocupação da edificação, incluindo a solicitação e a emissão dos alvarás de utilização dos edifícios, bem como a realização dos contratos de arrendamento com a CEF. Os beneficiários deverão pagar parcelas de até 10% da renda familiar durante 15 anos, após os quais o imóvel será quitado, independentemente do valor pago (Waldetário, 2009).

Embora o referido programa tenha sido criado em 2002, juntamente com a *Política Municipal de Habitação* (Lei 5.823), as obras da primeira fase iniciaram apenas em 2006. Em 29 de dezembro de 2009, as chaves foram entregues para as 54 famílias destinadas a morar no Edifício Estoril.

Figura 8 – Edifício Estoril após a Reabilitação



Fonte: elaboração própria.

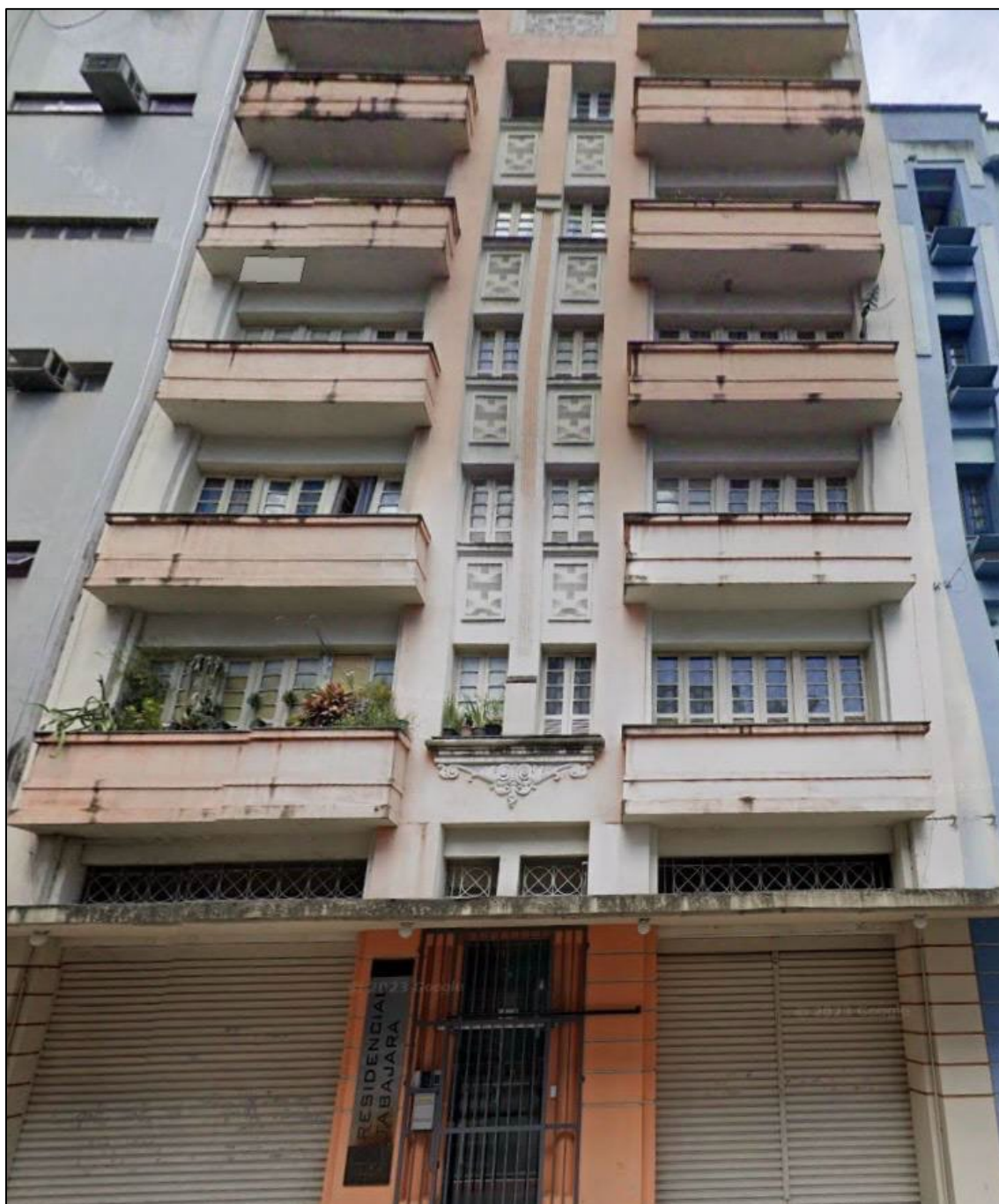
No ano de 2014, os Edifícios Tabajara e Pouso Real também foram entregues, com cerca de 20 unidades residenciais cada. Sofreram atrasos devido à fragilidade e consequente necessidade de reforço das estruturas. Foram entregues num segundo momento.

Figura 9 – Edifício Pouso Real após reabilitação



Fonte: elaboração própria.

Figura 10 – Edifício Tabajara após reabilitação



Fonte: elaboração própria.

A segunda fase do *Programa Morar no Centro* incorporou dois novos empreendimentos: o Edifício Santa Cecília e o Edifício São José Lourenço Costa Aragão, que anteriormente abrigava o INSS. O Edifício Santa Cecília foi entregue no ano de 2022 após um longo processo de abandono e de mobilização do movimento de direito

à moradia, com destaque para a *Ocupação Santa Cecília*²⁷. O edifício possui 15 unidades habitacionais compostas por um quarto, sala, cozinha, área de serviço e banheiro, além de 20 unidades de dois quartos, sala, cozinha, área de serviço e banheiro. Na cobertura, foram instalados novos reservatórios de água sobre estrutura metálica. O poço e a caixa do elevador foram modificados para atender ao modelo disponível no mercado e o reservatório inferior foi recuperado, com a criação de acesso direto pela calçada do imóvel na Avenida Cleiton Nunes (Vitória, 2022).

Figura 11 – Edifício Santa Cecília após reabilitação

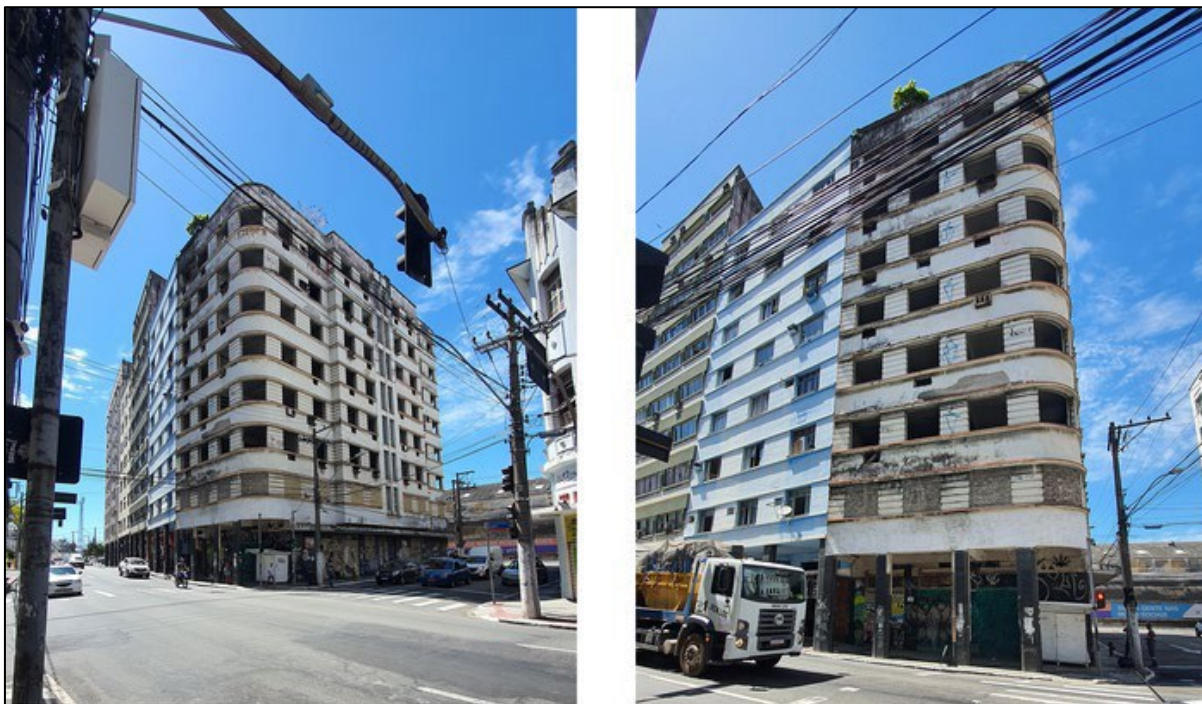


Fonte: elaboração própria.

No entanto, o Edifício São José Lourenço Costa Aragão ainda se encontra vazio e sem indícios de reforma para fins de habitação.

²⁷ “A ocupação do Santa Cecília contou como proposta de realocação digna das famílias ocupantes do edifício, desenvolvida por professoras e alunos do curso de arquitetura e urbanismo da Ufes, no âmbito de Projeto ATHIS na extensão universitária, coordenada pelas professoras, Martha Campos e Clara Miranda, apresentada em audiência judicial de conciliação, com intenção de acordo mútuo entre o movimento e a PMV, em outubro de 2019. A proposta foi exposta pela Defensoria Pública do ES, sendo negada, e, posteriormente, tal como dito, os ocupantes receberam concessão de aluguel social com a Secretaria de Habitação da PMV” (Campos *et al.*, 2022, p. 128)

Figura 12 – Edifício São José Lourenço Costa Aragão



Fonte: elaboração própria.

O caso do Edifício Getúlio Vargas, antigo prédio do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), na Praça Costa Pereira, representa uma situação de desencontro entre as necessidades habitacionais da população e a burocracia governamental. Cerca de 100 famílias tinham a previsão de encontrar moradia digna neste edifício, que foi palco de várias ocupações ao longo dos anos, culminando em uma reintegração de posse em 2017, com o uso da força policial para remover aproximadamente 300 pessoas do local.

Contudo, no decurso do processo da *Ocupação Chico Pregó* em 2017, no edifício do antigo prédio do IAPI, quanto ao mérito de uma proposição articulada por movimentos sociais, assessorias técnicas de arquitetura, pela defesa da Defensoria Pública do Estado, teve-se aprovação na Prefeitura Municipal de Vitória de um projeto arquitetônico desenvolvido pelo Célula EMAU (Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo da Ufes) e contemplado pelo *Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades*²⁸.

²⁸ Campos *et al.* (2022) apontam que, em abril de 2018, ocorreu a ocupação do Edifício Presidente Getúlio Vargas, situado no antigo complexo do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), que há duas décadas padecia de abandono e de subutilização. A chamada *Ocupação Chico*

A *Associação Habitacional Comunitária do Espírito Santo*, a AHabitaes, recebeu o prédio em 2018 da Superintendência de Patrimônio da União (SPU), com o objetivo de transformá-lo em moradia popular. No entanto, sem conseguir viabilizar o financiamento imobiliário junto à Caixa Econômica Federal, a associação teve que devolvê-lo à União após mais de dois anos de tentativas e de ocupações.

Esse é um exemplo paradigmático local das dificuldades enfrentadas pela população de baixa renda em sua luta por moradia digna e destaca a urgência de políticas e de ações mais eficazes por parte do governo para enfrentar o problema do déficit habitacional e para garantir o direito à moradia para todos.

“Por dois anos nós fizemos tudo o que nos foi pedido para que pudéssemos realizar a reforma. Apresentamos o projeto, que foi aprovado, mas infelizmente a contratação de novos contratos pela Caixa foi suspensa para a Faixa 1. Nós somos pessoas humildes, não temos condições de tocar este projeto sem o aporte do financiamento. Nosso prazo acabou e, agora, o prédio está novamente com a SPU. Mas não iremos desistir, seguiremos buscando alternativas” – Maria da Penha de Souza, representante da AHabitaes em reportagem à *A Gazeta* (*A Gazeta*, 2021, *n.p.*).

A recusa do banco, conforme revelado pela reportagem d’*A Gazeta* (2021), decorre da Portaria 595, emitida em 25 de setembro de 2018, apenas dois meses antes da cessão do prédio à associação. Segundo a nota enviada pela Caixa à reportagem, o Ministério do Desenvolvimento Regional, na gestão do Presidente Jair Messias Bolsonaro, suspendeu a aceitação de novas propostas para a contratação de empreendimentos no âmbito do *Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades* utilizando recursos do *Fundo de Desenvolvimento Social*.

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) destacou que o imóvel em questão está sob a sua gestão. Originalmente cedido à AHabitaes por meio de contrato, a SPU exigia que a associação mantivesse o prédio em ótimas condições de uso, incluindo a manutenção dos sistemas hidráulicos,

Prego, no prédio do antigo IAPI, congregou mais de 100 famílias, marcando a pioneira incursão de ocupação coordenada no Centro de Vitória. O empreendimento enfrentou uma série de desafios de diversas naturezas, predominantemente de cunho organizacional e técnico, em razão da idade avançada do edifício, construído na década de 1950 e afetado por problemas estruturais profundos. Além disso, conforme os autores, a ocupação inaugural no Centro de Vitória, no edifício do IAPI, assinalou o início da participação ativa de arquitetos e urbanistas, que uniram esforços para viabilizar a ocupação. Eles contribuíram na identificação de patologias, na avaliação das condições elétricas e hidráulicas, bem como na identificação de outros riscos para os moradores.

elétricos e de segurança. Contudo, o contrato foi encerrado em novembro de 2020, resultando no retorno do prédio à União.

Atualmente, o edifício enfrenta os mesmos problemas que persistem há anos: abandono, desuso, infiltrações e goteiras. Essas condições representam um risco para a integridade física dos transeuntes nas proximidades do edifício, que está se deteriorando gradualmente devido à ação do tempo.

Figura 13 – Edifício Getúlio Vargas (IAPÍ) ainda abandonado



Fonte: elaboração própria.

Na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-presente), no contexto

do novo *Programa de Aceleração do Crescimento* (Novo PAC), foi lançado o *Programa de Democratização dos Imóveis da União*. Esse programa visa destinar imóveis para fins de interesse social que se encontram em situação indefinida, tais como áreas urbanas vazias e prédios em condições precárias, como favelas. A prioridade do programa é garantir a provisão habitacional, acompanhada pela regularização fundiária, urbanização e obras de infraestrutura (Brasil, 2023b).

O Governo Federal tem a intenção de dar utilidade a aproximadamente 500 bens pertencentes à União, incluindo prédios, galpões e terrenos baldios, como parte dos esforços para promover o desenvolvimento urbano e para enfrentar o déficit habitacional do país (Brasil, 2023b).

4.2 POTENCIAL DE OCIOSIDADE DOS EDIFÍCIOS NO CENTRO DE VITÓRIA (ES): MAPEAMENTO DOS IMÓVEIS OCIOSOS

De acordo com o último levantamento realizado pela Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) em colaboração com a FAESA (Faculdade Espírito Santense) em 2021, o Centro não apenas se destaca pelo seu patrimônio histórico, mas também por uma série de questões relevantes relacionadas à mobilidade, à segurança, ao turismo e à habitação. O objetivo desse levantamento foi mapear os imóveis vazios e/ou subutilizados no Centro Histórico de Vitória (ES), atendendo à demanda da prefeitura por informações e promovendo a interação com a comunidade, permitindo sua participação na pesquisa e incentivando discussões teórico-metodológicas sobre a problemática habitacional e os parâmetros de sustentabilidade urbana (Vitória; FAESA, 2021).

O recorte espacial inicial para este estudo observou a delimitação do Bairro Centro, parte integrante da Região Administrativa, conforme estabelecido na Lei nº 8.611 (Vitória, 2013). Dentro dos oito bairros abrangidos por essa Região Administrativa, o Centro se destaca pela maior concentração de imóveis históricos, abrangendo a colina histórica e os tecidos urbanos originais da capital capixaba. Esses aspectos justificam a escolha do bairro como campo de estudo para o mapeamento proposto, não apenas pela sua importância na preservação do patrimônio edificado, mas também pela tendência histórica de desocupação, intensificada com a pandemia

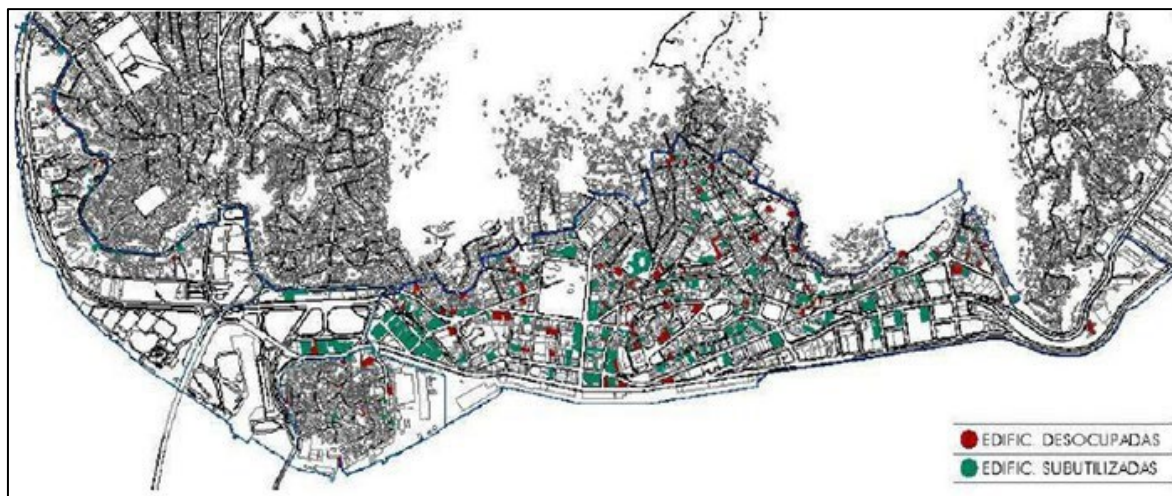
da Covid-19 (Vitória; FAESA, 2021).

O propósito desta dissertação é atualizar o diagnóstico citado acima a partir de informações e de dados coletados por meio de pesquisas de campo, em instituições (dengue, concessionárias de energia e água, dados relacionados à dívida ativa do imóvel, denúncias e acúmulo de lixo no local, entre outros) e documental. Além disso, visa promover a discussão sobre a ausência de políticas públicas, especialmente no âmbito habitacional, por parte dos governos estadual e municipal, apesar das evidências das pesquisas sobre a subutilização de imóveis na área central.

Um dos primeiros estudos relacionados à questão da ociosidade de imóveis na Área Central de Vitória (ES) consistiu no *Planejamento Urbano Interativo do Centro de Vitória* (Vitória, 2006). Nesse estudo, além dos destaques mencionados no capítulo anterior, também foi elaborado um levantamento sobre o estado de conservação das fachadas das edificações. O resultado, conforme apontado pela Prefeitura, indicou que um total de 50% dos imóveis com interesse de preservação foi considerado como péssimo ou regular. Esse percentual para os demais imóveis é de 35% (Vitória, 2006).

De acordo com Waldetário (2009), no ano de 2006, o alto índice de degradação dos imóveis era uma das principais características apontadas quando se busca justificar a chamada decadência do Centro de Vitória. A imagem degradada, conforme o autor, indica descaso, baixa capacidade econômica e desvalorização imobiliária, o que faz com que o Centro esteja distante de um polo atrativo da cidade. Porém, como será analisado mais à frente, esse cenário de desvalorização imobiliária vem mudando atualmente.

Em relação à ocupação das edificações, o estudo da Prefeitura de Vitória, em 2006, identificou que 4% dos imóveis da área de estudo estariam desocupados, e 9% estariam subutilizados (Mapa 3).

Mapa 3 – Levantamento das edificações subutilizadas e desocupadas no ano de 2005

Fonte: Vitória (2006, n.p).

Considerando a importância do comércio para a dinâmica econômica local, como aponta Waldetário (2009), o estudo ressaltou em seus diagnósticos uma questão relevante ao buscar identificar os motivos que impedem o incremento do comércio local: um expressivo percentual de entrevistados (36,1%) citou a sensação de insegurança criada em paralelo ao aspecto de abandono e de descaso, principalmente por parte do poder público, como o principal entrave para o desenvolvimento da região. Isso corrobora com o discurso de decadência ou de estagnação urbana atribuído ao Centro de Vitória (Waldetário, 2009).

É importante notar que já em 2009 era evidente a quantidade exacerbada de imóveis elencados como vazios e/ou subutilizados. Embora esta dissertação não tenha encontrado a metodologia utilizada para o levantamento em questão, sabe-se que, conforme levantamentos posteriores, é possível observar edifícios que permaneceram em estado de ociosidade desde essa época até os diagnósticos atuais.

Assim, como Miranda (2003) salienta, o centro urbano da capital, apesar da concentração populacional e dos diversos aspectos funcionais e produtivos, mostra claros sinais de desestruturação espacial e social, comprometendo o desempenho econômico global. O cenário vislumbrado é o da centralidade multifuncional, capaz de absorver funções estratégicas de conexão, e não mais a policentralidade funcional, de divisão em diversas escalas. A requalificação dessa área visa convertê-la novamente

em centralidade urbana e em elemento de dinamização da economia do município (Miranda, 2003, p. 17).

