

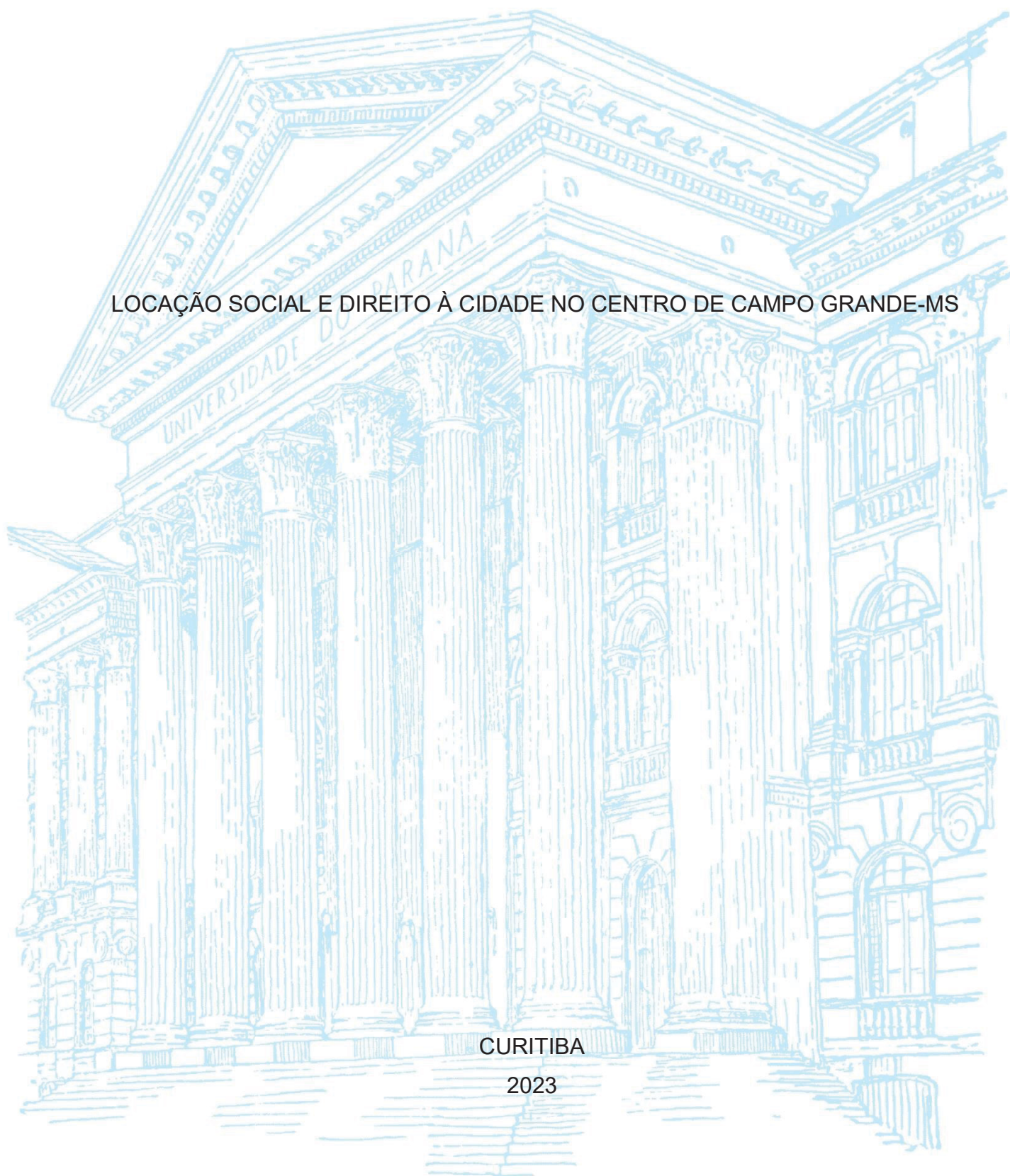
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUZA BASSO DRIESSEN

LOCAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE NO CENTRO DE CAMPO GRANDE-MS

CURITIBA

2023



LUZA BASSO DRIESSEN

LOCAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE NO CENTRO DE CAMPO GRANDE-MS

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, linha de pesquisa Políticas e Instrumentos do Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano

Orientadora: Profa. Dra. Gislene de Fátima Pereira

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Driessen, Luza Basso

Locação social e direito à cidade no centro de Campo Grande-MS / Luza Basso Driessen. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano.

Orientador: Gislene de Fátima Pereira

1. Política Habitacional – Mato Grosso do Sul. 2. Locação social. 3. Direito à cidade. I. Universidade Federal do Paraná. II. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano. III. Pereira, Gislene de Fátima. IV . Título.

Bibliotecário: Leticia Priscila Azevedo de Sousa CRB-9/2029

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de LUZA BASSO DRIESSEN intitulada: **LOCAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE NO CENTRO DE CAMPO GRANDE - MS**, sob orientação da Profa. Dra. GISELENE DE FÁTIMA PEREIRA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 28 de Novembro de 2023.

Assinatura Eletrônica

28/11/2023 19:16:29.0

GISELENE DE FÁTIMA PEREIRA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

28/11/2023 20:44:13.0

DANIELE REGINA PONTES
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

29/11/2023 11:06:10.0

SIMONE APARECIDA POLLI
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO
PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

28/11/2023 20:11:11.0

MADIANITA NUNES DA SILVA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todo corpo docente, coordenação e secretaria do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano (PPU) pela dedicação nos trabalhos teóricos e disposição em solucionar as adversidades burocráticas que apareceram ao longo do período de estudo. À minha orientadora, Profa. Dra. Gislene Pereira, que se comprometeu com a tarefa de orientação com aplicação e cuidado, trazendo referências e propondo ricas discussões, contribuindo de maneira fundamental para a conclusão do trabalho. Às professoras que integraram à pré-banca e banca Dra. Madianita Nunes e Dra. Danielle Pontes, que trouxeram colaborações e orientações de extrema importância, que direcionariam os caminhos tomados pela pesquisa. Agradeço também, à professora externa, Dra. Simone Polli, que além da participação na banca final, já era uma aliada na discussão em coletivos sobre o direito à cidade. Agradeço igualmente às servidoras e servidores da Prefeitura Municipal de Campo Grande que se disponibilizaram em trazer informações, conversas e explicações que possibilitaram o desenvolvimento da pesquisa e me fizeram compreender um pouco do histórico e concepções dos trabalhos desenvolvidos pela administração municipal.

Agradeço à minha família pelo apoio ao longo desse período, que além do suporte emotivo e acadêmico, me auxiliaram no período em que fiquei com a mobilidade reduzida devido à uma lesão no joelho. Trago um agradecimento especial a minha mãe, Jussara Basso, que proporcionou diversas referências de ideias, autores e pessoas que pude consultar ao longo da pesquisa; meu pai, Antônio Carlos, que sempre incentivou que me dedicasse aos estudos; ao Leonardo Brasileiro pela contribuição na escolha do tema e trâmites burocráticos na inscrição do programa; e a minha irmã, Julia, pelas conversas sobre os processos acadêmicos ao longo desse período. Agradeço bem como ao meu namorado, Cesar, e à minha sobrinha, Cora, pelo carinho e companhia ao longo desta jornada. Da mesma forma, à Marta Úbeda, entusiasta dos estudos, pela revisão textual do trabalho.

Sou grata também às amigas, amigos e colegas do PPU pelas trocas, tanto de ideias e discussões teóricas, quanto pelas conversas sobre os processos pessoais durante este período de dedicação acadêmica.

RESUMO

O desenvolvimento das políticas habitacionais no Brasil esteve historicamente submisso à lógica de produção e aquisição da propriedade privada, de forma que as políticas públicas habitacionais assumiram como formato, quase exclusivo, aquele de provisão e aquisição da casa própria. Este modelo único tem se mostrado limitado para resolução dos problemas habitacionais no país, bem como, tem promovido a construção de grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, desalinhados da política de desenvolvimento urbano e, muitas vezes, desconexos das áreas urbanas consolidadas. O Programa de Locação Social (PLS) é uma modalidade prevista no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), integrante do Sistema Nacional de Habitação (SNH), sistema este que deve ser composto por uma diversidade de programas articulado entre diferentes responsabilidades conforme a esfera governamental. A administração municipal de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, desde 2021, vem trabalhando na estruturação do PLS no município, na perspectiva de atender parte da população que é impossibilitada de participar dos programas de financiamento e aquisição da casa própria. O programa deverá funcionar através de três modalidades: parque privado de imóveis, parque público e parceria público-privada. A implementação do programa é associada a ações de requalificação do centro de Campo Grande, bem como, de viabilização de moradia social em áreas consolidadas da cidade, em especial, na Região Urbana Centro, área esta que passou por um processo de esvaziamento e abandono nas últimas décadas. Assim, este trabalho tem como objetivo avaliar as contribuições e limitações do programa de locação social nas políticas de requalificação da Região Urbana Centro, tendo como base as ideias de “direito à cidade” (Harvey, 2012 e Lefebvre, 2001) e “cidade como obra de arte” (Lefebvre, 2001), a partir de uma pesquisa exploratória e qualitativa. Atualmente, o PLS de Campo Grande se encontra em efetivo funcionamento através da modalidade parque privado. As unidades habitacionais que constituirão o parque público estão em construção e a modalidade parceria público-privada está em etapa de estruturação. Assim, tendo em vista que se trata de um programa bastante recente (com cerca de 2 anos de funcionamento), percebe-se que o PLS tem grande potencial para contribuir na viabilização da população economicamente vulnerável na R.U. Centro bem como, no estímulo ao aumento do número de moradores na Região, no entanto, por se encontrar em corrente implementação, ainda não é possível medir o impacto final do programa, de forma que, as análises após pleno funcionamento, podem ser objeto de pesquisas futuras.

Palavras-chave: Locação Social. Plano Nacional de Habitação. Sistema Nacional de Habitação. Direito à Cidade. Região Urbana Centro. Campo Grande, MS.

ABSTRACT

The development of housing policies in Brazil has historically been subject to a logic of production and acquisition of private property, so that public housing policies have taken on an almost exclusive format of provision and acquisition of home ownership. This unique model has proven to be limited in resolving housing problems in the country, as well as promoting the construction of large monofunctional housing complexes, out of line with urban development policy and, often, disconnected from consolidated urban areas. The Social Leasing Program (PLS) is a modality provided for in the National Housing Plan (PlanHab), part of the National Housing System (SNH), a system that must be composed of a diversity of programs articulated between different responsibilities according to the government sphere. Since 2021, the municipal administration of Campo Grande, Mato Grosso do Sul, has been working on structuring the PLS in the municipality, with the aim of serving part of the population that is unable to participate in financing and home ownership programs. The program should operate through three modalities: private property park, public park and public-private partnership. The implementation of the program is associated with actions to requalify the center of Campo Grande, as well as to make social housing viable in consolidated areas of the city, especially in the Central Urban Region, an area that has undergone a process of emptying and abandonment in recent decades. Thus, this work aims to evaluate the contributions and limitations of the social rental program in the requalification policies of the Central Urban Region, based on the ideas of “right to the city” (Harvey, 2012 and Lefebvre, 2001) and “city as work of art” (Lefebvre, 2001), based on exploratory and qualitative research. Currently, the Campo Grande PLS is effectively operating through the private park modality. The housing units that will make up the public park are under construction and the public-private partnership modality is in the structuring stage. Thus, considering that it is a very recent program (with around 2 years of operation), it is clear that the PLS has great potential to contribute to the viability of the economically vulnerable population in the R.U. Center, as well as to stimulate the increase of the number of residents in the Region, however, as it is currently being implemented, it is not yet possible to measure the final impact of the program, so analyzes after full operation can be the subject of future research.

Keywords: Social Rental. National Housing Plan. National Housing System. Right to the City. Central Urban Region. Campo Grande, MS.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – À esquerda: esquema de criação de uma centralidade única, à direita: fenômeno de descentralização e criação de novas centralidades	27
FIGURA 2 – Mulher Kadiwéu fotografada em 1892. Foto: Coleção Boggiani	33
FIGURA 3 – Planta de 1909 – elaborada pelo Engenheiro Municipal Nilo Javari Barem.....	34
FIGURA 4 – Planta do rocio de 1909 – elaborada pelo Engenheiro Militar Themístocles Brasil	35
FIGURA 5 – Chegada da locomotiva e vagões de passageiros da Companhia Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (NOB) em Campo Grande. Década de 1920 ..	36
FIGURA 6 – Rua 14 de Julho, década de 1920, se constituiu aos poucos como principal rua comercial e de acesso à estação ferroviária	37
FIGURA 7 – Vista aérea de Campo Grande, década de 1960.....	37
FIGURA 8 – Trabalhadores na Rua 14 de Julho, 1946.....	38
FIGURA 9 – 1ª feira de amostra de Mato Grosso, em 1933 organizada, em frente ao atual Colégio Oswaldo Cruz. A feira antecedeu a exposição agropecuária de Campo Grande.	38
FIGURA 10 – Edificação da antiga estação ferroviária, integrante do patrimônio ferroviário em Campo Grande. Utilizada por órgãos do Governo Estadual e para realização de eventos públicos	39
FIGURA 11 – Localização de Campo Grande - MS	40
FIGURA 12 – Evolução dos loteamentos aprovados e do perímetro urbano	47
FIGURA 13 – Conjunto Habitacional Arnaldo Estevão de Figueiredo, 1994. Região Urbana do Bandeira	48
FIGURA 14 – Imagem aérea da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	48
FIGURA 15 – Evolução da distribuição da população na R.U. Centro, conforme setor censitário – de 2000 a 2010	52
FIGURA 16 – Av. Afonso Pena, Bairro Centro	55
FIGURA 17 – Rua 13 de Maio, Bairro Centro	55
FIGURA 18 – Praça Ary Coelho.....	56
FIGURA 19 – Av. Afonso Pena	56
FIGURA 20 – Edificação em estado de abandono na Av. Calógeras	56

FIGURA 21 – Edifício dos Correios, parte integrante do patrimônio material da cidade.....	56
FIGURA 22 – Acima: centro comercial Terminal do Oeste - Heitor Laburu (antiga rodoviária) em estado de abandono. Abaixo: divulgação do projeto de reforma da Prefeitura.....	58
FIGURA 23 - Conjunto de imóveis abandonados e em alto grau de degradação, localizados na Av. Calógeras	59
FIGURA 24 – Edificações de sobrelojas abandonadas na R. 14 de Julho.....	59
FIGURA 25 – Mapa de origem e destino das viagens veiculares.	62
FIGURA 26 – Rua 14 de Julho após revitalização: priorização da mobilidade ativa, acessibilidade, implantação de mobiliário urbano e plantio de vegetação	63
FIGURA 27 – Obras de revitalização da região central.....	64
FIGURA 28 – Conjunto Residencial da Lagoinha ou Bairro Industriário, em Belo Horizonte. Exemplo de empreendimento construído pelo Institutos de Aposentadoria e Pensões.	68
FIGURA 29 – Localização do Residencial Nelson Trad, em Campo Grande-MS, construído a partir de financiamento do MCMV, Governo do Estado e Prefeitura Municipal	72
FIGURA 30 – Residencial Nelson Trad, Campo Grande-MS	72
FIGURA 31 – Metas de contratação do Minha Casa, Minha Vida para 2023, através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), por estado.....	74
FIGURA 32 – Taxas geométricas de crescimento anual do Município de São Paulo, de 1980 a 2010	83
FIGURA 33 – Localização dos empreendimentos do Programa de Locação Social de São Paulo.....	84
FIGURA 34 – Parque do Gato.....	85
FIGURA 35 – Vila dos Idosos.....	85
FIGURA 36 – Edifício Asdrúbal do Nascimento, voltado para população em situação de rua	85
FIGURA 37 – Esquema representativo da recuperação do investimento realizado no parque público a partir da arrecadação dos aluguéis (30 anos).....	86
FIGURA 38 – Divulgação do programa de Locação Social feito pela Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários de Campo Grande	93

FIGURA 39 – À esquerda: divulgação do programa de Locação Social para Região Urbana Centro. À Direita: cadastramento dos inscritos no programa de Locação Social	95
FIGURA 40 – Projeto “Vila dos Idosos”	102
FIGURA 41 – Fotografias da obra de construção da Vila dos Idosos	102
FIGURA 42 – Imagem parcial da tela de abertura da comercialização dos imóveis no Condomínio Belas Artes com destaque para solicitação da dados da renda familiar	103
FIGURA 43 – Perspectivas do projeto do Condomínio Belas Artes	104
FIGURA 44 – Imagem do Condomínio Belas Artes. À esquerda: implantação dos 13 edifícios. À direita: planta de um dos apartamentos tipos. Ao todo, serão 4 apartamentos tipos.....	104
FIGURA 45 – Localização empreendimentos do parque público de Locação Social	105
FIGURA 46 – Localização de terceiro terreno municipal destinado a construção de Condomínio Popular.....	106
FIGURA 47 – Relação do valor de venda de imóveis residenciais conforme Região Urbana de Campo Grande	123

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 - Regiões Urbanas de Campo Grande conforme o PDDUA (2018)	41
MAPA 2 - Densidade demográfica bruta por bairro – IBGE 2010	43
MAPA 3 - Regiões Urbanas de Campo Grande conforme o PDDUA (2018)	44
MAPA 4 - Porcentagem de Vazios Urbanos.....	49
MAPA 5 – População por Bairro (Censo 2010) – Destaque para Região Urbana Centro	51
MAPA 6 – Mapa da distribuição populacional, conforme setor censitários e edifícios/apartamentos na R.U. Centro de Campo Grande - 2010	55
MAPA 7 – Vazios Urbanos – Região Urbana Centro	57
MAPA 8 – Levantamento dos imóveis de uso residencial da Região Urbana Centro, 2022	61
MAPA 9 – Preço dos imóveis, o maior e o menor, por bairro da Região Urbana Centro	114
MAPA 10 – Rendimento per capita da população de Campo Grande, Censo 2010	124
MAPA 11 – Bairros com maior número de domicílios particulares alugados	126
MAPA 12 – Bairros com maior número de domicílios	126
MAPA 13 – Bairros com maior número de domicílios em aquisição	127
MAPA 14 – Bairros com maior número de domicílios particulares quitados	127

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Série histórica do comportamento de preço médio de venda de imóveis residenciais (%), Campo Grande/MS	50
GRÁFICO 2 – Perfil das 4.312 pessoas convocadas para entrevista social na modalidade geral	96
GRÁFICO 3 – Condição de moradia atual e faixa de renda dos inscritos no Programa de Locação Social	96
GRÁFICO 4 – Questionário com pessoas cadastradas para locação social centro..	97
GRÁFICO 5 – Questionário com pessoas cadastradas para locação social centro..	98
GRÁFICO 6 – Nível e variação do preço médio de venda dos imóveis residenciais por Região Urbana em Campo Grande.....	122

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Metodológico	17
QUADRO 2 - Números do Programa Minha Casa, Minha Vida	70
QUADRO 3 – Síntese dos indicadores do déficit habitacional, Brasil 2019	76
QUADRO 4 – Número de vagas para auxílio do programa de Locação Social.....	94
QUADRO 5 – Classificação da densidade demográfica conforme a Agência Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano (PLANURB).....	110
QUADRO 6 – População estimada que deverá ser atendida pelo Programa de Locação Social	112
QUADRO 7 – Valores de imóveis para locação residencial nos bairros da Região Urbana Centro.....	115
QUADRO 8 – Valores de imóveis para locação residencial nas demais Regiões Urbanas.....	120
QUADRO 9 - Quais as contribuições e limitações da inserção do Programa de Locação Social na política de requalificação do centro de Campo Grande?	131

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Projeção populacional das Regiões Urbanas de Campo Grande - 2016-2048	42
TABELA 2 – Densidade Demográfica por Regiões Urbanas de Campo Grande - 2010 - (hab/ha).....	43
TABELA 3 – População, segundo as Regiões Urbanas de Campo Grande IBGE (2000, 2010) e estimativas populacionais de 2022	53
TABELA 4 - Variação da população por bairro na Região Urbana Centro conforme estimativa – 2010 a 2023	54
TABELA 5 – Imóveis por uso e Região Urbana – 2019	60
TABELA 6 – Renda per capita de Campo Grande (R\$) - 2010	124

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AMHASF	- Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CFMH	- Conselho do Fundo Municipal de Habitação de São Paulo
COHAB/SP	- Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
FIPE	- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IAPLOS	- Imóveis Aptos do Programa de Locação Social
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCMV	- Minha Casa, Minha Vida
MS	- Mato Grosso do Sul
MSTC	- Movimento dos Sem-Teto do Centro de São Paulo
PDDUA	- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Campo Grande
PLANHAB	- Plano Nacional de Habitação
PLANURB	- Agência Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano de Campo Grande
PLS	- Programa de Locação Social
PMCMV	- Programa Minha Casa Minha Vida
POLHIS	- Política Municipal de Habitação de Interesse Social de Campo Grande
R.U.	- Região Urbana
SEHAB	- Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo
S.M.	- Salário(s) Mínimo(s)
SP	- São Paulo
SNH	- Sistema Nacional de Habitação
SUGEPE	- Subsecretaria de Gestão e Projetos Estratégicos de Campo Grande
UFMS	- Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 A CIDADE E O CENTRO.....	20
2.1 O DIREITO À CIDADE E A CIDADE COMO OBRA DE ARTE	20
2.2 O CENTRO URBANO	24
2.3 O CENTRO DE CAMPO GRANDE	32
2.3.1 Os primórdios da ocupação urbana de Campo Grande	32
2.3.2 Planejamento e Dinâmicas Urbanas de Campo Grande	40
2.3.3 A Região Urbana Centro de Campo Grande.....	51
3 A HABITAÇÃO NO BRASIL E AS POLÍTICAS DE LOCAÇÃO SOCIAL.....	65
3.1 BREVE RESGATE DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E CONSTRUÇÃO DO IDEAL DA CASA PRÓPRIA	66
3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS DE LOCAÇÃO SOCIAL	76
3.2.1 A experiência do Programa de Locação Social do município de São Paulo	81
3.3 O PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL EM CAMPO GRANDE	89
3.3.1 Subsídio voltado para locação no parque particular.....	91
3.3.2 Constituição do Parque Público de Imóveis	100
4 A LOCAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE REQUALIFICAÇÃO DO CENTRO DE CAMPO GRANDE	108
4.1 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA REQUALIFICAÇÃO DO CENTRO DE CAMPO GRANDE	129
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS.....	138

1 INTRODUÇÃO

A administração municipal de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, desde 2021, vem trabalhando na estruturação da modalidade do Programa de Locação Social, na perspectiva de diversificação dos programas habitacionais, buscando contemplar parte da população que é impossibilitada de participar dos programas de financiamento e aquisição da casa própria. Os trabalhos para implementação do programa tiveram início em 2021 e, até o dado momento, se divide em duas modalidades: subsídio para o parque privado e constituição do parque público de imóveis. A Locação Social é uma modalidade prevista no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e tem ganhado espaço dentro da discussão das políticas públicas de habitação de interesse social (HIS) no país, sendo que há exemplos bastante consistentes em países europeus, como na França, e em cidades como Nova York e Bogotá. No Brasil, o primeiro programa com expressividade dentro das políticas habitacionais de interesse social se deu na cidade de São Paulo, há mais de 20 anos.

O fato torna-se excepcionalmente interessante, uma vez que, historicamente, o desenvolvimento das políticas habitacionais no Brasil esteve submisso à certa lógica de produção e aquisição da casa própria, de forma que as políticas de HIS assumiram como formato, quase exclusivo, aquele de provisão e aquisição da propriedade privada (BONDUKI, 2017). Soma-se a isto, o próprio desejo da população, o qual, frequentemente, é de acessar a moradia própria. Este formato quase que único de enfrentamento do déficit habitacional tem se mostrado uma limitação para resolução de diferentes situações que possam surgir.

O direito à moradia é garantido na Constituição de 1988 e, dentro das discussões sobre políticas habitacionais, tem-se procurado trabalhar com o conceito de “Moradia Adequada”, isto é, para além do direito à propriedade, dispõe-se sobre a garantia de que *todos “tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo os não proprietários do imóvel”* (SDH/PR, 2013, p. 18). Isto inclui a disponibilidade de serviços e trabalho nas proximidades, a possibilidade de habitar em região urbanizada, com infraestrutura urbana, saneamento básico e a acessibilidade, bem como, a perspectiva de viver longe da violência e intempéries do tempo e respeito à identidade cultural local (SDH/PR, 2013).

O Programa de Locação Social busca trazer, também, a discussão sobre a implementação de moradia social em áreas consolidadas, em especial, nos centros históricos. Os centros das cidades são marcados pela concentração comercial, informacional, de serviços, dinâmica populacional, além de reunirem grande número de aspectos simbólicos (materiais e imateriais) e sedes de locais de tomada de decisão. De maneira recorrente, os centros tradicionais em grandes cidades brasileiras, bem como em outros núcleos urbanos no mundo, têm entrado em processo de decadência, com perda da população residente, vivacidade econômica e de circulação de pessoas, sobretudo no período noturno. Sendo a cidade o produto e condicionante das relações sociais (Lefebvre, 2001) e a cidade capitalista caracterizada pela segregação e exclusão a partir dos valores da acesso à terra, faz-se necessário compreender os porquês de tal abandono, bem como, buscar formatos que garantam o acesso de todas as camadas sociais ao centro, espaço resultado das práticas econômicas, sociais e culturais específicas de cada localidade (IPEA, 2016).

A Região Urbana Centro de Campo Grande passou por um processo acentuado de decadência, de forma que perdeu 6% de seus moradores de 2000 a 2010 (IBGE, 2010), enquanto que a população total do município e demais regiões urbanas apresentaram um crescimento populacional, no mesmo período. Assim, a administração municipal tem direcionado uma série de esforços e investimentos para reverter o esvaziamento da área, sendo que uma das ações é trazer mais moradores para a R.U., buscando aliar a sua requalificação com a política habitacional. Recentemente, a partir dos dados divulgados pelo Censo 2022¹, a Agência Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano (PLANURB) realizou novas estimativas para a população da R.U. Centro, identificando uma possível mudança na dinâmica populacional, de forma que o centro estaria recuperando parte de seus moradores na última década. Esta hipótese deverá se confirmar, ou não, a partir da divulgação final dos dados específicos de cada região.

Diante do exposto, o presente trabalho tem como objetivo geral avaliar as contribuições e limitações do programa de locação social nas políticas habitacionais

¹ Devido ao atraso na execução do Censo, que deveria ter ocorrido em 2020, mas que só foi realizado em 2022, os dados gerais levantados pela última pesquisa censitária no Brasil foram publicados em junho de 2023. Até em outubro de 2023, o detalhamento de cada município, disponibilizado pelo IBGE ainda não havia sido publicado.

de requalificação dos centros urbanos, com um recorte espacial no município de Campo Grande, e recorte temporal na atualidade, avaliando a dinâmica urbana do município, fenômenos pelos quais a Região Urbana Centro têm passado e a condução da implementação do recente Programa de Locação Social (PLS). Os objetivos específicos desdobram-se em:

- a. Trabalhar com o conceito de cidade como obra-de-arte, de Lefebvre (2001), e do Direito à Cidade de Harvey (2012) e Lefebvre (2001) para análise dos fenômenos urbanos que influenciaram na conformação do centro das cidades brasileiras, com enfoque no município de Campo Grande, e reconhecimento das principais características de urbanização e fenômenos atuais que ocorrem no centro da cidade, utilizando a documentação dos órgãos oficiais (PLANURB, SUGEPE), Observatório de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) e Legislação Municipal;
- b. Reconstituir brevemente a linha histórica e ideológica de políticas públicas de habitação para compreensão da construção da “ideologia da casa própria”, bem como analisar programas de Locação Social, formato alternativo àqueles voltados para provisão da casa própria, com o enfoque de compreender o funcionamento do Programa de Locação Social que está sendo implementado em Campo Grande;
- c. Avaliar se o Programa de Locação Social pode contribuir na requalificação do centro de Campo Grande, região esta que tem passado por um processo de esvaziamento e perda populacional.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa exploratória realizada a partir da revisão bibliográfica prioritária, especificada no QUADRO 1 análise de publicações para levantamento das informações recentes; visita e acompanhamento dos trabalhos realizados pela Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários de Campo Grande (AMAHSF) durante o cadastramento e seleção dos interessados no programa de Locação Social e levantamento *in loco* do campo de análise, isto é, da Região Urbana Centro de Campo Grande.

A construção da linha metodológica e organização do conteúdo se deu a partir da seguinte pergunta norteadora: “*Quais as contribuições e limitações da inserção do Programa de Locação Social na política de requalificação do centro de*

Campo Grande?”. A partir dela verificou-se a necessidade de abordar três temáticas principais: a discussão sobre o centro urbano, políticas públicas habitacionais e o programa de locação social, unificados, por fim, em um capítulo que relacione todos os conceitos e resultados esperados, sistematizados no QUADRO 9, que aponta os pontos positivos (força), as limitações (fraquezas), oportunidades (potencialidades) e as ameaças (pontos negativos) na contribuição do PLS com as políticas habitacionais de Campo Grande e na requalificação do centro. A divisão temática por capítulo ficou conforme descrição a seguir.

No capítulo “a cidade e o centro”, aborda-se questões conceituais sobre “Direito à Cidade” e a “Cidade como Obra-de-Arte”, a partir das bases teóricas de Harvey (2012) e Lefebvre (2001), com complementação de outros autores. É feita uma revisão bibliográfica a respeito do conceito de “centro” para então compreender porque muitas cidades brasileiras têm vivido um abandono dessas áreas e por fim, analisa-se especificamente o caso de Campo Grande, fazendo um resgate histórico da ocupação do município, questões atuais do planejamento urbano e análise da atual situação da Região Urbana Centro do município.

No capítulo “a habitação no Brasil e as políticas de Locação Social” aborda-se questões sobre as políticas públicas no Brasil fazendo um breve resgate das políticas habitacionais no país, buscando compreender a construção do “ideal da casa própria”. É analisado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) com enfoque no conteúdo a respeito do desenvolvimento de Políticas de Locação Social no país, bem como, é feito um breve estudo sobre o funcionamento do programa de São Paulo, o mais antigo do país. Por fim, é feita uma análise do PLS que está sendo implementado em Campo Grande, com a descrição das duas modalidades mais avançadas: parque privado e parque públicos de imóveis. A terceira modalidade que deverá compor o PLS, a parceria público-privada, ainda está em processo de estruturação e não foi possível investigar o seu funcionamento.

Por fim, no capítulo “a Locação Social no processo de requalificação do centro de Campo Grande” faz-se uma leitura de como o PLS poderá impactar diretamente na Região Urbana Centro, bem como, um levantamento dos valores mínimos e máximos de locação nos bairros centrais para verificação da disponibilidade dos imóveis no valor máximo estipulado e, para finalizar, é feita uma síntese dos pontos positivos, negativos, potencialidades e ameaças que o PLS

possui no seu funcionamento e sua possível contribuição na melhoria do centro de Campo Grande.