Outro estudo relacionado à questão da ociosidade de imóveis na Área Central de Vitória (ES) foi elaborado para o 24º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, em 2007, por Barreto Neto *et al.* (2007), intitulado *Identificação, caracterização e mapeamento espacial de brownfields no Centro de Vitória – ES*. Esse estudo trouxe à tona a problemática das áreas contaminadas, especialmente em países desenvolvidos, devido à desativação de muitos empreendimentos industriais e urbanos. O termo *brownfields* foi utilizado para definir áreas urbanas abandonadas ou subutilizadas, muitas vezes contaminadas devido ao encerramento de atividades fabris. Tais áreas representam desafios ambientais e econômicos, sendo prevalentes em grandes centros urbanos devido à história de atividades industriais. A revitalização dessas áreas é vista como uma questão econômica, ambiental e social, com potencial para melhorar o tecido urbano.

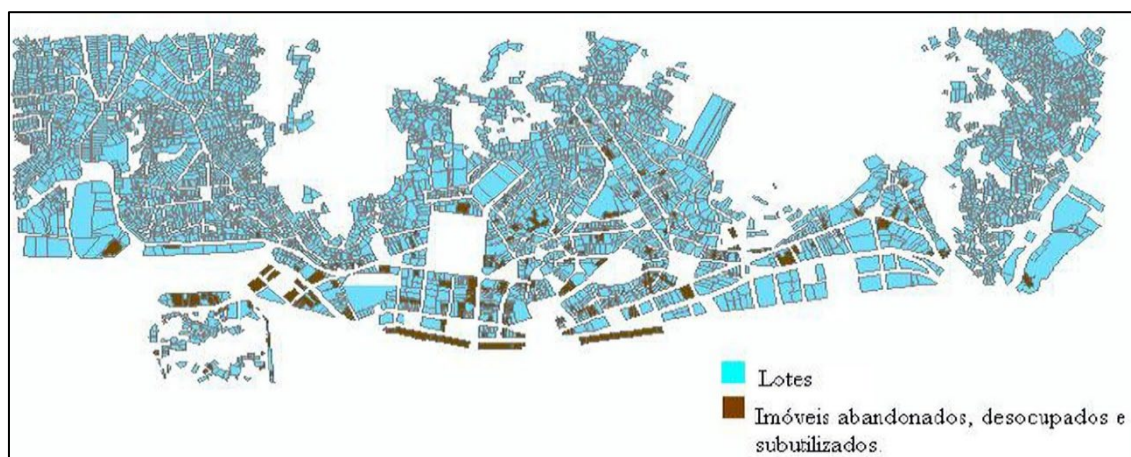
O referido estudo concentrou-se na identificação, caracterização e avaliação de riscos de *brownfields* no Centro de Vitória, utilizando Sistemas de Informações Geográficas (SIG) para propor soluções de revitalização, incluindo o desenvolvimento de um banco de dados espacial mais abrangente. A metodologia envolveu a identificação e a caracterização das *brownfields* por meio de pesquisa de campo e de análise de dados relacionados à contaminação, resíduos e atividades anteriores e atuais. A Figura 15 abaixo retrata o estado das edificações no ano de 2009, tendo como exemplo o *Museu Capixaba do Negro*, que foi restaurado e reaberto apenas em setembro de 2023 (PMV, 2023), 14 anos após a data desta fotografia.

Figura 14 – Museu Capixaba do Negro antes de sua restauração (2009)



Fonte: Neto *et al.* (2007, p. 4).

O desenvolvimento de um banco de dados digital permitiu a inserção de características importantes dos imóveis. Na avaliação do potencial poluidor, foram identificadas atividades como comércio varejista de combustíveis e armazéns gerais. A análise revelou que a maioria das edificações desocupadas contribuía para a desvalorização da região, mas apenas algumas representavam atividades potencialmente poluidoras. O estudo também destacou a importância da revitalização dessas áreas para mitigar a desvalorização e para promover o desenvolvimento urbano sustentável. Cerca de 215 edificações no bairro estavam desocupadas, abandonadas ou subutilizadas, reforçando a necessidade de ações efetivas nesse sentido (Barreto Neto *et al.*, 2007).

Mapa 4 – Mapa gerado dos imóveis abandonados, desocupados e subutilizados

Fonte: Neto *et al.* (2007, p.5).

O Mapa 4 apresenta os resultados registrados por meio de um mapa, destacando os imóveis (em marrom) que estavam abandonados, desocupados ou subutilizados em 2009. Observa-se que alguns imóveis, conhecidos pela área e confirmados pelos diagnósticos mais recentes, já figuravam nesse levantamento. Entre eles estão o IAPI, mencionado anteriormente, o Edifício São José Lourenço Costa Aragão, todos os galpões do Porto de Vitória, propriedades ao redor da Praça Costa Pereira e uma considerável concentração de imóveis às margens da Avenida Jerônimo Monteiro. Verifica-se que, em comparação com o diagnóstico realizado pela Prefeitura Municipal em 2006, houve poucas alterações até o levantamento de 2009.

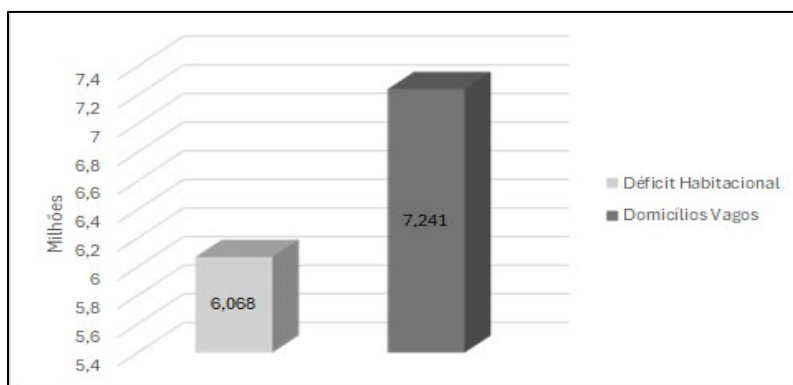
Outro estudo, realizado pelo Núcleo de Defesa Agrária e Moradia (NUDAM) da Defensoria Pública do Espírito Santo, em 2017, teve como objetivo analisar a regulamentação e a aplicação, nos municípios do estado do Espírito Santo, dos instrumentos de parcelamento, de edificação e de utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação sancionatória, previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e que têm a finalidade de exigir e de induzir o cumprimento da função social da propriedade. O estudo apresentou, inicialmente, dados relacionados ao déficit habitacional no estado, sendo contabilizado, no ano de 2015, um montante de 103.631 domicílios deficitários, o que corresponde a 7,8% do total (Nudam, 2017).

Das famílias que sofrem com a falta de acesso à moradia, a grande maioria é composta por pessoas de baixa renda. Segundo dados da Fundação João Pinheiro

do ano de 2014, 83,9% do déficit habitacional urbano era composto por pessoas que possuíam rendimento de até três salários-mínimos. O Espírito Santo também não fica para trás, registrando um índice de 83,1% (NUDAM, 2017). Isso demonstra a grande ligação entre o problema da habitação e a desigualdade social no país.

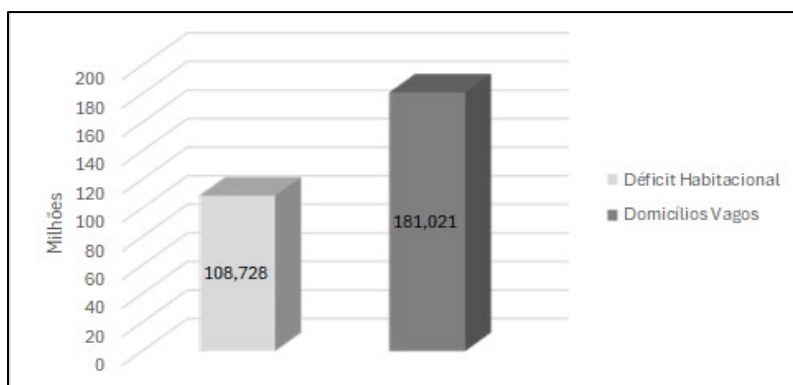
A problemática do déficit habitacional não se confunde com a insuficiência de unidades habitacionais. As pesquisas da Fundação João Pinheiro demonstram que o número de unidades habitacionais vazias é superior ao déficit habitacional. No Brasil, no ano de 2014, quando o déficit habitacional era de 6,068 milhões de unidades, havia 7,241 milhões de domicílios vagos, sendo que 6,354 milhões estavam em condições de serem ocupadas (Gráfico 2). Nesse mesmo ano, no estado do Espírito Santo, conforme o NUDAM (2017), o déficit era de 108.728 unidades e a quantidade de domicílios vagos era de 181.021 unidades (Gráfico 3).

Gráfico 2 – Déficit habitacional vs. domicílios vagos no Brasil em 2014



Fonte: Nudam (2017, adaptado).

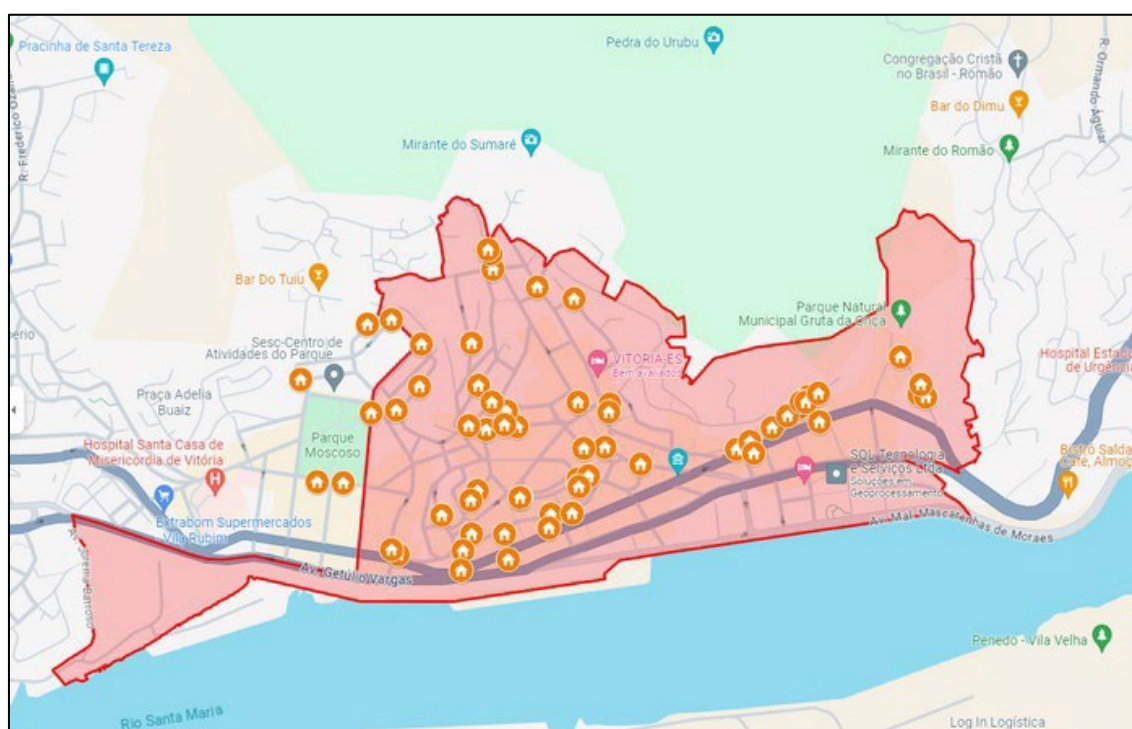
Gráfico 3 – Déficit habitacional vs. domicílios vagos no Espírito Santo em 2014



Fonte: Nudam (2017, adaptado).

Com base nos dados expostos, a pesquisa do NUDAM iniciou seus estudos a partir da primeira pesquisa realizada pela Associação de Moradores de Vitória (AMACENTRO), focada exclusivamente no centro da capital, na qual foram levantados mais de 100 imóveis ociosos. Essa pesquisa foi conduzida por meio de visitas *in loco*, utilizando como referência a verificação do fornecimento de água e de energia nos imóveis, análise de anúncios de compra e de venda e consulta à vizinhança. Ao final da pesquisa, foi elaborado um mapa interativo marcando todos os imóveis identificados²⁹.

Mapa 5 – Mapa interativo com a marcação de imóveis vazios/subutilizados



Fonte: AMACENTRO (2017, n.p.).

Com base nos dados expostos, a pesquisa do NUDAM (2017), em conjunto com o levantamento da AMACENTRO, constatou que a maior parte da população não possui condições financeiras para acessar os imóveis e unidades habitacionais disponíveis. Muitos desses imóveis estão localizados em centros urbanos, em áreas

²⁹ Mapa produzido pela Associação de Moradores do Centro de Vitória (AMACENTRO). Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/@-20.3186335,-40.3390302,16z/data=!3m1!4b1!4m2!6m1!1s1tOynHWfsAHk8eChaJxRy86adLYs?hl=pt-BR&authuser=1&entry=ttu>. Acesso em: 03 novembro de 2022.

nobres e valorizadas, e são frequentemente alvo de especulação imobiliária, permanecendo vazios à espera de valorização ou mantendo artificialmente altos os valores de mercado.

Segundo o NUDAM (2017), a especulação imobiliária também eleva o valor dos aluguéis, tornando-os inacessíveis para a população de baixa renda. O comprometimento de mais de 30% da renda com o aluguel é um dos principais componentes do déficit habitacional e essa situação tem se agravado rapidamente (Espírito Santo, 2016).

Com falta de condições financeiras para permanecer em áreas urbanizadas e bem servidas de infraestrutura, muitas pessoas se deslocam para áreas inadequadas para moradia, por vezes em locais de risco, de proteção ambiental ou carentes de serviços essenciais, resultando na formação de aglomerados subnormais ou de favelas. Segundo o Censo 2010, o número de pessoas que vivem nessas áreas aumentou significativamente, refletindo a falta de soluções eficazes para o problema habitacional.

Em conclusão, a pesquisa do NUDAM (2017), em parceria com o levantamento da AMACENTRO, revelou que a questão dos imóveis ociosos permanece sendo pouco abordada pela administração pública.

Em 2019, foi lançada a *Campanha da Função Social da Propriedade no Centro de Vitória (ES)*, uma iniciativa da AMACENTRO em colaboração com o NUDAM da Defensoria Pública do Estado e o grupo Br Cidades Núcleo do Espírito Santo, além de profissionais, de professores e de alunos da Universidade Federal do Espírito Santo. Essa abordagem, chamada de *extensão-ativista* por Campos *et al.* (2022), ocorreu de forma coletiva, por meio de uma articulação social conhecida como coalizão conflituosa, conforme descrito por De Paula (2020). Essa coalizão envolveu uma ampla rede informal de atores, incluindo pessoas marginalizadas, organizações da sociedade civil e instituições de justiça, todos com o objetivo comum de promover políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano pelo poder público, especialmente pela Prefeitura de Vitória.

Campos *et al.* (2022) descrevem que a campanha envolveu os participantes em uma rede informal de maneira criativa, inovadora e experimental, sendo uma construção coletiva. Ela incluiu diversas ações inter-relacionadas, como divulgação de

pesquisas acadêmicas, realização de audiências públicas, participação em sessões legislativas, conscientização, protestos, denúncias de imóveis vazios, intervenções artísticas, panfletagem e recolhimento de abaixo-assinados.

A *Campanha da Função Social da Propriedade no Centro de Vitória (ES)*, além de disseminar o conceito fundamental da função social da propriedade, visava incitar a aplicação efetiva dos mecanismos para a sua vigilância. A campanha incluiu a elaboração de um folheto para a distribuição física e digital, com a comunidade engajada ativamente (Campos *et al.*, 2022). Outro aspecto relevante é a intervenção cultural por meio de um cortejo, conforme destacado pelas autoras, realizada no mês de agosto de 2019. As ruas do Centro foram palco de um cortejo envolvendo diversos movimentos sociais, com pausas estratégicas em frente a imóveis abandonados para fins informativos (Campos *et al.*, 2022).

Na campanha, foram contabilizados 127 imóveis em condições de ociosidade, contudo, como dizem as autoras:

Um dos impactos sociais mais expressivo da campanha adveio de atuação da DPES e Amacentro, ao buscarem o Judiciário, ingressando com uma Ação Civil Pública, em março de 2020, exigindo do município de Vitória a implementação dos instrumentos de fiscalização da FSP, no prazo de 30 dias, mediante levantamento e fiscalização dos imóveis não utilizados, subutilizados e/ou abandonados nas Zonas definidas pelo PDU e, se for o caso, a exigência de emitir notificação aos proprietários dos imóveis para o cumprimento da função social da propriedade. Essa ação foi deferida, em parte, por juíza de Direito, em 12 de março de 2020, com decisão de mandado de intimação ao prefeito de Vitória para cumprimento de liminar [...] (Campos *et al.*, 2022, p. 154).

A situação de abandono estrutural no Centro de Vitória continua e se agravou, como evidenciado por um evento emblemático ocorrido em 2020, quando um sobrado centenário no centro histórico da cidade desabou após anos de negligência e de deterioração. Esse incidente destacou a urgência dos problemas delineados nos princípios do *Plano Diretor Urbano (PDU)*³⁰.

A pandemia da COVID-19 pode ter contribuído para o agravamento da situação

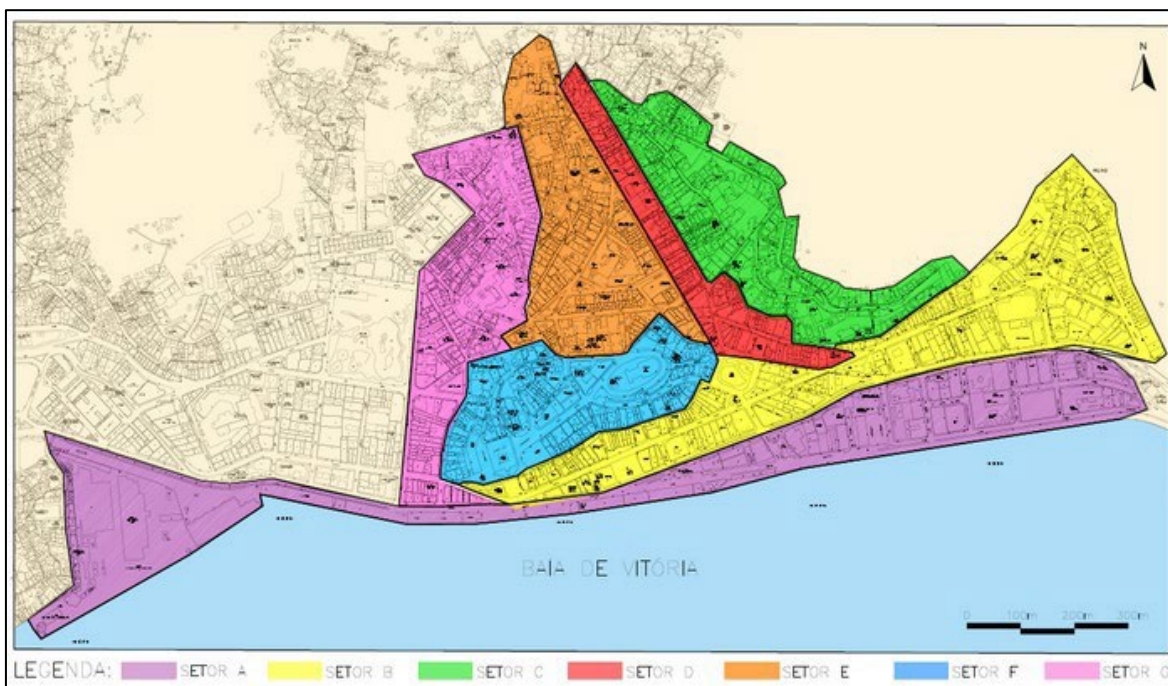
³⁰ Desabamento ocorrido em 15 de janeiro de 2020. Informação disponível em: <https://g1.globo.com/es/espirtosanto/noticia/2020/01/15/imovel-de-dois-andares-abandonado-desaba-no-centro-de-vitoria.ghtml> e <https://www.agazeta.com.br/editorial/desabamento-no-centro-de-vitoria-explicacao-de-prefeitura-naoe-suficiente-0120>. Acesso em: 15 janeiro de 2024.

de abandono dos imóveis no Centro de Vitória, como sugerido por Miranda, Nascimento e Silva (2022). Além disso, a saída de instituições públicas e o declínio das atividades econômicas ao longo dos anos também deixaram a sua marca nesse cenário de deterioração (Miranda; Nascimento; Silva, 2021).

Durante os anos de 2020 e 2021, muitos estabelecimentos comerciais fecharam as suas portas devido à redução das vendas, intensificando os processos de degradação já em curso. A mudança de localização de instituições como a CODESA e o Ministério do Trabalho para outras áreas contribuiu para o esvaziamento do Centro. Além disso, as restrições impostas pela pandemia afetaram severamente as atividades culturais da região central, resultando no cancelamento de eventos importantes, como o Carnaval. Isso teve um impacto negativo no funcionamento de diversos espaços culturais, incluindo o *Sesc Glória*, o *Museu Capixaba do Negro* e a *Galeria Homero Massena*. O cancelamento desses eventos também resultou em uma repressão policial às aglomerações nas ruas do bairro durante o Carnaval de 2022, agravando ainda mais os desafios enfrentados pelo Centro de Vitória (Miranda *et al.*, 2021).

Com a atualização mais recente, em 2021, foi estabelecida uma parceria entre a FAESA (Faculdades Integradas Espírito Santenses) e a Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) com o objetivo principal de mapear os imóveis vazios ou subutilizados no Centro Histórico de Vitória, atualizando os dados disponíveis na Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC) por meio do projeto de extensão *Imóveis em abandono no Centro de Vitória/ES*. O objetivo principal se consistiu no mapeamento dos imóveis vazios e subutilizados do Centro de Vitória.

O recorte espacial selecionado foi o bairro Centro, dividido em sete setores (A, B, C, D, E, F e G) para facilitar a organização do trabalho em campo. Esses setores foram delimitados com base em características como eixos expressivos, conformações diferenciadas do tecido urbano e subdivisões para abranger áreas não contempladas (Vitória; FAESA, 2021).

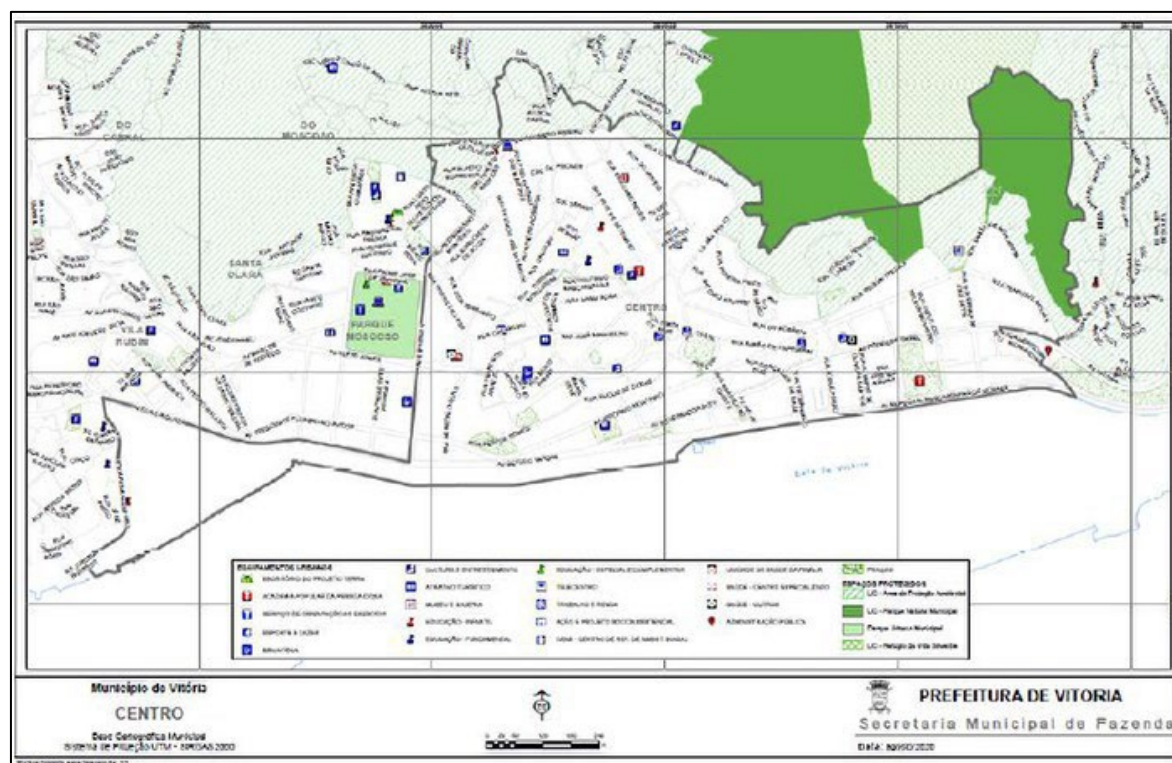
Mapa 6 – Divisão dos setores de levantamento (2021)

Fonte: Vitória e FAESA (2021, p. 231).

Durante as visitas de campo, a equipe e os alunos extensionistas, com coordenação das professoras Viviane Lima Pimentel e Michela Pegoretti, ambas da FAESA, identificaram e registraram visualmente, por meio de fotografias, os imóveis em situação de ociosidade, levando em consideração os critérios estabelecidos pela legislação municipal, conforme estabelecido pela Lei 9.271 de 2018, que institui o Plano Diretor Urbano de Vitória (Vitória, 2018). Esses critérios incluem indicadores de subutilização ou de desuso, como falta de manutenção, inatividade durante o horário comercial e taxa mínima de aproveitamento do imóvel em relação à área total (Vitória; FAESA, 2021).

Essa abordagem permitiu uma análise detalhada da situação de cada imóvel, identificando aqueles que estavam em desacordo com os requisitos estabelecidos pela legislação municipal. Os registros visuais e fotográficos forneceram evidências visuais claras que foram utilizadas para documentar a condição de cada propriedade e para apoiar o processo de mapeamento dos imóveis vazios ou subutilizados no Centro Histórico de Vitória. Essa documentação é essencial para embasar futuras ações e intervenções por parte das autoridades municipais e de outros órgãos responsáveis pela gestão urbana e pelo desenvolvimento da cidade.

Mapa 7 – Delimitação do Bairro Centro, inserido na Região Administrativa I, do município de Vitória (ES)

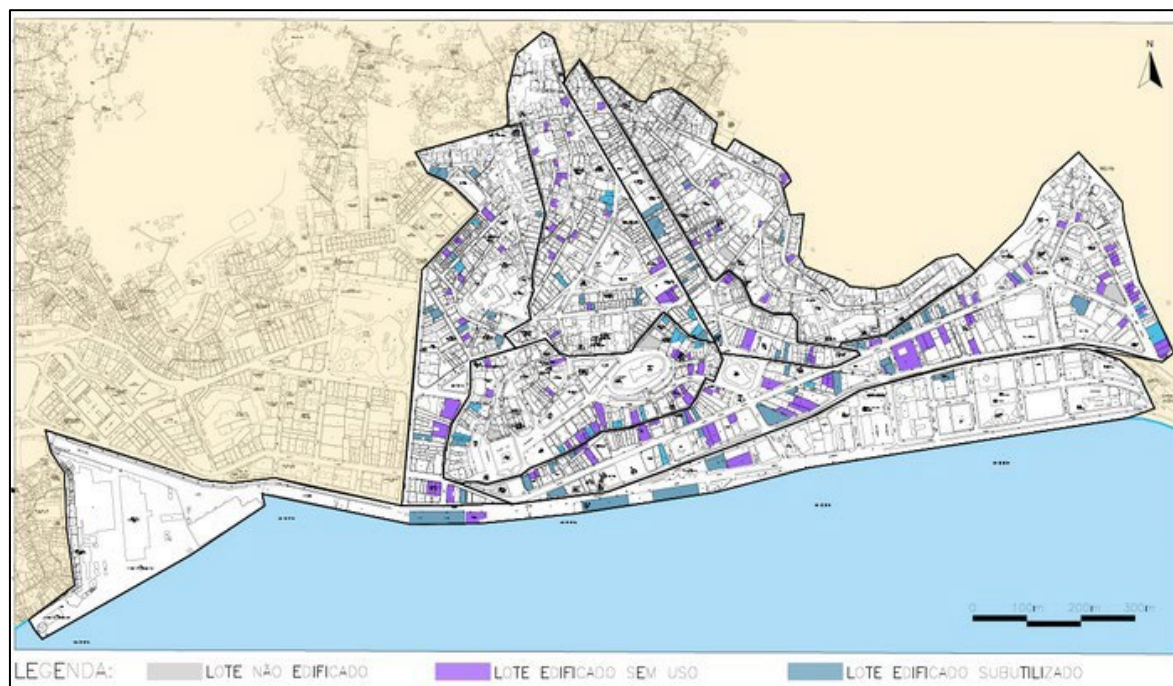


Fonte: Vitória (2000, n.p).

Durante um período que abrangeu os meses de julho a agosto de 2021, foram identificados aproximadamente 1.618 imóveis. O mapeamento dessas propriedades foi realizado por meio de observação direta e os dados obtidos foram organizados em fichas de levantamento, que incluíam informações visuais relevantes.

Os resultados da pesquisa destacaram um aumento significativo no número de imóveis vazios e subutilizados no Centro de Vitória em comparação com os levantamentos anteriores mencionados nesta dissertação. Enquanto em 2019 foram contabilizados, durante a *Campanha da Função Social da Propriedade no Centro*, 127 imóveis em condições de ociosidade, o levantamento de 2021 revelou um total de 217 imóveis nessa situação.

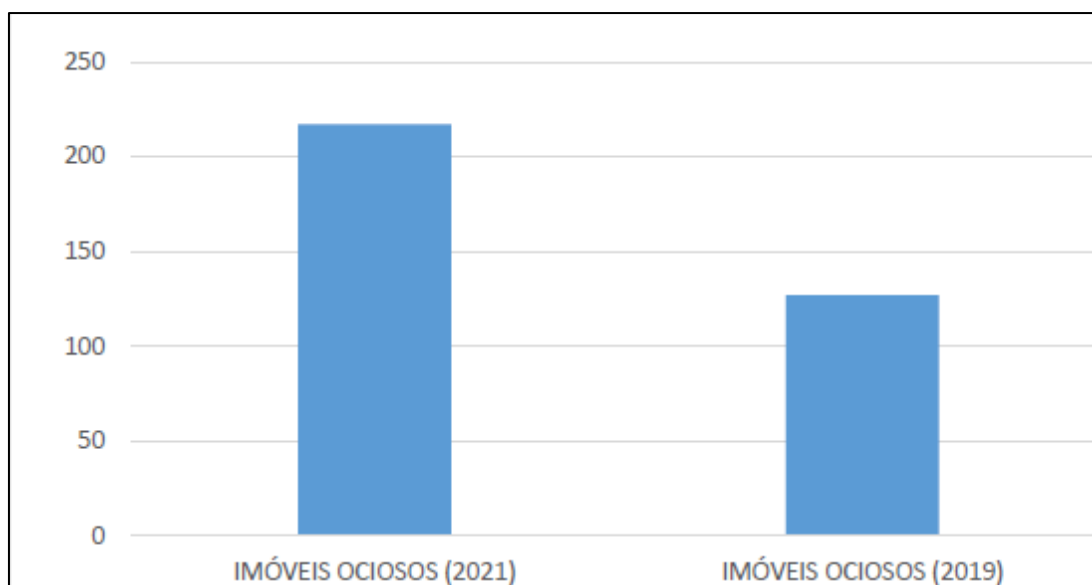
Mapa 8 – Mapa de ociosidade no Centro de Vitória (2021)



Fonte: Vitória e FAESA (2021, p. 242).

Isso representa um aumento percentual de cerca de 70%, evidenciando os impactos da pandemia da Covid-19 nos aspectos econômicos, construtivos e culturais da região central da capital capixaba (Vitória; FAESA, 2021).

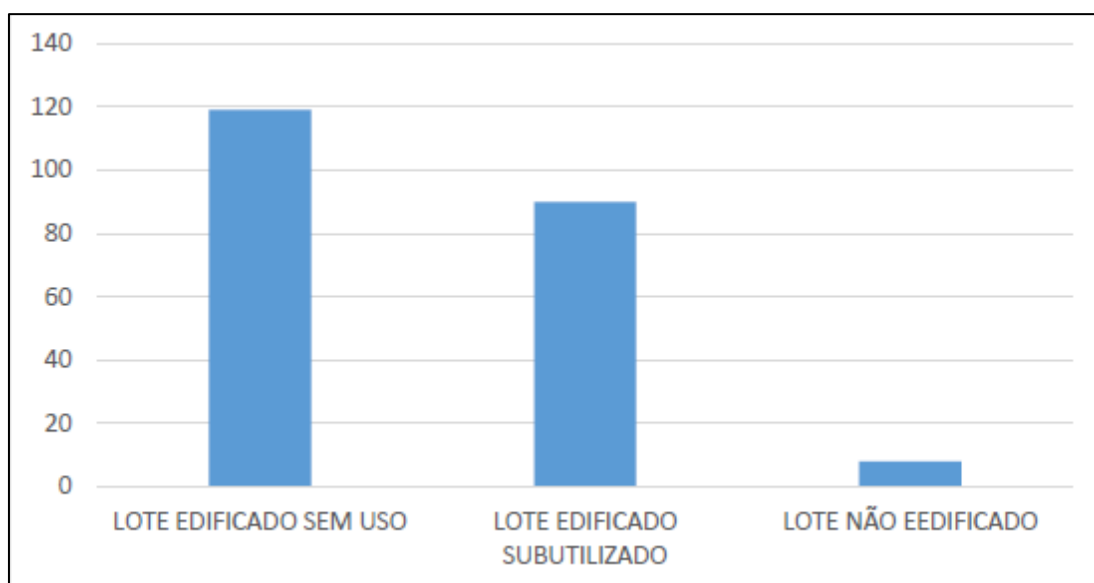
Gráfico 4 – Mapa de ociosidade no Centro de Vitória entre 2019 e 2021



Fonte: Vitória e FAESA (2021, p. 9).

Cabe detalhar alguns resultados do mesmo projeto de extensão. Em relação à condição dos imóveis, foram catalogados 199 edifícios sem uso, 90 edificadas subutilizadas e oito não edificadas, sendo seis terrenos vazios e dois utilizados como estacionamento. O mapa de ociosidade destacou a concentração desses imóveis nas avenidas Jerônimo Monteiro e Sete de Setembro, bem como no setor correspondente à cidade alta (Vitória; FAESA, 2021).

Gráfico 5 – Percentuais de imóveis distribuídos por categorias de uso



Fonte: Vitória e FAESA (2021, p. 10).

Por fim, ainda no âmbito dos resultados do mesmo projeto, foi realizada uma reunião com representantes da AMACENTRO, que destacou a expectativa de ações para qualificar urbanamente a região e incentivar a ocupação dos imóveis, visando reverter o panorama de ociosidade. Algumas sugestões discutidas incluíram incentivos ao uso habitacional, restauração de imóveis históricos para uso cultural, mecanismos de incentivo fiscal e crédito facilitado, além da requalificação da Avenida Jerônimo Monteiro (Vitória; FAESA, 2021).

Metodologia para a Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos

A seguir, expõe-se de modo sumário uma metodologia específica empregada no município de São Paulo, intitulada *Metodologia para a Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos*. Esse método visa identificar imóveis ociosos e à obtenção de dados atualizados, tanto desses imóveis quanto dos seus proprietários. Trata-se de metodologia de referência para a proposição de estudo similar em Vitória (ES), tal como será demonstrado por esta dissertação.

Muitos municípios têm dificuldades em operacionalizar o PEUC devido à falta de capacitação de agentes administrativos e à desatualização dos cadastros imobiliários, sendo São Paulo um exemplo de experiência relevante na área.

Desde 2014 a cidade de São Paulo possui experiência na aplicação do PEUC, notificando proprietários de imóveis ociosos. A partir da metodologia desenvolvida, foi possível identificar esses imóveis, priorizando áreas estratégicas da cidade. No entanto, mesmo com avanços significativos, ainda há desafios a serem superados, como a exaustão das fontes de informação e a necessidade de uma estratégia mais eficaz para identificar imóveis ociosos na cidade.

Nesse contexto, a UNESCO, juntamente com a Prefeitura de São Paulo, lançou um edital para selecionar uma equipe técnica para esse fim. A proposta vencedora foi elaborada por pesquisadores do LabHab/FAU-USP e LEPUR/PGT- UFABC, resultando em um projeto de pesquisa e extensão universitária conduzido em parceria com a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) durante a pandemia da Covid-19, entre junho de 2020 e julho de 2021, com financiamento da UNESCO e gestão administrativa da FUSP e colaboradores (2021).

O projeto teve como base a análise da metodologia empregada pela *Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade* (CEPEUC) para a prospecção de imóveis ociosos e previu melhorias, especialmente na confirmação de dados municipais, na manipulação de fontes alternativas de dados e na sistematização dos procedimentos para a aferição da ociosidade. Estruturado em três etapas, o projeto incluiu a prospecção de imóveis ociosos por meio de dados secundários e o levantamento de campo remoto para a caracterização dos imóveis. Duas

estratégias foram desenvolvidas: uma para imóveis não edificadas ou subutilizadas e outra para imóveis não utilizados, cada uma com metodologia específica detalhada no documento final (UNESCO *et al.*, 2021).

A estratégia para identificar imóveis *não edificadas* (NE) e *subutilizadas* (SU) baseia-se principalmente no uso dos dados do *Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza* (TPCL) da Prefeitura de São Paulo. Inicialmente, os imóveis foram selecionados na área de estudo, excluindo aqueles com restrições para notificação de acordo com a legislação municipal. Em seguida, foi calculado o *coeficiente de aproveitamento* (CA) de cada imóvel, comparando-o com o CA mínimo definido pelo *Plano Diretor Estratégico* (PDE) de 2014. Os imóveis com CA superior ao mínimo foram excluídos da análise. Os imóveis restantes foram classificados como NE ou SU com base em critérios específicos (UNESCO *et al.*, 2021).

Os imóveis NE, aqueles sem nenhuma construção, foram identificados inicialmente. Em seguida, foram verificados os imóveis contíguos, de mesmo proprietário e sem construção, para serem classificados como NE. Para os imóveis SU, foram selecionados inicialmente aqueles com área de terreno superior a 500m² e, em seguida, foi comparado o CA calculado com o CA mínimo estabelecido pelo PDE. Os imóveis com CA inferior ao mínimo foram classificados como SU (UNESCO *et al.*, 2021).

Uma etapa adicional de verificação foi realizada usando dados de sensoria-mento remoto, especialmente o LiDAR. Isso permitiu o refinamento dos resultados obtidos do TPCL. No entanto, nem todos os imóveis foram verificados usando essa técnica devido à sensibilidade dos dados (UNESCO *et al.*, 2021).

Para identificar imóveis *não utilizados* (NU), mais complexos devido à falta de definições claras na legislação e de dados públicos sobre o assunto, foi desenvolvido um *Índice Multicritério de Ociosidade* (IMO). Esse índice incorpora diferentes características e dimensões dos imóveis NU, considerando diversos tipos de conhecimento e de experiências existentes (UNESCO *et al.*, 2021).

A seleção das variáveis para compor o IMO foi uma etapa crucial do processo. Foram escolhidas oito variáveis consideradas mais promissoras após a investigação e a exploração de diferentes bases de dados disponíveis e potencialmente relacionadas à ociosidade. Essa seleção foi guiada por critérios como a provável relação do dado

com o fenômeno da ociosidade, a cobertura espacial/territorial do dado, a escala do dado e o acesso/disponibilidade ao dado.

As oito variáveis escolhidas foram:

1. Abastecimento de Água (SABESP);
2. Cortiços (HabitaSAMPA);
3. Denúncias de focos de dengue em imóveis desocupados (SISCOZAedes);
4. Denúncias SP156 (SMIT);
5. Dívida ativa do IPTU (PGM);
6. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (SEADE);
7. Ausência de Lançamentos Imobiliários (EMBRAESP);
8. Taxa de Vacância (IBGE).

Essas variáveis foram submetidas à avaliação de 22 especialistas, incluindo gestores municipais e especialistas acadêmicos, que pontuaram a relevância de cada uma delas para captar a ociosidade. A média das respostas dos especialistas foi calculada para obter um peso único e consensuado para cada variável.

Posteriormente, dois cenários foram produzidos para explorar e para refinar os resultados gerados. Um cenário considerou apenas as duas variáveis mais relevantes indicadas pelos especialistas, enquanto o outro incorporou todas as oito variáveis. Ambos os cenários foram apresentados em um seminário para 36 participantes, incluindo gestores municipais, especialistas convidados e membros da equipe responsável pelo trabalho (UNESCO *et al.*, 2021).

Após uma análise dos resultados e considerando a complexidade dos imóveis não utilizados, optou-se pelo índice com as oito variáveis. Isso permitirá que um maior número de elementos e de critérios esteja à disposição da prefeitura e dos demais interessados para o desenvolvimento de políticas, execução de ações e soluções para conflitos relacionados à ociosidade (UNESCO *et al.*, 2021).

O levantamento de campo remoto para o projeto MIIPO, originalmente planejado para ser presencial, foi adaptado devido à pandemia da Covid-19. Foram utilizadas ferramentas como o *software* QGIS para o georreferenciamento, as plataformas *Google Maps* e *Google Earth* para a análise remota e a plataforma de formulários eletrônicos *JotForm* para a coleta de dados durante as vistorias remotas. O levantamento envolveu dois eixos metodológicos distintos: para imóveis não edificadas e subutilizadas, foram verificados 209 imóveis identificados previamente, enquanto os não utilizados foram prospectados durante vistorias remotas em 538 quadras. Essas adaptações permitiram a continuidade do projeto em meio aos desafios impostos pela pandemia.

A MIIPO visou identificar imóveis ociosos como não edificadas, subutilizadas e não utilizadas para a potencial aplicação do PEUC na área central de São Paulo. A metodologia incluiu duas estratégias principais: a criação do *Índice Multicritério de Ociosidade* (IMO) e o levantamento remoto de campo em 538 quadras. Isso permitiu identificar, caracterizar e classificar imóveis ociosos, validando o IMO.

O levantamento de campo remoto, fundamental para a prospecção da ociosidade imobiliária, revelou a eficácia na verificação da não edificação e da subutilização. Além disso, as informações coletadas durante o levantamento contribuíram para um referencial quantitativo e qualitativo sobre o parque construído ocioso.