Assim, a presente pesquisa se justifica devido a necessidade de aprofundamento na compreensão de políticas públicas habitacionais alternativas àquela de provisão da casa própria para o enfrentamento da questão habitacional no Brasil, estabelecido pelo PlanHab por meio da criação de um Sistema Nacional de Habitação, composto por uma diversidade de programas, bem como, pelo atual momento em que Campo Grande se encontra, tendo em vista a implementação do programa de Locação Social aliado à discussão de requalificação do centro da cidade, buscando criar alternativas para a oferta de habitação social em áreas consolidadas, em especial, da Região Urbana do Centro e, assim, aumentar a densidade demográfica dessas regiões.

Destaca-se como dificuldade encontrada ao longo da produção da dissertação o descompasso entre o desenvolvimento da pesquisa acadêmica e a publicação dos dados específicos do Censo 2022, de forma que, grande parte do conteúdo analisado sobre o município e dinâmica do centro foi retirada de documentos técnicos municipais produzidos, sobretudo, a partir do Censo 2010. Com a publicação dos novos dados gerais, em junho de 2023, evidenciou-se que algumas projeções e percepções realizadas pelo órgão de planejamento urbano municipal poderiam ter sofrido alteração ao longo da última década.

A seguir, apresenta-se o QUADRO 1, utilizado para a estruturação da pesquisa.

QUADRO 1 – Metodológico

Tema	Conceito	Principais Autores(as)	Resultados
O Centro Urbano	Direito à cidade e a Cidade como obra-de-arte	HARVEY D. O Direito à Cidade LEFEBVRE H. O direito à cidade A Revolução Urbana CORRÊA R. L. O Espaço Urbano.	Compreensão do conceito de Direito à Cidade de Lefebvre e Harvey e discussão da cidade como obra de arte de Lefebvre
	Centro urbano	VILLAÇA F. Reflexões sobre as cidades brasileiras O espaço intra-urbano	Caracterização das áreas centrais e o centro como uma área comum
	Centralidade x dispersão urbana	DARDOT P.; LAVAL C. Propriedade, apropriação social e instituição do comum Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI.	
	O centro como comum	TONUCCI Filho, J.B.M. Do direito à cidade ao comum urbano:	Discussão sobre o fenômeno de

Tema	Conceito	Principais Autores(as)	Resultados
	A urbanização e o centro de Campo Grande- MS	contribuições para uma abordagem lefebvriana. CAMPO GRANDE. Legislação Municipal Observatório de Arquitetura e Urbanismo da UFMS. Os Vazios Urbanos na cidade de Campo Grande PLANURB. Perfil Socioeconômico de Campo Grande NETO; JÚNIOR. Da vila de uma rua só à metrópole regional: o processo de estruturação urbana de Campo Grande	esvaziamento do centro que cidades brasileiras têm enfrentado Caracterização da urbanização e área central de Campo Grande-MS Análise das problemáticas (esvaziamento) do Centro de Campo Grande e ações de melhoria
Políticas públicas habitacionais	Direito à moradia Ideologia da casa própria Modalidades de programas habitacionais	BONDUKI N. Origens da Habitação Social no Brasil AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. BRASIL. Constituição Federal TERRA U. Alternativas à propriedade privada individual: Potencial para efetivação do acesso à moradia e o direito à cidade. BRASIL. Plano Nacional de Habitação LEGISLAÇÕES FEDERAL E MUNICIPAL (CAMPO GRANDE) NAÇÕES UNIDAS. Relatório Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um adequado padrão de vida	Breve histórico das políticas habitacionais no país para compreensão da construção da “ideologia da casa própria” Discussão sobre direito à moradia Análise do Plano Nacional de Habitação
A Locação Social	A concepção e funcionamento do programa da Locação Social A locação social aliada à política urbana	CAMPO GRANDE. Lei nº 6.592/2021 Institui o Programa de Aluguel Social CAMPO GRANDE. Decreto nº 15167 Regulamenta o Programa de Locação Social do Município de Campo Grande COTELO. Análise Crítica do Programa Morar no Centro da Prefeitura de São Paulo ERMÍNIA MARICATO, E. Habitação Social em Áreas Centrais INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA).	Análise do embasamento legal e técnico sobre Locação Social Análise do funcionamento e experiência do programa de Locação Social em São Paulo Detalhamento da estruturação do programa de Locação Social de Campo Grande: concepção e modalidades em construção

Tema	Conceito	Principais Autores(as)	Resultados
		Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à Política Habitacional MARTA ARRETCHE. Intervenção do Estado e Setor Privado: o modelo brasileiro de política habitacional NABIL BONDUKI. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. ROSÂNGELA LUFT; MATEUS LIMA. Locação Social como alternativa de moradia: características e experiências para uma política pública habitacional.	
Síntese: Quais as contribuições, e limitações do Programa de Locação Social nas políticas de requalificação do centro de Campo Grande?	Políticas de requalificação do centro aliadas a política habitacional A Locação Social em Campo Grande	MARICATO. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana LIMA J.M.; RAGAZZO C. Densidade urbana e qualidade de vida: o caso do projeto Porto Maravilha PLANURB. Região Urbana Centro. Apresentação PLANURB. A oportunidade de criar modelos de previsão de desenvolvimento sustentável, ordenado e mensurável. Apresentação	Caracterização de renovações urbanas na área central – requalificação + habitação Análise da política habitacional aliada à política urbana de Campo Grande Discussão sobre a relação da requalificação do Centro com o incentivo à moradia e à habitação de interesse social Levantamento do valor mínimo e máximo, por bairro, da locação na R.U centro, renda média da população, relacionando o direito à cidade Identificação de fenômenos que contribuem ou prejudicam o processo de requalificação do centro (índice de violência, expansão)

2 A CIDADE E O CENTRO

Tendo como base o reconhecimento da cidade como produto e também como fator de reprodução das relações sociais, o que Lefebvre chamou de a cidade como obra de arte, este capítulo traz uma análise conceitual sobre o direito à cidade. A partir dessa discussão, aborda-se a problemática do centro urbano, identificando-se aspectos gerais e comuns aos centros, bem como o processo de dispersão urbana, fenômeno pelo qual as cidades brasileiras têm passado. Para finalizar, discute-se alguns aspectos específicos do campo de estudo: o centro de Campo Grande, Mato Grosso do Sul.

O município de Campo Grande teve uma taxa de crescimento de 14,13% nos últimos 13 anos, passando de 786.774 (IBGE, 2010) para 897.938 habitantes (IBGE, 2023). No entanto, analisando a dinâmica intraurbana, a população da Região Urbana Centro vem diminuindo: passou de 75.662, em 2000, para 71.037, em 2010 (IBGE, 2010)², representando uma perda de 6% dos habitantes – enquanto que a população do município e de todas as demais regiões segue aumentando.

Este capítulo busca, então, compreender as dinâmicas urbanas por meio de uma breve análise dos processos funcionais, históricos, espaciais e sociológicos que podem ser causas do esvaziamento do centro das cidades, em específico, o centro de Campo Grande, bem como analisar as ações do poder público para reverter este quadro.

2.1 O DIREITO À CIDADE E A CIDADE COMO OBRA DE ARTE

A cidade é a materialização das relações sociais existentes, *“é uma produção e reprodução de seres humanos por seres humanos, mais do que uma produção de objetos. A cidade tem uma história; ela é a obra de uma história”* (LEFEBVRE, 2001, p.52). A cidade é nominada por Lefebvre como “obra de arte”: produto

² Dados utilizados conforme especificação do Censo 2010. Até em agosto de 2023, o detalhamento dos dados do Censo 2022 ainda não havia sido publicado.

inacabado, resultado e consequência das relações sociais e, uma vez materializada, a cidade volta a condicionar estas mesmas relações.

A cidade capitalista traz as marcas e materializações deste sistema econômico, calcado no direito à propriedade. Entretanto, contrariamente ao que muitos filósofos iluministas defendiam, a propriedade *“longe de ser uma essência ou uma natureza, [...] não é senão um determinado arranjo jurídico de relações sociais que evoluiu com o tempo”* (DARDOT e LAVAL, 2015 p.262). De fato, a propriedade privada é excludente por natureza, *“é aquela relação entre uma pessoa e um objeto que permite a ela, mas proíbe a qualquer outra”* (DARDOT e LAVAL, 2015, p.263). O discurso jurídico e filosófico traz no centro do direito à propriedade o próprio direito à liberdade, no entanto, esta liberdade só é possível a partir da exclusão dos outros. Nesta linha, Marx (2017, p.7) questiona: *“Não seria furto também toda propriedade privada? Por meio de minha propriedade privada não estou excluindo todo e qualquer terceiro dessa propriedade? Não estou, portanto, violando seu direito à propriedade?”*

Para David Harvey (2012), a evolução da urbanização esteve estreitamente ligada ao desenvolvimento do capitalismo. Segundo o autor, a *“urbanização sempre foi um fenômeno de classe [...] o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos”* (HARVEY, 2012, p.74). O autor coloca ainda que a urbanização *“desempenhou um papel decisivo na absorção de capitais excedentes [...] ao preço do explosivo processo de destruição criativa que tem desapropriado as massas de qualquer direito à cidade”* (HARVEY, 2012, p.85).

Sendo a cidade o resultado de relações sociais e sendo o capitalismo um sistema excludente por si, a cidade capitalista tem um caráter segregacionista e excludente enraizado na sua produção. Os interesses capitalistas selecionam e excluem a partir da valorização das regiões, dos interesses do capital imobiliário e dos proprietários da terra. Assim, o direito à cidade é um direito que se opõe ao sistema vigente e só pode ser conquistado a partir da luta coletiva. Como coloca Harvey:

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo

de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.” (HARVEY, 2012, p. 74)

O espaço urbano também é palco dos conflitos e disputas existentes nas relações sociais e traz em si a complexidade da sociedade, é *“lugar dos enfrentamentos e confrontações, unidade das contradições”* (LEFEBVRE, 1999, p. 160). Por outro lado, a técnica e as decisões políticas caminham, por diversas vezes, no sentido de evitar essas contradições, *“para alcançar a harmonia pretendida”* (LEFEBVRE, 1999, p. 160), usualmente tomando partido dos interesses do capital e gerando a segregação no espaço urbano que, por sua vez, *“produz uma desagregação da vida mental e social”* (LEFEBVRE, 1999, p. 160). A luta de classes aparece na urbe na disputa do espaço por diferentes grupos sociais, como pode ser observado a partir dos inúmeros casos de ocupações irregulares em regiões nobres, confrontando o espaço com condomínios fechados e empreendimentos de luxo.

Neste sentido, os centros das cidades são regiões que merecem um olhar atento. Comumente são as localidades mais antigas da cidade e com relevante atividade econômica, com disputa entre comerciantes, moradores e proprietários, que cobram altos valores para utilização dos imóveis. Como veremos mais adiante, diversas cidades estão passando por um processo de esvaziamento das áreas centrais, com a migração da população residente e comerciantes para outras localidades. Lefebvre (2001) identifica esse processo como *“implosão-explosão”* nos núcleos urbanos.

As concentrações urbanas tornam-se gigantescas; as populações se amontoam atingindo densidades inquietantes (por unidade de superfície ou de habitação) ao mesmo tempo ainda, muitos núcleos urbanos antigos se deterioram ou explodem. As pessoas se deslocam para periferias distantes, residenciais ou produtivas. [...] Às vezes (nos Estados Unidos) esses centros são abandonados para os “pobres” e tornam-se guetos para os desfavorecidos. Às vezes, pelo contrário, as pessoas mais abastadas conservam fortes posições no coração da cidade. (LEFEBVRE, 2001, p. 18)

No processo de disputa nas relações sociais e pelo espaço urbano, Lefebvre destaca a importância das classes populares e a necessidade da sua presença nos espaços de tomada de decisão:

A estratégia [...] não pode deixar de se apoiar na presença e na ação da classe operária, a única capaz de pôr fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela. Apenas esta classe, enquanto classe, pode contribuir decisivamente para a reconstrução da centralidade destruída pela estratégia de segregação e reencontrada na forma ameaçadora dos “centros de decisão”. Isto não quer dizer que a classe operária fará sozinha a sociedade urbana, mas que sem ela nada é possível.” (LEFEBVRE, 2001, p. 113)

O direito à cidade, portanto, é uma conquista que deve alterar questões estruturais da nossa sociedade, uma vez que a cidade é condicionada e condicionante das relações sociais (Lefebvre, 2001). Como tal, Harvey (2012) a considera elemento central no desenvolvimento capitalista e, portanto, excludente por natureza. Segundo este autor, para mudanças estruturais seriam necessárias alterações basais nos vínculos sociais e nos próprios indivíduos, no relacionamento com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores. Por sua vez, conforme coloca o sociólogo David Park, a cidade é *“a tentativa mais bem-sucedida do homem de reconstruir o mundo em que vive o mais próximo do seu desejo [...] indiretamente, e sem qualquer percepção clara da natureza da sua tarefa, ao construir a cidade o homem reconstruiu a si mesmo”* (PARK apud HARVEY, 2012, p.73). Voltando a Harvey, para este autor, a conquista do direito à cidade é uma conquista coletiva e vai além da liberdade individual de acesso a recursos urbanos. Não deve ser confundido, portanto, com a simples ampliação de capacidade de consumo da população; a busca pela solução dos problemas urbanos deve tratar de *“desfazer as estratégias e as ideologias dominantes na sociedade atual”* (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

Para Harvey e Lefebvre, o direito à cidade envolve o controle dos processos de urbanização por toda a sociedade, incluindo também o processo de tomada de decisão e a própria mudança nas relações sociais. Implicaria na adoção de um formato mais autônomo de organização social do que os modelos atualmente vigentes na cidade capitalista. Neste sentido, o urbanista Jorge Wilhelm complementa: *“para se tornar um verdadeiro usuário da cidade, para usufruir da liberdade que lhe é inerente, é necessária uma certa dose de apropriação da mesma”* (WILHEIM, 1976, p. 89).

2.2 O CENTRO URBANO

De acordo com Villaça (2001, p. 237) *“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”*. O centro torna-se centro a partir de um processo-movimento, em que determinada área adquire destacada relevância, de maneira conjunta e simultaneamente, a medida que atrai maior número de pessoas e atividades de relevância para a sociedade (comerciais, religiosas, de governança, transporte etc.). Desta forma, o autor afirma que nenhuma área é (ou não) centro, mas sim *“torna-se ou deixa de ser centro”* (VILLAÇA, 2001, p. 238). Corrêa destaca a relevância da convergência de fluxos para um mesmo ponto no nascimento dos centros urbanos, *“ligações que envolvem fluxos de capitais, mercadorias, pessoas e ideias”* (CORRÊA, 1989, p.38). Corrêa ressalta que os meios de transporte tiveram papel fundamental na conformação e fortalecimento dessas regiões, *“resultado de um processo de centralização econômica que é típico do capitalismo industrial e que deu origem às áreas centrais nas metrópoles modernas”* (IPEA, 2016, p.11).

Dado o esquema centralizador dos meios de transporte [...] do séc. XIX até meados do século XX, caracterizados por enorme rigidez espacial [...] verifica-se que o acesso ao mercado consumidor e às fontes de matéria-prima não é, no âmbito da cidade, uniforme, privilegiando o local em torno dos terminais de transporte, a Área Central. (CORRÊA, 1989, p. 39)

Conforme a discussão de Corrêa (1989), utilizando como referência a classificação de Horwood e Boyce, as regiões centrais, a partir da segunda metade do século XX, caracterizam-se por aspectos como: uso intensivo do solo, ampla escala vertical, limitada escala e crescimento horizontal, concentração diurna com esvaziamento à noite, ponto de convergência do tráfego urbano, concentração das sedes e escritórios com poder de decisão.

A Área Central constitui-se no foco principal, não apenas da cidade, mas também de sua hinterlândia. Nela concentram-se as principais atividades comerciais, de serviços, da gestão pública e privada, e os terminais de transporte inter-regionais e intraurbanos. Ela se destaca na paisagem da cidade pela sua verticalização”. (CORRÊA, 1989, p. 38)

Entretanto, como coloca Milton Santos, *“não há um só tipo de centro urbano, variando de civilização para civilização, quer do ponto de vista formal, como do ponto de vista de conteúdo”* (SANTOS, 1959, p. 17), mas existem atributos que dão individualidade ao centro em relação às demais partes da cidade, sendo ela aquela que *“apresenta a maior animação e conhece a mais forte atividade, sob todas as fórmulas”* (SANTOS, 1959, p. 18). Santos também aponta uma característica comum aos centros urbanos, que seria *“a natureza das atividades que aí se processam, responsáveis que são pelos aspectos de paisagens e de estrutura que asseguram mais fortemente aquela individualidade”*. (SANTOS, 1959, p. 18)

Desta forma, o centro *“corresponde a áreas de referência para a população por serem núcleos de convergência de fluxos, núcleos de atividades múltiplas ou especializadas e polos de serviços e empregos da região”* (IPEA, 2016, p.9), sendo o primeiro núcleo central que surgiu no meio urbano, e esse centro funcional *“pode ou não ser concomitantemente a um centro antigo”* (IPEA, 2016, p.10). No entanto, *“nenhuma análise puramente funcional nos permite entender a realidade substancial do centro, ou seja, “a noção de centro da cidade tem um significado tanto espacial, histórico, funcional e sociológico”* (BEAUJEU-GARNIER *apud* PEREIRA, 2014, p.313).

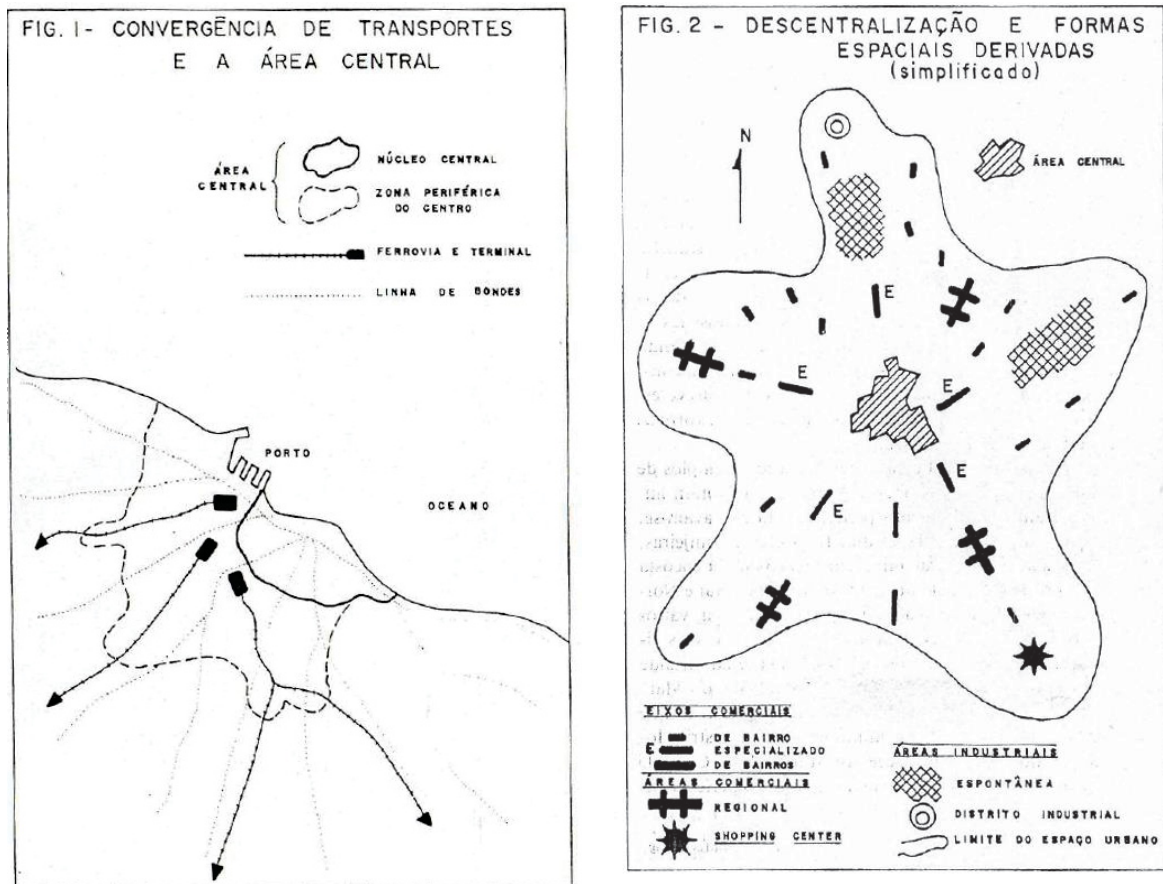
Por sua vez, Villaça observa que o processo de configuração de um centro resulta no surgimento de um não centro. Neste sentido, Corrêa também destaca que a conformação de um núcleo central cria, por consequência, uma região periférica a ela: *“a aglomeração em um único ponto é impossível, logo alguém será obrigado a se afastar”* (VILLAÇA, 2001, p. 238). A seleção de quem ficará e quem deverá se afastar, na cidade capitalista, é o mercado. Ainda conforme coloca o autor: *“o processo contraditório entre a necessidade de aglomerar e ao mesmo tempo de se afastar de um ponto no qual todos gostaríamos de se localizar, faz surgir o centro da aglomeração nesse ponto”* (VILLAÇA, 2001, p. 239).

Há algumas décadas, as cidades brasileiras vêm passando pelo processo de despolarização do seu núcleo central principal, de forma que os núcleos secundários têm ganhado força, contribuindo para a formação de cidades policêntricas. Conforme um estudo realizado pelo IPEA nas 12 principais metrópoles do país, (Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo) foi identificado

que *“há um padrão de perda de população, entre 1991 e 2000, e de recuperação de população, entre 2000 e 2010”* (IPEA, 2016, p. 151), com exceção de Goiânia e Salvador, que também apresentaram decréscimo populacional nos anos 2000, *“apesar de ambos os decréscimos serem muito pequenos”* (IPEA, 2016, p. 151). O mesmo estudo mostra que o número de empregos *“vêm crescendo mais nas centralidades que nas áreas centrais de referência”* (IPEA, 2016, p.109), mostrando que o surgimento de novas centralidades pode ser uma das motivações do esvaziamento das áreas centrais.

Parte da população e empresas têm optado por mudar-se do centro tradicional para as novas centralidades urbanas por diversas motivações, conforme aponta Corrêa (1989) e o IPEA (2016), como: os altos valores da terra no centro tradicional, aluguéis e impostos, dificuldade para encontrar terrenos vagos e espaço para ampliação dos empreendimentos, o aumento da violência nestas regiões, e a dificuldade no abastecimento e acessibilidade, o que tem feito com que outras regiões da cidade passem a ser mais atrativas. No entanto, o autor coloca que a criação de centralidades alternativas não deve ser vista como um processo negativo, uma vez que democratiza o acesso a certos empreendimentos e serviços presentes, anteriormente, apenas no núcleo central principal: *“a descentralização torna o espaço urbano mais complexo, com vários núcleos secundários de atividades”* (CORRÊA, 1989, p. 47). E, ainda, *“julga-se que o processo de descentralização de empregos e formação de novos centros é um processo natural ao crescimento da metrópole”* (IPEA, 2016, p. 11). Na FIGURA 1, são apresentados dois esquemas de criação da área central: um vinculado a convergência dos meios de transporte como característica do capitalismo industrial e outro referente à descentralização e criação de novas centralidades.

FIGURA 1 – À esquerda: esquema de criação de uma centralidade única, à direita: fenômeno de descentralização e criação de novas centralidades



FONTE: CORRÊA (1989)

Para Ragazzo e Lima (2015), o processo de esvaziamento dos centros, não apenas das cidades brasileiras, mas também das europeias, latinas e norte-americanas, também está vinculado ao espraiamento urbano, que tem como característica as baixas densidades e o enfoque em construções em áreas distantes do centro: o *urban sprawl* (urbanização dispersa). Conforme os autores, este processo está “relacionado ao estilo de vida enaltecido pela modernidade” (RAGAZZO e LIMA, 2015, p. 282), bem como de filosofias que viam na ocupação dos ambientes “campestres” a melhoria da qualidade de vida e o aumento do status social individual, uma vez que a vida no subúrbio significava “sair do centro”, de “áreas caóticas, barulhentas, violentas e onde se morava em apartamentos apertados” (RAGAZZO e LIMA, 2015, p. 285), para viver em locais próximos a natureza “onde pessoas da mesma classe poderiam conviver em harmonia” (RAGAZZO e LIMA, 2015, p. 285). No Brasil, este modelo foi importado na forma de condomínios

fechados localizados nas áreas periféricas das cidades. O urbanismo disperso “só foi possível com a popularização dos automóveis” (RAGAZZO e LIMA, 2015, p. 284) e ganhou força após a Segunda Guerra Mundial.

A existência e construção do centro urbano é fruto do trabalho coletivo, com infraestrutura resultante de investimentos de toda a sociedade e, conforme Villaça, (2001, p.241) “*é a excepcional importância comunitária e social dos centros que faz com que eles passem a ser objeto de grande valorização simbólica*”. Desta forma, são áreas onde frequentemente ocorre uma grande concentração de simbologias “*por um lado representativa de toda uma sociedade urbana e de um modo de produção, por outro lado representativa da cristalização física-espacial resultante da evolução das práticas, sociais e culturais específicas a uma cidade*” (IPEA, 2016).

No entanto, os interesses do mercado imobiliário e dos proprietários de terra, a degradação ambiental, bem como a facilidade de acesso a outras regiões e formação de novos núcleos centrais secundários têm ocasionado um esvaziamento do centro funcional. A perda de vitalidade do centro é um prejuízo econômico, social e ambiental para toda a sociedade: “*Essas áreas centrais são bem dotadas de infraestrutura e espaços públicos urbanos, mas contém uma grande quantidade de edificações em diversos graus de abandono ou subutilização e terrenos baldios.*” (ROJAS, VILLAESCUSA e WEGELIN, 2004, tradução nossa). Para combater esse fenômeno, que ocorre em diferentes cidades, Rojas destaca a importância da ação do poder público no desenvolvimento de políticas públicas para recuperação das áreas:

A deterioração e a subutilização de áreas centrais só podem ser enfrentadas por meio de uma ação pública. Não só porque o setor público é o ator social responsável por buscar o bem comum, mas também porque é o único com capacidade para desenvolver uma visão de longo prazo e ter as ferramentas necessárias para abordar o problema de coordenação que os atores privados enfrentam nessas áreas. (ROJAS, VILLAESCUSA e WEGELIN, 2004, p. 1, tradução nossa)

Como já exposto, segundo estudo do IPEA, verificou-se uma perda populacional expressiva nos centros tradicionais na década de 90 nas principais metrópoles do país, com recuperação parcial dessa população na década seguinte, muito possivelmente decorrente de ações do poder público para reverter o quadro, demonstrando uma tendência nos municípios brasileiros de esvaziamento nos

centros tradicionais. Outro aspecto identificado no estudo foi *“a presença marcante de domicílios vagos nestas áreas. A taxa de vacância, que mede o estoque com relação a todos os domicílios recenseados, varia de 8% a 24% [...]”* (IPEA, 2016, p. 151).

Por sua vez, a urbe, bem como a sua área central, pode ser compreendida e identificada a partir de dois elementos: por sua materialidade, isto é, *“realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico”* (LEFEBVRE, 2001, p. 54), chamada pelo autor de *cidade*, quanto por sua rica e complexa dinâmica, isto é, *“realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento”* (LEFEBVRE, 2001, p. 54), chamada de *urbano*. Assim, o núcleo central é repleto de cargas simbólicas e históricas, resultado da dinâmica social, que condensou as atividades em uma só localidade, deixando marcas dessas relações em sua materialidade (cidade) e na realidade social (urbano). A partir dessa discussão, Tonucci e Cruz identificam uma proximidade entre *“a ideia do comum urbano e o ‘direito à cidade’ formulado por Lefebvre (2008), para quem a cidade é, antes de tudo, uma obra coletiva, marcada pela primazia do uso e da apropriação do espaço”* (TONUCCI e CRUZ, 2019, p. 493).

Sobre o *comum*, o tema está mais desenvolvido e compreensível quando tratado no campo dos recursos naturais, mas também se expressa no meio urbano *“dado o modo como a densidade urbana, a proximidade de seus habitantes e a diversidade de usuários interage com um conjunto de recursos tangíveis e intangíveis nas metrópoles”* (TONUCCI e CRUZ, 2019, p. 493). Para Dardot e Laval, são as práticas sociais que estabelecem o que é *comum*. Segundo esses filósofos, nada “nasce” naturalmente comum, assim como nada “nasce” privado; em ambos os casos, é o entendimento social que estipula a sua definição. Neste sentido, os autores brasileiros afirmam:

De modo geral, o comum refere-se a bens, espaços e recursos que são coletivamente usados e geridos por uma dada comunidade por meio de práticas de fazer- comum, isto é, um conjunto de práticas e relações de compartilhamento e reciprocidade, para além do âmbito do Estado e do mercado e das formas de propriedade públicas e privadas. Em outros termos, o comum evoca um porvir não capitalista para além da antinomia moderna Estado versus mercado, propriedade pública versus propriedade privada (TONUCCI e CRUZ, 2019, p. 488)

Na mesma direção, Dardot e Laval (2015) colocam que o comum só existirá a partir da apropriação social de determinado elemento, *“se apropriar de uma coisa para um determinado fim, ou seja, para torná-la própria para realizar sua finalidade – por exemplo, apropriar-se de uma terra para satisfazer certas necessidades sociais por meio do seu cultivo”* (DARDOT e LAVAL, 2015, p.268). Também endossam o caráter crítico e combativo que o conceito traz, sobretudo a respeito do processo de privatização das coisas: O *“‘comum’ é, na verdade, o novo nome de um sistema de práticas e de lutas”* (DARDOT; LAVAL, 2015).

Assim, Tonucci e Cruz permitem a discussão do centro urbano sob o ponto de vista do comum. De fato, para eles, essa região é *“espaço diverso de muitos comuns urbanos (bens, recursos e espaços comuns) e a cidade como comum, em sua totalidade de espaços, relações e oportunidades associadas à complexidade e riqueza da vida urbana”* (TONUCCI e CRUZ, 2019, p.493). Colocado o fato de que, a construção da cidade e da região central é resultado de uma obra coletiva, é também direito de todos os cidadãos ter condições de acessá-la e usufruí-la em sua total complexidade. No entanto, a realidade demonstra que a região central é local onde os altos valores dos imóveis selecionam e expulsam grande parcela da população, mesmo quando em processo de degradação.

Além do exposto, a discussão sobre o *comum* permite abordar *“as desigualdades socioespaciais das cidades à luz de questões do nosso tempo, como também analisar e criar modelos alternativos de uso dos recursos urbanos, deslocando o foco do valor de troca para o valor de uso”* (TONUCCI e CRUZ, 2019, p.493). Ou seja, podemos entender que a recuperação das regiões centrais está diretamente ligada ao reconhecimento da região como uma construção coletiva e à apropriação popular deste espaço, bem como a ressignificação da região e sua adaptação para novos usos. Complementando com Corrêa (1989, p. 45), *“a tendência da Área Central, especialmente do núcleo central, é de sua ressignificação funcional”*.