Os resultados quantitativos incluíram a identificação de 1.351 imóveis não edificadas e subutilizadas e de 1.265 imóveis potencialmente não utilizados. Foram geradas 1.521 fichas de vistoria remota, compreendendo 1.556 imóveis. Também foi produzido um projeto de geoprocessamento abrangendo diversas camadas de informação, como imóveis vistoriados, notificados por CEPEUC e classes das quadras.

Apesar dos avanços na metodologia, como a criação do IMO e a adaptação para o levantamento de campo remoto, alguns limites foram identificados, com destaque para a necessidade de aprimoramento na sistematização de dados para a prospecção de imóveis não utilizados e a complexidade das dinâmicas imobiliárias na região central de São Paulo.

No contexto do centro de Vitória, a aplicação integral da metodologia MIIPO enfrenta algumas limitações significativas, principalmente devido à sua natureza multidisciplinar e à extensa colaboração envolvida, incluindo a participação ativa da

Prefeitura de São Paulo. A MIIPO foi desenvolvida especificamente para a área central do Município de São Paulo, com base em dados específicos e na participação de diversos especialistas e de instituições locais. Portanto, replicar essa metodologia em um contexto diferente exigiria adaptações substanciais.

Uma das principais características da MIIPO é o uso de variáveis específicas para identificar imóveis ociosos como não edificadas, subutilizadas e não utilizadas. Essas variáveis foram selecionadas com base na disponibilidade de dados e nas informações municipais de São Paulo, o que pode não ser diretamente aplicável ao contexto de Vitória. Além disso, a metodologia envolveu a construção e a validação de um *Índice Multicritério de Ociosidade*, que pode não refletir as condições e as características únicas do centro de Vitória.

Outro ponto a considerar é que a MIIPO foi desenvolvida com a participação de diversas partes interessadas, incluindo especialistas, universidades e a própria administração municipal de São Paulo. Essa colaboração ativa foi essencial para a criação e a validação da metodologia. No entanto, replicar esse nível de engajamento e de participação em Vitória pode ser desafiador e requereria um esforço substancial de coordenação e de colaboração entre diferentes atores locais.

Além disso, a MIIPO também envolveu a automatização de dados e a sistematização das informações coletadas, o que demandou recursos técnicos e tecnológicos específicos. Implementar esses processos em Vitória exigiria investimentos significativos em infraestrutura e em capacitação técnica.

Portanto, embora os conceitos e as variáveis utilizados na MIIPO possam servir como referência para um diagnóstico sobre imóveis ociosos no centro de Vitória, é importante reconhecer as limitações de uma aplicação direta da metodologia. Seria necessário adaptar a metodologia às condições locais, envolvendo as partes interessadas relevantes e considerando as especificidades do contexto urbano de Vitória.

Diante das limitações para aplicar integralmente a metodologia MIIPO no contexto do centro de Vitória, será necessário adotar uma abordagem adaptada. Nessa perspectiva, serão selecionadas e utilizadas variáveis que sejam mais condizentes com a realidade da cidade de Vitória e que possam fornecer *insights* relevantes sobre imóveis ociosos na região central.

Uma estratégia importante será a utilização dos dados existentes e disponibilizados pela municipalidade de Vitória. Embora esses dados possam ser menos abundantes do que os disponíveis em São Paulo, ainda podem oferecer informações valiosas para identificar imóveis ociosos. É importante ressaltar que, mesmo que os dados sejam limitados, sua análise cuidadosa pode fornecer *insights* úteis para orientar políticas e intervenções urbanas.

Além disso, será necessário considerar outras fontes de dados disponíveis, como registros imobiliários, dados de cadastro urbano, informações sobre uso do solo e dados socioeconômicos. Essas informações podem ser complementares aos dados fornecidos pela municipalidade e ajudar a criar uma imagem mais completa da situação dos imóveis no centro de Vitória.

No entanto, é importante reconhecer que a disponibilidade de dados em Vitória pode ser um desafio, especialmente quando comparada a grandes centros urbanos como São Paulo. Portanto, será crucial trabalhar em estreita colaboração com as autoridades municipais, instituições locais e outras partes interessadas para acessar e utilizar os dados existentes da maneira mais eficaz possível.

Em suma, embora a metodologia MIPO não possa ser aplicada diretamente no contexto de Vitória, ainda é possível realizar um diagnóstico sobre imóveis ociosos no centro da cidade. Isso será feito adaptando a metodologia, selecionando variáveis adequadas à realidade local e utilizando os dados disponíveis da municipalidade e de outras fontes pertinentes. Essa abordagem permitirá uma compreensão mais completa da situação dos imóveis ociosos e poderá orientar a formulação de políticas e de ações para lidar com esse desafio urbano.

Além da utilização dos dados disponíveis fornecidos pela municipalidade de Vitória e de outras fontes pertinentes, será fundamental considerar levantamentos anteriores que possam fornecer informações relevantes sobre imóveis ociosos no centro da cidade. Nesse sentido, o último levantamento realizado pela FAESA e pela PMV, anteriormente apresentado, será uma fonte valiosa de dados e de *insights* sobre a situação dos imóveis na região.

O recorte espacial para o exame será baseado na divisão de setores proposta pelo diagnóstico anterior, fornecendo uma estrutura sólida para a avaliação da ociosidade imobiliária. Essa abordagem permitirá uma análise mais detalhada e

granular da situação em diferentes áreas do centro de Vitória, possibilitando a identificação de padrões e de tendências específicas.

Além disso, para organizar e para sistematizar as informações coletadas, serão elaboradas fichas catalográficas adaptadas, que incorporarão as variáveis relevantes da MIPO. Essas fichas serão projetadas para capturar uma ampla gama de dados sobre os imóveis, incluindo informações sobre a sua condição de uso, estado de conservação, características físicas e outros aspectos relevantes para a avaliação da ociosidade.

Com base na abordagem proposta, foi conduzido um diagnóstico específico no Setor B, utilizando a divisão de setores previamente estabelecida pelo levantamento da FAESA e da PMV. O presente diagnóstico tem como objetivo principal atualizar as informações existentes sobre a condição dos imóveis na região central de Vitória especificamente no Setor B.

A análise busca não apenas verificar a presença de imóveis ociosos, mas também compreender as mudanças quantitativas e qualitativas ao longo do tempo. Isso permitirá uma avaliação mais abrangente da dinâmica imobiliária da área, identificando padrões de ociosidade que podem ter se desenvolvido ou evoluído ao longo dos anos.

O foco na atualização do levantamento existente é crucial para entender como as condições dos imóveis podem ter se modificado desde o último diagnóstico. Mudanças nas características físicas, no uso do solo e em outros fatores podem influenciar significativamente a dinâmica da ociosidade imobiliária.

Ao analisar o Setor B de acordo com a metodologia estabelecida, será possível obter um panorama mais preciso e atualizado da situação dos imóveis ociosos na região central de Vitória. Essas informações serão essenciais para orientar ações futuras, políticas urbanas e intervenções estratégicas visando à revitalização e ao desenvolvimento sustentável dessa área específica.

Diagnóstico dos imóveis ociosos no Centro de Vitória

A pesquisa em questão tem como objetivo principal a atualização do levantamento de imóveis ociosos, com base em um estudo prévio conduzido pela FAESA em parceria com a Prefeitura Municipal de Vitória no ano de 2021. Esse levantamento visa analisar os resultados obtidos após um intervalo de três anos, levando em consideração o período marcado pela pandemia da Covid-19.

Mapa 9 – Mapa do Objeto de Estudo



Fonte: Elaboração própria, (2024).

A pandemia da Covid-19 teve um impacto profundo em diversas esferas da sociedade e a questão habitacional não ficou imune a essas mudanças. A imposição de medidas de distanciamento social, as restrições de trabalho e a incerteza econômica resultaram em consequências significativas no mercado imobiliário. Muitas empresas foram forçadas a fechar as suas portas, levando à desocupação de imóveis comerciais, enquanto algumas pessoas enfrentaram dificuldades financeiras, resultando na desocupação de imóveis residenciais.

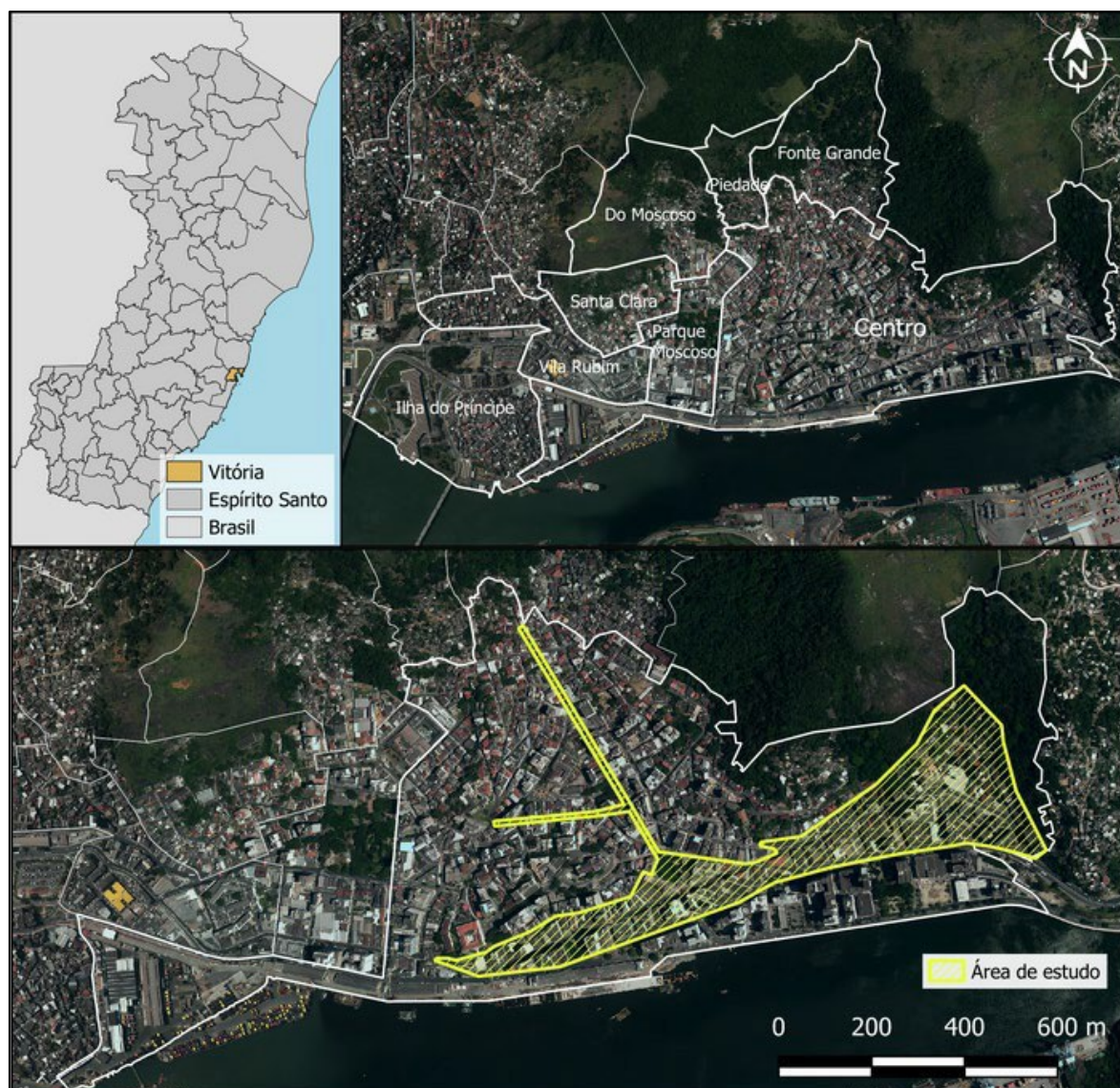
Nesse contexto, torna-se crucial compreender como a situação dos imóveis ociosos evoluiu desde o último levantamento. A análise dos dados atualizados pode fornecer *insights* valiosos sobre as mudanças no mercado imobiliário e as necessidades habitacionais da população, especialmente em face do déficit habitacional existente.

O déficit habitacional é uma questão premente em muitas regiões e a pandemia pode ter agravado essa situação. O aumento do desemprego e a redução da renda familiar podem ter levado a um aumento na demanda por moradias acessíveis. Ao mesmo tempo, a crise econômica pode ter desencadeado um aumento no número de imóveis ociosos devido a dificuldades financeiras dos proprietários ou à redução da atividade econômica.

Portanto, esta pesquisa busca não apenas atualizar os números de imóveis ociosos, mas também entender como a pandemia afetou a dinâmica do mercado imobiliário e a questão habitacional. Ao relacionar os dados coletados com o déficit habitacional existente, podemos identificar áreas de necessidade e de oportunidades para políticas públicas e para iniciativas privadas que visem mitigar essa disparidade e promover o acesso adequado à moradia para todos os cidadãos.

O Setor A do recorte espacial do diagnóstico realizado pela FAESA e pela PMV em 2021 corresponde ao trecho do bairro cortado pela Avenida Jerônimo Monteiro, polarizado pela Avenida Princesa Isabel e Avenida Marechal Mascarenhas de Moraes (Beira Mar). Observa-se já nos primeiros levantamentos apresentados uma grande quantidade de imóveis vazios e subutilizados. Para além da Avenida Jerônimo Monteiro, foi apontada a Rua Sete de Setembro como uma rua com alto teor de imóveis vazios. De acordo com Bomfim (2004), as taxas de vacância admissíveis variam entre 5% e 7% do total de imóveis da área.

A partir da análise inicial do levantamento empreendido em 2021, foram realizadas três visitas a campo na região de estudo apresentada abaixo (Mapa 10).

Mapa 10 – Aproximação e área de estudo da pesquisa

Fonte: Elaboração própria, 2024.

A metodologia proposta para esta pesquisa envolveu um levantamento de campo abrangente. Inicialmente, foram verificadas a localização e a acessibilidade dos imóveis, com definição prévia do trajeto a ser seguido. Além disso, preparou-se o material de apoio, que incluiu um mapa identificando os lotes a serem inspecionados conforme a escala espacial definida, um roteiro detalhado do trajeto a ser percorrido a pé e uma lista dos endereços e dos nomes dos imóveis, quando aplicável. Também foi incluída a última imagem do levantamento fotográfico realizado em 2021.

Para facilitar o registro das informações, foi elaborada uma planilha que contempla um imóvel por linha e inclui os seguintes dados: setor, código do lote,

endereço completo, *status* de aprovação do projeto na prefeitura, número de inscrição imobiliária, área construída, proprietário e interesse de preservação do imóvel. O levantamento de campo abordou os aspectos físicos da edificação, tais como desgaste físico, acúmulo de entulho, presença de lixo e altura da grama no terreno, além de incluir entrevistas com vizinhos do imóvel. Essa abordagem multifacetada pretendeu obter uma visão abrangente da situação de cada propriedade e auxiliar na análise dos dados coletados.

É importante mencionar que, durante o processo de pesquisa, foram solicitadas informações adicionais conforme a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 (Brasil, 2021b). Essas informações incluíam valores relacionados à dívida ativa dos imóveis em questão e denúncias de focos de dengue, abrangendo o período de 2001 a 2023, que marca a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

Entretanto, a primeira solicitação resultou apenas na obtenção de quantitativos de dívida ativa do bairro Centro, sem detalhamento por imóveis ou por proprietários, alegando-se que tais informações são consideradas sigilosas e pessoais. Portanto, esses dados fornecidos não foram úteis para os propósitos desta pesquisa.

O segundo pedido foi atendido pelo Setor de Controle de Vetores de Arbovirose da Prefeitura Municipal, que forneceu dados sobre os 156 registros relacionados à dengue no bairro Centro. No entanto, os dados enviados para a compreensão e a análise da ociosidade dos imóveis com base nessa informação não foram satisfatórios.

Uma outra solicitação, mais específica, foi feita por meio do Setor de Controle de Vetores de Arbovirose da PMV para a ETSUS (Escola Técnica e Formação Profissional de Saúde de Vitória)³¹. Essa solicitação envolve as amostras de focos de dengue recolhidas por imóvel, após o levantamento e a catalogação dos imóveis. No

³¹ A Escola Técnica e Formação Profissional de Saúde de Vitória Professora Ângela Maria Campos da Silva (ETSUS-Vitória) foi criada em 2010 pela Secretaria Municipal de Saúde de Vitória. Seu objetivo é aprimorar a qualificação dos profissionais de saúde e fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS). Aprovada pelo Conselho Estadual de Educação, a escola atua como um espaço para a Educação Permanente em Saúde (EPS), colaborando com os governos municipal, estadual e federal, serviços de saúde e controle social. A ETSUS-Vitória faz parte da Rede de Escolas Técnicas do SUS (RET-SUS) e está envolvida em fóruns de decisão a nível estadual e municipal. Seus valores incluem democracia, cidadania, inclusão e qualidade. A escola oferece cursos formais e não formais na área da saúde, promove eventos e outras iniciativas de Educação em Saúde, buscando sempre integrar conhecimentos de forma significativa e crítica.

entanto, até o momento desta pesquisa, a solicitação ainda não foi atendida.

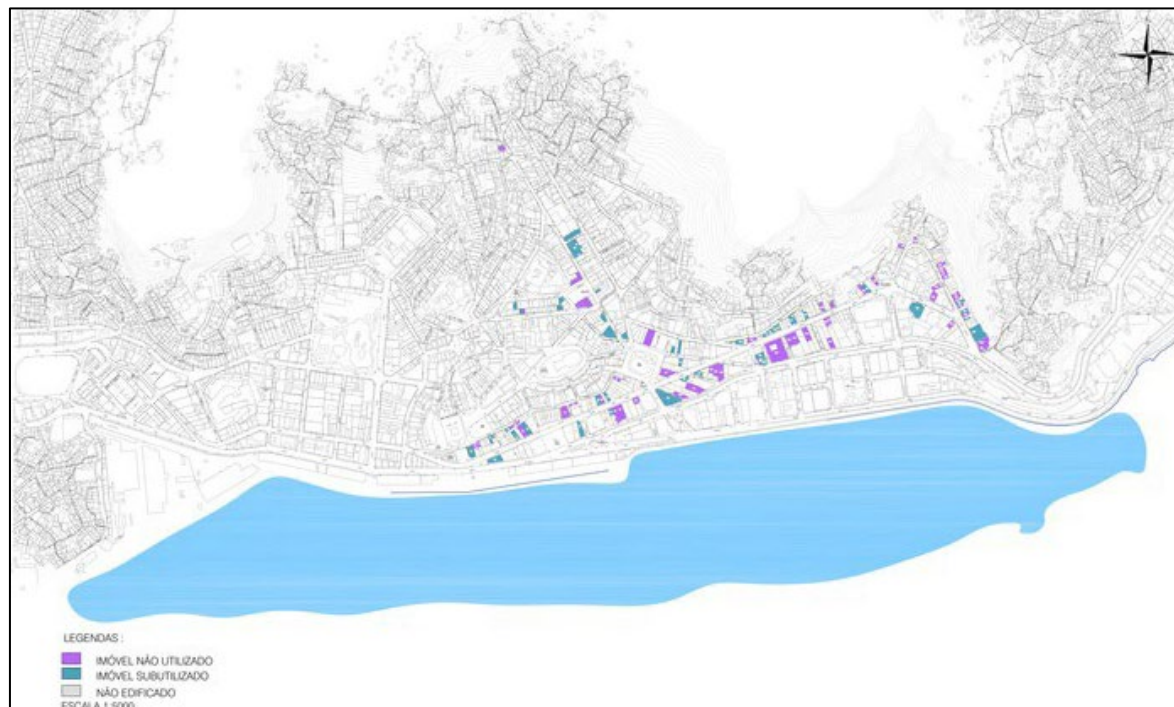
Também foi investigada a viabilidade de acesso aos números relacionados aos desligamentos ou cortes de água e de energia desses imóveis. No entanto, após uma reunião com a subsecretária da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade e Habitação (SEDEC), ficou esclarecido que essas informações são consideradas sigilosas. Elas não foram disponibilizadas nem mesmo para o levantamento solicitado pela própria prefeitura quando realizado em 2021.

A dificuldade de acesso às informações sobre imóveis ociosos no Centro de Vitória representa um obstáculo significativo para o processo de levantamento e para a análise dessas propriedades. A falta de transparência e de disponibilidade de dados pertinentes dificulta a identificação precisa desses imóveis e a compreensão da extensão do problema habitacional na região.

Nesse contexto, o papel da prefeitura é crucial para agilizar e para auxiliar na obtenção desses dados para fins de pesquisa e de levantamento. Implementar políticas de transparência e disponibilizar um cadastro oficial de imóveis ociosos, semelhante ao *Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza* em São Paulo, seria fundamental para fornecer informações completas e atualizadas sobre a situação dos imóveis na cidade. Ao disponibilizar esses dados de forma acessível e transparente, a prefeitura pode facilitar o trabalho de pesquisadores, planejadores urbanos e outros interessados em abordar o desafio da ociosidade imobiliária e promover o uso eficiente do espaço urbano para atender às necessidades habitacionais da população.