“Os centros tradicionais de nossas metrópoles, apesar de suas notórias ‘decadências’, continuam sendo os focos irradiadores da organização espacial urbana” (VILLAÇA, 2001, p. 246). De fato, o resgate social da região central tende a trazer novos significados para região: *“o uso público de certos recursos e espaços – como os próprios espaços públicos, por exemplo, praças, parques, calçadas etc.*

– *que amplia seu valor social*” (TONUCCI e CRUZ, 2019). Para isto, é necessário o desenvolvimento de políticas públicas em busca da democratização do seu acesso, buscando amenizar os fatores que causam a segregação social. Os altos valores comerciais, habitacionais e de transporte dificultam a utilização da região por todos os cidadãos. Além disso, o núcleo central tradicional se tornou um local com papel de funcionalidade única, isto é:

[...] ao longo de décadas, o centro foi se tornando uma área exclusiva de serviços e comércios, sem uso residencial. Hoje sabemos que zonas mistas, ou seja, áreas que misturam habitação, comércio, serviço e lazer, são o melhor caminho para as áreas ficarem ocupadas permanentemente, inclusive à noite e no final de semana. Se os lugares ficam desertos, isso gera uma série de problemas, como a falta de segurança.” (BONDUKI, 2023, s.n.)

No entanto, para Lefebvre (2001), o direito à cidade demanda mudanças estruturais. Conforme coloca, *“mesmo reformista, a estratégia de renovação urbana se torna ‘necessariamente’ revolucionária, não pela força das coisas, mas contra as coisas estabelecidas”* (LEFEBVRE, 2001, p. 113). Por sua vez, para Dardot e Laval (2015), a propriedade *“separa a relação da pessoa com a coisa dos múltiplos laços existentes entre os membros da comunidade, ela se separa dos usos sociais consuetudinários das normas morais e dos valores culturais do grupo”* (DARDOT e LAVAL, 2015). Associando a discussão dos autores, pode-se afirmar que as regiões centrais devem ser renovadas para deixar de ser apenas um local de passagem e confluência de fluxos, tornando-se um local de permanência, que permita estreitar os laços entre a cidade e o urbano e a constituição de uma *comunidade*. As práticas daí decorrentes abrangem, assim, o empoderamento da comunidade quanto aos processos de tomada de decisão. Villaça (2001, p. 244) ressalta que *“dominar o centro e o acesso a ele representa uma vantagem material concreta, mas também o domínio de toda uma simbologia”*. Assim, vê-se estreita relação entre a discussão do *comum*, dos formatos de ocupação urbana e da requalificação das regiões centrais. A partir da crítica ao formato excludente no qual a cidade capitalista é constituída, vê-se que a *apropriação* popular das áreas da cidade, bem como dos processos de tomada de decisão são fundamentais; *“com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará a obra”* (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

2.3 O CENTRO DE CAMPO GRANDE

Sendo a cidade “*a obra de uma história*” (LEFEBVRE, 2001, p.52) e a sua materialidade a “*produção e reprodução de seres humanos por seres humanos*” (LEFEBVRE, 2001, p.52), faz-se necessária a análise do processo de urbanização pelos quais a cidade objeto de estudo, Campo Grande, passou. O centro atual coincide com o centro histórico da cidade, e a compreensão das dinâmicas que ali ocorrem hoje, perpassam o processo histórico vivenciado pela sociedade.

Como visto, Corrêa, baseado na classificação de Horwood e Boyce, caracteriza o Centro pela dinâmica urbana, pelo uso e ocupação do solo intensos, disponibilidade de comércio e serviço, entre outros e, além disso, está intrinsecamente ligado ao próprio processo de urbanização da cidade. A Região Urbana Centro de Campo Grande possui uma área de aproximadamente 22,5 km², uma população de 71.037 habitantes levantada pelo IBGE de 2010 (PLANURB, 2020) e, conforme estimativas embasadas nos dados do Censo 2022, 90.762 habitantes atualmente. A Região é composta por 13 bairros e integra o centro histórico da cidade.

O processo de conformação do bairro centro e áreas adjacentes teve início no processo de ocupação na segunda metade do séc. XVIII, passou pelos processos de formação a partir da confluência dos fluxos (CORRÊA, 1989) e hoje sofre com o processo de descentralização a partir do surgimento de outras centralidades nos municípios. O histórico, bem como o detalhamento dos processos urbanos ocorridos em Campo Grande são descritos nos itens a seguir.

2.3.1 Os primórdios da ocupação urbana de Campo Grande

Em Campo Grande, os fluxos de pessoas e mercadorias foram elementos fundamentais no processo de desenvolvimento do núcleo urbano. Desde os primórdios da sua criação, no final do século XIX, a influência da ferrovia e das filosofias desenvolvimentistas importadas das reformas europeias se fez presente e predominante na construção da cidade.

O início da ocupação territorial que deu origem a Campo Grande remonta ao ano de 1872. Apesar de se tratar de um pequeno povoado, ali teve início o processo de produção do espaço urbano. O primeiro plano de alinhamento das ruas e praças

da vila é de 1909 e desde sua concepção “*observa-se que estavam dados os primeiros sinais de que a futura cidade viria a ser estruturada dentro de uma concepção burguesa*” (NETO e JÚNIOR, 2020, p. 261). Essa é a versão oficial; no entanto, hoje, são conhecidos dentro do município 17 sítios arqueológicos (PLANURB, 2020), indicando uma ocupação territorial anterior por povos originários, que pode ter ocorrido há 600 anos, evidenciando que as características territoriais eram propícias ao desenvolvimento de povoados humanos e que a região era ocupada por povos locais de diferentes etnias (FIGURA 2).

Campo Grande nasceu como parada para comitivas boiadeira, mas no início do século XX, impulsionada pela construção da estrada de ferro, ocorreu o aprofundamento das relações capitalistas na região, redefinindo o processo de apropriação de terras. [...] a NOB reorganizou o território, abriu “espaços vazios”, desmatou e dizimou tribos indígenas, o que possibilitou o aparecimento de novos núcleos urbanos e promoveu o aprimoramento dos já existentes, possibilitando o estabelecimento de uma rede de cidades na fronteira Oeste. (TRUBILIANO, 2015, p. 235 e 237)

FIGURA 2 – Mulher Kadiwéu fotografada em 1892. Foto: Coleção Boggiani

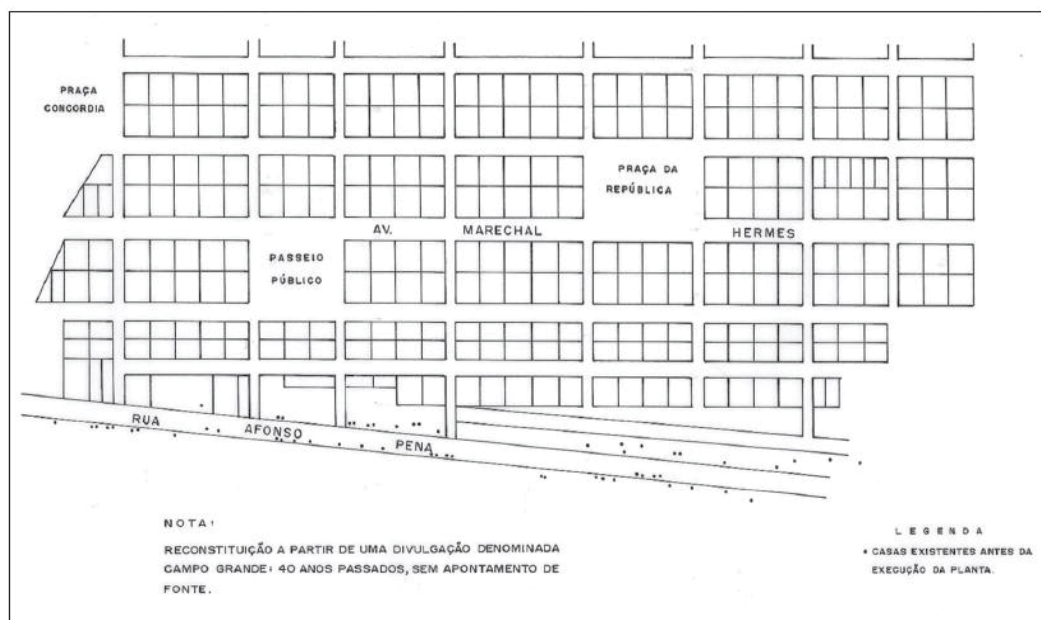


FONTE: BRANFORD e BORGES (2021)

Neto e Júnior (2020) destacam que a ocupação territorial da cidade foi bastante marcada por características capitalistas, bem como por traços

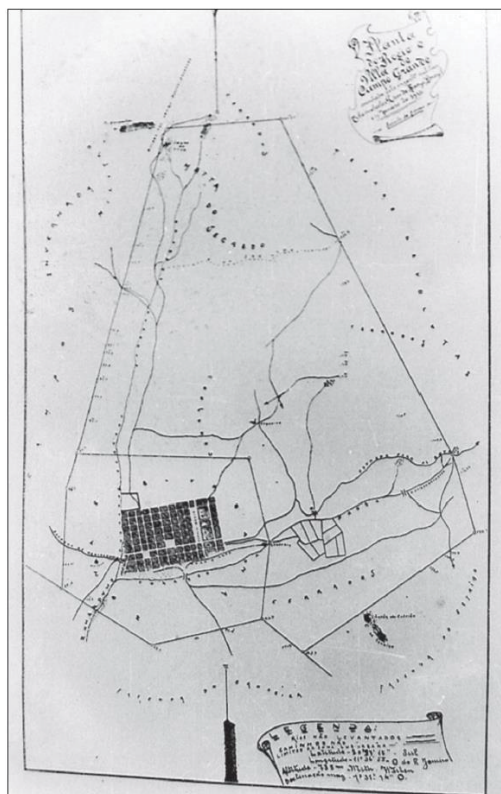
desenvolvimentistas e sanitaristas, seguindo o formato das novas cidades que estavam sendo fundadas no oeste brasileiro do final do século XIX. Além disso, foi forte a influência das reformas que ocorriam nas cidades europeias: “para o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas era fundamental que as populações de todos os lugares, por mais isolados que estivessem, incorporassem ideias modernas, cada vez mais condizentes com a distinção entre cidade e campo” (OLIVEIRA NETO apud NETO e JÚNIOR, 2020, p. 262). De fato, o primeiro plano de alinhamento das ruas e praças elaborado pelo engenheiro municipal Javari Barem, em 1909 (FIGURA 3), apresentava um traçado ortogonal, com ruas largas, buscando dar “facilidades ao trânsito de pessoas, animais, veículos e mercadorias, refletindo os movimentos de renovação urbanista ocorridos nos mais importantes centros urbanos do mundo” (NETO e JÚNIOR, 2020, p. 265). Esta ocupação daria origem à região do Rocio (FIGURA 4), centro histórico pertencente ao atual bairro centro.

FIGURA 3 – Planta de 1909 – elaborada pelo Engenheiro Municipal Nilo Javari Barem



FONTE: OLIVEIRA NETO apud NETO e JÚNIOR (2020).

FIGURA 4 – Planta do rocio de 1909 – elaborada pelo Engenheiro Militar Themístocles Brasil



FONTE: OLIVEIRA NETO apud NETO e JÚNIOR (2020).

A ocupação inicial se deu no encontro dos dois principais córregos da cidade: Prosa e Segredo. A urbanização de Campo Grande recebeu forte influência da ferrovia que passava pelo Sul do então estado de Mato Grosso, ligando o município de Bauru (SP) a Corumbá (MS). A Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (EFNOB), empresa proprietária da concessão da linha férrea, exigia a implantação de núcleos de urbanização a cada 100km, bem como, a criação de um centro contendo residências, área comercial e infraestrutura para a operação da ferrovia na então Vila de Campo Grande.

Campo Grande, com a construção da ferrovia, passou a desempenhar um papel de fundamental na articulação dos fluxos econômicos procedentes de Corumbá, Cuiabá e da zona cafeeira de São Paulo. A ferrovia favoreceu a transferência do eixo econômico Cuiabá e Corumbá, por meio da navegação pelo Rio Paraguai para Campo Grande e São Paulo. A chegada dos trilhos da EFNOB em Campo Grande foi um dos acontecimentos mais importantes da história da cidade. [...] Na construção do complexo ferroviário, houve a reprodução - com maior precisão e em maiores dimensões - do processo de planejamento urbano adotado, em linhas gerais, em todas as cidades que nasceram próximas ou quase no leito de uma via férrea. (IPHAN, 2015, s.n.)

De acordo com o Arquivo Histórico de Campo Grande (ARCA, 2011), a primeira locomotiva foi inaugurada em Campo Grande em 14 de outubro de 1914, quando o município possuía cerca de 2 mil habitantes, e deu início a um período de grande desenvolvimento: além da influência no traçado urbano, a chegada da ferrovia “*provocou o afluxo expressivo do número de passageiros em trânsito e de migrantes, possibilitando o intercâmbio de culturas, a renovação de ideias e novas oportunidade de negócios*” (ARCA, 2011, p. 23). Da mesma forma, o comércio, serviços de hotelaria, bares e restaurantes passaram a ser mais valorizados, e a presença da ferrovia possibilitou também o incremento na renda dos produtores locais (ARCA, 2011). Conforme Neto e Júnior (2020), o bairro local da realização das atividades da ferrovia, bem como de moradia dos seus trabalhadores, viria a se chamar Amambai e é, atualmente, um dos bairros integrantes da Região Urbana Centro de Campo Grande. Os registros a seguir ilustram a locomotiva no início de seu funcionamento na atual capital sul-mato-grossense (FIGURA 5), a Rua 14 de Julho em 1920, principal centro comercial na época e até os dias de hoje (FIGURA 6), e uma vista aérea do município na década de 1960 (FIGURA 7). Nesta última foto é possível ver as características geográficas do terreno aonde se desenvolveu o núcleo urbano: bastante horizontal, com pouca variação na declividade e áreas extensas, sem grandes barreiras geográficas, facilitando a ocupação urbana em um traçado ortogonal, a conformação de vias largas e retilíneas, características estas que são marcantes na ocupação até os dias atuais.

FIGURA 5 – Chegada da locomotiva e vagões de passageiros da Companhia Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (NOB) em Campo Grande. Década de 1920



FONTE: ARCA (2011)

FIGURA 6 – Rua 14 de Julho, década de 1920, se constituiu aos poucos como principal rua comercial e de acesso à estação ferroviária



FONTE: ARCA (2011)

FIGURA 7 – Vista aérea de Campo Grande, década de 1960



FONTE: ARCA (2011)

A mão de obra para construção da linha férrea veio principalmente do Paraguai e da Bolívia, de imigrantes trazidos diretamente ao porto de Santos, dos indígenas da região e “*de condenados por vadiagem e desocupação – especialmente os enquadrados na Lei Adolfo Gordo – em centros urbanos de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro*” (TRUBILIANO, 2015, p. 235), sendo que grande parcela da população permaneceu na região após a finalização da obra. Outros diversos migrantes vieram para trabalhar na operação da ferrovia. Dessa forma, a população sul-matogrossense foi composta por indígenas, africanos, portugueses, migrantes de outras regiões do país e por comunidades de imigrantes expressivas, como a japonesa, libanesa, italiana, paraguaia e boliviana (PIERRY, 2022). As FIGURAS 8 e 9 ilustram a presença de trabalhadores na cidade de

Campo Grande, não apenas da ferrovia, mas sobretudo comerciantes na primeira metade do séc XX, demonstrando a vitalidade e diversidade das pessoas e ofícios que contribuíram na construção deste local.

FIGURA 8 – Trabalhadores na Rua 14 de Julho, 1946



FONTE: ARCA (2011)

FIGURA 9 – 1ª feira de amostra de Mato Grosso, em 1933 organizada, em frente ao atual Colégio Oswaldo Cruz. A feira antecedeu a exposição agropecuária de Campo Grande.



FONTE: ARCA (2011)

O funcionamento da ferrovia dentro do município foi suspenso em 1996 e, apesar de quase 30 anos sem operar dentro de Campo Grande, sua presença é bastante marcante na urbanização, arquitetura e memória dos moradores (FIGURA 10). A infraestrutura remanescente da ferrovia também influencia profundamente a dinâmica atual do centro da cidade, que incorporou de diferentes formas o referido patrimônio material: parte encontra-se preservada e é utilizada por secretarias do

Governo do Estado, parte foi transformada em espaço público de lazer - parque linear Orla Morena, com utilização intensa por parte dos moradores do entorno e parte, apesar dos investimentos para requalificação, encontra-se em abandono, sendo utilizada sobretudo, e quase que apenas, por pessoas em situação de rua. Em 2009, o complexo ferroviário foi tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) da União, com *“22,3 hectares e 135 edifícios em alvenaria e madeira, erguidos em datas diferentes a partir da ampliação das atividades ferrovia”* (IPHAN, 2015).

FIGURA 10 – Edificação da antiga estação ferroviária, integrante do patrimônio ferroviário em Campo Grande. Utilizada por órgãos do Governo Estadual e para realização de eventos públicos



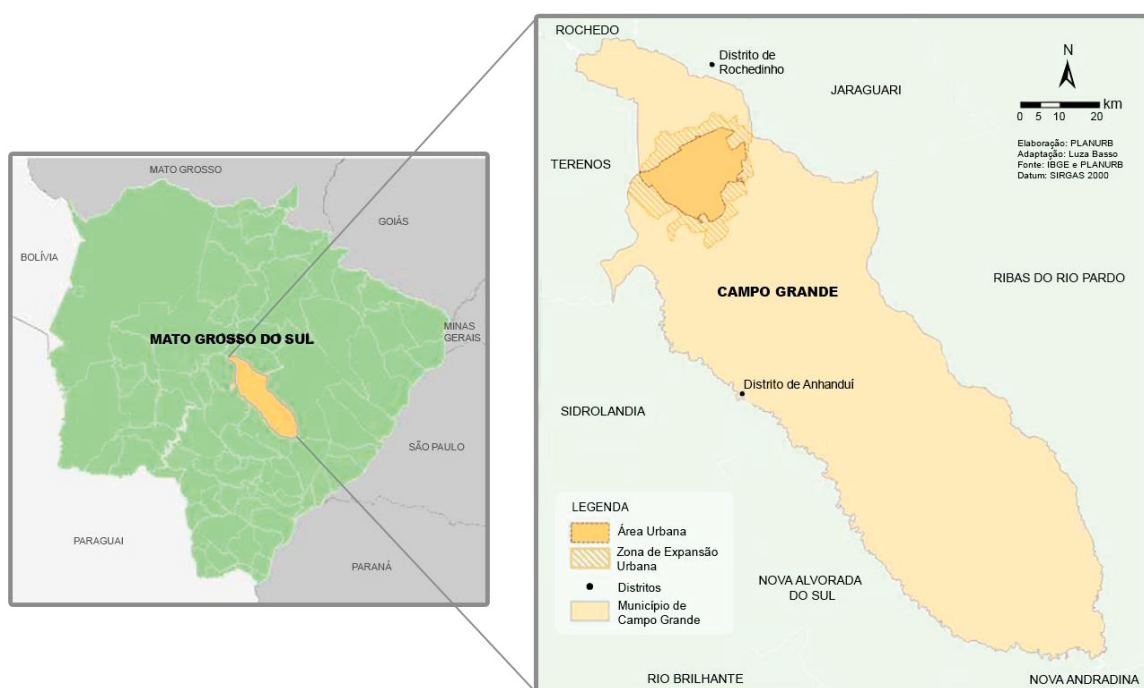
FONTE: IPHAN (2015)

A implementação da EFNOB nasceu a partir de uma concepção do Estado Novo de defesa e expansão do território para a fronteira Oeste do país: *“os trilhos ressignificaram a dinâmica política no sul de Mato Grosso e transformaram o espaço, provocando o aparecimento de cidades e impulsionando o crescimento de outras, como Campo Grande”* (TRUBILIANO, 2015, p. 233). Percebe-se que os processos de centralização descritos por Corrêa (1989) se materializam no histórico do surgimento do núcleo urbano de Campo Grande, sendo que seu desenvolvimento inicial se deu a partir da convergência de fluxos e às *“ligações que envolvem fluxos de capitais, mercadorias, pessoas e ideias”* (CORRÊA, 1989, p.38), de forma que a presença da ferrovia teve papel fundamental na conformação e fortalecimento de Campo Grande e sua atual área central.

2.3.2 Planejamento e Dinâmicas Urbanas de Campo Grande

A população de Campo Grande é de 897.938 habitantes (IBGE, 2023), com uma taxa de crescimento de 14,13% da população em relação a 2010, que apresentava uma população de 786.774 (IBGE, 2010) e uma taxa de crescimento anual de 1,11%. Utilizando as proporções do Censo 2010, que identificou que 98,6% da população em Campo Grande habita a área urbana e menos de 1,4% a área rural, estima-se que a densidade demográfica urbana seja de 24,66 hab/ha e do município como um todo, de 111,09 hab/km². A área urbana localiza-se no noroeste do município, demonstrada na FIGURA 11, com uma dimensão de 359 km², ocupando um ponto central dentro do estado. A extensão total do município é de 8.082,97 km². Na última revisão do Plano Diretor (2018), foi aprovada a criação da Zona de Expansão Urbana, com cerca de 250 km², o que deverá pressionar a expansão do perímetro urbano para uma área aproximadamente 69% maior do que a original³.

FIGURA 11 – Localização de Campo Grande - MS

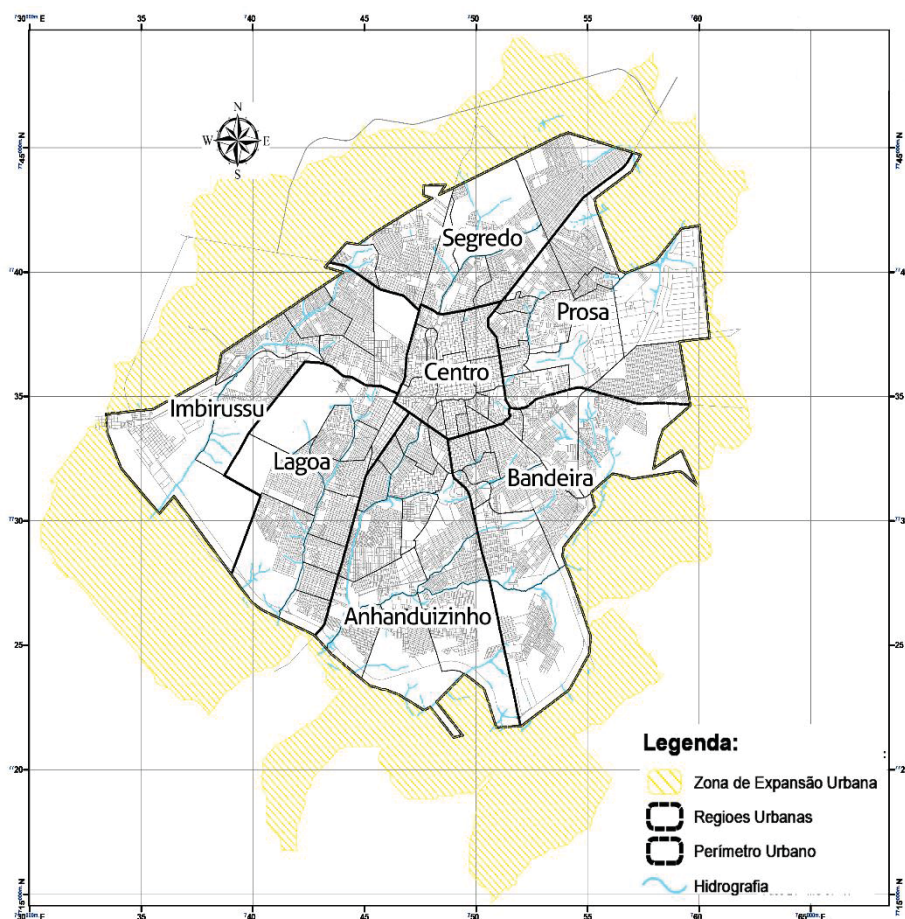


Fonte: Adaptado de PLANURB (2020)

³Cálculo realizado pela autora

O município é classificado atualmente como uma “Capital Regional A” na hierarquia dos centros urbanos do IBGE, isto é: *“centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrôpoles”* (IBGE, 2020, p. 11). A classificação “A” é dada para municípios com uma população de 800 mil a 1,4 milhão e para aqueles que se relacionam diretamente com metrópoles. A área urbana é dividida administrativamente em sete regiões: Anhanduzinho, Bandeira, Centro, Prosa, Segredo, Imbirussu, Lagoa (MAPA 1) e 74 bairros.

MAPA 1 - Regiões Urbanas de Campo Grande conforme o PDDUA (2018)



Fonte: Adaptado de CAMPO GRANDE (2018).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Campo Grande (PDDUA), desenvolvido em 2018, estabelece como conceito norteador do plano, a criação de uma cidade:

I - Compacta e policêntrica, com diversidade territorial, que respeite e que preserve o patrimônio natural e cultural do município, conciliando o desenvolvimento econômico e social, priorizando a melhoria dos seus bairros e de suas comunidades, bem como a proteção ao meio ambiente e que considere a função social da cidade e da propriedade como essencial ao seu desenvolvimento; (CAMPO GRANDE, 2018, s.n.)

Como objetivos para a cidade, o PDDUA traz o estímulo à reabilitação da área central, a priorização de pedestres, ciclistas e transporte público coletivo para a mobilidade urbana; a ampliação do acesso à habitação de interesse social; o estímulo à utilização de imóveis não edificadas, não utilizados e subutilizados; o fortalecimento dos Conselhos Regionais e Setoriais, entre outros. O Plano também traz as diretrizes prioritárias para a ação no município, apresentando um histórico e projeção da população estimada até 2048 de *“1.290.955,00 habitantes no total do município, com taxa de crescimento médio geométrico anual de 1,42% de 2016 a 2026, de 1,24% de 2026 a 2036, de 1,09% de 2036 a 2048 e um perímetro urbano de 359 km”* (CAMPO GRANDE, 2018, p. 43). Ainda que os índices utilizados para medição do crescimento populacional possuam distorções já conhecidas, uma vez que se sabe que o crescimento anual da população de 2010 a 2023 foi de 1,11%, é de extrema importância a análise da TABELA 1, que traz a população estimada para cada região urbana em Campo Grande. Conforme as projeções utilizadas pelo PDDUA, todas as Regiões Urbanas tem um valor crescente na sua população, com exceção apenas da Região Centro, fenômeno este que será melhor analisado e discutido no item 2.3.3.

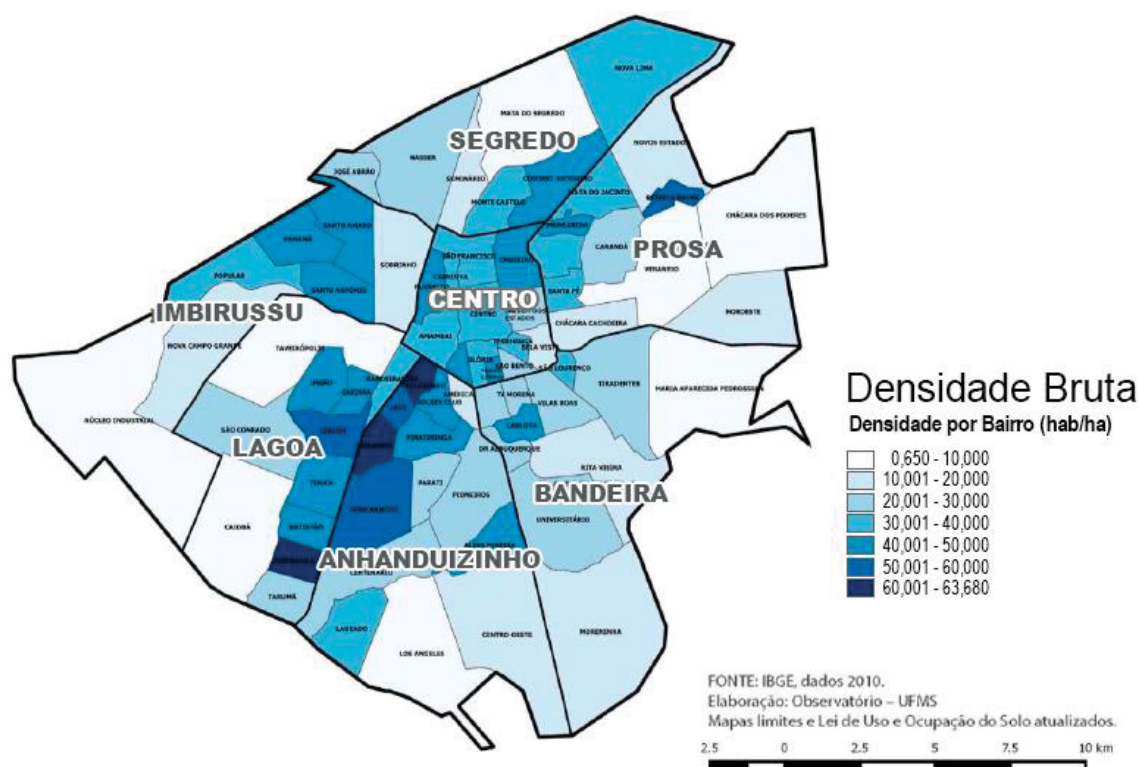
TABELA 1 – Projeção populacional das Regiões Urbanas de Campo Grande - 2016-2048

REGIÃO URBANA	2016	2026	2036	2048
ANHANDUIZINHO	206.334	242.560	278.786	322.256
BANDEIRA	122.432	139.820	157.208	178.073
CENTRO	69.063	64.967	60.870	55.955
IMBIRUSSU	108.738	122.535	136.332	152.889
LAGOA	124.505	142.411	160.318	181.805
PROSA	93.560	116.624	139.688	167.365
SEGREDO	120.335	144.458	168.582	197.531

Fonte: Adaptado de CAMPO GRANDE (2018)

Em relação à densidade demográfica bruta de cada região urbana e bairros, identificou-se que os bairros com maiores densidades - com mais de 6.000 hab/km² ou 60 hab/ha - não se encontram na Região Urbana Centro, mas sim na R.U. Anhanduizinho e Lagoa (MAPA 2 e TABELA 2). No entanto, a Região Urbana com maior densidade é a Central, uma vez que é aquela com menor área e onde os bairros mantêm uma média populacional de 20 hab/ha a 50 hab/ha. Os bairros com menor densidade demográfica – menos de 10 hab/ha - estão localizados nas bordas do atual perímetro urbano. Conforme estudos do Observatório de Arquitetura e Urbanismo da UFMS (2016, p. 50) “os dados sobre a cidade apontam um perímetro urbano pouco denso e por consequência, com possibilidades de muitas áreas ainda não urbanizadas ou desocupadas).