A visita de campo foi realizada com o objetivo específico de atualizar a situação dos imóveis ociosos no Setor B, abrangendo as ruas Sete e Gama Rosa. Durante essa incursão, foram minuciosamente registrados os detalhes físicos das edificações, considerando elementos como desgaste estrutural, presença de entulho e condições gerais de conservação. Além disso, foram coletadas informações sobre o entorno, incluindo a altura da grama nos terrenos e quaisquer indícios visíveis de abandono. Entrevistas com vizinhos dos imóveis proporcionaram *insights* adicionais, permitindo uma compreensão mais abrangente do contexto local. Essa abordagem direcionada e abrangente visa fornecer uma atualização precisa sobre o estado dos imóveis ociosos nesse setor específico, fundamentando-se em observações detalhadas e interações com a comunidade local. No mapa abaixo é possível visualizar graficamente os imóveis ociosos levantados na área de pesquisa com base no levantamento de 2021.

Mapa 11 – Levantamento realizado em 2021 pela Prefeitura Municipal de Vitória em parceria com a FAESA



Fonte: Vitória e FAESA (2021, adaptado).

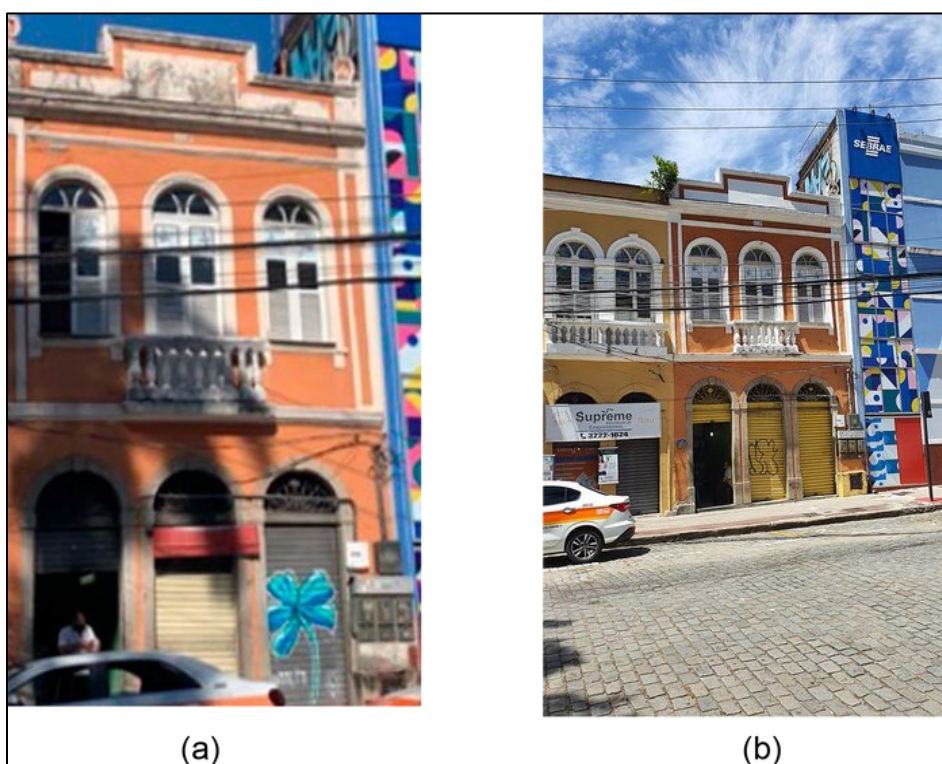
Dos 102 imóveis em estado de ociosidade identificados no Setor B que inclui a Avenida Jerônimo Monteiro, a Rua Sete de Setembro e a Rua Gama Rosa, apenas sete tiveram conversão de uso, representando cerca de 6,86% do total de imóveis levantados. Entre os imóveis que passaram por essa conversão, destaca-se o conhecido Mercado da Capixaba, que atualmente está em processo de revitalização (Figura 15). Esses dados evidenciam a baixa taxa de aproveitamento dessas propriedades ociosas e ressaltam a importância de iniciativas como a revitalização de espaços urbanos para promover o uso eficiente do espaço e para contribuir com o desenvolvimento da comunidade local.

Figura 15 – Mercado da Capixaba em processo de revitalização



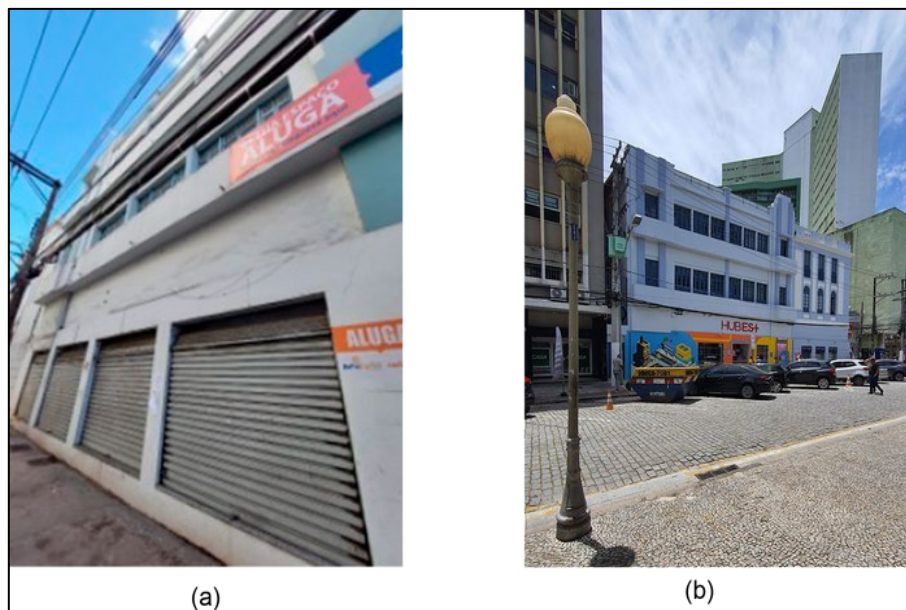
Fonte: elaboração própria.

Figura 16 – Imóvel B61 voltou a ter função social: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024



Fonte: Vitória e FAESA (2021, adaptado).

Figura 17 – Imóvel B89 voltou a ter função social: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024



Fonte: Vitória e FAESA (2021, adaptado).

Figura 18 – Imóvel B125 voltou a ter função social: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) Fotografia registrada em 2024



Fonte: Vitória e FAESA (2021, adaptado).

Figura 19 – Imóvel B223 voltou a ter função social: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024



Fonte: Vitória e FAESA (2021, adaptado).

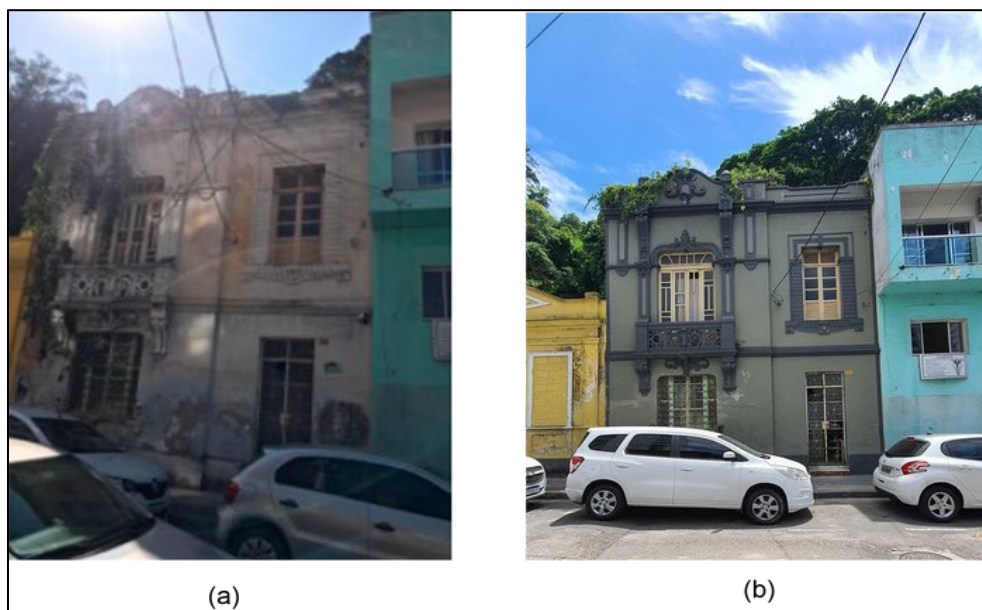
Figura 20 – Imóvel B228 voltou a ter função social: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024



Fonte: Vitória e FAESA (2021, adaptado).

Figura 21 – Imóvel B229 voltou a ter função social: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia

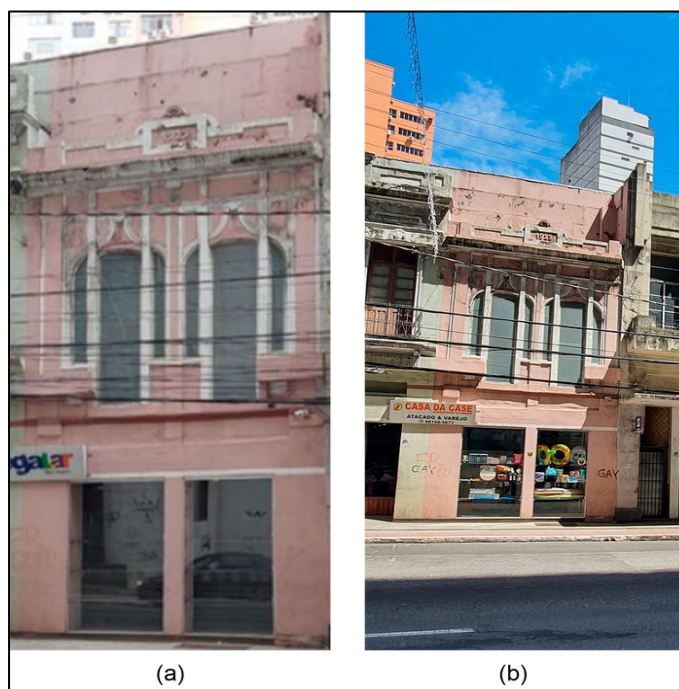
registrada em 2024



Fonte: Vitória e FAESA (2021, adaptado).

Além disso, 3 imóveis tiveram conversão de uso para subutilizado/sem uso e vice-versa.

Figura 22 – Imóvel B25 teve conversão de uso de *não utilizado* para *subutilizado*: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024



Fonte: Vitória e FAESA (2021, adaptado).

Figura 23 – Imóvel B49 teve conversão de uso de *não utilizado* para *subutilizado*: (a) fotografia registrada em 2021 e (b) fotografia registrada em 2024



Fonte: Vitória e FAESA (2021, adaptado).

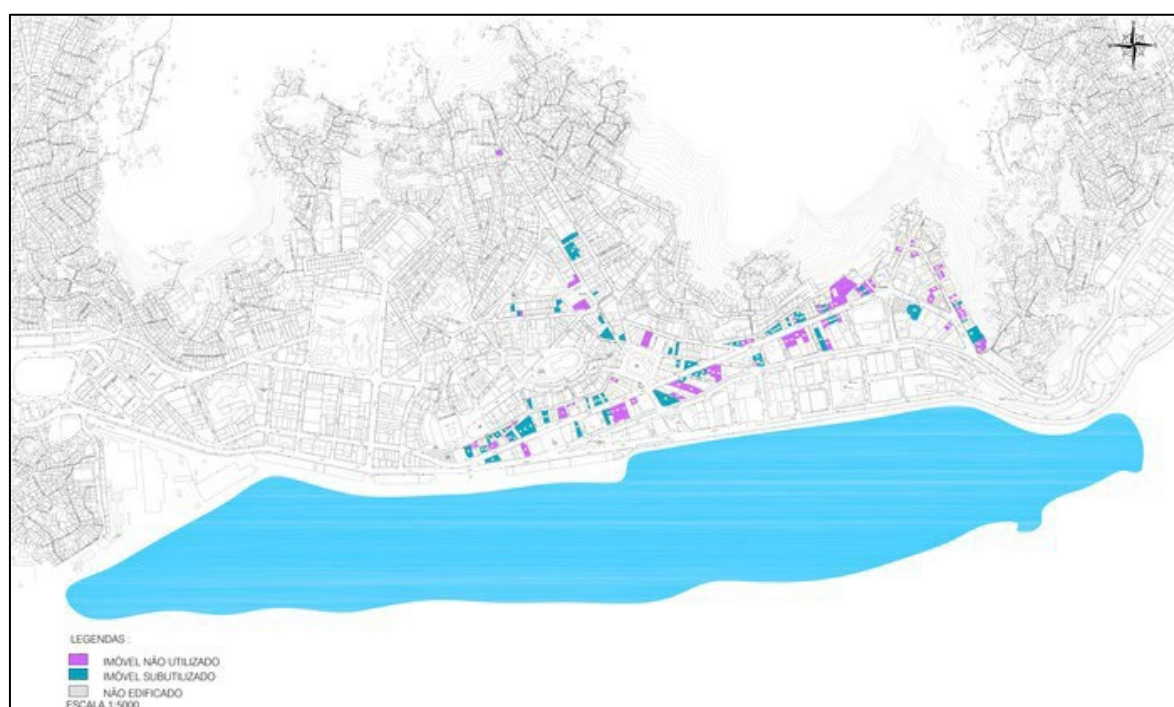
Figura 24 – Imóvel B220 teve conversão de uso de Não Utilizado para Subutilizado; (a) Fotografia tirada em 2021. (b) Fotografia tirada em 2024



Fonte: Vitória e FAESA (2021, adaptado).

Além disso, foi constatado um acréscimo de 34 imóveis subutilizados ou não utilizados, totalizando 130 imóveis atualizados em estado de ociosidade no setor analisado. Isso representa um aumento de 27% no total de imóveis ociosos na área analisada comparado com o levantamento realizado em 2021. Essa constatação reflete uma preocupante tendência de aumento da ociosidade imobiliária na região, evidenciando a necessidade urgente de medidas para a revitalização e a reutilização dessas propriedades a fim de promover o desenvolvimento sustentável do espaço urbano.

Mapa 12 – Levantamento atualizado no ano de 2024, referente ao Setor B



Fonte: elaboração própria.

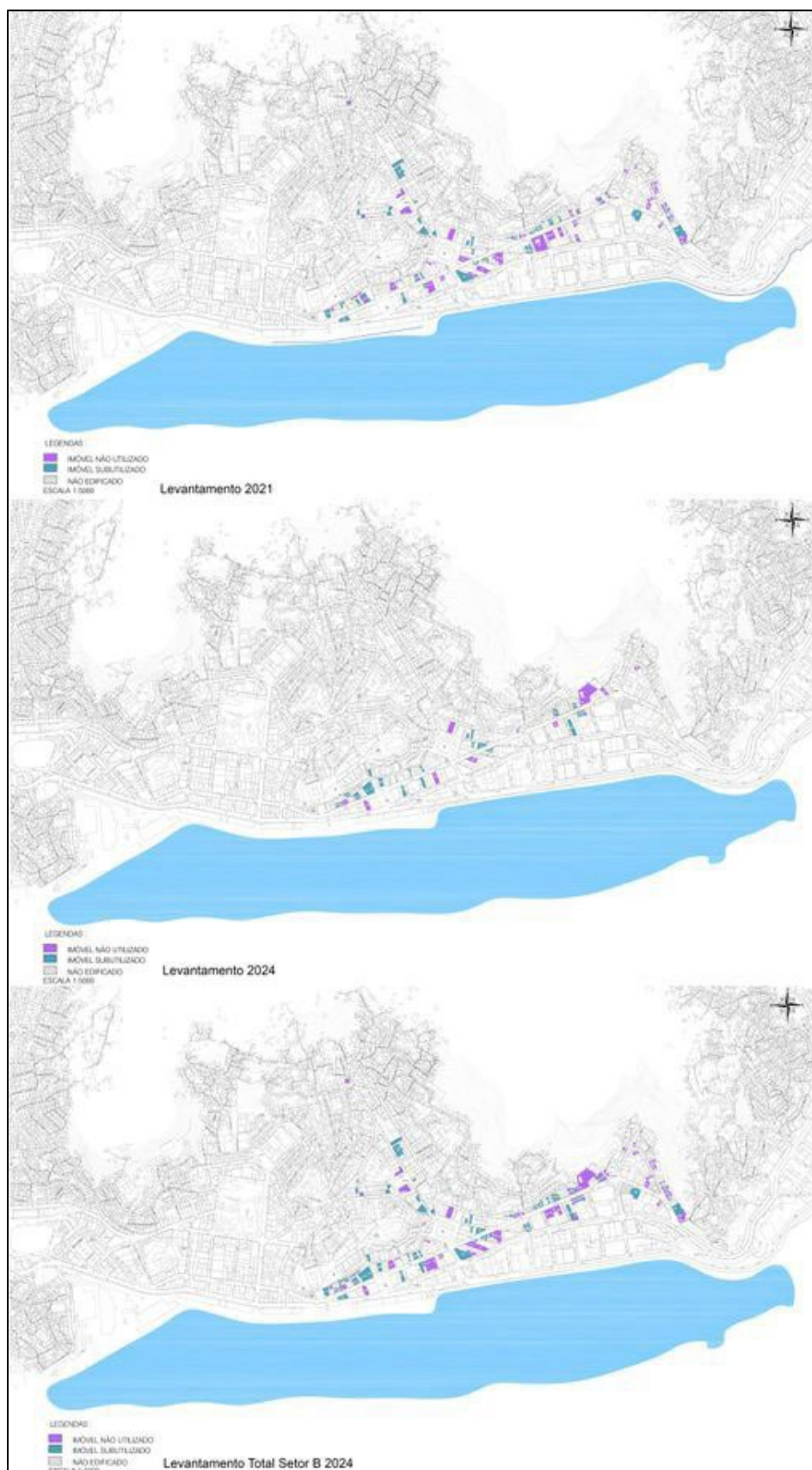
No Mapa 12, há uma análise comparativa com base no levantamento anterior, que revela o aumento no número de imóveis ociosos ao longo da Avenida Jerônimo Monteiro. Esse crescimento indica um estado de ociosidade mais acentuado nessa região específica. Além disso, há um aumento notável no número de imóveis sem uso na Rua Barão de Monjardim, conforme indicado no Mapa 13 a seguir. Essas tendências ressaltam a necessidade urgente de intervenções para reverter o estado de abandono dessas áreas e para revitalizar o espaço urbano, visando promover o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida na região.

Mapa 13 – Comparação entre os anos de 2021 e de 2024 na Rua Barão de Monjardim



Fonte: elaboração própria.

Com base nos registros fotográficos, é evidente não apenas quantitativa, mas qualitativamente, a deterioração das fachadas dos imóveis ao longo do tempo. Desde os primeiros levantamentos, muitos dos imóveis permanecem visivelmente ociosos, com alguns apresentando um aspecto ainda mais degradado. Essas imagens documentam a contínua negligência dessas propriedades e destacam a urgência de medidas para revitalizar e reutilizar esses espaços abandonados, a fim de preservar o patrimônio urbano e promover uma transformação positiva na comunidade local.

Mapa 14 – Comparação entre os levantamentos de 2021 e de 2024

Fonte: elaboração própria.

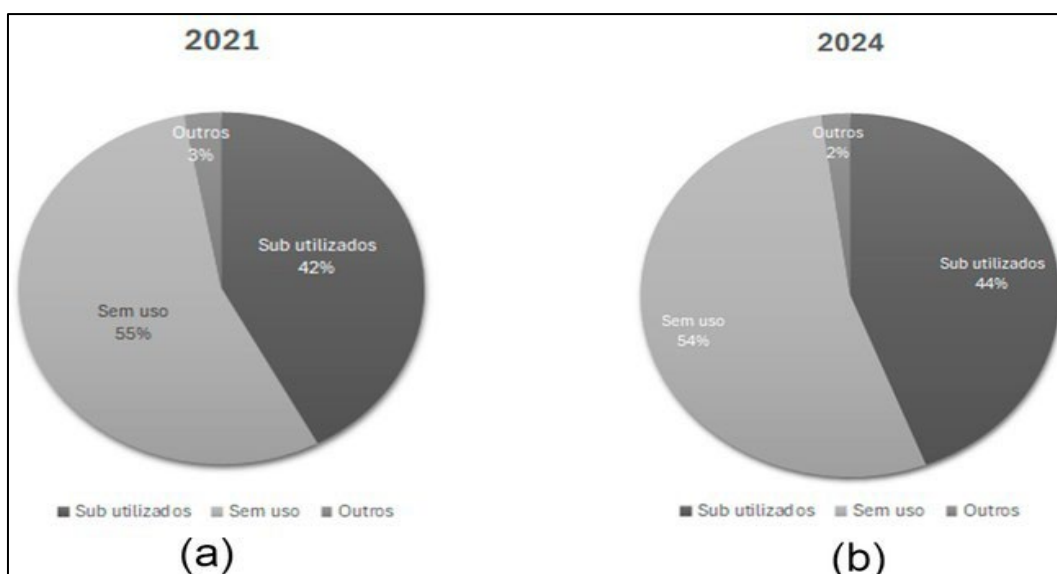
Diante desse cenário, faz-se necessária uma importante análise quanto à permanência de imóveis sem uso em todos os levantamentos constados nesta pesquisa, inclusive na atualização do diagnóstico, tais como: o Edifício Getúlio Vargas (antigo IAPI), o Edifício São José Lourenço Costa Aragão, o Edifício Ada, o Edifício Julho, entre outros imóveis de porte menor.