MAPA 2 - Densidade demográfica bruta por bairro – IBGE 2010



FONTE: Adaptados de OBSERVATÓRIO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UFMS (2016)

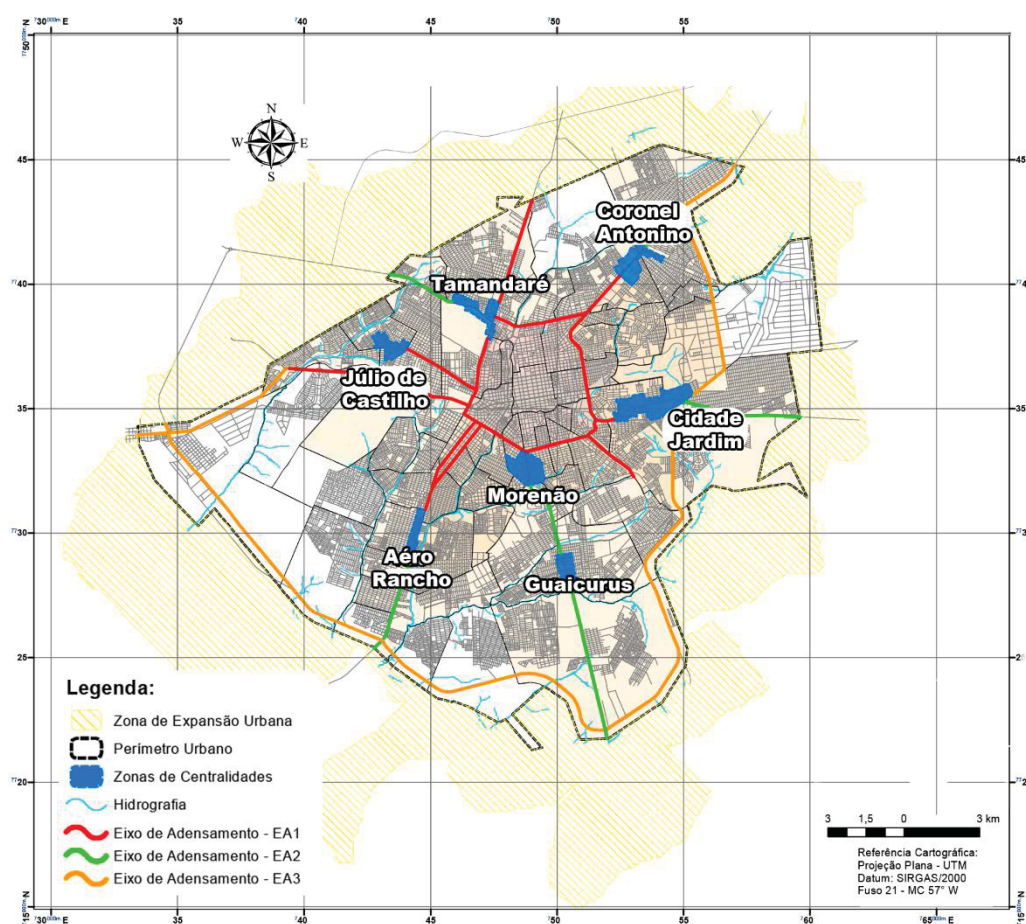
TABELA 2 – Densidade Demográfica por Regiões Urbanas de Campo Grande - 2010 - (hab/ha)

ANHANDUI- ZINHO	BANDEIRA	CENTRO	IMBIRUSSU	LAGOA	PROSA	SEGREDO
29,97	18,14	35,32	17,20	22,63	14,79	24,23

FONTE: PLANURB (2020)

Atualmente, há 7 centralidades que são locais de estímulo de desenvolvimento, dentro da estratégia de diversificar os usos e adensar as áreas mais urbanizadas, cuja localização é demonstrada no MAPA 3, além do centro tradicional, como será melhor detalhado no item 2.3.3. Conforme o PDDUA: “*são porções da área urbana destinadas à promoção de atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais ou de bairros, em que se pretende incentivar usos diversificados e produção habitacional*” (CAMPO GRANDE, 2018, p. 5). A densidade demográfica pretendida para estas centralidades é de até 60 hab/ha, e densidade demográfica líquida de até 330 hab/ha. Isto significa que se pretende para as novas centralidades o maior adensamento atualmente presente na capital sul-mato-grossense.

MAPA 3 - Regiões Urbanas de Campo Grande conforme o PDDUA (2018)



FONTE: Adaptado de PLANURB (2020)

Apesar da discussão técnica sobre a necessidade de maior adensamento e dos próprios conceitos e objetivos do PDDUA, de criação de uma cidade compacta

e repovoamento de regiões em processos de esvaziamento, o mesmo Plano Diretor, em sua última revisão em 2018, aprovou a criação da Zona de Expansão Urbana, conforme citado e demonstrado nos MAPAS 1 e 3, bem como a criação de um grande eixo de adensamento nas bordas do atual limite urbano, o EA3 (MAPA 3). A utilização desse novo perímetro foi regulamentada pela Lei Municipal nº 6.795/2022 que permite construções mediante a outorga onerosa de alteração do uso do solo, fato que, na prática, amplia o perímetro urbano. A área desta nova zona é de cerca de 250 km² representando cerca de 70% da atual área urbana. Dentre as 9 diretrizes estabelecidas para a região, destaca-se:

I - Demarcação do novo perímetro urbano; [...]

IV - Definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - A previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; [...]

VII - Promover uma ocupação territorial ordenada e sustentável integrada à malha urbana já existente, mediante a solicitação de parcelamentos para fins urbanos;

VIII - Compatibilizar o sistema viário com a malha existente e em conformidade com as diretrizes viárias estabelecidas nesta Lei Complementar; (CAMPO GRANDE, 2018, s.n.)

Sobre a evolução da mancha urbana de Campo Grande, é necessário olhar para seu histórico: o urbanismo campo-grandense é marcado pela divisão do estado de Mato Grosso, que se deu efetivamente em 1979, uma vez que, a partir desta data, Campo Grande se tornou capital do novo estado do Mato Grosso do Sul, passando a ter maior capital político e econômico, sofrendo uma grande transformação na paisagem.

Conforme o órgão de planejamento, a população campo-grandense *“foi multiplicada por 5,6 vezes entre 1970 e 2010.”* (PLANURB, 2020, p.104), passando de 140 mil, em 1970, para mais de 786 mil, em 2010. No entanto, *“desde então, a taxa de crescimento demográfico vem se desacelerando em função da acentuada redução dos níveis de fecundidade e da diminuição do fluxo migratório”* (PLANURB, 2020, p.104).

Arruda também destaca o contingente populacional que a cidade recebeu a partir da década de 70 como efeito da futura função de capital que viria a assumir: *“acelerou-se a urbanização descontrolada e os limites do perímetro foram sendo*

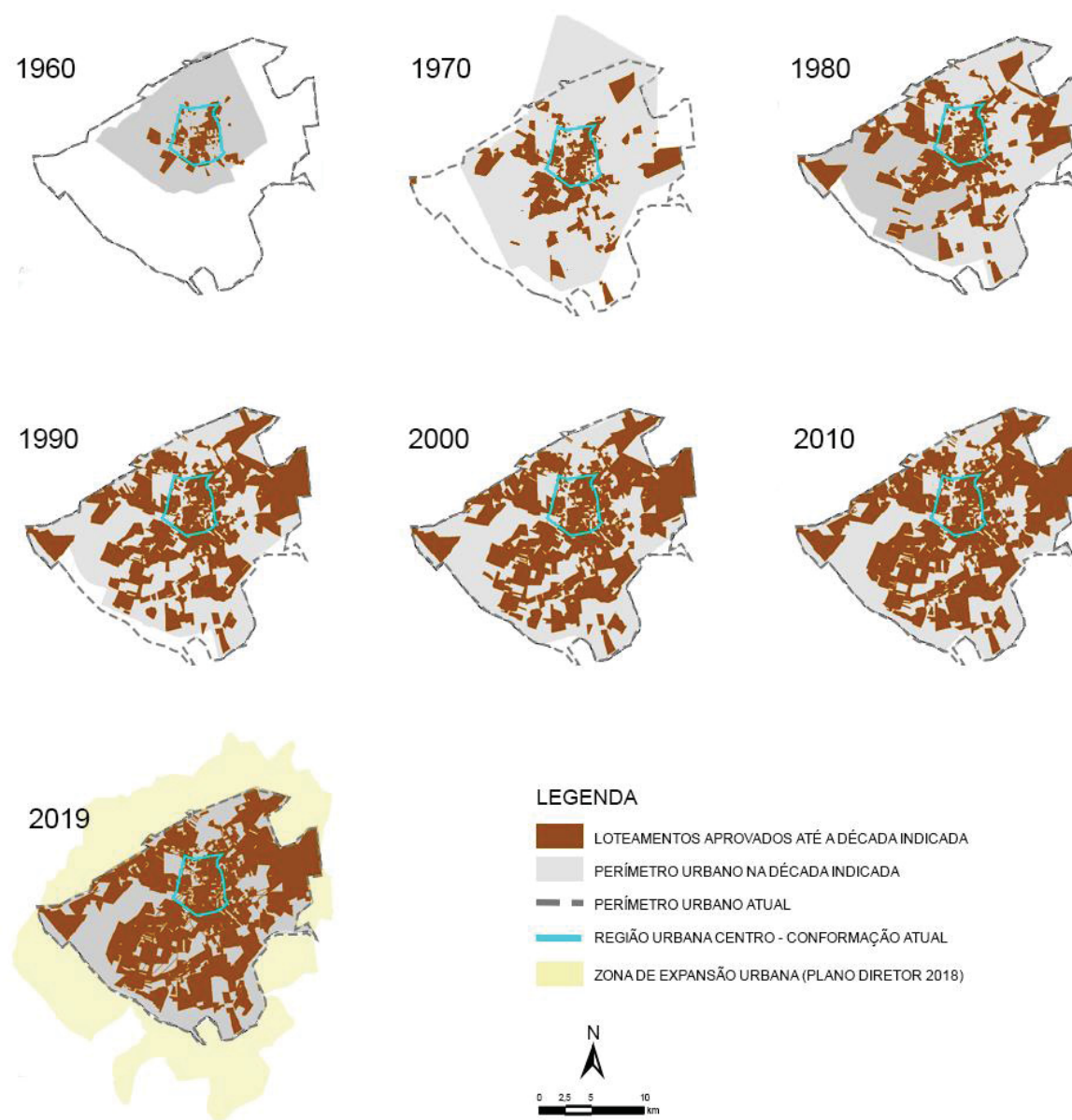
ampliados e os parcelamentos novos surgindo, disputando espaço com os conjuntos habitacionais públicos e com as ocupações irregulares em curso.” (ARRUDA, 2016, s.n.). Novas áreas foram ocupadas para sediar a estrutura administrativa do Governo Estadual e para abrigar os migrantes que chegavam de outras regiões: *“no final dos anos 70 e início dos 80, um crescimento demográfico em torno de 7% ao ano”* (PLANURB, 2009, p. 3), sendo que, no início dos anos de 1980, cerca de 40% das pessoas residentes na cidade eram oriundas de outras partes do Brasil. Passada uma década, esse percentual aumentou para 55%. *“Pessoas nativas e migrantes passaram a formar um interessante caleidoscópio, resultado da identidade peculiar do campo-grandense”* (ARCA, 2011, p. 91).

Conforme os escritos do Arquivo Histórico de Campo Grande, “os primeiros reflexos dos novos tempos como capital do Estado foram sentidos quando dezenas de loteamentos e grandes conjuntos habitacionais distantes do centro foram implantados para atender a população” (ARCA, 2011, p. 99). Arruda (2016, p.1) destaca alguns prejuízos decorrentes do intenso espraiamento urbano: *“inegavelmente, um dos maiores problemas urbanísticos de Campo Grande - MS são os vazios urbanos existentes em seu território”*. Este formato de ocupação teve ênfase a partir da segunda metade do séc. XX, momento em que a urbanização ocorreu de forma dispersa, conforme descrevem os autores:

Esses conjuntos [habitacionais] foram construídos nas regiões periféricas, com grandes distâncias do centro e sempre localizados às margens das saídas anteriormente mencionadas constituindo-se, eles próprios, mais um motivo para a urbanização dos caminhos boiadeiros referidos. (NETO e JÚNIOR, 2020, p. 270)

Na FIGURA 12 é possível ver a evolução da expansão urbana no período de 1960 a 2019, demonstrando a rápida ocupação dos loteamentos aprovados a cada década, atingindo a áreas periféricas e criando vazios urbanos, que tiveram início sobretudo na década de 1970.

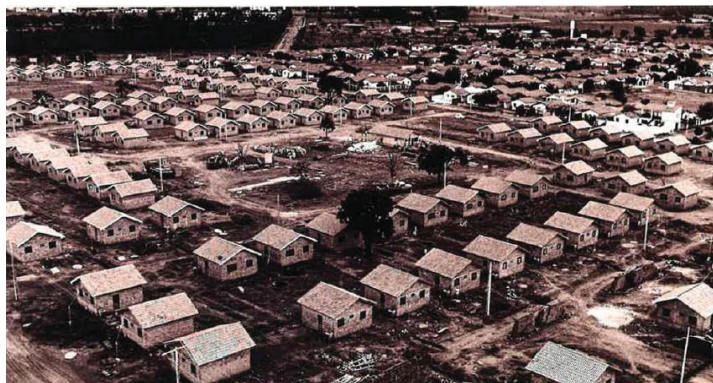
FIGURA 12 – Evolução dos loteamentos aprovados e do perímetro urbano



FONTE: Adaptado de PLANURB (2020)

As FIGURAS 13 e 14 ilustram a ocupação a partir da segunda metade do séc. XX: a primeira demonstra um conjunto habitacional tradicional, criando um bairro monofuncional de residências, com ocupação monótona na periferia da cidade, e a segunda, uma vista aérea a partir da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (Anhanduizinho), demonstrando os vazios urbanos que se formaram ao logo da urbanização campo-grandense.

FIGURA 13 – Conjunto Habitacional Arnaldo Estevão de Figueiredo, 1994. Região Urbana do Bandeira



FONTE: ARCA (2011)

FIGURA 14 – Imagem aérea da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Região Urbana Anhanduizinho

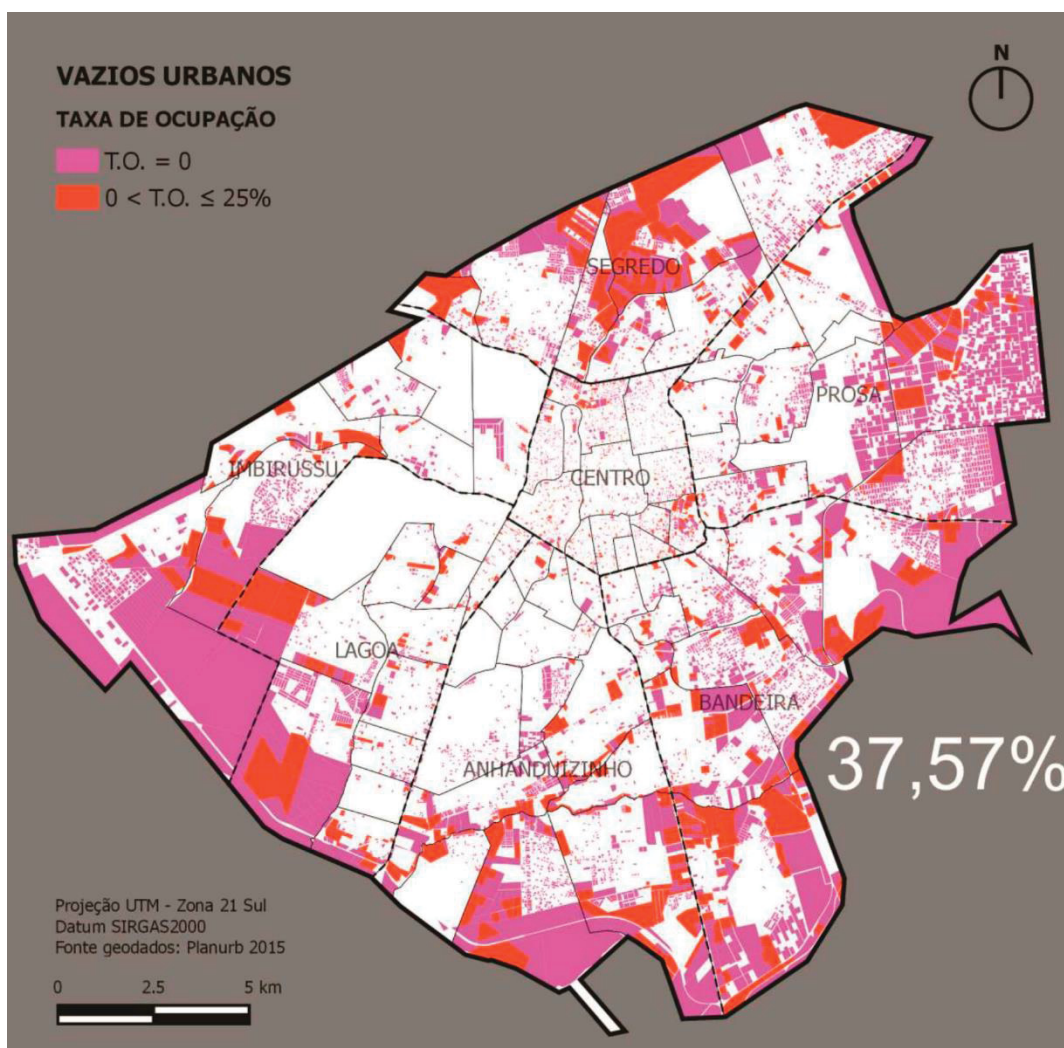


FONTE: ARCA (2011)

De acordo com o levantamento realizado pelo Observatório de Arquitetura e Urbanismo da UFMS (2016), 9.241,61 hectares das terras urbanas privadas na capital não possuem nenhum tipo de ocupação, isto é, a taxa de ocupação é 0%. Estas terras estão localizadas sobretudo nas bordas do perímetro urbano e representam um quarto de toda a área da cidade, como é possível ver no MAPA 4. Outros 4.246 hectares de áreas particulares encontram-se com ocupação de até 25% de sua área total. Juntando ambas categorias, chega-se ao somatório de que 37,57% da terra urbana privada de Campo Grande está desocupada ou subutilizada. *“Essas áreas privadas vazias, sem uso, constituem enorme estoque de terra urbana disponível para a urbanização futura, seja de novos parcelamentos, condomínios,*

ou até de novos empreendimentos habitacionais” (OBSERVATÓRIO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UFMS, 2016, p. 67).

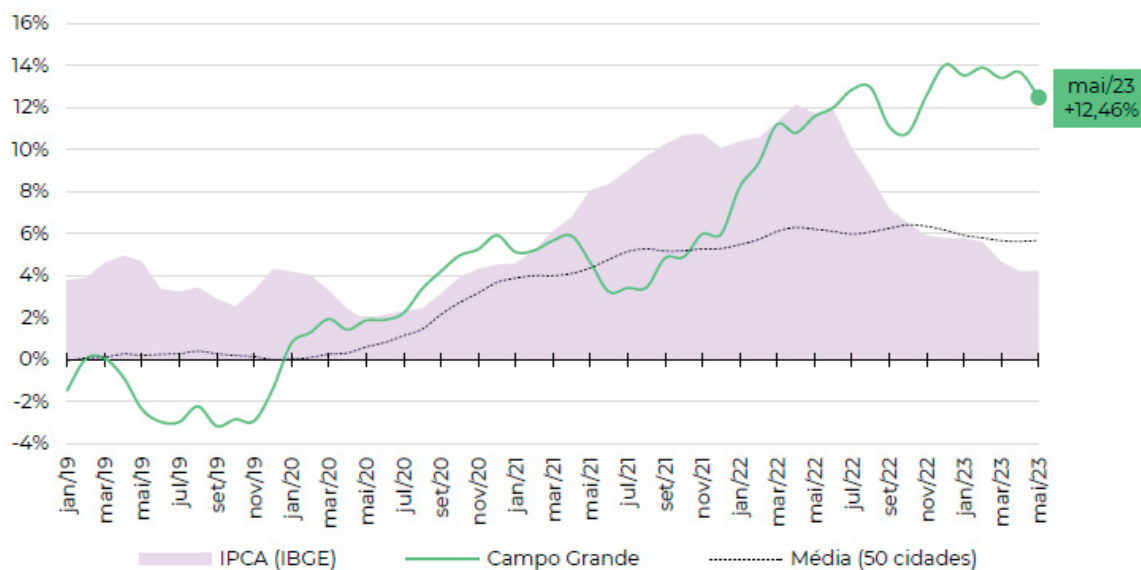
MAPA 4 - Porcentagem de Vazios Urbanos



FONTE: OBSERVATÓRIO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UFMS (2016)

Conforme o índice Flp Zap, que indica a média do valor de venda de imóveis prontos residenciais, no município é de R\$ 5.497/m² (GRÁFICO 1). Esse valor faz de Campo Grande a 16^a capital no País com a maior média do valor do m², sendo que Vitória (ES), São Paulo (SP) e Florianópolis (SC) ocupam os primeiros lugares. No entanto, a capital sul mato-grossense é a terceira com a maior variação de maio de 2022 a maio de 2023, com uma variação de +12,46% no valor do m² construído desde janeiro de 2019.

GRÁFICO 1 – Série histórica do comportamento de preço médio de venda de imóveis residenciais (%), Campo Grande/MS



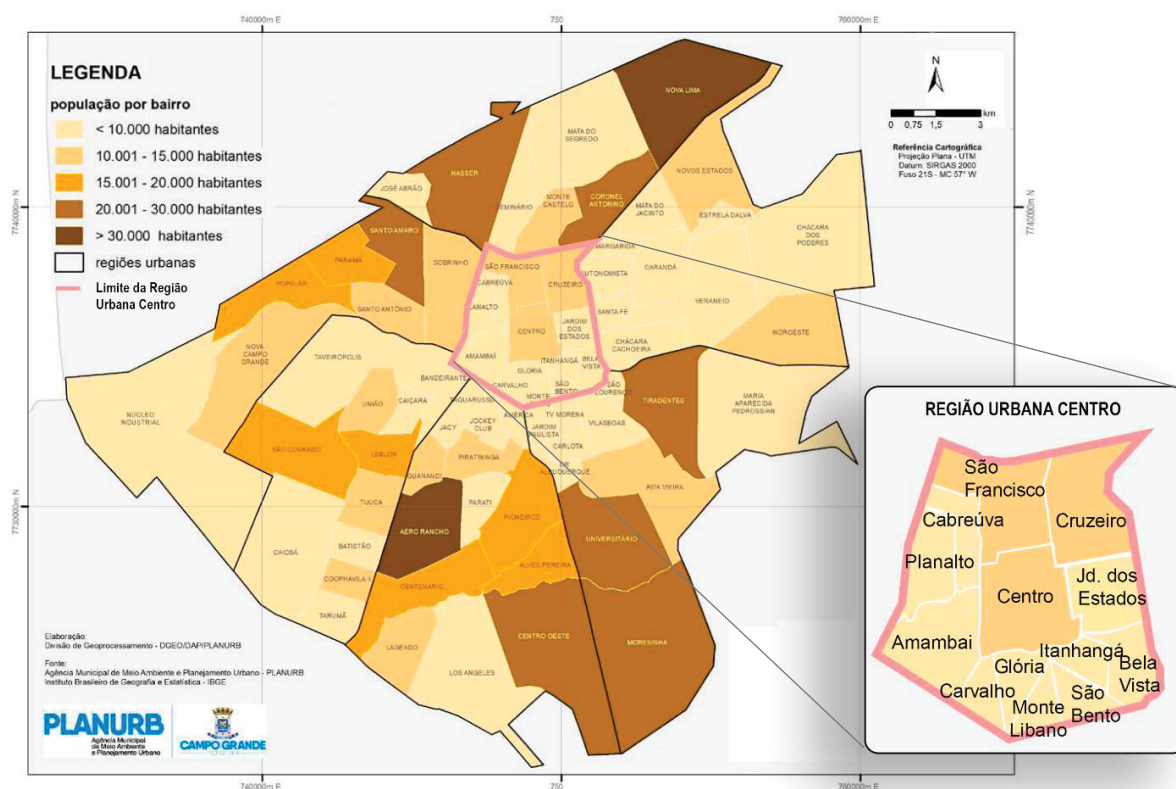
FONTE: (FIPE, 2023)

Diante do contexto apresentado, a análise do processo de ocupação de Campo Grande é fundamental para compreensão da dinâmica urbana atual no município. Como visto, a ocupação inicial da cidade sul mato-grossense foi marcada, desde o princípio, por filosofias desenvolvimentistas de expansão territorial rumo ao oeste do país. Sendo a cidade “*a obra de uma história*” (LEFEBVRE, 2001, p. 52), percebe-se a presença dessas forças desenvolvimentistas, e que ainda influenciam e trabalham no sentido de avanço nas fronteiras, agora intraurbanas (zona de expansão urbana). Por outro lado, os documentos de planejamento seguem os preceitos/linhas filosóficas mundiais em relação ao urbanismo (cidade compacta, criação de cidade policêntrica, sustentável, etc...). Na realidade, encontramos uma cidade com influência regional, porém bastante isolada, visto que não há outros grandes centros nas proximidades; formada pela população indígena, bastante oprimida, paraguaia, boliviana, migrantes de outras partes do Brasil e mundo. Além disso, temos um território fragmentado, com áreas de expansão sendo criadas de forma simultânea à formação de vazios urbanos. Esta é a obra de arte/cidade de Campo Grande.

2.3.3 A Região Urbana Centro de Campo Grande

A Região Urbana (R.U.) Centro é composta por 13 bairros e possui uma área de 22,5 km² e população de calculada em 71.037 (IBGE, 2010 *apud* PLANURB, 2020), e uma população estimada de 90.762, resultando em uma densidade demográfica que varia de 31,57 hab/ha a 40,33 hab/ha. Conforme demonstrado no MAPA 5, 10 dos bairros da R.U Centro possuem menos que 10 mil habitantes, outros 3 possuem entre 10 e 15 mil, dentre esses, o próprio bairro Centro. Em termos de população absoluta, há bairros mais populosos, sobretudo aqueles situados nas regiões periféricas, como Moreninhas, Aero Rancho, Universitários, entre outros. No entanto, trata-se de bairros com extensões muito maiores do que aqueles centrais.

MAPA 5 – População por Bairro (Censo 2010) – Destaque para Região Urbana Centro



FONTE: Adaptado de PLANURB (2020)

Conforme exposto anteriormente, a população na R.U. Centro apresentou queda no número de habitantes na década de 2000 a 2010, diferentemente de todas as outras 6 regiões urbanas do município, que apresentaram aumento populacional. Na FIGURA 15 é possível observar a evolução da população da R.U. Centro no período mencionado, de maneira que a cor vermelha representa áreas com maior

número de moradores (mais de 1.000) e os tons verdes, áreas com menor número de moradores (menos que 600). A partir da comparação dos mapas, é evidente a diminuição das áreas representadas em vermelho nas bordas norte, oeste e sul, bem como do miolo central da região urbana. Conforme a TABELA 3, a população na R.U. Centro passou de 75.662, em 2000, para 71.037, em 2010, representando uma perda de 6% dos habitantes. Os moradores da R.U. Centro, que representavam 11,4% de toda a população em 2000, na última medição, em 2010, passaram a representar 9% de todos habitantes de Campo Grande. No entanto, as estimativas populacionais do órgão de planejamento municipal, realizadas a partir dos novos dados do Censo 2022, apontam possível reversão no quadro de queda populacional, dado que será melhor detalhado adiante.

FIGURA 15 – Evolução da distribuição da população na R.U. Centro, conforme setor censitário – de 2000 a 2010



FONTE: Adaptado de PLANURB (2020)

TABELA 3 – População, segundo as Regiões Urbanas de Campo Grande IBGE (2000, 2010) e estimativas populacionais de 2022

Campo Grande			Região Urbana																				
			Anhanduizinho			Bandeira			Centro			Imbirussu			Lagoa			Prosa			Segredo		
2000	2010	2022	2000	2010	2022¹	2000	2010	2022¹	2000	2010	2022¹	2000	2010	2022¹	2000	2010	2022¹	2000	2010	2022¹	2000	2010	2022¹
663.621	786.797	897.938	152.202	185.558	198.320	96.607	113.118	143.022	75.662	71.037	90.763	89.865	98.752	98.662	98.940	114.447	127.733	58.495	82.328	101.129	82.528	108.962	144.011

¹estimativa realizada a partir dos primeiros dados do IBGE, Censo Demográfico 2022, elaboração PLANURB

FONTE: Adaptado de PLANURB (2023)

Conforme a TABELA 3, de 2000 a 2022, a população do município cresceu cerca de 26%, isto é, um acréscimo de cerca de 234,3 mil novos moradores. Os dados referentes ao ano de 2022 são estatísticas realizadas pela PLANURB⁴ e, por meio delas, é possível perceber que houve um crescimento nas Regiões Urbanas do Anhanduizinho, Bandeira, Lagoa, Prosa, Segredo e Centro, sendo que esta última vinha em uma sequência de queda de população. A Região Imbirussu pode ter sofrido retração de sua população. Os dados da tabela apontam que uma das possíveis causas do esvaziamento do centro, no período de 2000 a 2010, seja a dispersão urbana, uma vez que a população do município continuou em crescimento e a Região Centro foi a única que demonstrou decréscimo neste período. No entanto, os novos dados populacionais apontam para uma possível alteração no cenário.

Se confirmadas as estimativas, constata-se que ocorreu um aumento populacional de 27,76% em relação à década anterior na R.U. Centro, um incremento de quase 20 mil habitantes desde 2010, cuja população era de 71.037 habitantes. Estes dados revelam uma mudança na dinâmica populacional urbana em relação à década anterior e uma divergência em relação à população projetada pelo PDDUA, apresentadas na TABELA 1. Conforme a PLANURB, este incremento populacional na R.U. Centro pode ter ocorrido devido, primeiramente, ao próprio crescimento populacional do município, bem como pela construção de novos empreendimentos

⁴ Até setembro de 2023 os dados detalhados Censo 2022 de população por bairro ainda não haviam sido disponibilizados

habitacionais e maior verticalização em certos bairros que compõem a R.U. Centro na última década, sobretudo naqueles com perfil econômico mais elevado. Dentro da R.U. Centro, os bairros que possivelmente perderam população foram: Cabreúva, Monte Líbano e Planalto (TABELA 4). Já aqueles que tiveram um crescimento elevado foram Bela Vista, Jardim dos Estados e São Francisco.

TABELA 4 - Variação da população por bairro na Região Urbana Centro conforme estimativa – 2010 a 2023

Bairros da R.U. Centro	População em 2010 ¹	População estimada para 2023 ²	Variação populacional estimada ³	Taxa de crescimento estimada ³
Amambaí	8.190	8.736	546	6,66 %
Bela Vista	1.730	3.511	1.781	102,94%
Cabreúva	2.804	2.596	-208	-7,41%
Carvalho	2.827	2.872	45	1,59 %
Centro	11.509	13.934	2.425	21,07%
Cruzeiro	12.415	13.134	719	5,79 %
Glória	3.526	4.055	529	15,00%
Itanhangá	2.070	2.132	62	2,99%
Jardim dos Estados	3.655	10.269	6.614	180,95%
Monte Líbano	2.188	2.167	-21	-0,95%
Planalto	7.671	7.630	-41	-0,53%
São Bento	2.088	2.388	300	14,36%
São Francisco	10.364	17.333	6.969	67,24%
Total	71.037	90.763	19.725	27,76%

¹ Dados IBGE, Censo Demográfico 2010, elaboração PLANURB

² estimativa a partir dos dados primários do IBGE, Censo Demográfico 2022, elaboração PLANURB

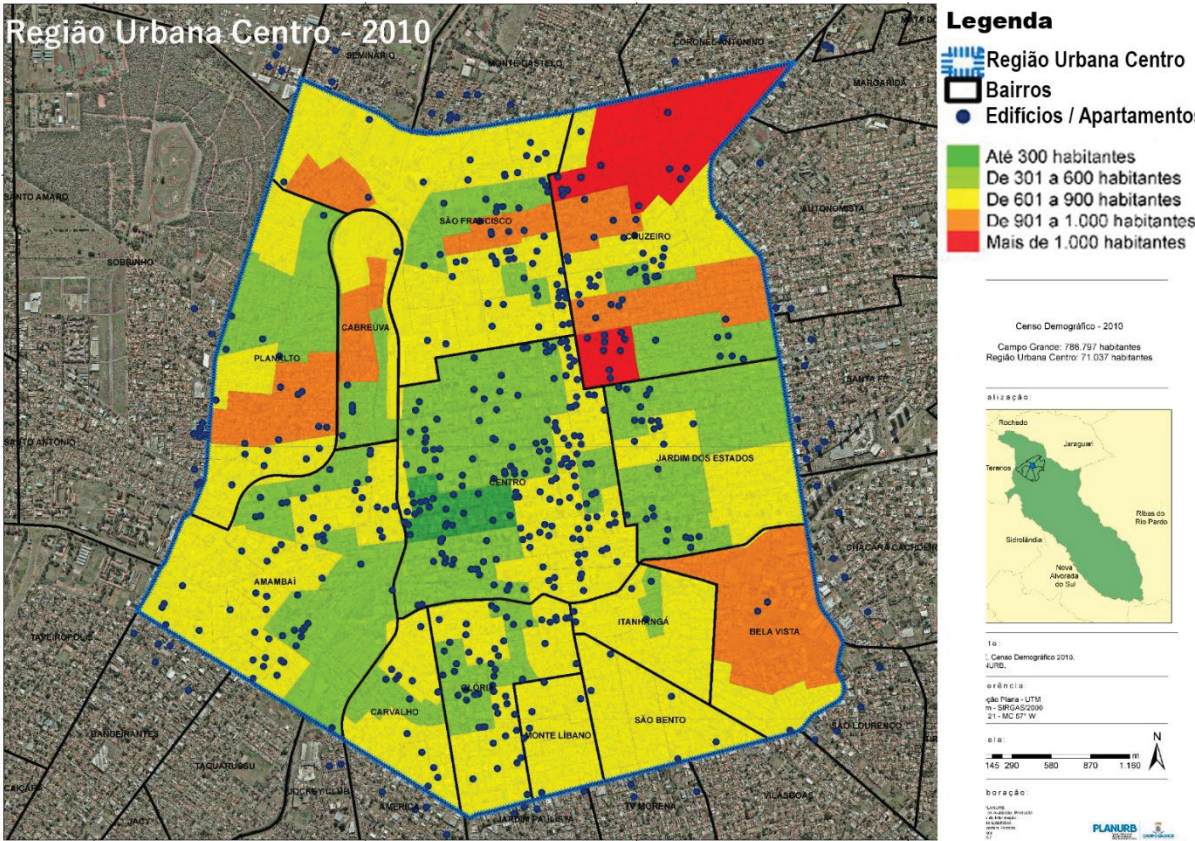
³ Cálculo da autora utilizando a estimativa populacional

FONTE: PLANURB (2023), elaboração própria

Os bairros da Região Urbana Centro de Campo Grande são variados e distintos entre si. Em se tratando do bairro Centro e áreas adjacentes a ele, percebe-se uma caracterização pela dinâmica e morfologia descritas por Corrêa (1989) comuns aos centros urbanos: o uso do solo é intensivo e com maior verticalização em relação a outras regiões da cidade (MAPA 6), também é o local com grande número de exemplares do patrimônio material e imaterial, fluxo intenso de automóveis, áreas públicas tradicionais e presença de imóveis abandonados e vagos, características

retratadas nas FIGURAS 16 a 21. Ali, estão localizadas diversas sedes e escritórios com poder de decisão, sobretudo da esfera municipal. Há um outro núcleo importante com concentração dos edifícios do Governo do Estado, chamado “Parque dos Poderes”, localizado na Região Urbana do Prosa.

MAPA 6 – Mapa da distribuição populacional, conforme setor censitários e edifícios/apartamentos na R.U. Centro de Campo Grande - 2010



FONTE: Adaptado de PLANURB (2023)

FIGURA 16 – Av. Afonso Pena, Bairro Centro



FONTE: SUGEPE (2022)

FIGURA 17 – Rua 13 de Maio, Bairro Centro



FONTE: SUGEPE (2022)

FIGURA 18 – Praça Ary Coelho



FONTE: SUGEPE (2023)

FIGURA 19 – Av. Afonso Pena



FONTE: SUGEPE (2023)

FIGURA 20 – Edificação em estado de abandono na Av. Calógeras



FONTE: SUGEPE (2023)

FIGURA 21 – Edifício dos Correios, parte integrante do patrimônio material da cidade

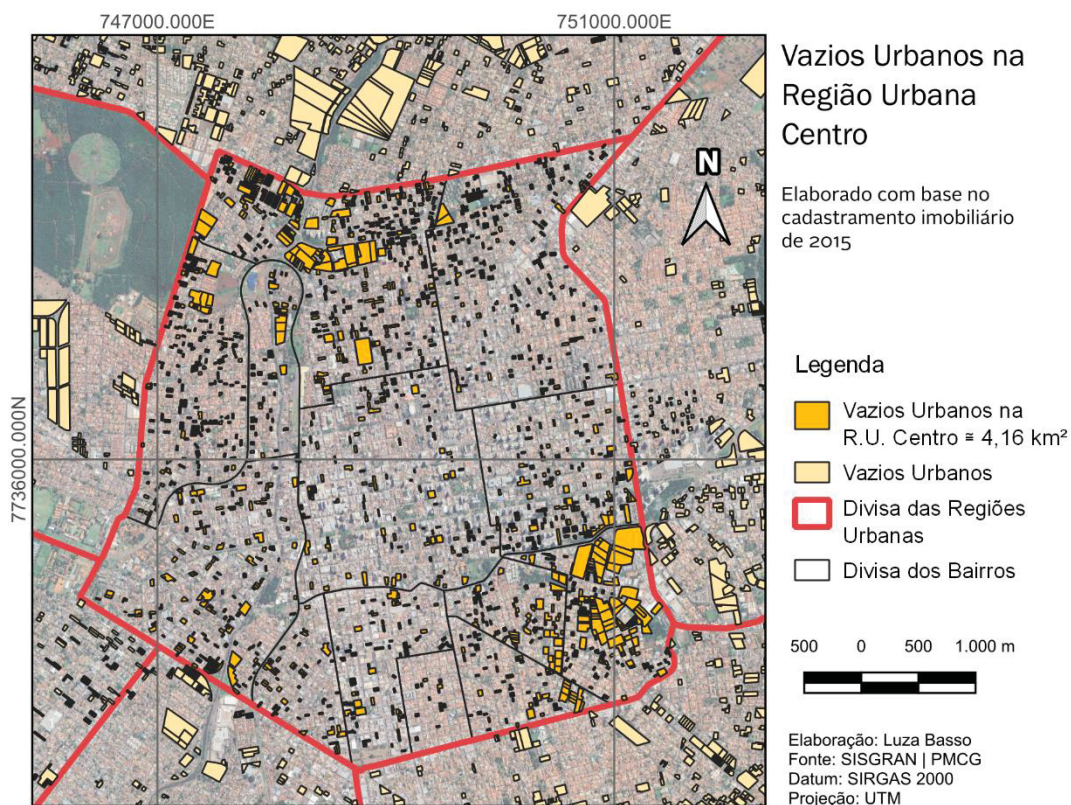


FONTE: SUGEPE (2023)

A Região Urbana Centro admite maior densificação, uma vez que ainda existe uma oferta grande de terrenos vagos. Conforme dados do PDDUA (2018), há 2.113 imóveis classificados como *vazios urbanos*⁵ dentro da R.U. Centro (MAPA 7), somando uma área de aproximadamente 4,16 km², a qual representa quase 1/5 da área total da região.

⁵ Vazios Urbanos: “é o conjunto de lotes ou glebas particulares localizadas no perímetro urbano que não cumprem a função social, consideradas as características de localização, infraestrutura disponível, acesso, abandono, não utilização ou subutilização dos imóveis, excluindo as áreas de interesse ambiental.” (CAMPO GRANDE, 2018, p. 19)

MAPA 7 – Vazios Urbanos – Região Urbana Centro



FONTE: SISGRAN (2023), elaboração própria

Apesar de ainda ser o principal polo econômico da cidade, o processo de esvaziamento pelo qual o centro passou, sobretudo entre os anos 2000 e 2010, é bastante, perceptível assim como aconteceu com as maiores metrópoles brasileiras (IPEA, 2016). Os motivos para esta ocorrência podem ser diversos, como: os altos valores para acesso à terra e imóveis; a violência; o abandono de imóveis que causam insegurança na região; a pressão do mercado imobiliário que discursa em prol da habitação em condomínios fechados em regiões distantes e a criação de outras centralidades nas demais regiões urbanas, conforme comentado em Planurb (2009):

Em Campo Grande, o processo de desativação e desvalorização da área central como espaço social e cultural ocorreu da mesma forma que em outras cidades brasileiras: desvalorização da rua como espaço de lazer (com o surgimento de centros fechados de lazer e consumo) e violência urbana que destrói a rua como espaço de manifestação política e exercício da cidadania. (PLANURB, 2009, p.3)

O processo de esvaziamento aconteceu concomitantemente com o abandono de edificações importantes, como é o caso do Centro Comercial Terminal Oeste Heitor Laburu (FIGURA 22), conhecido como antiga rodoviária, que desde 2011 perdeu sua função principal e acabou sendo abandonado, tornando-se um local de grande concentração de usuários de drogas e pessoas em situação de rua e conseqüentemente, sendo associado aos altos índices de violência que ocorrem na região. Em 2021 foram anunciadas obras para requalificação do edifício que abrigará a guarda municipal e a Fundação Social do Trabalho de Campo Grande (CORREIA, ARRUDA e CHUVA, 2021, s.n.).

FIGURA 22 – Acima: centro comercial Terminal do Oeste - Heitor Laburu (antiga rodoviária) em estado de abandono. Abaixo: divulgação do projeto de reforma da Prefeitura



FONTE: Google Street View (2023)



FONTE: Campo Grande News (2023)

Da mesma forma, a FIGURA 23 demonstra o abandono e esvaziamento de uma das principais ruas comerciais do centro, a Rua Calógeras, local onde já existiu efervescente comércio e onde hoje grande parte dos imóveis estão vazios. A FIGURA 24 mostra edificações de sobrelojas vazias e abandonadas na Rua 14 de Julho, importante rua comercial e histórica do município.

FIGURA 23 - Conjunto de imóveis abandonados e em alto grau de degradação, localizados na Av. Calógeras



FONTE: Google Street View (2023)

FIGURA 24 – Edificações de sobrelojas abandonadas na R. 14 de Julho



FONTE: SUGEPE (2022)

Apesar do processo de perda de vitalidade econômica e o desenvolvimento de novas centralidades no município, a Região Urbana Centro ainda se destaca enquanto centro econômico, com a presença de relevante número de estabelecimentos comerciais, de serviços, e pela confluência dos fluxos da cidade. Na TABELA 5 é possível ver a relevância econômica da região: são mais de 6 mil imóveis ocupados pela atividade comercial, o que representa 1/3 do comércio de toda a cidade, e mais de 8 mil estabelecimentos destinados a serviços, totalizando quase a metade dos imóveis ocupados pelo setor na cidade. Em estudo realizado para a implementação de um novo Plano de Desenvolvimento da Área Central destaca que, dentre as atividades econômicas geradoras de empregos formais no município, na Área Central são bastante presentes *“aquelas vinculadas ao comércio varejista e aos serviços, particularmente os relacionados à administração do estado e da política econômica e social, à saúde humana (atividades de atendimento hospitalar) e à Educação Superior”* (SUGEPE, 2022, p. 136).

TABELA 5 – Imóveis por uso e Região Urbana de Campo Grande – 2019

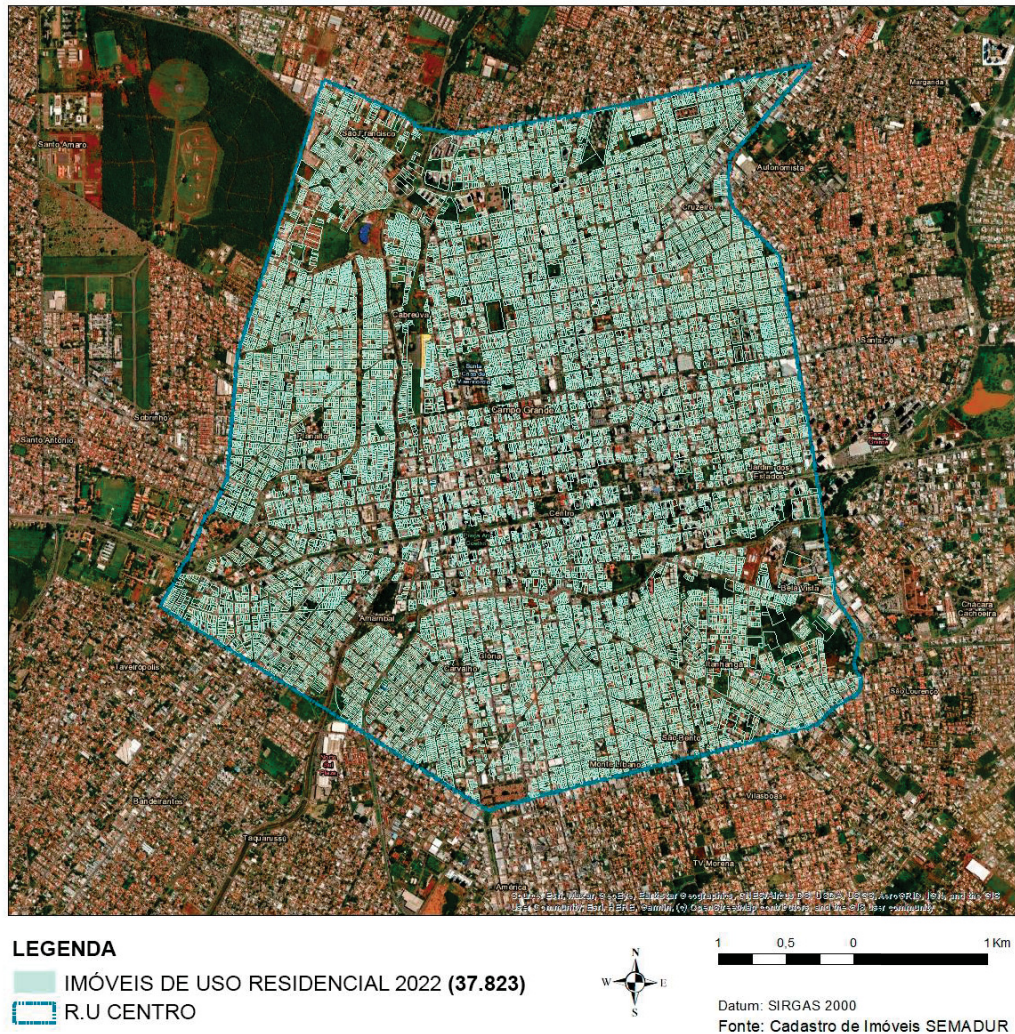
Uso	Região Urbana								Total
	Anhandui -zinho	Bandeira	Centro	Imbirussu	Lagoa	Prosa	Segredo	Distritos/ Zona rural	
Comercial	3.277	2.442	6.301	1.251	1.738	2.219	1.433	64	18.725
Finalidades Essenciais	83	77	210	27	76	86	76	4	631
Industrial	62	73	34	104	33	39	56	11	411
Misto	1.188	555	465	472	630	332	577	26	4.245
Público	90	51	48	65	29	60	39	7	389
Religioso	469	230	223	239	286	108	285	21	1861
Residencial	76.048	51.994	35.248	37.543	45.231	34.463	45.512	595	326.635
Rural	1	4	0	10	7	1	12	570	605
Serviços	1.956	1.787	8.396	909	1.213	1.906	857	92	17.116
Territorial	10.825	11.487	2.007	7.106	8.274	14.899	11.556	10.384	76.545
Total	93.999	68.700	52.932	47.726	57.517	54.109	60.398	11.782	447.163
Percentual dos imóveis residenciais/ totais	80,90%	75,68%	66,59%	78,66%	78,63%	63,69%	75,35%	5,05%	73,04%

FONTE: Adaptado de PLANURB (2020)

Em relação ao uso residencial, conforme dados atualizados do cadastro de imóveis da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SEMADUR), os imóveis residenciais na Região Urbana Centro passaram de 35.248, em 2019 (TABELA 5), para 37.823, em 2022 (MAPA 8). Em termos relativos, conforme TABELA 5, os imóveis residenciais na R.U. Centro, representavam 66,59% dos imóveis totais ocupados na região, considerando que aproximadamente 20% da área total da R.U. ainda era composta por vazios urbanos, e 10,8% dos imóveis residenciais dentro do município. Tanto em dados relativos, como em dados absolutos, a R.U. Centro é uma das regiões com menor número de imóveis residenciais, ficando atrás de 5 regiões urbanas periféricas, e à frente apenas da R.U. Prosa. Em 2019, mais de 290 mil domicílios estavam

localizados nos bairros periféricos, enquanto pouco mais de 35 mil, nos bairros centrais.

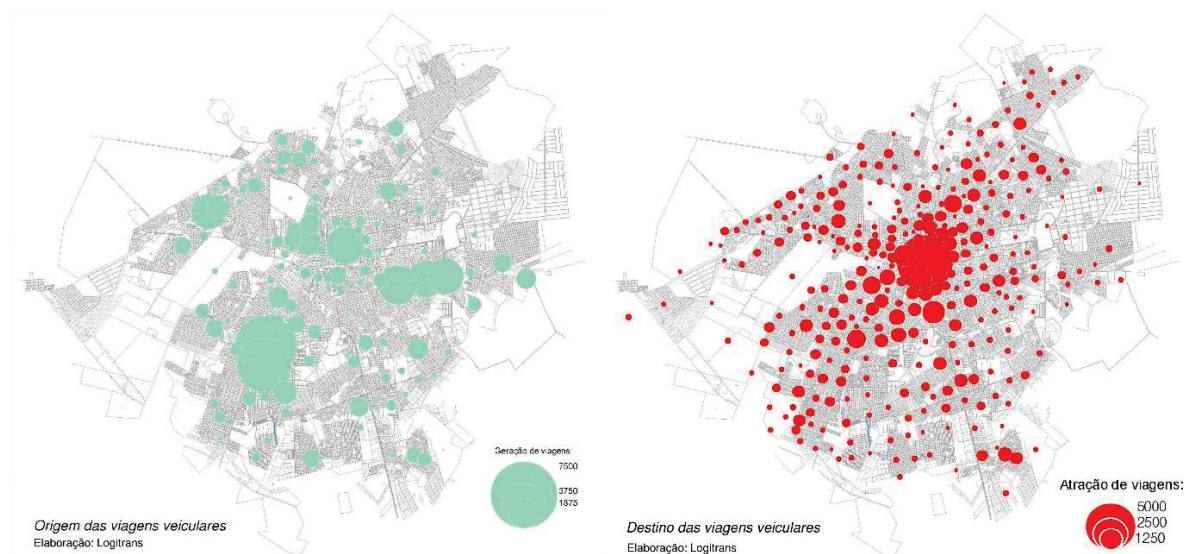
MAPA 8 – Levantamento dos imóveis de uso residencial da Região Urbana Centro, 2022



FONTE: Adaptado de PLANURB (2023)

Assim, observa-se que o movimento pendular bairro-centro-bairro é intenso no município, uma vez que o centro funcional permanece como centro econômico; no entanto, não é o local onde a grande maioria dos trabalhadores e trabalhadoras residem. Conforme ilustra a FIGURA 25, as origens das viagens veiculares estão espalhadas por diversos bairros na cidade, enquanto o destino principal é o núcleo central. Ainda, estima-se que cerca de 24.500 usuários cheguem no centro diariamente pelo transporte coletivo, conforme dados da Agetran. A concentração diurna acontece, com acentuado esvaziamento à noite (SUGEPE, 2022).

FIGURA 25 – Mapa de origem e destino das viagens veiculares.



Fonte: Adaptado de CAMPO GRANDE (2009)

Diante do cenário de esvaziamento de algumas áreas da R.U. Centro, a Prefeitura Municipal de Campo Grande implementou o Programa Reviva Campo Grande, que é *“um conjunto de intervenções e obras destinadas a promover a dinamização da economia e qualificação dos espaços públicos da região central da cidade”* (SUGEPE, 2017, s.n.). Através deste programa, a Prefeitura captou recursos internacionais para desenvolver ações de revitalização do centro, como a requalificação da Rua 14 de Julho, que teve início em maio de 2018 e inauguração em novembro de 2019. Esse foi um projeto piloto, com o objetivo de priorizar a mobilidade ativa e qualificar o aspecto visual e funcional da principal rua do centro de Campo Grande (FIGURA 26), de forma que a acessibilidade e espaço da calçada foram melhorados. Além disso, houve implantação de novo mobiliário urbano, plantio de árvores, elemento essencial visto que se trata de uma cidade de clima tropical, e aterramento da fiação aérea.

A requalificação surtiu efeitos positivos na vivacidade e qualidade ambiental da rua e região. No entanto, após as obras, os valores de aluguéis dos estabelecimentos comerciais mais que dobraram de preço. Conforme declaração do arquiteto Sérgio Yonamine, representante da Associação Comercial e Industrial de Campo Grande (ACICG): o *“valor dos aluguéis na região central, reajustados após as obras de revitalização, está dificultando ainda mais para o empresário*

manter-se na localidade que já possui um valor mais alto de IPTU” (JORNAL O ESTADO DE MS, 2022). O investimento da requalificação foi de U\$13 milhões (SUGEPE, 2022).

FIGURA 26 – Rua 14 de Julho após revitalização: priorização da mobilidade ativa, acessibilidade, implantação de mobiliário urbano e plantio de vegetação



FONTE: SUGEPE (2022)

Nos anos de 2021 e 2022, foram realizadas obras importantes de requalificação de, aproximadamente, 30 Km de calçadas em 80 quadras no centro comercial da cidade, bem como da pavimentação das vias (FIGURA 27), com investimento na ordem de U\$22 milhões (SUGEPE, 2022). Outras obras importantes estão previstas para os próximos anos, como a reforma da Antiga Rodoviária, ação bastante demandada pela população, uma vez que o edifício abandonado se tornou um local de grande insegurança.

FIGURA 27 – Obras de revitalização da região central



FONTE: SUGEPE (2022)

Desta forma, o centro de Campo Grande ainda mantém os aspectos de centralidade primeira, sendo o local de maior concentração de investimentos em infraestrutura e de aspectos históricos da cidade, bem como maior oferta de serviços e trabalho. Para conter o processo de esvaziamento da região, o poder público tem investido uma série de esforços no sentido de promover o adensamento populacional na área. Conforme a Prefeitura, *“o objetivo é fazer do centro uma região residencial, promovendo familiaridade, pertencimento e fluxo constante nesses bairros pelas pessoas que lá habitarão”* (SUGEPE, 2017), buscando incidir também no urbano, ou seja, nas relações sociais que ali acontecem. Sabe-se que a Região Urbana Centro ainda possui diversos lotes para serem ocupados (quase 1/5 da área é classificada como vazio urbano), além da existência de edificações que encontram-se subutilizadas. No entanto, apesar dos esforços do poder público, a migração de moradores, muitas vezes para os novos condomínios fechados nos bairros periféricos, e de comerciantes, para as centralidades de bairro, é grande, de forma que o próprio Plano Diretor traz contradições quando propõe a expansão do perímetro urbano, permitindo assim a dispersão populacional. A avaliação do nível de envolvimento da população com o centro, e resgate dos símbolos materiais e imateriais presentes na região, só poderá ser feita no futuro.

3 A HABITAÇÃO NO BRASIL E AS POLÍTICAS DE LOCAÇÃO SOCIAL

As políticas públicas de habitação de interesse social no Brasil foram construídas historicamente a partir do ideal da casa própria. As modalidades de provisão habitacional a partir da construção e venda do imóvel foram objeto dos principais investimentos públicos, sendo que a modalidade se tornou quase exclusiva dentro das políticas habitacionais nacionais. No entanto, a discussão sobre a necessidade de fomento de outras modalidades - locação social, assistência técnica, urbanização de assentamentos precários, aquisição e requalificação de edificações existentes, entre outras – esteve sempre presente na discussão técnica e nas reivindicações dos movimentos sociais.

Em 2009, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) propõe a criação de um Sistema Nacional de Habitação (SNH) traçando variadas linhas programáticas para o enfrentamento do déficit habitacional no país que, conforme a Fundação João Pinheiro (2021), chega a 5,87 milhões de unidades. Experiências de Programa de Locação Social (PLS) como política pública de provisão habitacional é realidade em diversos países do mundo (França, Itália, Colômbia, EUA). No Brasil, esta política começa a ser implementada com maior relevância por alguns municípios nas últimas décadas: o programa paulista, o primeiro a constituir um parque público com expressividade no país, possui pouco mais de 21 anos. Em Campo Grande, o PLS foi regulamentado em 2021 e teve o início de sua execução em 2022. O programa deverá funcionar a partir de três modalidades: subsídio da locação do parque privado; locação via parque público de imóveis e parceria público-privada. Atualmente, a primeira modalidade está em funcionamento, a segunda, em construção do parque público e a terceira, em processo de planejamento e estruturação do seu funcionamento.

Neste contexto, os itens e subitens deste capítulo tem como objetivo trazer à luz a construção da ideologia da casa própria no país chegando na análise das experiências atuais de Locação Social. No item 3.1 é feito um breve resgate das políticas habitacionais no país e Campo Grande; o item 3.2 apresenta uma breve revisão da legislação e planos nacionais que embasam a criação dos Programas de Locação Social, bem como uma análise do programa já existente em São Paulo e, por fim, no item 3.3 é feita uma análise sobre o programa de locação social em funcionamento em Campo Grande.

3.1 BREVE RESGATE DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E CONSTRUÇÃO DO IDEAL DA CASA PRÓPRIA

A habitação social entra na agenda política brasileira com uma relevância a partir da década de 1930, correspondente ao período da ditadura Vargas, conforme destaca Bonduki (2017). De fato, o clima político, econômico e cultural propiciava a evidência do tema como nunca antes havia acontecido.

O problema da moradia emergiu como aspecto crucial das condições de vida do operariado, pois absorvia porcentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação ideológica dos trabalhadores (BONDUKI, 2017, p. 81).

As políticas voltadas para a habitação social passaram, então, a fazer parte do projeto nacional-desenvolvimentista e, por isso, também eram consideradas como importantes elementos para o progresso econômico e viés ideológico do país. Neste período, foram priorizados os programas de aquisição e construção da casa própria, fortalecendo assim, o desejo generalizado de acesso à moradia particular. Nessa linha, seguia o projeto político de desenvolvimento nacional e de valorização da classe trabalhadora: *“nada era mais eloquente do que o acesso do trabalhador à casa própria”* (BONDUKI, 2017, p. 91) Apesar da priorização de ações em prol da casa própria, algumas poucas opiniões discursaram a favor de outros formatos de programas. De fato, no I Congresso Brasileiro de Arquitetos, que ocorreu em janeiro de 1945, redigiu-se o seguinte aconselhamento:

A construção de habitação de aluguel e não para a venda, pois a casa passou a ser considerada como um serviço de utilidade pública (água, esgoto, luz, transporte, etc.). Ora, o Estado, que não pode facilitar a cada cidadão os meios de aquisição de sua casa, poderá, contudo, assegurar a cada família o direito ao uso de habitação decente, mediante aluguel cômodo e compatível com o padrão comum da vida organizada. (BONDUKI, 2017, p. 90)

O discurso em favor da provisão de moradia via aluguel girava em torno da dificuldade que os trabalhadores teriam para a aquisição da casa própria; no entanto, a narrativa em favor da habitação via propriedade privada era muito mais forte. A ideia da casa própria teve grande adesão da classe trabalhadora, sendo que a principal forma de acesso dessa classe foi a autoconstrução, uma vez que as políticas públicas

voltadas para habitação de interesse social não conseguiram atingir as classes de mais baixa renda.

Conforme Bonduki (2017), para o segmento da classe trabalhadora, obter a casa própria tinha grande significado, como sensação de ascensão social e aquisição de um patrimônio próprio. Investir na autoconstrução de sua moradia trazia também uma sensação de segurança pessoal e familiar, uma vez que o patrimônio garantiria residência a custos mensais quase nulos, bem como, passaria, posteriormente, para os familiares. Conforme destaca o autor:

Os trabalhadores reproduziram o padrão conservador e pré-urbano de habitação e organização familiar. A casa própria auto empreendida foi o núcleo desse modelo; a vida da família passou a girar em torno da sua concretização. Se, por um lado, esta absorvia todos os recursos monetários, tempo e energia disponíveis, por outro, era a grande conquista do trabalhador [...] A casa representava a segurança de um abrigo permanente; a garantia de morar, a médio prazo, praticamente a custo zero; a possibilidade de auferir uma renda extra com a sublocação de cômodos no lote; a perspectiva concreta de entesourar, acumular – não de enriquecer, mas de dispor de um bem de valor muito mais alto em relação ao preço do trabalho assalariado. (BONDUKI, 2017, p. 317)

A partir da década de 30, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's) tornaram-se a principal estrutura governamental de financiamento e produção habitacional. Essas instituições tinham como objetivo primeiro a organização previdenciária da classe trabalhadora assalariada (aposentadorias e pensões) e assistência médica. Assim, *“a habitação sempre apareceu de maneira ambígua entre as finalidades dos IAPs: ora como objetivo importante, ligado à ideia da seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização dos recursos captados”* (BONDUKI, 2017, p. 109). Através do financiamento dos fundos dos IAPs foram construídos grandes conjuntos habitacionais voltados para os trabalhadores assalariados e estabilizados (FIGURA 28), deixando de fora as classes de renda mais baixa e trabalhadores informais.