Figura 25 – Imóvel na Avenida Jerônimo com alto grau de degradação



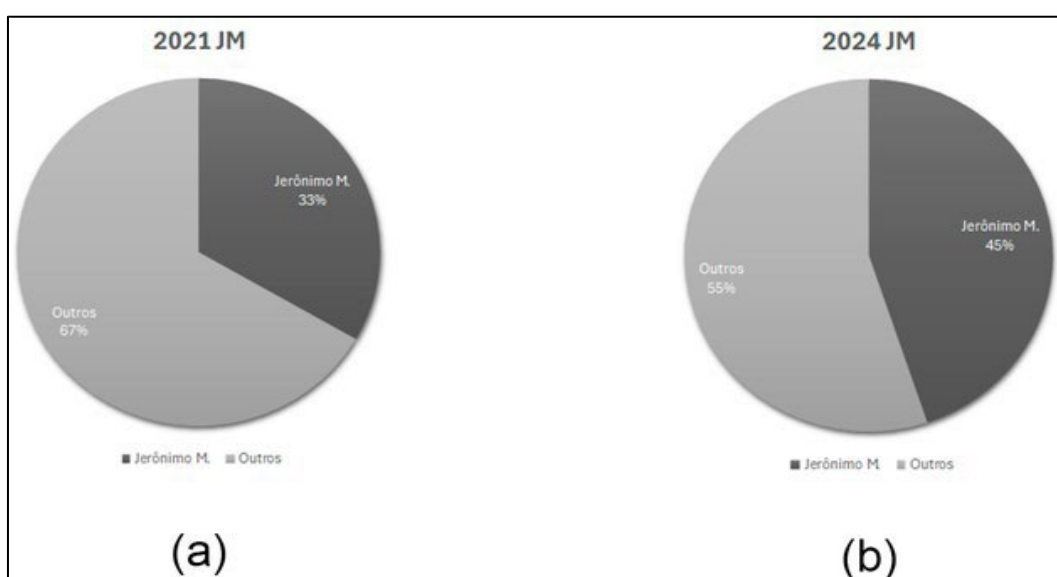
Fonte: elaboração própria.

A análise dos Gráficos 6 (a) e (b) a seguir revela uma comparação da distribuição de imóveis sem uso, subutilizados e outros. Observa-se um aumento no percentual de imóveis subutilizados no ano de 2021 no Setor B, que passou de 42% para 44% em 2024. Por outro lado, os imóveis classificados como sem uso tiveram uma leve diminuição, de 55% para 54%, enquanto os imóveis classificados como outros reduziram de 3% para 2%.

Gráfico 6 – Distribuição de imóveis sem uso, subutilizados e outros

Fonte: elaboração própria.

Adicionalmente, os Gráficos 7 (a) e (b) oferecem uma análise comparativa do aumento de imóveis subutilizados, sem uso e outros na Avenida Jerônimo Monteiro. Destaca-se um crescimento significativo no percentual de imóveis ociosos ao longo de três anos, com um aumento de 12% (de 33% para 45%) em relação a outras vias dentro do Setor B.

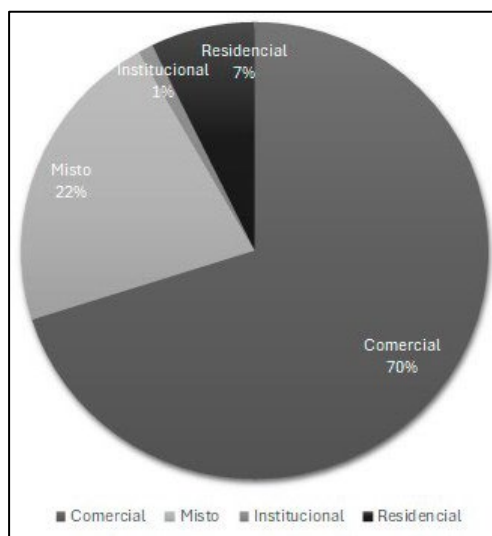
Gráfico 7 – Número de imóveis subutilizados, sem uso e outros na Av. Jerônimo Monteiro

Fonte: elaboração própria.

Esses dados refletem as consequências adversas da pandemia da Covid-19, especialmente no que diz respeito à ociosidade. Considerando a Avenida Jerônimo Monteiro como uma referência em comércio popular, os gráficos e a pesquisa de campo evidenciam que muitos estabelecimentos que estavam em funcionamento em 2021 não resistiram às dificuldades financeiras impostas pela pandemia e tiveram que encerrar as suas atividades.

O Gráfico 8 reforça as conclusões dos gráficos anteriores, revelando que 70% dos imóveis ociosos são destinados ao uso comercial, seguidos por 22% de imóveis de uso misto, 7% para uso residencial e 1% para uso institucional. Essa distribuição ressalta a predominância do impacto da inatividade nos estabelecimentos comerciais, evidenciando ainda mais os desafios enfrentados pelo setor durante o período da pandemia.

Gráfico 8 – Tipos de usos dos imóveis ociosos no Centro de Vitória



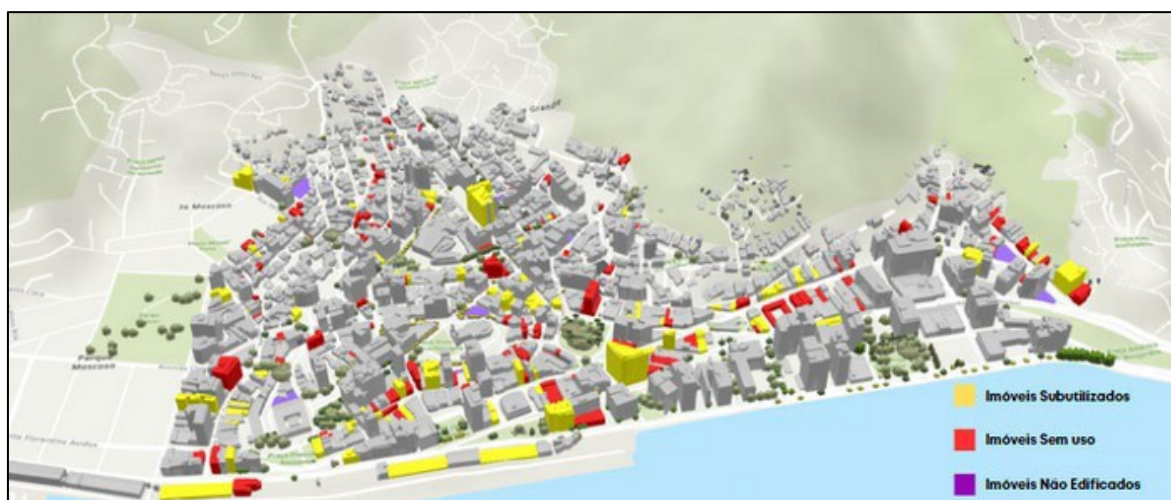
Fonte: elaboração própria.

Por fim, a partir do levantamento realizado pela Prefeitura Municipal de Vitória em parceria com a FAESA em 2021, foi disponibilizado um mapa interativo 3D no *site GeoWeb Vitória*³². Nesse mapa, os imóveis ociosos foram diferenciados por cores,

³² O *GeoWeb* é uma plataforma dedicada à disponibilização de dados GIS para consulta e visualização, oferecendo mapas interativos e opções de *download* de conteúdos específicos de Vitória. Seu principal propósito é simplificar o acesso a informações georreferenciadas, tornando mais fácil para os usuários encontrarem a localização de uma variedade de equipamentos e de pontos de interesse

representando seus diferentes graus de ociosidade. Adicionalmente, uma variedade de informações sobre esses imóveis está disponível, incluindo inscrição imobiliária, área construída, propriedade (particular ou pública), *status* de preservação, entre outras relevantes características. Essa abordagem proporciona uma visão abrangente e um pouco mais detalhada dos imóveis ociosos, enriquecendo a compreensão sobre cada propriedade no contexto urbano.

Mapa 15 – Mapa Interativo 3D Geoweb Vitória



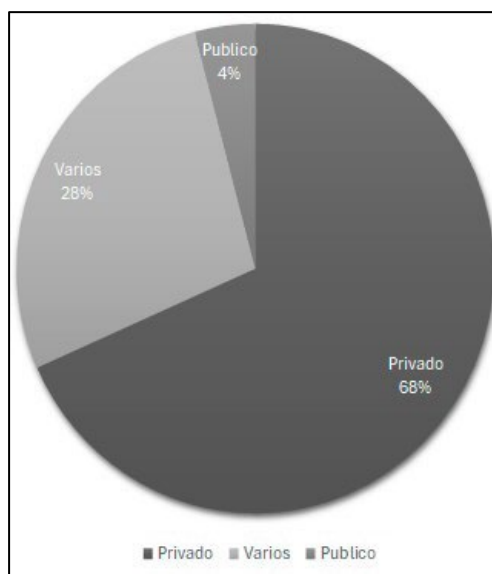
Fonte: Vitória (2022, *n.p.*).

Com base na análise da área construída disponibilizada pelo mapa Interativo 3D, foi possível calcular a área construída ociosa dos 102 imóveis inicialmente levantados no estudo conjunto da PMV e FAESA. O total encontrado foi de aproximadamente 114.922m² de área construída ociosa. Esse dado quantitativo fornece uma perspectiva concreta do desperdício de espaço urbano e destaca a importância de medidas para a reutilização e a revitalização desses imóveis.

É importante ressaltar que os imóveis ociosos levantados recentemente nesta dissertação não foram incluídos no cálculo dos dados apresentados, uma vez que não estão inseridos no mapa interativo. Isso destaca a necessidade de considerar futuramente a inclusão desses imóveis na plataforma, visando garantir um incremento e atualização constante. A contínua atualização e expansão da plataforma são essenciais para garantir a precisão e a relevância das informações disponibilizadas,

possibilitando uma análise abrangente e atualizada da situação dos imóveis ociosos na área estudada. Essa consideração reforça o compromisso com a melhoria contínua da plataforma e com a obtenção de dados cada vez mais completos e representativos. A análise detalhada da propriedade dos imóveis ociosos oferece *insights* significativos sobre a dinâmica urbana e os desafios enfrentados na gestão e na revitalização dessas áreas. Vamos explorar mais a fundo cada categoria:

Gráfico 9 – Propriedade do imóvel



Fonte: elaboração própria.

Imóveis Privados (68%): a predominância de imóveis privados como ociosos sugere que muitas vezes são questões comerciais ou de propriedade individual que levam à inatividade desses espaços. Pode haver uma variedade de razões por trás disso, como problemas financeiros, disputas legais, falta de incentivos para investimento ou estratégias especulativas de propriedade. Nesses casos, a intervenção pode exigir abordagens que incentivem a utilização produtiva desses imóveis, como incentivos fiscais, parcerias público-privadas ou políticas de regeneração urbana.

Imóveis de Vários Proprietários (28%): a presença significativa de imóveis com múltiplos proprietários pode complicar os esforços de intervenção, uma vez que diferentes interesses e objetivos precisam ser considerados. Questões como coordenação entre proprietários, tomada de decisões compartilhadas e financiamento

podem surgir como desafios importantes a serem enfrentados. Estratégias de engajamento comunitário e de mediação podem ser necessárias para facilitar a cooperação entre os proprietários e para promover a revitalização dessas áreas.

A presença significativa de imóveis com múltiplos proprietários também pode ser influenciada por questões relacionadas ao inventário, à herança e aos espólios. Muitas vezes, quando um imóvel é deixado como parte de um espólio após o falecimento de um proprietário, a propriedade pode ser compartilhada entre herdeiros, resultando em uma situação em que vários proprietários têm interesses no mesmo imóvel. Essa divisão de propriedade pode complicar os esforços de gestão e a reativação dos imóveis ociosos, já que diferentes herdeiros podem ter objetivos e prioridades divergentes. A resolução dessas questões muitas vezes requer procedimentos legais complexos e pode ser atrasada por disputas entre os herdeiros ou por dificuldades na identificação e na comunicação com as partes. Portanto, ao abordar imóveis com múltiplos proprietários, é importante considerar não apenas questões de coordenação e de financiamento, mas também questões legais relacionadas ao inventário, à herança e aos espólios, a fim de facilitar uma abordagem abrangente e eficaz para revitalizar essas propriedades.

Imóveis Públicos (4%): embora representem uma parcela menor, os imóveis públicos ociosos também são uma preocupação significativa, especialmente porque muitas vezes são recursos valiosos que poderiam ser utilizados para atender às necessidades da comunidade. A inatividade desses imóveis pode ser atribuída a questões burocráticas, à falta de recursos para a manutenção ou aos planos de desenvolvimento urbano inadequados. Aqui, é fundamental que as autoridades locais adotem medidas eficazes para reativar esses espaços, seja por meio de programas de reabilitação, de parcerias com o setor privado ou de projetos de desenvolvimento comunitário.

Em resumo, a compreensão da propriedade dos imóveis ociosos é crucial para o desenvolvimento de políticas e para intervenções eficazes que visem reativar esses espaços e revitalizar as áreas urbanas. Por meio de abordagens colaborativas e inovadoras, é possível transformar imóveis inativos em ativos valiosos que contribuam para o crescimento sustentável e o bem-estar da comunidade.

Os piores estados de conservação foram identificados nas edificações não

utilizadas, o que confirma a noção de que a falta de atividade e de manutenção contribui diretamente para a deterioração do patrimônio, levando à degradação e ao abandono da área. Esse processo, por sua vez, resulta na desvalorização dos imóveis e da região como um todo (Minock, 2007).

Embora seja arriscado afirmar que as áreas centrais históricas brasileiras tenham sido completamente esvaziadas, é possível observar uma correlação entre esse processo de degradação patrimonial, de subutilização e de abandono e a perda de vitalidade, especialmente durante a noite. Isso pode ser atribuído à mudança de uso dos imóveis, visto que durante o dia a atividade comercial ainda é intensa.

5 CONCLUSÃO

Ao concluir esta dissertação, é essencial lembrar a questão fulcral que a norteou: por que, apesar da clara disponibilidade de imóveis desocupados, não se prioriza a construção de habitação de interesse social (HIS) nas áreas centrais? A partir dessa indagação, o objetivo deste estudo foi investigar os potenciais benefícios da introdução de HIS nesses espaços, com base em uma análise histórica da produção habitacional, tanto em nível nacional quanto no contexto específico da Área Central de Vitória (ES). A pesquisa concentrou-se na argumentação de que a suposta relação entre o déficit habitacional e a escassez de terras não se sustenta, como evidenciado pelos dados apresentados ao longo deste trabalho. Os dados utilizados consistiram em informações secundárias sobre políticas habitacionais e o esvaziamento das áreas centrais, tanto em nível nacional quanto no cenário específico da Área Central de Vitória (ES).

Diante da variedade de espaços atualmente encontrados na cidade que podem ser considerados vazios urbanos, surgem recomendações divergentes sobre como preencher/utilizar esses espaços para reintegrá-los à dinâmica urbana. Nas áreas centrais e históricas, esses vazios muitas vezes coincidem com imóveis de valor patrimonial abandonados e em estado de estagnação. Rossi (2001) argumenta que a preservação dos monumentos históricos decorre de seu valor constitutivo, história, arte, identidade e memória, mas reconhece que há uma distinção entre a preservação histórica como testemunho do passado e a preservação como fenômeno patológico, isolado do progresso técnico e social.

Portanto, os vazios representam esses elementos patológicos que persistem na cidade contemporânea sem acompanhar o desenvolvimento urbano. No entanto, como observado, eles possuem um caráter de potencialidade. De acordo com Solà-Morales (1996), os vazios, apesar de romperem o tecido urbano, são áreas disponíveis, carregadas de expectativas e de memória urbana, com potencial para o futuro.

A atual política urbana nacional considera os vazios como parte da estrutura da cidade a ser enfrentada e utilizada, especialmente aqueles localizados em áreas consolidadas e centrais, pois podem servir como base para políticas de habitação de interesse social. Clichevsky (2000) também destaca como um objetivo alcançável o

uso dos vazios urbanos, preferencialmente para a habitação, a fim de atender a diferentes segmentos socioeconômicos urbanos, contribuindo para políticas de equidade urbana e impedindo a especulação imobiliária nessas áreas. No entanto, esse argumento enfrenta algumas objeções, como a falta de vazios adequados para abrigar camadas de baixa renda, limitações na infraestrutura para densificação e intensa especulação imobiliária nessas áreas. A ocupação periférica baseada nessas objeções, segundo Abramo (2007), segue apenas as lógicas do mercado e do Estado.

O estoque de imóveis subutilizados e de áreas vazias nas áreas centrais desafia a crescente demanda por habitação nas cidades brasileiras e, especialmente, a política de ocupação das zonas periféricas, onde há conflito entre baixa densidade, alto custo de infraestrutura e falta de serviços, em contraste com os centros históricos, que possuem grande potencial, mas são subutilizados.

A discussão sobre o tema foi enriquecida pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (EC). A partir do EC, foram estabelecidos instrumentos legais para promover a implantação de habitação nas áreas centrais, buscando mecanismos para a alienação de terrenos e de imóveis desocupados e subutilizados para programas de regularização fundiária e de habitação de interesse social com o objetivo de promover a função social da propriedade. Foram também desenvolvidas linhas de financiamento e de investimento para viabilizar obras e reformas, como parte do *Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais* na esfera federal. Além disso, fortaleceu os instrumentos de reconhecimento dos direitos de posse das populações de baixa renda, eliminando barreiras jurídicas e facilitando a entrega de títulos e a alienação de imóveis ociosos.

No entanto, salvo algumas exceções, as políticas públicas direcionadas para o uso habitacional e/ou misto ainda são incipientes, pois as revitalizações continuam a ter como bases as estratégias que marcaram a década de 1990 em vários países do mundo e em cidades brasileiras como Salvador e Recife, cujos processos obtiveram sucessos esporádicos ou nenhum avanço em termos das dinâmicas socioculturais e de moradia. Essas estratégias estavam sobretudo atreladas à atração de investimentos e à constituição de atributos de promoção turística e mercadológica das cidades, atingindo, em algumas delas, determinados espaços simbólicos das áreas centrais.

À medida que os anos avançam, percebe-se que as políticas habitacionais de interesse social têm priorizado e continuam a priorizar a ocupação periférica das cidades, designando áreas carentes de infraestrutura para a população de baixa renda. Entretanto, é importante ressaltar que simplesmente fornecer moradias não é suficiente, isso é um fato incontestável.

Também se trata de valores incontestáveis os altos índices relacionados ao déficit habitacional no âmbito nacional e no âmbito capixaba, o em questão contexto estudado. O direito à moradia digna é um dos pilares essenciais para uma existência digna e para a garantia de outros direitos fundamentais, como segurança, saúde, emprego, educação e lazer. Mais do que simplesmente um teto para dormir, a habitação deve ser adequada às necessidades de quem a ocupa. No Brasil, como apresentado, infelizmente muitas pessoas vivem em locais inapropriados, desprovidos de moradia digna.

Segundo dados alarmantes da Fundação João Pinheiro, em 2019 o déficit habitacional era de aproximadamente 5,87 milhões de domicílios. Esse número inclui habitações precárias, coabitação e ônus excessivo com aluguel. Além disso, há por volta de 24,893 milhões de domicílios inadequados, com carência de infraestruturas urbanas, edificações precárias e problemas de inadequação fundiária.

Para enfrentar esse cenário, políticas habitacionais robustas e integradas ao planejamento urbano são essenciais. O *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (SNHIS) foi um significativo avanço nesse sentido, promovendo programas habitacionais voltados para os mais vulneráveis e garantindo a sua participação na sociedade civil.

No entanto, o SNHIS e outras tantas iniciativas públicas tiveram, ao longo dos anos, cortes orçamentários significativos e, por consequência, perda de sua eficácia no decorrer do tempo. Enquanto isso, o *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) ganhou destaque no ano de 2009, tornando-se rapidamente o principal programa habitacional do país. Embora tenha proporcionado moradias para muitas famílias de baixa renda, o PMCMV também teve suas falhas, como a construção de conjuntos habitacionais distantes dos centros urbanos, sem infraestrutura adequada, muitas vezes retirando e distribuindo a população residente de uma mesma comunidade em locais diferentes e afastados.

No âmbito local, municípios como Vitória inicialmente criaram seus *Sistemas Municipais de Habitação de Interesse Social*, exemplificado pelo *Projeto Terra Mais Igual*. No entanto, com o tempo, a política habitacional local foi esvaziada, dependendo cada vez mais do PMCMV. Com as mudanças no governo, o PMCMV foi substituído pelo *Programa Minha Casa Verde Amarela*, focado mais na classe média do que na população vulnerável. Atualmente, o governo busca retomar o PMCMV, priorizando a população de renda mais baixa.

O centro de Vitória apresenta um potencial significativo para expandir o estoque de moradias. As cidades da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) enfrentam limitações para novos empreendimentos habitacionais devido à intensa urbanização. Assim, aproveitar domicílios existentes, especialmente os não ocupados na RMGV, é uma solução viável. Em Vitória, há 14.614 domicílios vagos, enquanto o déficit habitacional é de 9.328 moradias. A reocupação do Centro de Vitória se destaca, especialmente ao considerar a quantidade de edifícios ociosos e a infraestrutura urbana já existente.