FIGURA 28 – Conjunto Residencial da Lagoinha ou Bairro Industrial, em Belo Horizonte. Exemplo de empreendimento construído pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões.



FONTE: BONDUKI (2017)

Em 1940 foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão federal com atribuição exclusiva para solucionar a crise habitacional. Em dezoito anos de existência teve uma produção pequena e muitas disputas políticas internas, que fizeram com que o órgão fracassasse em sua tarefa: *“produziu 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais. No mesmo período, os IAPs [...] viabilizaram a edificação de 123.995 unidades habitacionais, sem contar os milhares de apartamentos financiados para a classe média”* (BONDUKI, 2017, p. 123). A crise habitacional permanecia no país e atingiu o seu clímax durante a Segunda Guerra Mundial e nos anos seguintes. As classes mais baixas foram aquelas mais afetadas, pois não contavam com políticas habitacionais adequadas e ainda precisavam enfrentar a concorrência espacial do mercado imobiliário:

Em meio à desenfreada especulação imobiliária e ao aumento da produção de edifícios de luxo, em parte financiados com recursos previdenciários, desapareceram as casas e os apartamentos para locação. O congelamento dos aluguéis, instituído pela Lei do Inquilinato, em 1942, como suposta resposta do governo à carência de moradias, agravou a situação, desestimulando a colocação de novos imóveis no mercado de locação e provocando uma enxurrada de despejos. (BONDUKI, 2017, p. 124)

Nesse contexto, a autoconstrução foi a solução para o déficit habitacional e única opção de acesso à casa própria para as classes de renda mais baixa, sendo

que as moradias eram construídas em loteamentos periféricos e sem infraestrutura urbana. Doravante, as cidades começariam a expandir seu território horizontalmente, criando grandes regiões de periferia, bairros precarizados e ampliariam a especulação imobiliária.

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) aconteceu em 1964 e *“supôs pesada intervenção governamental no processo de provisão habitacional [...] no período de 1964-86”* (ARRETCHE, 1990, p. 23). O Banco, assim como fizeram os IAPs, operou na lógica de usar os grandes fundos abastecidos pela classe trabalhadora para o financiamento de obras habitacionais e projetos de urbanização, utilizando recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do órgão regulador do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Ambos os subsistemas estavam dentro do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), sistema este que é ainda operante nos dias de hoje e utilizado em programas para o financiamento de compra, construção ou reforma de imóveis.

Conforme coloca Arretche (1990), o BNH viria a atuar em duas linhas prioritárias: uma direcionada aos agentes privados do setor imobiliário para a produção destinada aos setores de renda média e alta e uma segunda, direcionada aos setores de baixa renda, que seria operada pelas agências estatais, em associação com as empresas privadas de construção.

O Estado desempenhou um papel estratégico na definição das condições de investimento e operação dos agentes privados. No entanto “os dois subsistemas – o da promoção pública e o da promoção privada – operaram segundo a mesma lógica: a lógica da empresa privada.” (ARRETCHE, 1990, p. 24).

Desta forma, o BNH foi o primeiro órgão especializado em política pública habitacional com grande aporte nacional. No entanto, seu funcionamento, dentro das políticas habitacionais, foi voltado, quase que exclusivamente, para a provisão da casa própria, seja para os setores de renda média e alta, através do financiamento de agentes do mercado imobiliário, ou para os setores de baixa renda, através das agências estatais em parceria com o setor privado. Devido ao grande número de inadimplência e problemas estruturais do Banco, o órgão foi fechado em 1986, sendo que a responsabilidade pelas políticas habitacionais foi transferida para um setor da Caixa Econômica Federal (CEF). Apesar do fim e dos diversos problemas do BNH, o

banco foi uma importante experiência, de grande porte, de políticas públicas específicas para a questão habitacional (BONDUKI, 2017), realizada ao longo dos 22 anos de existência do banco.

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades entre os anos de 2008 e 2009 e considerou uma estimativa futura de demanda habitacional, dentro de um horizonte temporal de 15 anos, “*de cerca de 35 milhões de unidades*” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 92). O documento traz como um dos objetivos elaborar uma estratégia para demandas habitacionais do Brasil a longo prazo através de cinco linhas programáticas que definem as estratégias para enfrentamento dos principais problemas da agenda: integração urbana de assentamentos precários; produção e aquisição da habitação; melhoria habitacional; assistência técnica e desenvolvimento institucional. O PlanHab, que será melhor detalhado no item 3.2, também destaca a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Habitação (SNH), articulado entre diferentes esferas e órgãos, a fim de aprimorar e diversificar as políticas públicas habitacionais no país.

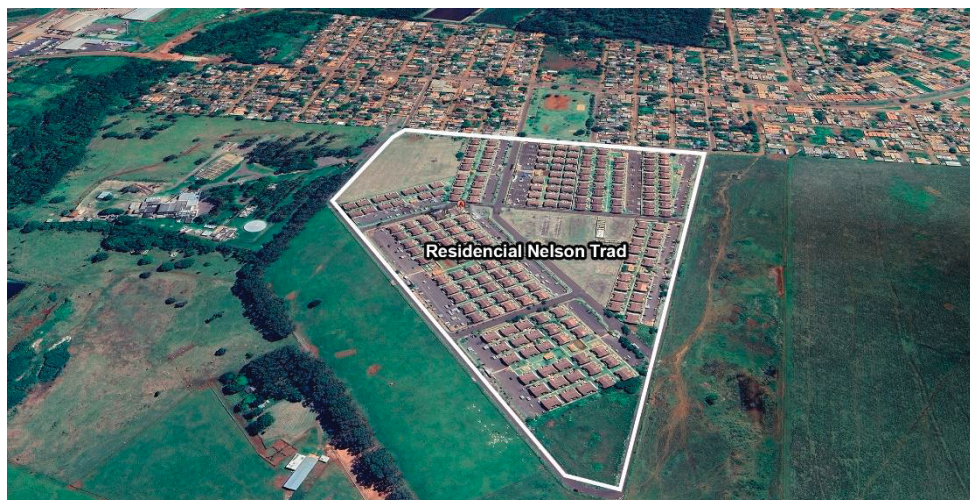
Em 2009, o governo federal cria o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, com o objetivo de incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, bem como de requalificar imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. O Programa atuou em um formato de política social de larga escala, tentando aliar a produção de moradia para população de baixa renda e o desenvolvimento dos interesses do setor imobiliário e construção civil, tendo como principal modelo aquele de provisão habitacional baseado no acesso à casa própria via financiamento habitacional. Conforme dados da Caixa Econômica Federal, o quantitativo de unidades entregues na primeira fase do programa, no Brasil e Mato Grosso do Sul, correspondeu aos dados do QUADRO 2:

QUADRO 2 – Números do Programa Minha Casa, Minha Vida			
Modalidade (urbana)	Item	Brasil	Mato Grosso do Sul
Faixa 1 – Urbano*	Empreendimentos	12.1000	377

	Unidades habitacionais (UH) contratadas	1.463.000	30.100
	Valor Contratado	R\$ 79.020.000.000,00	R\$ 1.540.000.000,00
Faixa 2 e 3 – Urbano**	UH contratadas	2.274.325.000	56.744
Total:	UH contratadas	2.275.788.000	86.844
*Modalidade financiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Garantia do tempo de serviço (FGTS)			
**Modalidade financiada exclusivamente pelo FGTS			
FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2023)			

O programa foi importante iniciativa para o resgate das políticas habitacionais de larga escala, de forma que parte das famílias beneficiadas se enquadravam na Faixa 1 do programa. Conforme demonstrado no QUADRO 2, no Mato Grosso do Sul, mais de 50% das unidades habitacionais contratadas foram voltadas para as camadas mais economicamente vulneráveis. No entanto, o programa recebeu duras críticas pelo fato de ter financiado a construção de grandes empreendimentos habitacionais monofuncionais, periféricos, desconexos da malha urbana, reproduzindo um padrão de urbanização problemático e recorrente no Brasil, bastante questionado por não proporcionar integração urbana com a cidade existente. As FIGURAS 29 e 30 trazem o exemplo do Residencial Nelson Trad, construído a partir do financiamento do PMCMV, em parceria com o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul e Prefeitura de Campo Grande, em 2014. O conjunto habitacional possui 1.624 imóveis na Região Urbana Imbirussu, destinados a famílias com renda de até R\$1.600,00 mensais (MS NOTÍCIAS, 2014), trazendo padrões que se repetiram nos empreendimentos em todo o país. Neste caso, o projeto arquitetônico busca criar certo ritmo e quebrar a monotonia das edificações através das cores, no entanto, mantém o padrão de criação de grandes conjuntos monofuncionais, destinados à habitação, em região periférica e isolada da cidade.

FIGURA 29 – Localização do Residencial Nelson Trad, em Campo Grande-MS, construído a partir de financiamento do MCMV, Governo do Estado e Prefeitura Municipal



FONTE: Google Street View (2023), adaptado

FIGURA 30 – Residencial Nelson Trad, Campo Grande-MS



FONTE: MS NOTÍCIAS, 2014

Em 14 de fevereiro de 2023, o Minha Casa, Minha Vida foi relançado pelo Governo Federal, através da Medida Provisória nº 1.162/23, dado que havia sido extinto pela gestão anterior por falta de recursos e para dar lugar ao programa Casa Verde e Amarela. A classificação dos inscritos no programa se mantém em faixas de acordo com a renda familiar, divididos conforme as seguintes categorias:

- Faixa 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640 para meio urbano e renda familiar anual até R\$ 31.680 para rural;
- Faixa Urbano 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.640,01 a R\$ 4.400 e renda familiar anual de R\$ 31.680,01 até R\$ 52.800 para rural;
- Faixa Urbano 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.400,01 a R\$ 8.000 renda familiar anual de R\$ 52.800,01 até R\$ 96.000.

As prioridades serão as famílias i) que tenham uma mulher como responsável pela unidade familiar e contem com familiares com deficiência, idosos, crianças e adolescentes; ii) que se encontrem em situação de risco e vulnerabilidade; iii) em deslocamento involuntário em razão de obras públicas federais ou iv) em situação de rua. Outra orientação é que o título seja entregue prioritariamente às mulheres. No Art. 3º da MP são estabelecidas 5 linhas de atendimento para que o programa atinja seus objetivos, são elas:

I. provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas ou rurais; II. Provisão financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais; **III. Locação social de imóveis em áreas urbanas;** IV; Provisão de lotes urbanizados; V. Melhoria habitacional em áreas urbanas e rurais. (BRASIL, 2023, s.n., grifo nosso)

Além do financiamento da casa própria, o texto do novo PMCMV traz uma variação nas modalidades de provisão habitacional que podem ser desenvolvidas pelo programa, incluindo a locação social e aquisição de imóveis usados, além de reforma e regularização fundiária, formatos que já eram previstos no programa original do MCMV. Conforme as regras divulgadas pela CEF, os empreendimentos voltados para as classes mais baixas, faixa 1, deverão respeitar novas especificações para receber o financiamento do Banco. As empresas interessadas deverão estimular a oferta de unidades habitacionais em áreas urbanas consolidadas, com exigências que especificam as distâncias máximas dos conjuntos habitacionais de serviços de educação, saúde, espaços comunitários, transporte coletivo, bem como, contar com existência prévia de malha viária implantada e infraestrutura básica existente. As novas regras também limitam um tamanho máximo de unidades habitacionais por empreendimento, conforme o tamanho do município.

Conforme as declarações oficiais, a intenção do Governo Federal com a nova edição do programa é construir 2 milhões de unidades até 2026 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2023), focando no financiamento e subsídio de unidades habitacionais, com ênfase na faixa 1. A meta de contratação de construções através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), modalidade que atende exclusivamente às famílias de menor renda, é de 115.000 unidades habitacionais para 2023, sendo que para o Mato Grosso do Sul é de 1.070, conforme demonstra a FIGURA 31. Além das modalidades com maior abrangência, financiada sobretudo pelo FGTS, a gestora do programa lançou metas específicas para modalidades menores, como o MCMV Entidades e Rural. A primeira, possui uma meta de contratação de 16.000 unidades para 2023 em todo o Brasil, sendo que, 150 no MS. Já o MCMV Rural tem como meta a contratação de 30.000 UH no país, sendo que 912 para o estado sul-mato-grossense, com o objetivo de também atender a populações tradicionais, como indígenas e quilombolas, e assentados pelos programas de reforma agrária do INCRA.

FIGURA 31 – Metas de contratação do Minha Casa, Minha Vida para 2023, através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), por estado



FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2023)

Ainda não é possível dimensionar os efeitos das novas modalidades e exigências na prática. No entanto, a inclusão dos novos formatos sinaliza que “o novo

programa responde ao consenso em torno do fato de que as necessidades habitacionais do país não são resolvidas apenas com a provisão de novas unidades” (GUERREIRO, ROLNIK e SANTORO, 2023, s.n.), bem como, de que é necessário existir uma compatibilização da política habitacional com a política de desenvolvimento urbano.

Ainda assim, Rolnik (2023) ressalta a preocupação em relação ao encarecimento das cidades. Conforme a autora, os fatores responsáveis pelo déficit habitacional no país são de ordem estrutural - decorrente da grande desigualdade social histórica existente no país - bem como de ordem conjuntural, em resposta ao encarecimento de acesso à moradia na cidade, bastante impulsionado pelos próprios programas governamentais, incluindo o MCMV, e dos fluxos de capital do mercado financeiro. A autora aponta a necessidade de soluções imediatas para atender às famílias mais vulneráveis economicamente bem como para a importância de um leque de soluções para o déficit habitacional (ROLNIK, 2023). Aliado a isso, deveriam ser pensadas estratégias para regulação dos fluxos financeiros, controle entre os fluxos do capital imobiliário e mercado construído por parte do governo. Neste sentido, Terra corrobora:

Se por um lado a produção habitacional em grande escala e os altos índices de subsídios do Programa contribuíram para a redução do déficit habitacional no país, atingindo inclusive as classes sociais de menor renda, por outro colaborou para elevação do preço médio dos imóveis nas cidades. (TERRA, 2019, p. 5)

Vemos, portanto, que a ideologia da casa própria nasceu junto e intrinsecamente ao surgimento das políticas públicas habitacionais no Brasil. O formato de provisão da casa própria foi impulsionado de um lado, por questões políticas e interesses econômicos e, por outro, pelas próprias aspirações e desejos da classe trabalhadora quanto à seguridade e ascensão social. Assim, as políticas públicas habitacionais desenvolvidas no país adotaram como solução, de maneira quase exclusiva, o acesso à moradia via aquisição da moradia, criando assim, o que Terra viria a chamar de “fetiche” da casa própria: *“que transforma objetiva e subjetivamente o indivíduo ao tornar a propriedade privada - elemento central das relações capitalistas - um fetiche. A casa própria é o desejo de todos mesmo que seja formalmente inacessível para a maioria”* (TERRA, 2019, p. 2). No entanto, setores técnicos, acadêmicos e movimentos sociais enfatizam, há décadas, que para melhor

resolução dos problemas habitacionais no país são necessárias variadas soluções e programas para acesso à moradia, criando um sistema coordenado e articulado de políticas públicas, isto é, um Sistema Nacional de Habitação, como será melhor detalhado no item a seguir.

3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS DE LOCAÇÃO SOCIAL

Conforme apontado, estima-se que no Brasil o déficit habitacional esteja próximo a 6 milhões de unidades. Mais especificamente, a Fundação João Pinheiro (2021), indica que, em 2019, havia uma carência de 5,87 milhões de unidades habitacionais no país, considerando três componentes do déficit habitacional: habitação precária; coabitação, isto é, moradias superadensadas com mais de duas pessoas por dormitório ou com diferentes famílias ocupando a mesma edificação; e ônus excessivo em aluguel urbano, isto é, famílias com renda domiciliar de até três salários mínimos que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.

Conforme demonstra o QUADRO 3, habitação precária corresponde a 25,2% dos casos de déficit habitacional; coabitação a 23,1% e ônus excessivo com aluguel urbano, a 51,7%. Assim, vê-se que os altos valores gastos com a locação de residências tem sido o principal componente do déficit habitacional no país, de forma que são mais de 3 milhões de domicílios nesta situação. As mulheres são as mais representadas no ônus excessivo com o aluguel urbano e este índice vem aumentando: o número de mulheres responsáveis por estas famílias passou de 1,5 milhão (56% do total), em 2016, para 1,8 milhão (62% do total), em 2019.

QUADRO 3 – Síntese dos indicadores do déficit habitacional, Brasil 2019	
DÉFICIT HABITACIONAL DO BRASIL (2019) 5.876.699 (100%)	Habitação Precária 1.482.585 (25,2%)
	Coabitação 1.358.374 (23,1%)
	Ônus excessivo com aluguel: 3.035.739 (51,7%)
FONTE: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021), adaptado	

O direito à moradia é garantido na Constituição como um direito social “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Além disso, conforme coloca a líder do Movimento dos Sem-Teto do Centro de São Paulo (MSTC): “direito à moradia é a porta de entrada para todos os direitos” (LUCENA e LUCENA, 2020, s.n.), de forma que é o endereço residencial que torna possível acessar outros direitos básicos, como registro civil, carteira de trabalho, título eleitoral, passaporte, cadastro escolar, cadastro em unidades de saúde, entre outros (MOBILIZA CURITIBA, 2020).

A Secretaria Nacional de Direitos Humanos considera a *moradia adequada* como aquela que mantém condições mínimas de garantias, liberdades e proteção para seus moradores. Conforme o documento “Direito à Moradia Adequada” (2013, p. 13), a segurança de posse, a disponibilidade de serviços, a existência de infraestrutura urbana de saneamento básico e de acessibilidade, a garantia de segurança contra a violência e intempéries do tempo, além do respeito à identidade cultural do local, são condições que devem ser respeitadas na *moradia adequada*.

Ainda, a publicação destaca que o direito à moradia adequada não é equivalente - e é mais amplo - que o direito à propriedade, “já que aborda direitos não relacionados à propriedade, visando a garantir que todos tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo os não proprietários do imóvel.” (SDH/PR, 2013, p. 18). O *direito à posse* é tido como um dos pilares do direito à moradia, podendo tomar uma variedade de formas, como “*alojamento de aluguel, cooperativa de habitação, arrendamento, ocupação pelo dono, habitação de emergência ou assentamentos informais*” (SDH/PR, 2013, p. 18). Ainda, destaca que a obrigação do Estado não é, necessariamente, construir habitação para toda a população, e sim estipular estratégias e prioridades, focando nos grupos mais vulneráveis e marginalizados: “o direito à moradia adequada pode ser implementado através de uma abordagem em que o governo viabilize a habitação, ao invés de provê-la” (SDH/PR, 2013, p. 16).

A falta de variedade de programas habitacionais tem se mostrado um entrave para a resolução do déficit habitacional no país. De fato, “a cultura historicamente construída e difundida da “casa própria” foi um fator de bloqueio a iniciativas e

programas de habitação social que não tivessem como finalidade principal acesso à propriedade privada.” (LUFT e LIMA, 2021, p.86). Conforme coloca Rolnik (2023), é necessário um leque de possibilidades para tratar da política pública habitacional.

Como já exposto, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), traçou cinco linhas programáticas para enfrentamento dos problemas habitacionais do país: integração urbana de assentamentos precários; produção e aquisição da habitação; melhoria habitacional; assistência técnica e desenvolvimento institucional. As linhas programáticas foram estruturadas em programas e subprogramas, com o objetivo de atender a diferentes necessidades habitacionais. A Locação Social encontra-se na linha programática para “produção e aquisição da habitação”, bem como de programas para a *“promoção pública de locação social de unidades habitacionais em centros históricos e áreas urbanas consolidadas”* (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 156). A proposta desta ação é subsidiar parte dos aluguéis de unidades habitacionais para os grupos de atendimento 1 e 2 (famílias com nenhuma ou baixa capacidade de pagamento) em centros urbanos com mais de 100 mil habitantes. A descrição da modalidade locação social, estabelecida pelo plano, segue abaixo:

Visa constituir-se numa alternativa de acesso à moradia que permite mobilidade espacial dos beneficiários que necessitam mudar os locais de residência ou que, por sua condição de vulnerabilidade social, não podem se responsabilizar pela propriedade de um imóvel. Os contratos de locação social serão firmados entre os proprietários de imóveis, e os beneficiários finais avaliados periodicamente para verificação dos requisitos necessários para acesso aos aluguéis subsidiados. As demais condições do subprograma, incluindo os prazos de concessão do benefício e a gestão das unidades, serão definidas no programa local de atendimento. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 156)

Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Programa de Locação Social (PLS) *“consiste em um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou ‘aluguel’ [...] sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário.”* (IPEA, 2015, p.12).

No Art. 3º da Medida Provisória nº 1.162/2023 (que institui o novo Minha Casa, Minha Vida), o programa de Locação Social de imóveis em áreas urbanas está previsto como uma das cinco linhas para solução do déficit habitacional, além da manutenção dos formatos já existentes de programas. O documento não traz especificações de como o MCMV fomentará as políticas de locação, no entanto,

Guerreiro, Rolnik e Santoro (2023, s.n.) trazem que as três formas gerais de inserção de locação social nas políticas públicas têm se dado via: *“1. Locação social em parque público; 2. Locação social através de PPP; 3. Locação em parque privado disperso (voucher)”*. Ainda destacam que a modalidade deverá ter atenção especial, uma vez que a locação (aluguel) *“é responsável pela nova frente de expansão do complexo financeiro-imobiliário, e precisamos entender como se relacionará com o novo MCMV”* (GUERREIRO, ROLNIK E SANTORO, 2023, s.n.).

O PlanHab destaca a importância da articulação entre as esferas municipal, estadual e federal para o funcionamento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, trazendo as competências de cada uma na descrição do sistema. Vale destacar a linha de promoção de unidades habitacionais nos centros urbanos, cujo objetivo é viabilizar a promoção pública e privada de moradias em áreas urbanas centrais, para repovoar bairros com grande quantidade de imóveis ociosos, vazios e abandonados. Pretende-se com isso estimular a ocupação de usos mistos nestas regiões, entre atividades residenciais e não residenciais e promover habitação em regiões já abastecidas de infraestrutura e oferta de trabalho: *“Os empreendimentos habitacionais podem ser implantados em edifícios reciclados ou reabilitados e vazios urbanos centrais”* (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 153).

Contrariando as orientações do Plano, a moradia formal tem sido tratada pelas políticas públicas habitacionais, de forma quase que exclusiva, como um produto a ser adquirido pela população. No entanto, para Luft e Lima (2021, p. 87) *“uma distribuição mais igualitária do acesso à cidade exige, assim, a desmercantilização da moradia social e do uso de medidas e lógicas próprias”*. De fato, os autores propõem que a moradia seja tratada como um serviço público social:

Dentro da concepção de serviço público social, a locação provida pelo Estado deve se submeter a um regime jurídico que, dentre outros aspectos, justifica o uso de bens públicos para seu aprovisionamento, demanda uma institucionalidade de operadores de habitação (LUFT e LIMA, 2021, p. 88).

No Brasil, as políticas de “aluguel social” têm sido implementadas para situações emergenciais, atendendo famílias que precisam ser realocadas em caráter de urgência e temporariamente. Em estudo contratado pela Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários de Campo Grande (AMHASF), em 2021– é feita uma diferenciação entre aluguel social, abrigos públicos e locação social, conforme a

finalidade e funcionalidade de cada modalidade. Enquanto os primeiros dois casos têm um caráter temporário, conforme já exposto, para pessoas que perderam suas residências por externalidades, como desastres naturais, ou para pessoas em vulnerabilidade social (dependentes químicos, pessoas em situação de rua, etc.), a política de locação social deve ter um caráter permanente, entendida como *“complementar aos demais instrumentos de política habitacional e de assistência social”* (AMHASF, 2021, p.16). Ou seja, deve abarcar o entendimento de locação social como política permanente de provisão de moradias de interesse social.

Os programas de locação social efetivados como política pública de habitação social estão presentes em diversos países do mundo, como é o caso da França e outros países europeus. O formato francês de locação social é reconhecido por sua efetividade como política permanente de provisão habitacional para população de baixa renda, sendo implementado a partir de uma forte presença do Estado na questão da moradia social, na compreensão de que os programas públicos não podem operar na lógica de mercado, bem como, na existência de um forte alinhamento e articulação entre a legislação e a execução dos programas. O embasamento legal que estabelece a moradia social como um serviço público é bastante antigo, mas foi em 2000, com a Lei de Solidariedade, que a moradia passou a ser vista como um “serviço de interesse geral” na França, exigindo que *“as cidades com mais de 3.500 habitantes garantam no mínimo que 20% de imóveis locados integrem o parque locatício social”* (IPEA, 2015, p.18). Segundo as fontes levantados pelo IPEA (2015), 38% dos domicílios na França eram alugados em 2009, sendo que 17% no formato de locação social.

O embasamento teórico do Programa de Locação Social (PLS) francês parte da premissa de que não é possível corrigir os efeitos seletivos do mercado dentro da própria lógica de mercado, bem como, que é responsabilidade do Estado fiscalizar a qualidade e diversidade da moradia (SANTOS, MEDEIROS e LUFT, 2016). A funcionalidade do programa é marcada por dois fatores primordiais que contribuem para seu sucesso:

- i) a manutenção de um regime jurídico específico que afasta a gestão da moradia social da lógica e da pressão do mercado imobiliário; e ii) a existência de organismos especializados que gerem boa parte dos imóveis destinados à moradia social, os chamados organismos de HLM.” (SANTOS, MEDEIROS e LUFT, 2016, p. 234).

O Estado francês mantém um estrito controle sobre as questões relacionadas à habitação social, com base em um sistema de financiamento específico e gestão das entidades credenciadas. Os financiamentos podem ser destinados à construção ou a auxílios pessoais, sendo que este último tem o objetivo de reduzir as despesas gastas com a moradia da população que necessita. Já nos auxílios à construção, o beneficiado compromete-se a alugar o imóvel para as famílias nos níveis de renda acordados com o Estado, por determinado tempo definido em lei.

É importante destacar que o PLS na França se deu a partir de um forte arcabouço legal e teórico, que coloca a moradia social antes do interesse do mercado. A locação social também é presente em cidades latino americanas, como Bogotá, na Colômbia, e americanas, como nos EUA. Na cidade de Nova York, os conjuntos habitacionais destinados à baixa e média rendas *“são o lar de um de cada 14 nova-iorquinos e representam 8,1% das unidades habitacionais da cidade”* (NYCHA, 2017 apud LUFT e LIMA, 2021).

No Brasil, os municípios de São Paulo e Belo Horizonte possuem experiências significativas de locação social e Campo Grande está em processo de construção do programa no município. A Prefeitura de São Paulo foi a primeira em montar uma política de locação social com expressividade no Brasil, sendo que este já possui mais de 20 anos de existência, e será melhor detalhado no item a seguir.

3.2.1 A experiência do Programa de Locação Social do município de São Paulo

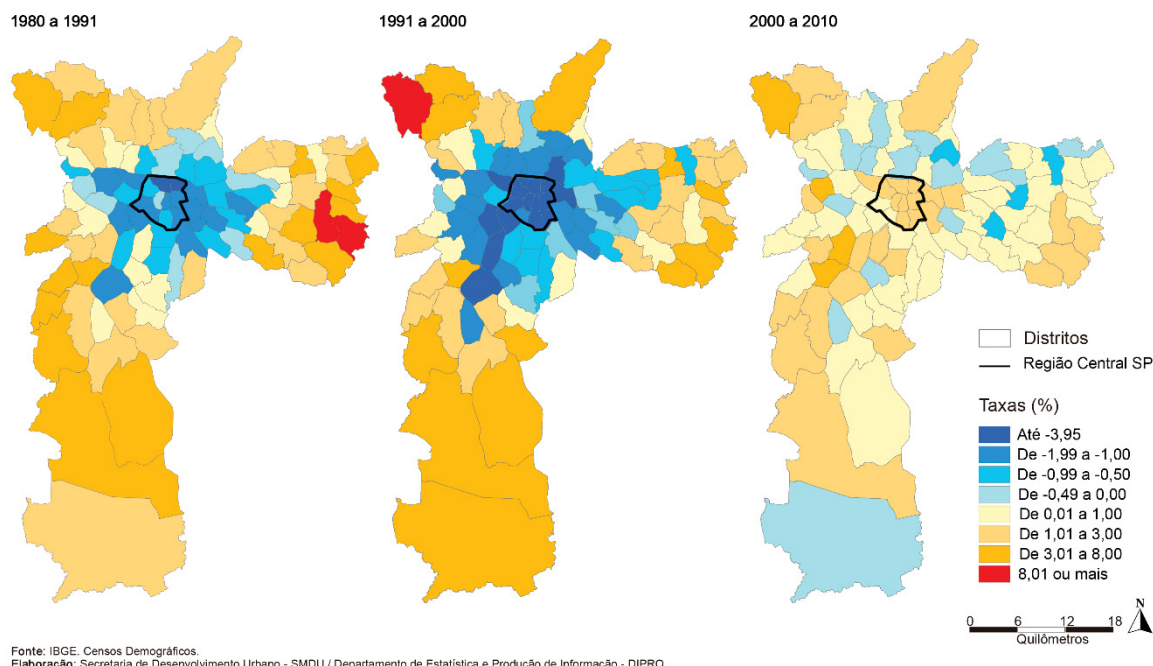
O programa paulistano foi instituído em 2002, através da Resolução CFMH nº23, pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação (CFMH), no contexto do Programa Morar no Centro, com o objetivo de diversificar as formas de acesso à moradia e atender à população que se encontra à margem dos programas de financiamento da casa própria. As orientações para funcionamento do programa são dadas pela Instrução Normativa 01/2023 da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) de São Paulo, que além de dispor sobre questões administrativas, dos imóveis, direitos e deveres dos beneficiários, também pauta um acompanhamento socioeducativo para aqueles que participam da modalidade, contendo um *“conjunto de ações que contribuam para o fortalecimento da participação*

social nos processos decisórios da organização condominial e nas mediações dos programas de inclusão social” (SÃO PAULO, 2003, s.n.).

São Paulo é um município com cerca de 11,4 milhões de habitantes (IBGE, 2023), sendo que cerca de 57% da população vive em bairros periféricos e precários (IBGE, 2000). A discussão sobre a reocupação do centro da capital paulista se deu a partir da decadência física e populacional da região. Conforme pesquisadores do Instituto Polis, os distritos do Centro apresentaram as maiores taxas anuais de perda de população, quando comparados os dados populacionais do Censos de 1991 e 2000. Os autores destacam o decrescimento dos distritos de Pari, Bom Retiro, Sé e Brás, todos com taxa de decrescimento maior que 3%. Também destacam distritos de regiões ricas da cidade, como Itaim Bibi, Pinheiros, Santo Amaro e Jardim Paulista, que perderam população a taxas bastante significativas, maiores que 2,3%. Para efetivação do programa “Morar no Centro”, foram aprovadas várias resoluções que *“permitiram aplicar recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH) em programas na área central: Provisão Habitacional, Locação Social, Bolsa Aluguel e Carta de Crédito”* (UEMURA, TSUKUMO, et al., 2009, p.20)

Na FIGURA 32, é possível observar que a taxa decrescente na região central foi revertida entre as décadas de 2000 e 2010, passando de negativa a até 3% em alguns distritos. Além disso, a Região Metropolitana de São Paulo, que é composta por 39 municípios *“vêm crescendo aceleradamente e de forma desigual desde a década de 1970, num processo acentuado de periferização”* (UEMURA, TSUKUMO, et al., 2009, p.8).