A construção de moradias é crucial para reverter o processo de abandono e de esvaziamento do Centro de Vitória. Trazer novos moradores não apenas solucionará problemas locais, como também tornará o bairro mais seguro, ampliará as atividades comerciais e preservará o espaço público. Levantamentos indicam que muitos imóveis no Centro estão desocupados, contribuindo para a desvalorização da região. Políticas públicas urgentes são necessárias, alinhadas a instrumentos legais, como a PEUC, o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação, para incentivar a ocupação desses espaços ociosos. A implementação dessas medidas deve ser planejada, integrada e focada na função social da propriedade, visando revitalizar economicamente o centro, promover desenvolvimento social e requalificar os espaços desocupados.

Contudo, apesar da intensa luta e das discussões acerca do tema, ainda se faz incipiente a produção de moradias em imóveis ociosos. No contexto capixaba, como analisado, apenas quatro imóveis foram convertidos em habitação de interesse social depois de muitos anos de lutas e de ocupações.

Em 10 de outubro de 2022, foi sancionada a Lei estadual nº 9.974, conhecida como a Lei do *Retrofit*. Em Vitória, a Lei nº 9.882/2022 define *Retrofit* como intervenções que visam à melhoria integral das fachadas, das coberturas e das áreas de uso

comum, incluindo adaptações tecnológicas e aproveitamento da estrutura original.

Essa legislação flexibiliza parâmetros construtivos e oferece benefícios fiscais para os imóveis que passaram pelo processo de *Retrofit* no bairro Centro. O licenciamento é realizado por meio de Alvarás de Aprovação e Execução, com análise técnica para verificar o enquadramento legal no *Retrofit* e fornecer autorização para acesso aos benefícios fiscais.

Embora a expansão da área de atuação do *Retrofit* estabelecida pela Lei 9.974/2023 não conceda benefícios fiscais adicionais por enquanto, ela oferece facilidades para a regularização e a modernização das edificações.

Segundo o jornal *A Gazeta* (2023), desde a sua regulamentação, 17 imóveis históricos do Centro de Vitória já foram reconhecidos pela prefeitura como aptos a receber os benefícios da Lei do *Retrofit*. Os primeiros empreendimentos certificados estão localizados nas Ruas Sete de Setembro e Graciano Neves, sendo a maioria de uso residencial, conforme aponta a notícia.

De acordo com a mesma fonte, um dos objetivos do *Retrofit* é melhorar a qualidade de uso das edificações e atrair novos moradores e atividades econômicas para o Centro, que também é um dos caminhos apontados pela Prefeitura Municipal de Vitória para lidar com mais de 200 imóveis levantados pela FAESA em parceria com a municipalidade.

Contudo, é importante destacar que, a exemplos de muitas cidades brasileiras mencionadas nesta pesquisa, os processos de revitalização de áreas centrais muitas vezes atraem investidores e moradores de maior poder aquisitivo para essas regiões. Isso pode resultar em um aumento dos preços dos imóveis e do custo de vida na área, levando à gentrificação. A gentrificação é um processo no qual áreas anteriormente ocupadas por comunidades de baixa renda são transformadas para atender a um grupo mais privilegiado, muitas vezes resultando no deslocamento dos residentes originais devido aos altos custos de moradia e ao aumento do custo de vida.

Quando não há programas ou incentivos para a promoção de habitação de interesse social na legislação do *Retrofit*, os moradores de baixa renda podem ser particularmente vulneráveis ao deslocamento. A falta de moradias acessíveis e a pressão dos preços dos imóveis podem forçar essas comunidades a se mudarem para

áreas periféricas da cidade, onde a infraestrutura e os serviços públicos podem ser limitados.

Além disso, a ausência de programas de habitação de interesse social pode contribuir para a fragmentação social e a perda da diversidade socioeconômica nas áreas urbanas em processo de *Retrofit*. Sem uma abordagem inclusiva que leve em consideração as necessidades de todos os segmentos da sociedade, o processo de revitalização urbana pode exacerbar as desigualdades e a exclusão social.

Portanto, é fundamental que as políticas de *Retrofit* sejam acompanhadas por programas e incentivos que garantam a inclusão de habitação de interesse social, promovendo uma abordagem mais equitativa e sustentável para o desenvolvimento urbano. Isso pode ajudar a mitigar os impactos negativos da gentrificação e garantir que as comunidades locais se beneficiem do processo de revitalização urbana.

Outros objetivos da lei incluem:

I – Contribuir para a redução da ociosidade e valorização de edificações existentes, localizadas no bairro Centro, e para o cumprimento da função social da propriedade, visando o fomento da reabilitação urbana da área central, o aumento da densidade demográfica e a qualificação do espaço público, em consonância aos objetivos e diretrizes estabelecidos pelo PDU;

II – Diversificar as formas de acesso à habitação, com incentivos à participação de parcerias público privadas (Vitória, 2022, p. 1).

A ausência de notificações por parte da prefeitura para que as propriedades cumpram a sua função social, mesmo estando estabelecida por lei, é um aspecto significativo a ser considerado. Embora tanto a legislação nacional quanto municipal prevejam essa obrigação, a falta de aplicação prática pode enfraquecer o propósito da lei.

Além disso, a inexistência de programas habitacionais ou de incentivos voltados para a promoção de habitação de interesse social em imóveis ociosos nessas áreas é uma lacuna preocupante. Isso sugere que a lei pode estar mais direcionada para atender aos interesses do mercado imobiliário, agentes privados e pessoas com maior poder aquisitivo, em vez de abordar as necessidades habitacionais das camadas mais vulneráveis da população.

Essa observação levanta questões sobre a equidade e a justiça social na aplicação da lei do *Retrofit*. Se a legislação não está contribuindo efetivamente para o acesso à moradia adequada para todos os cidadãos, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica, então é necessário reavaliar suas prioridades e considerar ajustes para garantir uma abordagem mais inclusiva e equitativa no desenvolvimento urbano.

O aumento significativo da valorização da terra na área central, impulsionado pelas medidas estabelecidas pela Lei do *Retrofit*, é um ponto preocupante a ser considerado. Segundo uma pesquisa nacional divulgada pelo jornal *A Gazeta* em 2023, o bairro Centro foi destacado como o mais valorizado da Grande Vitória.

Dados do Índice FipeAZP de novembro de 2023 corroboram essa tendência, mostrando que o Centro de Vitória é o principal protagonista desse movimento na capital. No período de um ano, o bairro registrou um impressionante aumento de 14,9% no valor médio do metro quadrado, elevando-o para R\$2,9 mil.

Essa valorização pode ter diversas implicações, incluindo o encarecimento do custo de vida na região, a expulsão de moradores de baixa renda e o aumento da especulação imobiliária. Portanto, é fundamental avaliar de forma crítica os impactos socioeconômicos dessa valorização e buscar maneiras de mitigar seus efeitos negativos, garantindo que o desenvolvimento urbano seja inclusivo e sustentável para toda a comunidade.

Nesse contexto, no Centro de Vitória, embora tenha havido intervenções pautadas na promoção de habitação de interesse social no início dos anos 2000, atualmente as propostas de intervenção têm indicado um caminho diferente, visando frear a degradação e a subutilização do estoque imobiliário ocioso do centro por meio de incentivos financeiros à setores particulares e imobiliários.

Ao correlacionar os dados levantados com a aprovação da Lei do *Retrofit*, podemos observar que a intenção por trás dessa legislação parece estar voltada para a obtenção de parcerias público-privadas. A valorização da terra na área central, impulsionada pelas medidas do *Retrofit*, indica um interesse crescente do setor privado em investir nessa região.

A lei, ao flexibilizar parâmetros construtivos e oferecer benefícios fiscais para

os imóveis que passam pelo processo de *Retrofit*, cria um ambiente propício para o desenvolvimento de empreendimentos por parte de investidores privados. Essa abordagem sugere uma estratégia de revitalização urbana que envolve a participação ativa do setor privado em parceria com o poder público.

No entanto, é importante questionar se essa abordagem beneficia igualmente todos os segmentos da sociedade. A ausência de programas habitacionais e de incentivos para a promoção de habitação de interesse social levanta preocupações sobre a inclusão das camadas mais vulneráveis da população nesse processo de revitalização. Além disso, é necessário garantir que os interesses públicos e sociais sejam adequadamente protegidos e que o desenvolvimento urbano seja orientado para o bem-estar e a equidade de toda a comunidade, não apenas para o lucro privado.

Essa pesquisa apresenta uma valiosa contribuição para o planejamento da Área Central de Vitória, oferecendo *insights* importantes para políticas de inserção do uso habitacional. O cenário promissor da região, destacado pelos exemplos bem-sucedidos de requalificação de espaços públicos e pelo uso de estoque imobiliário ocioso, especialmente para habitação de interesse social, ressalta a relevância dessas iniciativas.

Além disso, a pesquisa destaca a importância da constante atualização dos dados relacionados aos imóveis ociosos, bem como de outros setores mapeados em 2021, para garantir um diagnóstico preciso da área central. Propõe-se uma parceria entre a municipalidade e as concessionárias de serviços públicos para disponibilizar informações sobre desligamento/ligamento de energia e água, além de dados sobre denúncias de problemas como focos de dengue e acúmulo de lixo.

Essa abordagem sistemática e atualizada dos dados é essencial para informar políticas eficazes de revitalização urbana e para garantir que o patrimônio histórico e cultural do Centro Histórico de Vitória seja preservado e valorizado. Essa colaboração entre diferentes partes interessadas é fundamental para promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo na área central da cidade.

Além disso, é fundamental reconhecer o papel da participação popular nesse processo. A inclusão ativa dos moradores, comerciantes e demais partes interessadas na definição e na implementação de políticas urbanas é essencial para garantir que

as soluções propostas atendam verdadeiramente às necessidades e às aspirações da comunidade local.

A participação popular pode assumir diversas formas, desde consultas públicas e audiências até a criação de fóruns de discussão e de grupos de trabalho colaborativos. Esses mecanismos permitem que os residentes expressem suas preocupações, ideias e sugestões, contribuindo assim para o desenvolvimento de soluções mais inclusivas e socialmente justas.

Além disso, a participação ativa da comunidade ajuda a construir um senso de pertencimento e de responsabilidade em relação ao espaço urbano compartilhado. Quando os residentes se sentem parte do processo de tomada de decisão e percebem que as suas vozes são ouvidas e valorizadas, estão mais propensos a se envolver em iniciativas de melhoria e a zelar pelo bem-estar da área central da cidade.

Portanto, ao planejar e implementar políticas de revitalização urbana na Área Central de Vitória, é crucial garantir que haja oportunidades significativas para a participação e o engajamento da comunidade local. Somente assim será possível criar uma cidade mais inclusiva, vibrante e sustentável, que atenda às necessidades e às aspirações de todos os seus habitantes.

Além disso, é necessário direcionar o olhar para os aspectos sociais, políticos e econômicos envolvidos na revitalização urbana. Isso implica considerar a aplicação de instrumentos jurídicos existentes em nível estadual e municipal para a aquisição, desapropriação e legalização de terras e de imóveis, especialmente quando entraves como a propriedade privada e a falta de incentivos fiscais para a conversão de uso em habitação surgem.

As decisões sobre os projetos de reabilitação de áreas centrais não devem se limitar apenas aos aspectos físicos e econômicos. A gestão dos vazios urbanos e dos espaços obsoletos com foco na promoção do uso residencial para dinamizar uma área envolve considerações sociais e econômicas complexas. Muitas vezes, essas questões se tornam obstáculos para a aplicação efetiva da política de reabilitação, especialmente diante do conflito entre a lógica do mercado imobiliário e a necessidade de inserção de populações de baixa renda em áreas propensas à requalificação.

Além disso, a ineficiência da gestão está relacionada à dificuldade de aplicação

das legislações pertinentes, como o Plano Específico de Urbanização e Construção (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo. A falta de recursos e de informações detalhadas que subsidiem as políticas de reabilitação de áreas centrais contribui para essa dificuldade, conforme observado por Maricato (2015).

REFERÊNCIAS

ABE, A. T. **Grande Vitória, ES: crescimento e metropolização**. 1999.. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

ABIKO, A. K. Introdução à gestão habitacional. **Texto técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil**, 2016.

ABRAMO, P. A cidade COM-FUSA: A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles Latino-Americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 2007.

Acervo Biblioteca Pública Estadual. PMV. Registro em: 23 mai. 2023.

AKAISHI, A. G. **A herança mercantil: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo**. 2022. 314f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

AMACENTRO. **Mapa interativo dos imóveis vazios no centro de Vitória sobre Google Maps**. Vitória. Disponível em: [m:https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1tOynHWfsAHk8eChaJxRy86adLYs&ll=20.31849272951605 %2C-40.33203504783933&z=15](https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1tOynHWfsAHk8eChaJxRy86adLYs&ll=20.31849272951605%2C-40.33203504783933&z=15). Acesso em: 24 jul. 2023.

ANDRADE, C. **A requalificação dos centros históricos: Baixa Pombalina: a “recentralização”**. 1999. NÚMERO DE FOLHAS. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019.

AQUINO, C.R.F. **A coletivização como processo de construção de um movimento de moradia: uma etnografia do Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Antropologia) –Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2008.

ARANTES, O. B. F. **Urbanismo em fim de linha: e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica**. São Paulo: EdUSP, 2001.

ARANTES, P. F.; FIX, M. Minha Casa, Minha Vida, o pacote habitacional de Lula: Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Correio da Cidadania, [S. l.]**, 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br>. Acesso em: 5 jun. 2023.

AZEVEDO, P. Encontro de Governadores para Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Natural do Brasil. *In: Contribuição à Criação de uma Legislação Específica para Setores Monumentais ou Paisagísticos*. 1973. 2. ed. **Anais [...]**. Salvador, 1973.

BALBIM, R. **Serviço de moradia social ou locação social**: alternativas à política habitacional. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf. Acesso em: 5 jul. 2022.

BALBIM, R.; CAMPAGNER, L. Desenvolvimento Urbano, o uso de instrumentos adaptados: o caso das operações urbanas em São Paulo. **Code - Anais do Circuito de Debates Acadêmicos**. v. 1. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nov. 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo40.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

BARROSO, L. R.; BARCELOS, A. P. O começo da História: A nova interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, 2003.

BELTRAME, G. Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano. **Intercessão**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 113-13, 2013.

BERNARDINO, I. L; LACERDA, N. Centros Históricos Brasileiros: tensões entre a obsolescência imobiliária e a construção de novas centralidades. *In*: XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belo Horizonte, 2015. **Anais eletrônicos [...]**. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur>. Acesso em: 13 ago. 2023.

BERTOL, L. E. **Terra e Habitação**: o problema e o falso problema. 2013. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *In*: Maricato, E. (org.). **A produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, p. 27-48.

BOMFIM, V. C. **Os espaços edificados vazios na área central da cidade de São Paulo e a dinâmica urbana**. São Paulo, 2004. 132f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) –Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BONATES, M. F. **Ideologia da casa próprias... Sem a casa própria**: O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa – PB. Rio Grande do Norte, 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) –Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

BONATES, M. F. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Revista de pesquisa em arquitetura e Urbanismo**, 2008.

BONDUKI, N. G. Do projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 82, p. 8-14, 2009.

BONDUKI, N. G. **Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos**. Brasília: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Programa Monumenta, 2010.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BONDUKI, N. G.; KOURY, A. P. **Os pioneiros da habitação social**, 2011.

BORDE, A. L. P. **Vazios Urbanos**: perspectivas contemporâneas. 2006. 242f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BOSI, V. Núcleos Históricos: recuperação e revitalização, a experiência de Olinda. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, , v. 21, 1986.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. Annablume, 2007.

BOTELHO, T. R. Revitalização de Centros urbanos no Brasil: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luís. 2005.

BOTLER, M.; ROLNIK, R. Por uma política de reabilitação de centros urbanos. **Urbanismo: dossiê São Paulo**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 141-149, 2003.

BOWMAN, A.; PAGANO, M. **Terra Incognita**: Vacant Land and Urban Strategies: Georgetown University Press, 2004.

BRAJATO, D. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e Função Social da Propriedade Urbana**: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação. 2020. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Fundação Universidade Federal do ABC, Santo André, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. **Reabilitação em Centros Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2005.

BRASIL. **Déficit Habitacional no Brasil 2006**. Brasília: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação, 2008.

BRASIL. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Brasília: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação, 2009a.

BRASIL. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Casa Verde e Amarela**: Governo Federal institui medidas para facilitar acesso ao financiamento habitacional. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/10/casa-verde-e-amarela-governo-federal-institui-medidas-para-facilitar-acesso-ao-financiamento-habitacional>. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.257, de 17 de novembro de 2021. Brasília: **Diário Oficial da União**, 18 de novembro de 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. **Governo dá início ao Novo Minha Casa Minha Vida**. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/11/governo-da-inicio-ao-novo-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. **Governo Federal avança na democratização de imóveis da União com apoio do Ministério da Gestão**. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-avanca-na-democratizacao-de-imoveis-da-uniao-com-apoio-do-ministerio-da-gestao>. Acesso em: 16 jan. 2024.

CAMPOS, M. M. *et al.* **Outra arquitetura social**: assessoria e assistência técnica em arquitetura e urbanismo. Vitória: EDUFES, 2022.

CAMPOS, M. M. **Vazios Operativos da Cidade**: Territórios interurbanos na Grande Vitória (ES). 2004. Tese (Doutorado em Comunicação e Semiótica) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

CARDOSO, A. L. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais, 2012a.

CARDOSO, A. L. Vazios Urbanos e Função Social da Propriedade: Políticas públicas e direito à cidade, política habitacional e direito à moradia digna. Rio de Janeiro: **Caderno Didático, Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais**, 2012b.

CARLOS, A.F.A. A tragédia Urbana. *In*: CARLOS A.F.A; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (orgs). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2016.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CLEMENTE, J. C. **Vazios urbanos e imóveis subutilizados no centro histórico tombado da cidade de João Pessoa – PB**. 2012. 133f. Dissertação (Mestrado)– Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2012.

CLICHEVSKY, N. **Tierra Vacante em Ciudades Latinoamericanas**. Canadá: Nora Clichevsky, 2002.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. LOCAL: Ática, 1988.

CURY, I. **Cartas patrimoniais**. 2001.

CUTINI, V. Configuration and centrality: Some evidences from two Italian case studies. **Space Syntax Internacional Symposium Proceedings**, Atlanta, v. 32, n. 11, 2001.

DE PAULA, V. L. **Ocupações de Defensoria Pública**: performances coordenadas de mobilização do direito na luta pela moradia no centro de Vitória. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2020.

DEL RIO, V. E. **Desenho urbano e renovação da área portuária do Rio de Janeiro**: contribuição do estudo da percepção ambiental. 1991. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

DEL RIO, V. E. **Em busca do tempo perdido**: O renascimento dos centros urbanos. **Arquitextos**, texto especial 028. 2000. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp028.asp>. Acesso em: 16 jun. 2023.

DENALDI, R. *et al.* A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **Urbe – Revista Brasileira de Gestão urbana**, São Paulo, maio/ago. 2017.

DIOGO, E. C. C. **Habitação Social**: no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo. 2004. 171f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo.

DITTMAR, Adriana C. C. **Paisagem e morfologia de vazios urbanos**: análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba - PR. Curitiba, 2006 Dissertação (Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2006.

DUARTE, M. P. D. D. O Governo Vargas e as primeiras tentativas do Estado na provisão de habitação popular. *In*: XXVII Simpósio Nacional de História, Natal, 2013. **Anais eletrônicos [...]**. Disponível em: <http://snh2011.anpuh.org>. Acesso em: 26 jun. 2023.

DUARTE, M. P. L. **Políticas de habitação de interesse social no Brasil e a dinâmica da política municipal da cidade de Vitória**: o Projeto Terra. Editora

Dialética, 2023.

DUGUIT, L. **Las transformaciones generales del derecho privado desde el código de Napoleón**, 2005.

EBNER, I. A. R. **Vazios Urbanos**: uma abordagem do ambiente construído. 1997. 217f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) –, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

ESPÍRITO SANTO. **Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV**: sistema gestor de informações básicas. Vitória: Secretaria de Estado e Economia e Planejamento, 2005.

ESPÍRITO SANTO. **Boletim 01**: Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2016.

EUCLYDES, F. M. *et al.* O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, n. 20, 2022.

FERREIRA, A. C. A. A cidade é para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. **Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo**, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>. Acesso em: 13 jul. 2023.

FERREIRA, A. C. A. **Casa sem pessoas para pessoas sem casa**: a reabilitação de áreas históricas e seu uso na realidade brasileira. 2017. 284f. 2017. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2017.

FERREIRA, A. R. **Programa de combate ao déficit habitacional brasileiro**. Rio Grande do Sul Monografia (Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

FERREIRA, G. A. C. **Vitória do Futuro, Vitória para todos?**: uma análise dos “novos” moedlos de planejamento e gestão urbanos em Vitória/ES. Estudos de caso: Plano Estratégico de Vitória e Projeto Terra. 2005. Dissertação (Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. **Atlas Histórico do Brasil**. 2016. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/>. Acesso em: 17 out. 2023.

FJP – Fundação João Pinheiro. **O Déficit Habitacional no Brasil**: Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, 1995.

FJP – Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil em 2000**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro 2001. Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=43058>. Acesso em: 5 jul. 2022.

FJP – Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76697>. Acesso em: 5 jul. 2022.

FJP – Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>. Acesso em: 5 jul. 2022.

FJP – Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020a. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 5 jul. 2022.

FJP – Fundação João Pinheiro. **Nova metodologia e resultados do déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020b. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/05.03_Apresentacao_Lancamento-Deficit_04_03.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

FJP – Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

FREITAS, J. F. B; CAMPOS, M. M; ALMEIDA, R. H. **Projeto centro.com.Vitória**. Vitória: EDUFES.