FIGURA 32 – Taxas geométricas de crescimento anual do Município de São Paulo, de 1980 a 2010



FONTE: IBGE (2023), adaptado

Os movimentos de moradia tiveram papel importante para impulsionar as políticas públicas voltadas para habitação no Centro de São Paulo, reivindicando a função social da propriedade. “*Foram 44 prédios ocupados entre 1997 e 2004 segundo Observatório do Solo e da Gestão Fundiária no Centro de São Paulo*” (UEMURA, TSUKUMO, *et al.*, 2009, p. 7). Conforme os autores, as ocupações pressionaram gestores e sociedade para discussão do patrimônio edificado não utilizado, tanto público quanto privado, em áreas com infraestrutura na cidade.

A pressão exercida pelos movimentos sociais resultou na elaboração de programas e projetos públicos de habitação no Centro através da reforma de edifícios, construção de novas moradias e aplicação de modalidades de atendimento alternativas à comercialização da unidade, como os Programas Locação Social e Bolsa Aluguel (UEMURA, TSUKUMO, *et al.*, 2009, p. 7).

O parque público de imóveis de São Paulo é constituído por sete empreendimentos na capital paulista, somando 937 unidades habitacionais localizadas no centro do município (FIGURA 33). O Programa de Locação Social é voltado a famílias com renda entre 1 e 3 salários mínimos, sendo que o primeiro contrato tem prazo de 48 meses, prorrogáveis desde que o locatário tenha cumprido

com as obrigações legais estabelecidas. O acesso ao programa é priorizado para pessoas idosas (acima de 60 anos); pessoas em situação de rua que se encontram em albergues ou outra moradia provisória; pessoas portadoras de necessidades especiais e moradores de áreas de risco e insalubridade, atendidas pelo Programa de Locação Provisória (SÃO PAULO, 2003, s.n.).

FIGURA 33 – Localização dos empreendimentos do Programa de Locação Social de São Paulo



FONTE: Google Earth (2023), a autora (2023)

Desta forma, as políticas públicas de locação social de São Paulo têm como objetivo aumentar as possibilidades de acesso à moradia para a população de baixa renda, em regiões bem localizadas, com acesso a serviços e locais de geração de renda no entorno. A modalidade procura atender à população que não teria a possibilidade de acesso a *“programas de financiamento para aquisição de imóveis ou que, por suas características, não tenha interesse na aquisição, por meio da oferta em locação social de unidades habitacionais já construídas”* (LUFT e LIMA, 2021, p. 91).

Os empreendimentos são construções novas, reformas e *retrofit* de edificações antigas, cada um com especificidades próprias, buscando atender os grupos prioritários. Os sete conjuntos são: Parque do Gato (2003), com 486 unidades habitacionais (UH) e com cerca de 1590 moradores; Residencial Olarias, com 137 UH e 519 moradores; Vila dos Idosos (2007), com 145 UH e 519 moradores, Asdrúbal do

Nascimento (2009), com 40 UH e 81 moradores, Senador Feijó com 45 UH e 105 moradores, Palacete dos Artistas (2014) com 50 UH e cerca de 60 moradores, e Asdrúbal do Nascimento II, com 34 UH e moradores (BATISTA e OLIVEIRA, 2020). Alguns empreendimentos estão representados a seguir nas FIGURAS 34 a 36.

FIGURA 34 – Parque do Gato



FONTE: Peabirutca

FIGURA 35 – Vila dos Idosos



FONTE: Google Street View (2023)

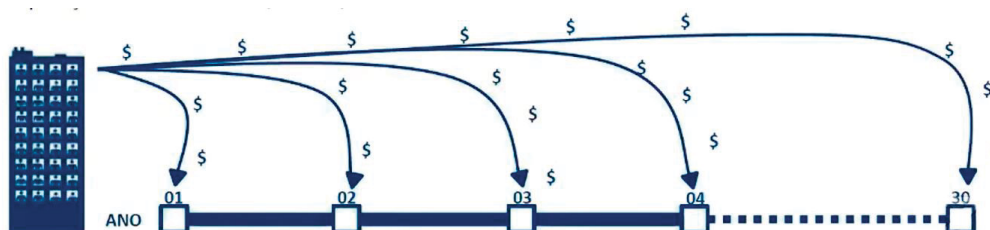
FIGURA 36 – Edifício Asdrúbal do Nascimento, voltado para população em situação de rua



FONTE: SEHAB (2019)

A lógica da constituição do parque público de imóveis do programa se dá a partir da previsão de que os investimentos feitos pelo poder público para viabilizar os empreendimentos podem ser recuperados em 30 anos, a partir do pagamento dos aluguéis (FIGURA 37). Assim, o cálculo para definição do valor do aluguel, chamado de “valor de referência”, é uma composição da Recuperação Mensal do Investimento (RMI), somado a uma Taxa de Administração (correspondente a 10% da RMI) mais a Taxa do Fundo de Manutenção dos imóveis (correspondente a 30% da RMI). O valor do aluguel social, isto é, o valor que será pago pelo beneficiário, é calculado a partir do valor de referência menos o valor do subsídio feito pelo poder público. O valor pago pelos moradores é estabelecido conforme a faixa de renda familiar, variando de 10% a 15% de seus rendimentos, sendo que a proporção paga será calculada conforme a capacidade de pagamento da família, avaliada a partir da renda familiar e per capita, além de uma taxa de condomínio menor que a de mercado.

FIGURA 37 – Esquema representativo da recuperação do investimento realizado no parque público a partir da arrecadação dos aluguéis (30 anos)



FONTE: BATISTA e OLIVEIRA (2020)

O programa de locação social de São Paulo *“implica em subsídios mensais da ordem de R\$ 670 por família (montante de cerca de R\$ 14 milhões por ano), considerando que há uma taxa de inadimplência média de 53%, além de outros problemas de gestão dos empreendimentos que, sendo enfrentados, poderiam reduzir ainda mais este valor.”* (GUERREIRO, ROLNIK e SANTORO, 2021, s.n.). As despesas mensais de água, energia e outros gastos ficam por conta do locatário.

O órgão responsável pela gestão do programa é a Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB/HABI) e o operador é a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB/SP), responsável por questões como viabilizar os empreendimentos e gerir os contratos. *“A administração do condomínio de cada edifício ou conjunto é de*

competência da COHAB-SP, que poderá fazê-lo de forma direta, terceirizada ou pelos próprios moradores, em sistema de autogestão” (LIMA, 2018 *apud* LUFT e LIMA, 2021, p. 92). O programa em São Paulo, que é pioneiro no Brasil, traz também alguns exemplos das dificuldades no que se refere à gestão do parque imobiliário público:

Em 2011, os edifícios Olarias e Parque dos Gatos tinham 50% de inadimplência entre seus ocupantes, esse número era de aproximadamente 7% nos empreendimentos Vila dos Idosos, Senador Feijó, Asdrúbal do Nascimento. Segundo o estudo, as altas taxas de inadimplência dos conjuntos Olarias e Parque dos Gatos estão ligadas, principalmente, aos fatos (1) de que foram as primeiras experiências do programa; (2) de que os residentes desses empreendimentos não pagavam aluguel anteriormente; (3) de falta de trabalho e de acompanhamento social adequados; (4) da inconstância da renda familiar. Ainda, segundo dados da Prefeitura de São Paulo (2008), a ocupação irregular das unidades habitacionais dos edifícios Olarias e Parque dos Gatos soma, respectivamente, a porcentagem de 29,93% e 37,45%. Outro grave problema que deve ser contornado é a gestão do programa como um todo: pouquíssimos funcionários, gestão condominial falha etc. (CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012 *apud* LUFT e LIMA, 2021, p. 92)

Importante recordar, no entanto, que problemas como inadimplência e ocupação irregular dos imóveis também estão presentes nas modalidades tradicionais de aquisição da moradia, como nos programas do Minha Casa, Minha Vida. Conforme apresentação de Batista e Oliveira (2020), outras dificuldades que ainda devem ser superadas são: questões de renovação contratual e verificação se os beneficiários ainda se enquadram dentro dos requisitos para o público-alvo; renegociação de dívidas; pendências antigas que necessitam de altos investimentos financeiros e grande esforço da administração, como problemas estruturais nas edificações e infiltração, dentre outros problemas fundiários e de mercado, atrelados à dinâmica urbana da maior cidade brasileira:

Grande parte dos empreendimentos tem boa qualidade de projeto e está bem inserida na cidade, mas a quantidade produzida ainda é muito pequena. Os desafios para transformar essas experiências em política pública são inúmeros: problemas fundiários, dificuldades nos processos de aprovação e nas linhas de financiamento (UEMURA, TSUKUMO, et al., 2009, p.20)

Além do parque público de imóveis, o município de São Paulo também possui o programa de “Auxílio Aluguel”, que consiste no pagamento de um auxílio de R\$400,00 para despesas com a moradia locada de famílias removidas de suas

residências pelo município devido à realização de obras, urbanização de favelas, ocupações de áreas de risco, população que ocupa áreas de risco ambiental. Em 2023, esta modalidade foi também instituída para mulheres vítimas de violência doméstica. O atual programa de Auxílio Aluguel teve origem no Programa Bolsa Aluguel, em 2004. Desde então, o programa se tornou uma *“rotina e estratégia para o município (independente das gestões), crescendo exponencialmente [...], além de passar a ser também adotado em outros 16 municípios da RMSP e pelo Estado de São Paulo em 2010.”* (GUERREIRO, 2019). No entanto, Guerreiro, Rolnik e Santoro alertam para as contradições da modalidade, uma vez que se trata de um programa que prevê um auxílio financeiro emergencial, mas não possui uma proposta de solução permanente para habitação dos beneficiados. Assim, os autores destacam:

Esta política de auxílio aluguel hoje demonstra suas consequências: cerca de 22 mil famílias apenas no município de São Paulo recebem o benefício, algumas há 15 anos, sem nenhuma perspectiva de moradia definitiva. Além do custo mensal exorbitante para o município, essa massa de valor é jogada no mercado informal de aluguel, cuja dinâmica acaba sendo incentivada, com seus preços aumentados e, por vezes, induzindo a novas ocupações de áreas de risco, “garantidas” através dos fluxos de renda do benefício. (GUERREIRO, ROLNIK e SANTORO, 2023)

No início de 2021, a Prefeitura de São Paulo fez um chamamento para consulta pública de novas modalidades de Locação Social. Neste caso, chama-se a participação de parceiros privados (PPP) em empreendimentos na área central do município para construção de três novos conjuntos habitacionais, totalizando a oferta de 1.750 moradias de interesse social. A crítica a esse modelo reside no fato de as propostas não atenderem às classes sociais de mais baixa renda (até 3 salários mínimos), além da preocupação em relação à utilização do instrumento de locação para mobilizar e direcionar o parque de imóveis voltados para o aluguel às demandas das faixas de renda mais altas “sem responder o que fazer para atender às faixas prioritárias” (GUERREIRO, ROLNIK e SANTORO, 2021, s.n.).

Desta forma, vê-se que o município de São Paulo está buscando variar as modalidades de provisão habitacional. Por se tratar de uma modalidade incipiente no Brasil, verifica-se a necessidade de aprimoramentos e superação dos desafios presentes – inadimplência, manutenção da infraestrutura existente, revisão contratual - bem como de atualização dos formatos para viabilizar outros empreendimentos. Vale ressaltar que o Brasil possui grande arcabouço legislativo e de planejamento que

garante o direito social à moradia, independente do direito à propriedade. O próprio Plano Nacional de Habitação traz uma variedade de modalidades e programas habitacionais, incluindo a locação social, casada com a recuperação de regiões centrais, que são formas de provisão alternativas à atual lógica mercadológica da moradia.

3.3 O PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL EM CAMPO GRANDE

O Programa de Locação Social em Campo Grande (PLS) é bastante recente, com cerca de dois anos de efetivo funcionamento. No entanto, a discussão sobre a implementação da modalidade, é mais antiga: a Política Municipal de Habitação de Interesse Social de Campo Grande (POLHIS), de 2007, já destacava a locação social como uma das frentes de programas para provisão habitacional e parcerias público privadas a ser implementada no município. O documento traz:

Art. 9º Para o estímulo à produção de imóveis para locação social nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, o Poder Público Municipal viabilizará o fornecimento de projetos com a especificação dos materiais e a assistência técnica na construção, por meio de programas habitacionais específicos para que pequenos empreendedores, excluídos os detentores de título de concessão, construam, por meio de parceria, em seus lotes, vilas de casas para locação.

Art. 10º Ao fornecimento do projeto, poderá ser associado o financiamento do FUNDAHB, em condições a serem estabelecidas pelo seu Conselho Gestor. (CAMPO GRANDE, 2007, s.n.)

No entanto, de acordo com a Subsecretaria de Gestão e Projetos Estratégicos de Campo Grande (SUGEPE)⁶, o refinamento da discussão sobre a locação social em Campo Grande teve início em 2021 pelos órgãos da prefeitura, como forma integrante dos programas de habitação de interesse social, movida, sobretudo, pelas lacunas não atendidas pelos programas convencionais de financiamento da casa própria para as pessoas que não conseguem acessar às linhas de financiamento devido à falta de recursos, bem como, pelas infrações das regras dos beneficiados pelos programas

⁶ SUBSECRETARIA DE GESTÃO E PROJETOS ESTRATÉGICOS (SUGEPE). **Detalhamento do Programa de Locação Social**. Campo Grande, 2023. Entrevista.

habitacionais “convencionais”, como a sublocação ou revenda de unidades habitacionais adquiridas em programas públicos.

Conforme a Fundação João Pinheiro (2013)⁷, o déficit habitacional de Campo Grande é de 25.681, sendo que 9.523, correspondente a 37,1% do déficit total, é devido ao ônus excessivo com o aluguel. Dos demais itens considerados pela Fundação, 2.696 pessoas vivem em domicílios precários (10,5%), 11.588 estão vivendo em coabitação (45,1%), 1.874 moram em situação de adensamento excessivo de domicílios alugados (7,3%).

O Programa de Locação Social (PLS) no Município de Campo Grande foi sancionado pela lei nº 6.592/2021 e regulamentado pelo Decreto nº 15.167/2022, que prevê a existência do programa com o *“objetivo de ampliar e diversificar as formas de acesso à moradia urbana, economicamente acessível a segmentos de interesse social, por meio da oferta direta de unidades habitacionais e, também, do subsídio”* (CAMPO GRANDE, 2022, s.n.). A normativa estabelece os seguintes objetivos específicos:

- I - Diversificar as soluções de moradia disponíveis para as famílias de baixa renda, contribuindo para a redução do déficit habitacional;
- II - Promover o uso racional do espaço urbano consolidado, priorizando a implantação e oferta de moradias para locação em centralidades, em áreas dotadas de infraestrutura urbana e próximas aos modais de transporte;
- III - Fomentar a formação de parque residencial de locação acessível por meio da promoção da oferta; da requalificação; da aquisição; da produção; e, do aproveitamento de imóveis vagos e ociosos;
- IV - Promover a acessibilidade à moradia digna, sobretudo para famílias que não têm condição de acessar crédito para aquisição de imóveis;
- V - Promover a diversidade de acesso à moradia contemplando minorias sociais reconhecidas. (CAMPO GRANDE, 2022, s.n.)

O Programa de Locação Social (PLS) deve atuar de maneira complementar aos demais programas habitacionais e conforme o decreto, poderá funcionar em 3 modalidades:

- I - Parque Privado: concessão de subsídio ao locatário para locação de imóveis privados cadastrados no Programa, conforme critérios e limites estabelecidos nesta Regulamentação;

⁷ O último levantamento do déficit habitacional de Campo Grande foi realizado pela Fundação João Pinheiro baseado no Censo 2010. Os relatórios posteriores da instituição levantaram as informações relativas, exclusivamente, às Unidades Federativas e Regiões Metropolitanas.

II - Parque Público: produção, reforma e/ou requalificação de imóveis em empreendimentos de propriedade do Poder Público para locação social direta;

III - Parceria Público-Privada: esta modalidade prevê regimento específico, seguindo as normas pertinentes. (CAMPO GRANDE, 2022, s.n.)

Atualmente, estão em execução inicial as categorias “parque privado” e “parque público”. A primeira modalidade funciona através de um auxílio financeiro, realizado pela administração municipal, a moradores que buscam imóveis no mercado privado, respondendo de maneira rápida às demandas habitacionais de um determinado número de famílias⁸. A segunda modalidade funciona por meio da constituição de um parque público de imóveis, que deve acontecer a longo prazo e, apesar de ser um formato em que o poder público tem maior domínio sob o imóvel, realiza-se a partir de altos investimentos e atende a uma parcela pequena da população. O modelo de parceria público-privada ainda deve ser desenhado e regulamentado pela administração municipal⁹.

Para gerência do PLS foi criado um novo setor dentro da Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários (AMHASF), específico para o programa, que conta hoje com 4 técnicos permanentes (1 coordenadora, 1 assistente de coordenação, 1 assistente social e 1 arquiteto) - nos dias de mutirões o setor recebe o auxílio de servidores de outros setores. As modalidades vigentes serão mais bem detalhadas nos itens a seguir.

3.3.1 Subsídio voltado para locação no parque particular

A modalidade voltada para locação social de imóveis disponíveis no parque privado consiste no auxílio financeiro da Prefeitura Municipal de Campo Grande para os inscritos no programa em imóveis também cadastrados na modalidade. O benefício

⁸ Em julho de 2023, o programa de locação social encontrava-se em sua fase inicial, através do cadastramento de interessados para receber o valor referente ao auxílio-moradia para locação no mercado formal privado, bem como, pela execução de obras das unidades que devem constituir o parque público de imóveis.

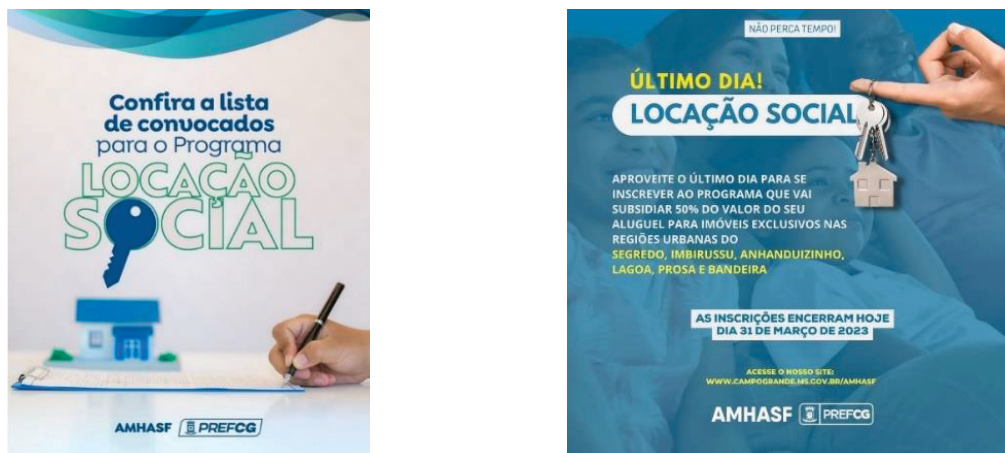
⁹ Em setembro de 2023 teve início o processo de escuta social para “*estruturação do contrato de concessão ou parceria público-privada (PPP) no setor de habitação, para serviços de provisão, gestão, manutenção e operação de empreendimentos habitacionais par a Locação Social*” (CAMPO GRANDE, 2023), com o objetivo de ampliação da oferta de moradias para população de baixa renda e redução do déficit habitacional municipal.

acontece por meio do subsídio de até 50% do valor do aluguel, sendo que este poderá ser de no máximo R\$ 1,2 mil¹⁰, incluindo o valor de locação, acrescido da taxa de condomínio, taxa de administração e IPTU. O tempo de duração do contrato será de 36 meses, podendo ser prorrogado de acordo com análise da AMHASF. O público-alvo são famílias com renda familiar mensal bruta entre 1 e 3 salários-mínimos, podendo atender famílias com renda mensal de até 5 salários, desde que a renda familiar não exceda um salário-mínimo por pessoa. Este cadastro deve ser atualizado anualmente para garantir a permanência da família no programa. O decreto ainda solicita que, em caso de alteração da condição socioeconômica da família, esta deverá notificar a AMHASF para revisão dos valores em função de perda de renda, antes de ocorrer uma possível inadimplência.

Para receber o benefício, o(a) interessado(a) deverá atender aos seguintes requisitos de maneira cumulativa: residir em Campo Grande há mais de 2 anos; possuir renda familiar per capita igual ou superior a 25% do salário mínimo, sendo que a família deve possuir uma renda de 1 a 3 salários mínimos (sem contar os auxílios financeiros de programas sociais que recebe); não ser proprietário, comprador, permissionário, usufrutuário ou arrendatário de outro imóvel; não ter sido contemplado, em caráter definitivo, por programas habitacionais públicos; possuir inscrição no Cadastro Geral da AMHASF. Segundo a legislação, os grupos prioritários no acesso ao programa são idosos, famílias chefiadas por mulheres e as famílias monoparentais com crianças de até 14 (quatorze) anos, bem como mulheres vítimas de violência, jovens maiores de 18 anos egressos de Acolhimento Institucional, famílias removidas de seu local de moradia devido a obras públicas ou risco ambiental, nos casos em que o direito a reassentamento é um direito, e famílias compostas por pessoa com deficiência. A FIGURA 38 traz a divulgação do programa feita por parte da Prefeitura.

¹⁰ O Decreto nº 15.167/2022 estabelece valor máximo de R\$1.000,00, no entanto, este valor foi corrigido durante a execução do programa.

FIGURA 38 – Divulgação do programa de Locação Social feito pela Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários de Campo Grande



FONTE: AMHASF (2023)

O primeiro cadastramento de pessoas interessadas em receber o benefício de locação foi em 2022 e o segundo em 2023. O cadastro e seleção se dá em 3 etapas: a primeira, através da inscrição de um formulário pela internet (*Google Forms*), ocasião em que as respostas são utilizadas para fazer uma filtragem geral dos(as) inscritos(as) pelos técnicos da AMHASF. Aqueles pré-selecionados(as), são convocados(as) para a próxima etapa via publicação no Diário Oficial. O segundo momento consiste na entrevista social, isto é, entrevista presencial do(a) interessado(a) com um servidor da AMHASF para refinamento das informações a respeito da família, condições familiares e do imóvel; aqueles(as) que estiverem dentro dos requisitos do programa passam para a próxima etapa¹¹. A terceira fase consiste em uma visita técnica ao imóvel onde o(a) futuro(a) beneficiário(a) reside, realizada por um assistente social, arquiteto ou engenheiro para verificar os níveis mínimos de salubridade e segurança.

As inscrições são organizadas em três categorias: geral, centro e idoso, sendo que neste último a locação é coberta 100%. A geral contempla imóveis nas 6 Regiões Urbanas (R.U) periféricas ao centro (Imbirussu, Anhanduizinho, Segredo, Prosa,

¹¹ Em esclarecimento sobre o Programa de Locação Social, a AMHASF relatou que, em muitos casos, a população busca o programa porque mora de favor ou na casa de algum familiar, em uma condição que não paga aluguel. Se a renda familiar desse(a) interessado(a) for abaixo do que a solicitada pelo programa, é automaticamente desclassificado(a), pois para participar do programa precisará comprometer parte de seu salário com o valor do aluguel, mesmo que este seja subsidiado.

Lagoa e Bandeira). A categoria centro, contempla apenas imóveis nos bairros da R.U. Centro, e a categoria idosos permite a residência em qualquer região urbana, exclusivamente para pessoas acima de 60 anos.

Cada categoria possui um número determinado de aluguéis que serão subsidiados, conforme demonstrado no QUADRO 4. Considerando que o programa é recente, e ainda não há relatórios oficiais publicados sobre o quantitativo e resultados, a AMAHSF tem um valor aproximado de inscritos e selecionados conforme demonstrado no mesmo quadro¹². A meta municipal é atingir 200 inscritos para receber o *voucher* subsídio da locação, sendo que já há 30 contratos assinados com a seleção de 2022. A FIGURA 39 traz imagens da divulgação do programa voltado para a Região Urbana Centro e chamamento para entrevista social.

QUADRO 4 – Número de vagas para auxílio do programa de Locação Social

Ano	Categoria	Nº de vagas do programa	Nº aproximado de inscritos 1ª etapa	Nº aproximado de convocados para 2ª etapa	Nº aproximado de aprovados pós-entrevista social
2022	Contratos firmados	30	-	-	-
2023	Geral (Regiões Urbanas do Imbirussu, Anhanduizinho, Segredo, Prosa, Lagoa e Bandeira)	38	5.080	4.312	186* *dos primeiros 400 convocados
	Centro (Região Urbana Centro)	38	981	860	250
	Idosos (todas as Regiões Urbanas)	30	1.189	237	A ser feito
	Total	106	7.250	5.409	-

FONTE: AMAHSF (2023). elaborado pela autora.

¹² AGÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E ASSUNTOS FUNDIÁRIOS (AMAHSF). **O Programa de Locação Social**. Campo Grande, 2023. Entrevista.

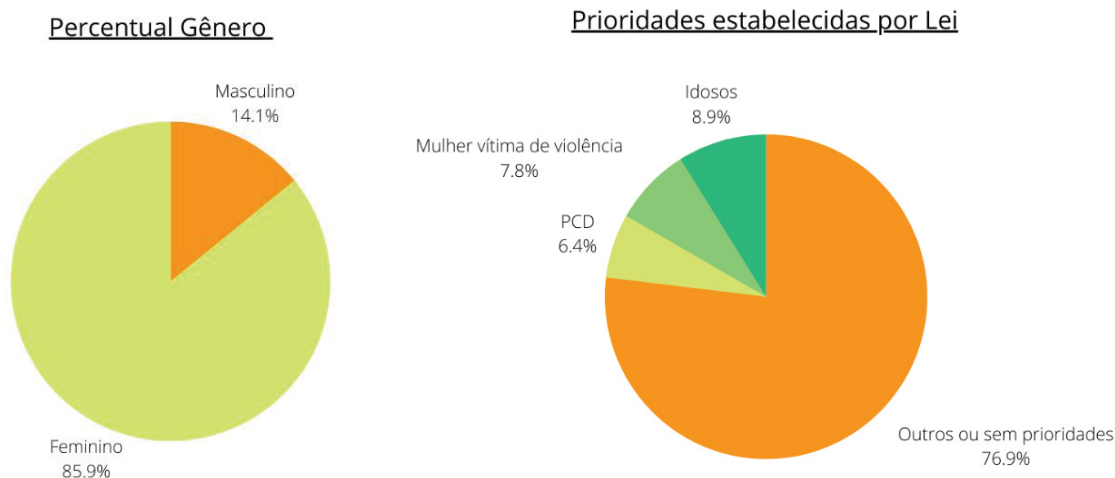
FIGURA 39 – À esquerda: divulgação do programa de Locação Social para Região Urbana Centro. À Direita: cadastramento dos inscritos no programa de Locação Social



FONTE: AMHASF (2023)

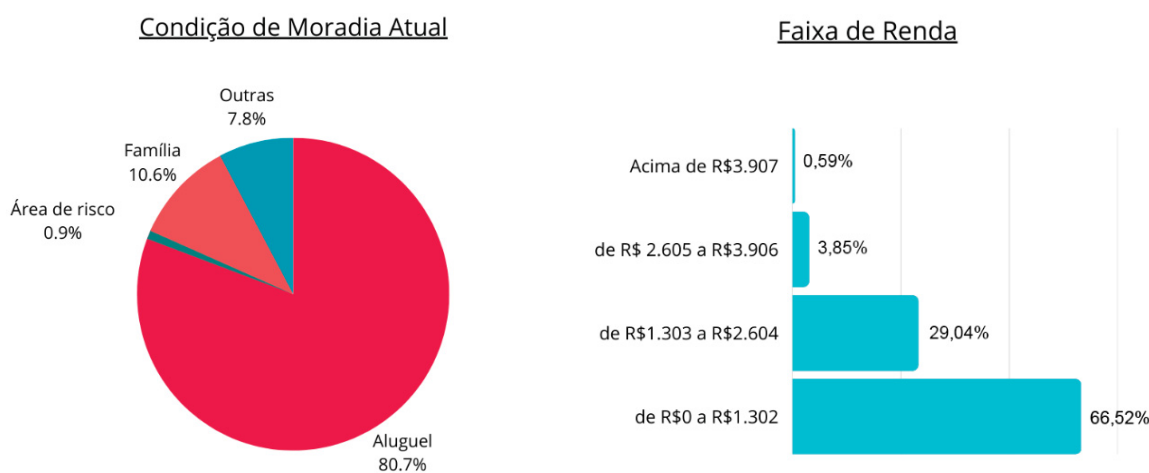
Conforme a AMASHF (2023), dos 4.312 convocados para entrevista na categoria geral, realizadas no período de 08 de maio à 06 de junho de 2023, 85,9% eram mulheres e 14,1% eram homens. No que se refere à idade, 91,1% eram menores de 60 anos. Quanto às prioridades estabelecidas por lei, 7,8% eram mulheres vítimas de violência doméstica, 6,4% eram PCD e 8,9% eram idosos (GRÁFICO 2). Em relação à condição atual de moradia, mais de 80% dos inscritos para o PLS vivem de aluguel. Conforme informações da prefeitura, demonstradas no GRÁFICO 3, a renda familiar de 66,52% dos inscritos é de até R\$1.302,00 (aproximadamente, 1 S.M.); de 29,04% é entre R\$1.303,00 a R\$2.604,00 (cerca de 1 a 2 S.M.); de 3,85% é entre R\$2.605,00 a R\$3.906,00 (cerca de 2 a 3 S.M.) e, apenas de 0,59% é acima de R\$3.907,00. Isto é, mais da metade das pessoas interessadas na modalidade tem uma renda familiar de até 1 salário mínimo; 95,56% possuem renda familiar de até 2 S.M., se enquadrando na modalidade Faixa 1 do M.C.M.V.; e mais de 99% dos inscritos recebem até 3 S.M., demonstrando que, a busca pela locação social se deu, principalmente, pelas camadas de renda mais vulneráveis.