GADENS, L. N. **O processo de degradação física das áreas centrais e sua relação com a dinâmica urbana**: estudo de caso em Curitiba, Paraná. 2010.. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Paraná, 2010.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. EdUSP, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 2001.

GUERREIRO, I. A.; SANTORO, P. F.; ROLNIK, R. Projeto habitacional do governo Bolsonaro: sem casa, sem emprego e com dívida!. **LabCidade**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/projeto-habitacional-do-governo-bolsonaro-sem-casa-sem-emprego-e-com-divida/#:~:text=Foi%20anunciado%20na%20%C3%BAltima%20quinta,R%24%2034%2C1%20milh%C3%B5es>. Acesso em: 15 nov. 2023.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010:** resultados da sinopse por setor censitário. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 5 jul. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022.** 2022. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 15 set. 2023.

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. **Déficit Habitacional no ES com base no CadÚnico 2021.** Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2023.

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. Resenha Estrutural: Resultado do Censo 2022 e análise da população das Regiões Metropolitanas (rmS), com ênfase na RMGV. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2023.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório de Pesquisa – Retrato das Áreas Centrais do Brasil.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

INSTITUTO POLIS. **Moradia é Central:** lutas, desafios e estratégias, 2012. Disponível em: https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/08/Moradia-e-Central_2012.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

JACOBS, J. **Morte E Vida De Grandes Cidades.** 3. ed. São Paulo: Editora WMF, 2022.

JANEIRO, P. {Cheios Úteis} : A imagem do Vazio na cidade. **Artitextos**, LOCAL, v. 8, p. 181-193, 2007.

JESUS, C. R. C. **Análise de custos para reabilitação de edifícios para habitação.** 2008. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

JORGE, P. F. Vazios úteis: cerzir a cidade. *In:* Seminário de Estudos Urbanos, Lisboa, 2007. **Anais eletrônicos [...]**. Disponível em: <http://seulisboa.com>. Acesso em: 19 set. 2023.

JOSÉ, B. K. **A popularização do centro de São Paulo:** um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos. 2010. 264f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

KAPP, S. **A outra produção arquitetônica:** Estéticas do Deslocamento. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Estética, 2008.

LAURIANO, W. **Gentrificação:** Estratégias de enobrecimento do solo urbano. Dos tijolos no subúrbio paulistano aos blocos de Brasília. 2013. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Itapevi: Nebli, 2016.

LEITE, R. P. Contra-usos e espaço público: notas sobre a construção social dos lugares na Mangueira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 115-172, jun. 2002.

LIMA, A. C. **Dilemas e contradições da “Revitalização” de áreas centrais e zonas portuárias**: uma análise à luz dos diferentes produtores do espaço urbano na zona portuária do Rio de Janeiro. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LOPES, J. M. A; SHIMBO, L. Z. **Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo**: condições e contradições do PMCMV. In: Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros, 2015.

LUFT, R. M.; LIMA, M. F. V. Locação Social como alternativa de moradia: características e experiências para uma política pública habitacional. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 85-99, dez. 2021

LYNCH, Kevin. **A boa forma da cidade**. Edições 70, 1999.

MAGALHÃES, S. F. **Rupturas e Contiguidade**: a cidade da incerteza. 2005. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MARICATO, E. **A Produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

MARICATO, E. Metrópole, lesão e desigualdade: Estudos Avançados. **Metrópole na periferia do capitalismo**, v. 17, n. 48, maio/ago. 2003.

MARICATO, E. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual Editora, 2004.

MARICATO, E. Nó da terra. **Revista Piauí**, Rio de Janeiro, p. 34-35, 2008.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2010.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2021.

MARTINS, B. C. **Tanta gente sem casa, tanta casa sem gente**: o direito ao centro da cidade. 2019. 280f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública – Programa de Pós-Graduação de Planejamento e Governança Pública,

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

MENEGUELLO, C. O coração da Cidade: observações sobre a preservação dos centros históricos. **Patrimônio – Revista eletrônica do IPHAN**, nov. 2015.

MERLIN, P; CHOAY, F. **Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement**. LOCAL: EDITORA, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério Das Cidades, 2009. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/AECI – Assessoria Especial de Controle Interno. **Manual de reabilitação de áreas urbanas centrais**. Brasília: Ministério Das Cidades, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, UFABC – Universidade Federal do ABC Paulista. **Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de instrumentos do estatuto da cidade**: Parcelamento, Edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo no tempo. v. 2. 2015.

MINOCK, M. S. **Urban Voids**: An Examination of the Phenomenon in Post Industrial Cities in the United States Dissertação - Division Of Research And Advanced Studies Of The University Of Cincinnati, 2007.

MIRANDA, C. L. *et al.* A covid-19, a cidade e as periferias da Região Metropolitana da Grande Vitória. **Oculum Ensaios – Revista de Arquitetura e Urbanismo**, Campinas, 2021.

MIRANDA, C. L.; NASCIMENTO, V. T.; SILVA, C. S. Centro de Vitória (ES) e a covid-19, perante a reestruturação metropolitana. *In*: VII Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2022. **Anais [...]**.

MONTEIRO, J. C. S. Habitação de interesse social em cenários de revalorização urbana: considerações a partir da experiência carioca. **Carderno Metrôpoles**, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 441-459, nov. 2015.

MONTEIRO, P. R. **Vitória**: cidade e presépio: os vazios visíveis da capital capixaba. LOCAL: Facitec, 2007.

MORAES, L. R. **Meio cheio, meio vazio**: uma análise dos vazios urbanos. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

MOREIRA, T. H.; PERRONE, A. **História e Geografia do Espírito Santo**. 2008.

MOURA, Dulce *et al.* A revitalização urbana: Contributos para a definição de um conceito operativo. **Cidades, comunidades e Territórios**, n. 12/13, p. 15-34, dez. 2006.

MYERS, D; WYATT, P. Rethinking urban capacity: identifying and appraising vacant buildings. **Building Research & Information**, 2004.

NAGLE, C. B.; MEDRANO, L. S. Retorno à cidade: Habitação social no centro urbano consolidado da cidade de São Paulo. *In*: II Congresso Internacional de Vivienda Coletiva Sostenible, Barcelona, 2014. **Anais eletrônicos [...]**. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/handle/2099/15173>. Acesso em: 22 set. 2022.

NAKANO, A. K. **Elementos demográficos sobre a densidade urbana da produção imobiliária** : São Paulo, uma cidade oca?. 2015. 348f. Tese (Doutorado) , Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

NAKANO, K.; ROLNIK, R.; CAMPOS, C. M. Dinâmicas dos Subespaços da Área Central de São Paulo. **Caminhos para o centro**: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo, São Paulo: EMURB/CEM/CEBRAP, 2004.

BARRETO NETO, A. A. *et al.* Identificação, caracterização e mapeamento espacial de brownfields no Centro de Vitória – ES. *In*: XXIV Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Belo Horizonte, 2007. **Anais [...]**.

NUDAM – Núcleo de Defesa Agrária e Moradia. **Fiscalização da Função Social da Propriedade nos Municípios do Espírito Santo**. Vitória: Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, 2017.

OJIMA, R. Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 277-300, 2007.

OLIVEIRA, V. A. **As políticas habitacionais em São José dos Campos, o Déficit Habitacional e a inadequação de moradias do município**. 2020. 78f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

OSÓRIO, L. **Direito à moradia no Brasil**. 2018. Disponível em: http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_a_moradia_no_brasil.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

PARADEDA, M. R. **Arquitetura da paisagem e modernidade**: Um estudo sobre representações e memória das praças de Pelotas (1860-1930). 2003. 349f.

Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PEIXOTO, A. P. M. **Vacância residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte**: mobilização do estoque vago para a promoção de habitação de interesse social. 2011. 225f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2011.

PELEGRINI, J. V. **Estatuto da Cidade e Gentrificação no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2021.

PETTIFOR, A. Whybuilding more homes willnot solve Britain'shousingcrisis. The Guardian, **LOCAL**, 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/27/building-homes-britain-housingcrisis>. Acesso em: 7 mar. 2023.

PINTO, V. C. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PORTAS, N. Do vazio ao cheio. **Caderno de Urbanismo**, Rio de Janeiro, v. 2, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q. **Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação**. 1985. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1985.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017a.

ROLNIK, R. **Territórios em conflito**: São Paulo: espaço, história e política. EDITORA, 2017b.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 2018.

ROLNIK, R. **10 Anos do Estatuto da Cidade**: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. 18 p. Disponível em: . Acesso em: 20 fev. 2024.

SAMPAIO, J. A persistência da subutilização dos centros das metrópoles dos centros das metrópoles brasileiras: o estudo de caso do Corredor Cultural do Rio de Janeiro.. *In*: Fórum patrimônio: ambiente construído e patrimônio Sustentável. Belo Horizonte, 2007.

SANCHES, D. **Processo participativo como instrumento de moradia digna**: uma avaliação dos projetos da área central de São Paulo – 1990 a 2012. 2015. 465f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie.

SANDRONI, P. A dinâmica imobiliária da cidade de São Paulo: esvaziamento, desvalorização e recuperação da região central. **Caminhos para o centro**:

estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo, São Paulo: EMURB/CEM/CEBRAP, 2004. p. 363-380.

SANTOS, C. H. **Políticas Federais de Habitação no Brasil**: 1964/1998. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2020.

SASSEN, S. **The City**: A CollectiveGood? The brown journal of world affairs. 2018. Disponível em: <http://saskiasassen.com//PDFs/BrownJnl2017%20City%20Colectv%20good%20copy.pdf> Acesso em: 12 abr. 2023.

SAULE JÚNIOR, N. **Direito Urbanístico**. LOCAL: Vias jur, 2007.

SCATALON, A. P. Habitação e cidade: o BNH como precursor das políticas habitacionais públicas em Presidente Prudente – SP. *In*: XIV Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, 2021. **Anais [...]**. Disponível em: https://editorarealize.com.br/editora/anais/enanpege/2021/TRABALHO_COMPLETO_EV154_MD1_SA168_ID321616112021224206.pdf. Acesso em: 22 jul. 2022.

SERRA, G. **Urbanização e Centralismo autoritário**. São Paulo: Edusp, 1991.

SERRAN, J. R. **O IAB e a política habitacional brasileira**. São Paulo: Schema, 1976.

SILVA, H. M. B; BLAVA, A. H. R; SIGOLO, L. **Tributos imobiliários e imóveis vazios no centro de São Paulo. Relatório Final**. LILP/LabHab. 2009. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/silva_tributos_vazios_centrosp.pdf. Acesso em: 9 ago. 2023.

SILVA, M. Z. **Trajetória político institucional recente no Espírito Santo**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2010.

SILVEIRA, J. A. R.; LAPA, T. A.; RIBEIRO, E. L. Percursos e processo de evolução urbana: uma análise dos deslocamentos e da segregação na cidade. **Arquitextos**, 2007. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/arquitextos/08.090/191>. Acesso em: 11 abr. 2023.

SIMÃO, S. Globalização, desenvolvimento urbano e gentrificação: O caso da Colônia de pescadores de Itapõa – Vila Velha – ES. *In*: Colóquio do Grupo de Estudos de Teoria Política, Vitória, 2014. **Anais [...]**.

SIMÕES JR., J. G. **Revitalização de Centros Urbanos**. São Paulo: Instituto Polis, 1994.

SIQUEIRA, M. P. S. A questão regional e a dinâmica econômica do Espírito Santo. 1950/1990. **Revista de História e Estudos Culturais Fênix**, v. 6, n. 4, 2009.

SOLÀ-MORALES, Ignasi de. Presente y futuros: La arquitectura en las ciudades. *In*: Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos, Barcelona, 1996. **Anais eletrônicos [...]**.

SOUSA, C. A. **Do cheio para o vazio: Metodologia e estratégia na avaliação de espaços urbanos e obsoletos**. 2010. 160f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Técnica de Lisboa, 2010.

SOUZA, L.M. **Análise comparativa das políticas habitacionais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva**. 2005. 164f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2005.

SPINK, M. J. P., Martins, M. H. M., Silva, S. L. A., & Silva, S. B. (2020). **O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade**. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 40, 1-14. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>.

TEIXEIRA, T. Reinserção de Vazios Urbanos: Diretrizes para a política urbana municipal, a partir do caso de Juiz de Fora/MG. *In*: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Rio de Janeiro, 2010. **Anais eletrônicos [...]**.

TRINDADE JÚNIOR, S. C. C. Agentes, Redes e Territorialidades Urbanas. **Revista Território**, v. III, n. 15, p. 31-50, jul./dez. 1988.

TRINDADE, T. A. Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o Direito à Cidade. **Lua Nova**, São Paulo, v. 87, p. 139-165, 2012.

TSUKUMO, I. T. L. **Habitação Social no Centro de São Paulo: legislação, produção, discurso**. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura. **Recomendação de Nairóbi**: XIX sessão. 1976. Disponível em: <http://goo.gl/BveFjJ>. Acesso em: 23 nov. 2022.

UNESCO *et al.* **Cartilha MIPO – Metodologia para identificação de imóveis potencialmente ociosos**. São Paulo. 2021. Disponível em: <https://labhab.fau.usp.br/extensao/metodologia-para-identificacao-de-imoveis-ociosos-passiveis-de-aplicacao-do-instrumento-de-parcelamento-edificacao-e-utilizacao-compulsorios-pelo-municipio-de-sao-paulo/>. Acesso em: 22 jun. 2022.

VARGAS, H. C. **Centros urbanos: por quê intervir?**. *In*: Seminário Internacional de Reabilitação de Edifícios em Áreas Centrais, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.labcom.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/08/2006-Interven%C3%A7%C3%A3o-em-centro-urbanos-imagens.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

VARGAS, H. C.; CASTILHO, A. L. H. **Intervenções em centros urbanos**: Objetivos, estratégias e resultados. 3. ed: Editora Manole, 2015.

VARGAS, P. S. P. Grande Vitória/ES: desenvolvimento e metropolização. **Mges Brasil**, 2004. Disponível em: http://www.mges-brasil.org/textos/grande_vitoria_metropolizacao.pdf. Acesso em: 17 out. 2023.

VAZ, L. F.; SILVEIRA, C. A. Áreas Centrais, projetos urbanísticos e Vazios Urbanos. **Revista Território**, 2007.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VITÓRIA – Prefeitura Municipal de Vitória. **Vitória do Futuro**: Plano estratégico da cidade 1996-2010. Vitória: 1996.

VITÓRIA – Prefeitura Municipal de Vitória. **Agenda 21 da cidade de Vitória**: um sonho em construção. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2003a.

VITÓRIA – Prefeitura Municipal de Vitória. **Programa Morar no Centro – Relatório Interno**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2003b.

VITÓRIA – Prefeitura Municipal de Vitória. **Planejamento Urbano Interativo do Centro de Vitória**. Vitória: Secretaria de Desenvolvimento da Cidade, 2006.

VITÓRIA – Prefeitura Municipal de Vitória. **Reestruturação urbana com inclusão social: um desafio para as cidades do século XXI**. Vitória: Secretaria de Desenvolvimento da Cidade, 2007. Rede Mercocidades, Unidade temática de desenvolvimento urbano.

VITÓRIA – Prefeitura Municipal de Vitória. **Museu Capixaba do Negro abre as portas restaurado**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2023. Disponível em: <https://www.vitoria.es.gov.br/noticias/museu-capixaba-do-negro-abre-as-portas-restaurado-48778>. Acesso em: 3 dez. 2023.

VITÓRIA; FAESA. **Relatório Final – Projeto de Extensão**: Imóveis em abandono no Centro de Vitória – ES. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória; FAESA, 2021.

WALDETÁRIO, K. Z. **Diretrizes para aplicação dos conceitos de sustentabilidade na reabilitação de edifícios em centros urbanos para fins de habitação popular**: análise do Programa Morar no Centro – Vitória (ES). 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

ZMITROWICZ, W.; BARROS, M. M. S. B. **Manual de Reabilitação em Edificações em Áreas Centrais para Habitação de Interesse Social**: São Paulo, Salvador, Rio de Janeiro. São Paulo: Relatório Técnico Parcial do Projeto Reabilita, 2005.

ZMITROWICZ, W; BOMFIM, V.C. **Diretrizes para reabilitação de edifícios para HIS**: as experiências em São Paulo, Salvador e Rio de Janeiro. São Paulo: Relatório Final do Projeto Reabilita, 2007.

ZUKIN, Sharon. Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. **O espaço da diferença**, São Paulo, v. 13, p. 80-103, 2000.

APÊNDICE A
FICHAS DE IDENTIFICAÇÃO

IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL

Identificação do lote



Fotografia



Descrição: Antiga Escola Técnica de Comércio, atualmente, apenas o térreo é utilizado como loja comercial.

LOCALIZAÇÃO

Sector: B1	Logradouro: Avenida Jerônimo Monteiro
Interesse de Preservação: Sim (GP1 e GP2)	Número: 23
Bairro: Centro	

ÁREA

Área do Lote (m²): 1071,75m²	Área construída (m²): 1071,75m²
Projeção da Edificação (m²): 1071,75m²	Área não construída (m²): 0,00

INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA

Número: 01.01.003.0275

OCIOSIDADE

Número Pav.: 4	Pav. Ocup.: 1	Pav. Desocup.: 3	Área Desoc.: 803,81m²
----------------	---------------	------------------	-----------------------

CONDIÇÃO DE USO

Não edificado

Institucional

Comercial

Focos de Dengue

Subutilizado

Privado

Residencial

Sem Energia

Não Utilizado

Vários

Uso Misto

Sem Água

PROPRIEDADE

USO

Residencial VARIÁVEIS

Divida IPTU

Outros

Denúncias

Serviço

Outros

OBSERVAÇÕES

Obs.: Fotografia tirada no dia 10/01/2024

IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL

Identificação do lote 	Fotografia 
---	---

Descrição: Antigo Sinduscon - ES, hoje, o imóvel encontra-se vazio.

LOCALIZAÇÃO

Setor: B2	Logradouro: Rua Nestor Gomes
Interesse de Preservação: Não	Número: 142
Bairro: Centro	

ÁREA

Área do Lote (m²): 1166,42m²	Área construída (m²): 1166,42m²
Projeção da Edificação (m²): 1166,42m²	Área não construída (m²): 0,00

INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA

Número: 01.01.003.0123

Ociosidade

Número Pav.: 6	Pav. Ocup.: 0	Pav. Desocup.: 6	Área Desoc.: 1166,42m²
----------------	---------------	------------------	------------------------

CONDIÇÃO DE USO

 Não edificado	 Subutilizado	 Não Utilizado
PROPRIEDADE		
 Institucional	 Privado	 Vários
USO		
 Comercial	 Serviço	 Residencial
VARIÁVEIS		
 Focos de Dengue	 Lixo Acumulado	 Sem Energia
 Sem Água	 Dívida IPTU	 Denúncias

OBSERVAÇÕES

Obs.: Fotografia tirada no dia 10/01/2024

IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL

Identificação do lote



Fotografia



Descrição: Imóvel encontra-se totalmente fechado, sem sinais de utilização

LOCALIZAÇÃO

Setor: B3

Logradouro: Rua Nestor Gomes

Interesse de Preservação: Não

Número: 152

Bairro: Centro

ÁREA

Área do Lote (m²): 132,40m²

Área construída (m²): 132,40m²

Projeção da Edificação (m²): 132,40m²

Área não construída (m²): 0,00

INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA

Número: 01.01.003.0251

OCIOSIDADE

Número Pav.: 2

Pav. Ocup.: 0

Pav. Desocup.: 2

Área Desoc.: 132,40m²

CONDIÇÃO DE USO



Não edificado



Subutilizado



Não Utilizado

PROPRIEDADE



Institucional



Privado



Vários

USO



Comercial



Serviço



Residencial



Uso Misto



Outros

VARIÁVEIS



Focos de Dengue



Lixo Acumulado



Sem Energia



Sem Água



Dívida IPTU



Denúncias

OBSERVAÇÕES

Obs.: Fotografia tirada no dia 10/01/2024

IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL

Identificação do lote



Fotografia



Descrição: Edifício Pouso Real e Tabajara- Imóvel convertido em Habitação de Interesse Social, no ano de 2014. Térreo encontra-se desocupado.

LOCALIZAÇÃO

Sector: B13	Logradouro: Avenida Jerônimo Monteiro
Interesse de Preservação: Sim (GP1 e GP2)	Número: 56
Bairro: Centro	

ÁREA

Área do Lote (m²): 1304,39m²	Área construída (m²): 1304,39m²
Projeção da Edificação (m²): 1304,39m²	Área não construída (m²): 1304,39m²

INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA

Número: 01.01.006.0020

OCIOSIDADE

Número Pav.: 5	Pav. Ocup.: 4	Pav. Desocup.: 1	Área Desoc.: 260,87m²
----------------	---------------	------------------	-----------------------

CONDIÇÃO DE USO



Não edificado



Subutilizado



Não Utilizado

PROPRIEDADE



Institucional



Privado



Vários

USO



Comercial



Serviço



Residencial



Uso Misto



Outros

VARIÁVEIS



Focos de Dengue



Lixo Acumulado



Sem Energia



Sem Água



Dívida IPTU



Dívida IPTU

OBSERVAÇÕES

Obs.: Fotografia tirada no dia 10/01/2024