GRÁFICO 2 – Perfil das 4.312 pessoas convocadas para entrevista social na modalidade geral, Campo Grande, primeiro semestre de 2023



FONTE: AMHASF (2023), elaborado pela autora

GRÁFICO 3 – Condição de moradia atual e faixa de renda dos inscritos no Programa de Locação Social, Campo Grande, 2023

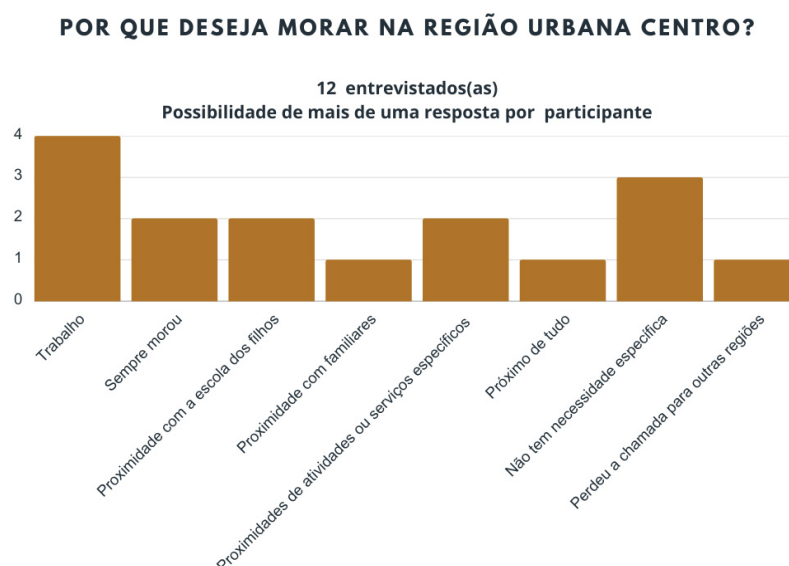


FONTE: (CAMPO GRANDE, 2023), elaborado pela autora

Em um breve levantamento realizado com inscritos para a categoria Região Urbana Centro, buscou-se compreender alguns casos para ilustrar situações que possam ocorrer ao longo do cadastramento do PLS. O levantamento não teve caráter estatístico. Conforme demonstrado no GRÁFICO 4, de 12 pessoas entrevistadas, a maior motivação para querer morar no centro foi a proximidade no trabalho; outras requisitam morar no centro pela facilidade de acesso a instituições de ensino, oferta de serviços (geral e especializados), por ser a região onde sempre moraram ou por

proximidade com familiares. No entanto, 4 dos 12 não tinham desejo específico de morar no centro, estavam ali pela oportunidade ou porque perderam a inscrição para a categoria geral. Este é um critério para desclassificação da seleção do programa no centro, uma vez que os subsídios estão voltados para aqueles que desejam morar na área central por alguma motivação ou que já moram. Conforme coloca a AMASHF¹³, a mudança de bairro dos moradores pode gerar alguns entraves, como por exemplo, em casos em que a família possui crianças ou adolescentes em idade escolar. Isto porque a mudança de endereço da família, muitas vezes, implica na necessidade de mudança de escolas, envolvendo a Secretaria Municipal de Educação. Assim, esta é situação que a AMAHSF tende a evitar para não gerar conflito entre secretarias.

GRÁFICO 4 – Questionário com pessoas cadastradas para locação social centro.



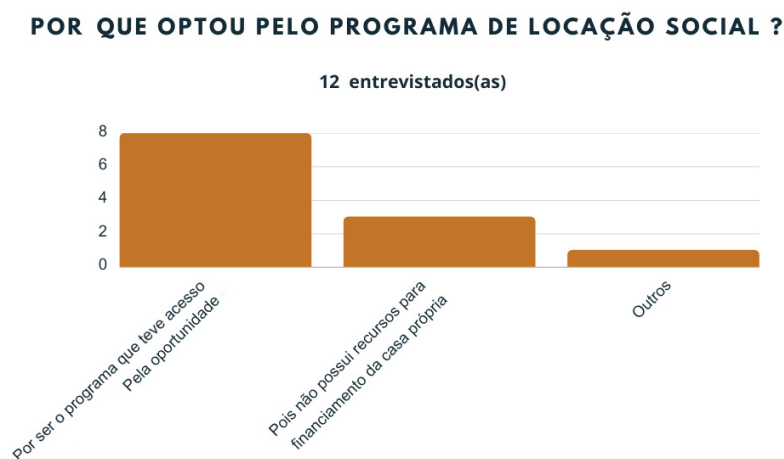
FONTE: Elaboração da autora (2023).

Vale destacar que 100% dos(as) entrevistados(as) manifestou desejo de acessar à propriedade da moradia, de forma que a opção de se inscrever no programa de locação social se dá, na maioria das vezes, por falta de recursos para integrar as linhas de financiamento da casa própria, por não ter sido contemplado por outro programa habitacional ou pela locação ser o programa disponível no momento

¹³ AGÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E ASSUNTOS FUNDIÁRIOS (AMASHF). **O Programa de Locação Social**. Campo Grande, 2023. Entrevista.

(GRÁFICO 5). Da amostra, 75% residem atualmente em outras Regiões Urbanas, que não a central, e 25% na Região Urbana Centro.

GRÁFICO 5 – Questionário com pessoas cadastradas para locação social centro.



FONTE: Elaboração da autora (2023).

Conforme o Decreto nº 15.167/2022, os imóveis que compõem esta modalidade do programa são residenciais privados e devem estar cadastrados via imobiliárias no banco de dados dos Imóveis Aptos do Programa de Locação Social (IAPLOS). Para participar do programa, as imobiliárias devem se credenciar para prestar serviço para o Programa de Locação Social. Uma primeira chamada pública foi feita em abril de 2022 e contou com a inscrição de duas imobiliárias; no entanto, apenas uma permaneceu no programa. Os próprios inquilinos podem trazer ou designar o imóvel onde já habitam ou algum que conheçam, desde que seja locado diretamente com a proprietária e cadastre-se na imobiliária credenciada na prefeitura. Desta forma, se a locação já for feita por outra imobiliária, o inquilino será desclassificado do programa, uma vez que poderia gerar uma concorrência entre as próprias imobiliárias, situação esta que a administração pública busca evitar. O repasse do subsídio é feito diretamente à imobiliária, bem como a parcela do inquilino, no formato de locação convencional.

Para integrar ao programa, os imóveis devem atender aos requisitos mínimos de segurança, habitabilidade e salubridade, e não poderão estar localizados em áreas de risco ambiental e em áreas não edificáveis, conforme o zoneamento em vigor. Esses requisitos são vistoriados na 3ª etapa do programa, de vistoria técnica. O

decreto ainda traz que o tamanho do imóvel e cômodos deve ser adequado para o número de ocupantes, bem como, deve-se prezar por região do município que seja da preferência da família, em função de vínculos sociais e econômicos, com emprego nas imediações.

Conforme a Subsecretaria de Gestão e Projetos Estratégicos da prefeitura municipal de Campo Grande (SUGEPE), o cadastramento de imobiliárias para a constituição de um parque privado de imóveis participantes do programa foi uma opção para viabilizar a modalidade, uma vez que o poder público não precisa lidar diretamente com o varejo dos imóveis do mercado imobiliário, nem com um grande número de proprietários, otimizando as atividades da administração pública. Ainda conforme informações da SUGEPE, as dificuldades encontradas neste processo se deram pelo fato de que não existem imobiliárias voltadas para um mercado de baixa renda, e também não existe um mercado de imóveis organizado para atender esta demanda. Para integrar ao programa é necessário que os requisitos de segurança e regularização sejam cumpridos, o que frequentemente acaba encarecendo o aluguel. Tanto participantes quanto os imóveis poderão ser desligados do programa em caso de descumprimento; no caso das famílias, por exemplo, em situações de inadimplência, sublocação, não recadastramento ou no caso de ser contemplada em outros programas habitacionais. No caso de inadimplência do locatário, as sanções devem acontecer pelas próprias imobiliárias; no entanto, o trabalho realizado de seleção da AMAHSF busca garantir que as famílias tenham renda suficiente para se comprometer com a locação.

Desta forma, a prefeitura buscou viabilizar a modalidade de *vouchers* utilizando a estrutura administrativa privada já existente, através das imobiliárias, evitando que a administração pública tivesse que tratar diretamente com os proprietários de imóveis. Apesar de poucas imobiliárias terem se cadastrado no programa, menos do que a expectativa dos gestores do programa, não houve problemas significativos com as imobiliárias nesse início de funcionamento do programa de Locação Social. Sobre a gestão dos imóveis, vale um destaque para o Decreto em seu Art.7º, § 4º: *“Na gestão condominial [...] admite-se, ainda, que a gestão seja assumida pelos inquilinos, em sistema de autogestão, podendo a AMHASF prestar suporte.”* (CAMPO GRANDE, 2022, s.n.), possibilitando um formato

de autogestão dos próprios beneficiários do programa sobre as questões condominiais.

Diante do exposto, é possível afirmar que o Programa de Locação Social estruturado no parque privado está em andamento em Campo Grande, conta com um aparato jurídico bem estruturado em todas as etapas de implementação e com colaboração de diversos órgãos e entidades. O número de inscritos para receber o benefício foi alto, e o perfil predominante de inscritos na modalidade foi de mulheres (85,90%), sem prioridades específicas (76,90%), famílias que vivem de aluguel (80,74%) e que possuem renda de até R\$1.302,00 (66,52%), aproximadamente um salário mínimo, e 99% ganham até 3 S.M.. Como dificuldades para implementação do programa, a administração municipal teve a inexistência de um parque imobiliário privado locatício voltado para baixa renda, de forma que o programa está buscando estruturá-lo para atender ao público alvo, bem como, uma melhor compreensão do funcionamento da modalidade por parte da população, o que possivelmente será solucionado ao longo do funcionamento do programa e conforme a população tomar conhecimento sobre a modalidade. O programa avança em suas etapas enquanto, em paralelo, o município trabalha para estruturar a modalidade parceria público-privada e construir um parque público de imóveis, que será apresentado a seguir.

3.3.2 Constituição do Parque Público de Imóveis

Em janeiro de 2021 concluiu-se um estudo, contratado pela Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários (AMHSF), de viabilidade financeira e modelagem institucional para um Programa de Locação Social em Campo Grande. No referido estudo de viabilidade, foi proposta a criação de um parque público de unidades habitacionais, cujo público-alvo seriam famílias e pessoas de baixa renda. Segundo a proposta, os empreendimentos seriam de uso misto, multi-renda, localizados na área central, com participação de investimentos da iniciativa privada e unidades habitacionais que atenderiam ao mercado convencional, cobrindo parte dos custos dos gastos públicos com subsídio para a locação social. Conforme o estudo:

Propõe-se que o Programa de Locação Social tenha seu parque público constituído por empreendimentos de uso misto, multiuso e multi-renda familiar. Este conceito de empreendimento cria condições para que parte das unidades residenciais e as áreas não residências sejam locadas em condições de mercado de modo a aumentar as receitas do programa e reduzir a necessidade de subsídios. Da mesma forma, considerando os marcos legais vigentes, esse conceito abre possibilidades de atração de investimentos privados. Para tanto, o programa adotaria modelos de negócio variados de modo a ampliar sua capacidade de investimentos (AMHASF, 2021, p. 21)

Para que esta modalidade do Programa de Locação Social se efetive, as primeiras unidades habitacionais que irão compor o parque público de imóveis de Campo Grande estão em construção. O processo de constituição do parque é bastante custoso e lento, uma vez que envolve a aquisição ou a edificação das residências. Conforme o Decreto nº 15.167/2022, os imóveis adquiridos podem ser novos, usados ou oriundos de empreendimentos privados ofertados como contrapartida à administração pública.

O decreto acima citado faz referência ao Parque Público para Locação Social, no entanto, o funcionamento desta modalidade e gerência dos imóveis será regulamentada por um decreto específico. Uma diferenciação em relação ao parque privado é que o contrato será firmado diretamente entre a família inquilina e a administração municipal, através da AMHASF, sendo que o pagamento será feito diretamente pela família inquilina em conta designada pela Agência de Habitação. O público-alvo e faixa de renda das famílias segue, de maneira geral, os requisitos e prioridades do parque privado.

Atualmente, está em construção o primeiro empreendimento que deverá dar início ao parque público de unidades habitacionais de locação social: a Vila dos Idosos. São cerca de 42 unidades destinadas a idosos de baixa renda, podendo abrigar até 80 pessoas, de forma que a residência é garantida de maneira vitalícia. A construção do edifício tem um custo de cerca de R\$ 15 milhões, financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e tem previsão de término no segundo semestre de 2024. Os apartamentos terão 33,70m², respeitando as normas de acessibilidade, e áreas de sociabilização. Ainda serão construídas 10 salas comerciais de 39,40m² cada, as quais deverão auxiliar nos custos de administração e manutenção do condomínio (AMHASF, 2023, s.n.). A habilitação dos interessados vai

acontecer após a execução de 50% da obra. As FIGURAS 40 e 41 ilustram o projeto da edificação e obra em curso.

FIGURA 40 – Projeto “Vila dos Idosos”



FONTE: AMHASF (2023)

FIGURA 41 – Fotografias da obra de construção da Vila dos Idosos



FONTE: AMHASF (2023)

O segundo empreendimento com imóveis voltados para o parque público de locação social em andamento é o Condomínio Belas Artes, idealizado para uma Parceria Público-Privada, com a previsão de construção de 792 unidades habitacionais, sendo que parte será de propriedade do poder público e parte comercializada para particulares. Do número total de residências do

empreendimento, 80 unidades serão de propriedade do município, transferidas para a carteira imobiliária da AMHASF para utilização no Programa de Locação Social; 498 unidades serão comercializadas para famílias com renda mensal entre R\$ 2.640,01 e R\$ 4.400, ou seja, Faixa 2 do Minha Casa, Minha Vida (MCMV); e 214 serão para livre comercialização da empresa incorporadora (CGNOTÍCIAS, 2023). Os imóveis destinados à locação social representam 10,10% do número total de residências e são avaliados em R\$ 198 mil cada; sendo 62,87% destinados ao Faixa 2 do MCMV e 27% para livre comercialização. O site de vendas do empreendimento já está em funcionamento e solicita informações a respeito da renda familiar para quem busca maiores informações sobre as unidades residenciais, conforme demonstra a FIGURA 42.

FIGURA 42 – Imagem parcial da tela de abertura da comercialização dos imóveis no Condomínio Belas Artes com destaque para solicitação da dados da renda familiar

FONTE: CESARI ENGENHARIA & CONSTRUÇÃO (2023)

O terreno onde será construído o condomínio foi doado pela prefeitura, avaliado no valor de R\$ 20 milhões, com o intuito de induzir a ocupação habitacional na região. Conforme imagens divulgadas pela empresa incorporadora (FIGURAS 43 e 44), o empreendimento consiste na construção de 13 blocos com 8 andares cada. Os apartamentos variam de 52 a 65 m² e vaga de garagem (CESARI ENGENHARIA & CONSTRUÇÃO, 2023). Há ainda, a previsão de 42 lojas na área externa, aberta à comunidade. A gestão dos 80 imóveis que integrarão o PLS se dará nos termos do parque público, que ainda será regulamentado em Decreto específico.

FIGURA 43 – Perspectivas do projeto do Condomínio Belas Artes



FONTE: CESARI ENGENHARIA & CONSTRUÇÃO (2023)

FIGURA 44 – Imagem do Condomínio Belas Artes. À esquerda: implantação dos 13 edifícios. À direita: planta de um dos apartamentos tipos. Ao todo, serão 4 apartamentos tipos.

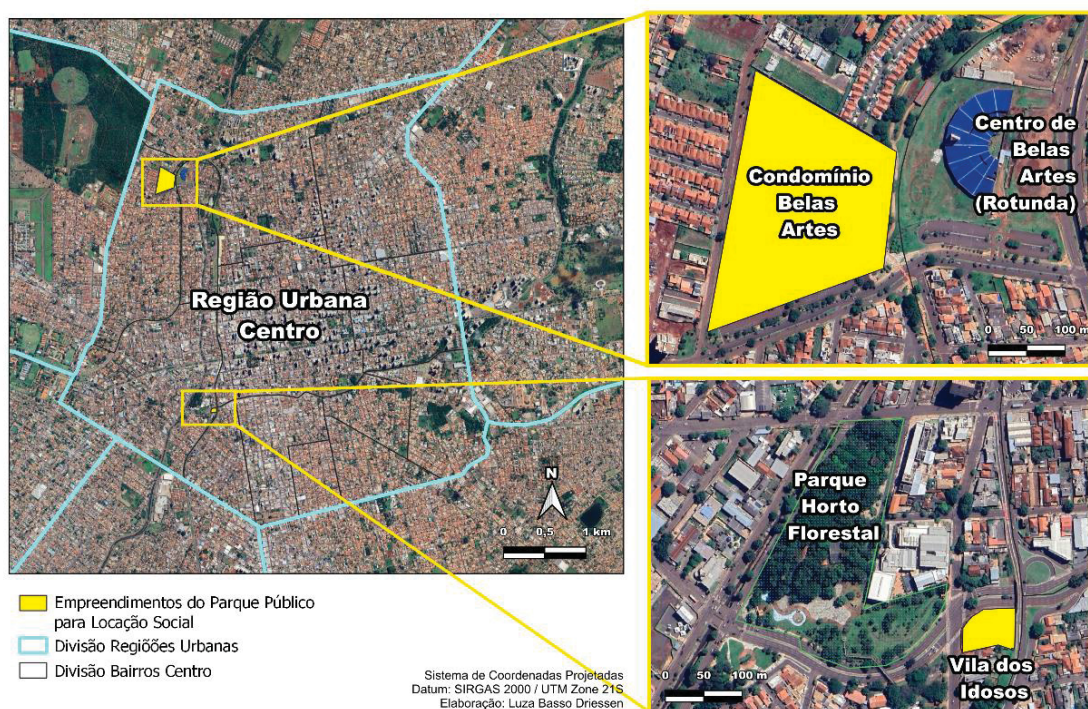


FONTE: CESARI ENGENHARIA & CONSTRUÇÃO (2023)

Ambos os empreendimentos, Vila dos Idosos e Condomínio Belas Artes, localizam-se na Região Urbana Centro e fazem parte das ações de requalificação da área (Reviva Centro) que, em conjunto com obras de melhoria de infraestrutura, como

mostrado anteriormente, também prevê o aumento do número de moradores na região. A Vila dos Idosos localiza-se em frente ao Horto Florestal, importante parque da cidade, situado no Bairro Vila Carvalho e que também se apresenta em certo estado de abandono. O Condomínio Belas Artes situa-se no bairro Cabreúva, em frente à antiga área de manobras da ferrovia (rotunda). Ambos os empreendimentos estão próximos a vários serviços no centro de Campo Grande. As ações de melhoria da estrutura e estímulo ao retorno das moradias são realizadas tendo em vista a compreensão de que, para que o centro recupere sua vitalidade, não é suficiente apenas reformas na estrutura física e, sim, é necessário repovoá-lo com moradores. Ambas as localizações são demonstradas na FIGURA 45.

FIGURA 45 – Localização de empreendimentos do parque público de Locação Social



FONTE: Elaboração própria (2023)

A Prefeitura municipal ainda possui um terceiro terreno na R.U. Centro que deverá ser destinado para a construção de um “Condomínio Popular” (FIGURA 46). A área é de cerca de 6 mil metros quadrados e se localiza a menos de 1 km de distância da Vila dos Idosos. Foi adquirido com recursos do Programa Reviva Campo Grande. O formato como se dará a construção do empreendimento ainda está em discussão, no entanto, é certo que será um empreendimento habitacional para população de baixa renda, com previsão de cerca de 200 unidades habitacionais, e

muito possivelmente, parte das UH serão voltadas para o parque público de imóveis do Programa de Locação Social.

FIGURA 46 – Localização de terceiro terreno municipal destinado a construção de Condomínio Popular



FONTE: Adaptado de SUGEPE (2023)

Para criação do parque público na região central, que contemple, além da construção de unidade habitacionais de interesse social, uma produção arquitetônica integrada ao entorno urbano, a Subsecretaria de Gestão e Projetos Estratégicos (SUGEPE) destacou, a dificuldade de acessar as linhas de financiamento federal, de forma a fomentar uma produção arquitetônica qualificada¹⁴ nas cidades¹⁵. Além disso, a Secretaria destaca uma inflexibilidade por parte das empreiteiras em se adequarem a modelos arquitetônicos mais exigentes, isto é, que fujam do padrão estabelecido pelas construtoras, de forma que muitas empresas deixam de participar das

¹⁴ SUBSECRETARIA DE GESTÃO E PROJETOS ESTRATÉGICOS (SUGEPE). **Detalhamento do Programa de Locação Social**. Campo Grande, 2023. Entrevista.

¹⁵ Informação referente às linhas de financiamento federal vigentes até abril de 2023.

concorrências por conta de exigências que garantam uma produção com maior integração urbana e demandas específicas locais. No caso do processo licitatório do conjunto habitacional Belas Artes, apenas uma empresa se candidatou a construí-lo, número abaixo da expectativa dos técnicos da prefeitura. Conforme informações de servidores que participaram do processo licitatório, acredita-se que a procura foi baixa por conta das exigências em relação à qualificação arquitetônica. Outro problema enfrentado pelo município é a descontinuidade das regras dos programas federais, bem como a escassez de terrenos públicos na região central.

Conforme coloca Corrêa (1989, p. 45), “a *tendência da Área Central, especialmente do núcleo central, é de sua ressignificação funcional*”, no entanto, no caso de Campo Grande, percebe-se um esforço da administração municipal para resgatar os usos habitacionais e, conseqüentemente, econômicos e de diversidade. De fato, busca-se garantir a presença de moradores na região, com certo grau de diversificação de faixas de renda e com empreendimentos que permitam o uso misto. Dado que a regulamentação do parque público ainda não está feita, não é possível saber detalhes de como será a gestão desses imóveis, mas a exemplo do formato voltado para o parque privado e do que já está colocado no Decreto nº15.167/2022, estes imóveis devem atender famílias que possuam renda de 1 a 3 salários mínimos, ou seja, a população mais vulnerável economicamente. Mas, ainda assim, será necessário possuir uma renda per capita mínima. Levando em consideração que o centro ainda é a região com maior número de empregos, bem como, com grande concentração de simbologias dentro do ambiente urbano, pode-se afirmar que os projetos aqui apresentados são uma busca de redemocratização da cidade e do seu valor simbólico, procurando amenizar os efeitos excludentes da cidade capitalista.

4 A LOCAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE REQUALIFICAÇÃO DO CENTRO DE CAMPO GRANDE

De acordo com Maricato (2001, p. 140), “*é altamente interessante promover o uso residencial no centro*”, nesse sentido, a implantação de programas de moradia permite a criação de uma rede e uma reação em cadeia, ativando os demais setores econômicos - financiamento e mercado. Além disso, contribuem para a mudança do quadro de ociosidade e abandono que caracteriza as áreas centrais de muitas cidades brasileiras, além de contribuírem na melhor utilização e otimização da infraestrutura existente.

Estas afirmações parecem um tanto óbvias, mas não foi sempre que os projetos de adensamento populacional estiveram ligados ao de revitalização dos centros. Conforme aponta Ragazzo e Lima (2015), a primeira rodada de revitalizações nos centros urbanos no Brasil, a partir dos anos 1970, buscaram intervir sobretudo na estrutura física, com ênfase na restauração do patrimônio histórico e cultural material, isto é, “*se limitava à proteção de bens*” (RAGAZZO e LIMA, 2015, p. 289). No entanto, essas intervenções causaram, por diversas vezes, a gentrificação¹⁶ devido à elevação dos valores dos imóveis na região, com um consequente esvaziamento ainda maior da área de intervenção. Este foi o processo ocorrido no Pelourinho, em Salvador, em que o projeto de revitalização do centro histórico, “*ao invés de gerar um incremento [populacional], levou à redução de densidade: somente entre 1980 e 2000, a região perdeu 67% de sua população, obrigada a procurar moradia em outros lugares da cidade*” (RAGAZZO e LIMA, 2015, p. 291). A partir de experiências não tão exitosas, uma nova rodada de revitalizações de *centros* tem acontecido, trabalhando, agora, em conjunto com políticas de adensamento e repovoamento dessas áreas. Sobre isto, os autores colocam:

¹⁶ Gentrificação é um processo de transformação urbana que envolve a valorização e a requalificação de áreas da cidade, em que bairros anteriormente ocupados pela população de baixa renda passam a atrair uma classe média ou alta, ocorrendo uma da população tradicional. Esse fenômeno resulta em mudanças significativas na demografia, na estrutura física e na cultura de um bairro, ocasionado por um processo de encarecimento da região, devido sobretudo a investimentos em infraestrutura, renovação urbana, melhorias nas habitações e serviços, e outras mudanças

Foi possível extrair que, desde os anos de 1970, há uma série de políticas públicas federais, estaduais e municipais cujo objetivo é apenas a recuperação e manutenção do patrimônio histórico de grandes centros urbanos. Essas políticas, no entanto, não parecem ter sido muito eficazes. A capacidade de os municípios passarem a manter o patrimônio histórico recuperado por essas políticas é baixa, pois a dependência de recursos de terceiros (i.e., recursos que não são de moradores) inibe um ciclo virtuoso de investimento por parte dos residentes, dando vida à região [...] Outro ponto em comum dessas políticas é que nenhuma delas teve por foco o adensamento populacional. (RAGAZZO e LIMA, 2015, p. 292)

Os fatores responsáveis pelo esvaziamento na área central de Campo Grande são diversos e se somam entre si. Conforme discutido no item 2.3, o surgimento de outras centralidades, o crescimento no número de moradores nas Regiões Urbanas periféricas, o trânsito, atmosfera caótica, bem como, o abandono de áreas e edificações de grande porte no centro ocasionaram uma decadência do bairro, repercutindo também na Região Urbana Centro. Conforme Ragazzo e Lima (2015, p. 287), o “efeito vizinhança” é um fator que contribui muito para o esvaziamento e degradação do centro: *“culmina em efeito dominó, provocando o declínio de toda uma região”*. O fenômeno foi diagnosticado pelo poder público municipal na capital sul-matogrossense, que busca formas de reverter o quadro.

Além disso, trata-se de um município com uma baixa densidade demográfica em sua área urbana (24,65 hab/ha), horizontalizada, com grande número de vazios e lotes subutilizados. Conforme Ragazzo e Lima (2015), é difícil estipular uma densidade demográfica “ideal”, que reúna bem estar urbano e otimização da infraestrutura existente. No entanto, *“as estimativas de “densidade desejável” para maximizar o bem-estar urbano variam de 100 a 450 habitantes por hectare, a depender do autor”* (RAGAZZO e LIMA, 2015, p. 281). A Agência Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano (PLANURB) possui uma estimativa da densidade almejada para maior aproveitamento da infraestrutura.

O órgão de planejamento municipal (PLANURB) trabalha com três medidas de densidade: antieconômica (menor que 45 hab/ha); economicamente aceitável (de 45 a 100/hab/ha); economicamente desejável (de 100 a 150 hab/ha), conforme apresentadas no QUADRO 5. Utilizando os dados do Censo 2010, calcula-se uma densidade demográfica de 31,57 hab/ha para a Região Urbana Centro. Utilizando as estimativas para a R.U Centro a partir dos primeiros dados do Censo 2022, calcula-se uma densidade atual de 40,33 hab/ha. Apesar da possível melhoria apontada pelas estimativas, esta densidade é ainda classificada como antieconômica.

QUADRO 5 – Classificação da densidade demográfica conforme a Agência Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano (PLANURB)

Classificação	Densidade (hab/hectare)	Efeitos
Antieconômica	Menor que 45	- Serviços públicos extremamente caros; - Transporte público ineficiente; - Ruas desertas; - Equipamentos comunitários subutilizados;
Economicamente aceitável	De 45 a 100	- Serviços públicos caros; - Transporte público ineficiente; - Boa quantidade de vida em zonas exclusivas de habitação unifamiliar; - Privacidade nas áreas verdes, praças, parques, etc. - Espaços públicos subutilizados; - Pouca miscigenação de usos nas zonas residenciais;
Economicamente desejável	De 100 a 150	- Serviços públicos econômicos; - Transporte público eficiente; - Espaços públicos otimizados; - Utilização de parques e equipamentos por maior número de pessoas;
FONTE: PLANURB (2023)		

Para atingir a meta de densidade economicamente aceitável estipulada pelo órgão de planejamento, a R.U. Centro, que possui uma área de aproximadamente 22,50 km², seria necessária uma população de 101.250 a 22.500 de residentes, isto é, um crescimento de ao menos 11,55% da população atualmente estimada, e de 42% em relação à população levantada em 2010. Conforme exposto no 2.3.3, a R.U. Centro ainda possui 2.113 imóveis considerados vazios urbanos, somando um total de 4,16km², isto é, cerca de 18,5% de sua área ainda pode ser ocupada.

Como contrapartida aos investimentos realizados no Programa Reviva Centro, detalhados no item 2.3, a prefeitura comprometeu-se em ampliar a oferta habitacional e a trabalhar pela dinamização da economia local, “*visando fomentar a ocupação de áreas com vazios urbanos e a revitalização do comércio na Zona Especial de Interesse Cultural (ZEIC), por meio da melhoria da infraestrutura e dos espaços públicos*” (SUGEPE, 2017, s.n.). Neste contexto, a administração municipal de Campo Grande lançou o Programa de Locação Social (PLS) voltado para a R.U. Centro e outras regiões. Conforme exposto no item 3.3, o programa está funcionando em duas modalidades, a primeira, como bolsa-auxílio para população de até 3 salários mínimos que deseja locar um imóvel no mercado formal em todas as regiões da cidade, com quantidade determinada para R.U Centro e, a segunda, através da formação de um parque público de imóveis, estes todos

localizados na R.U. Centro. Levando em consideração as duas modalidades, o programa deverá subsidiar a moradia de 226 famílias, isto é, cerca de 787 pessoas em todo o município. Destas, aproximadamente 486 dentro da R.U. Centro e mais 90, através da modalidade idosos, que podem receber o auxílio em todas as regiões da cidade. Se considerarmos a estimativa populacional para a Região Urbana de 90.762 habitantes, feita a partir dos dados brutos do Censo 2023, a população beneficiada pelo PLS representa 0,53% do total. Apesar de não se tratar de um número absoluto muito expressivo, esta é uma iniciativa que direciona alternativas de moradia social para os bairros centrais. Conforme exposto, a modalidade que trabalha com o parque privado de imóveis tem como intenção beneficiar pessoas que já vivam de aluguel e que, preferencialmente, já habitam nos bairros centrais. Desta forma, essa modalidade não parece ter a intenção de trazer novos(as) moradores(as) para a R.U., mas sim, beneficiar aqueles que já residam ali e que consigam encontrar um imóvel nas condições exigidas pelo programa.

Para calcular a estimativa da população atendida, esta pesquisa considerou o tamanho médio da família brasileira, que é de 3,07 (OBSERVATÓRIO NACIONAL DA FAMÍLIA, 2021). Sabe-se que a taxa de fecundidade varia conforme o grau de instrução da mulher, isto é, as mulheres com menor instrução e de classes econômicas mais baixas tendem a ter maior número de filhos, afetando diretamente no tamanho da família, público este que é escopo do PLS. Apesar de tal variação, para efeito de simplificação do cálculo, foi utilizada a média nacional para dimensionamento do efeito populacional que isto pode causar na R.U. Centro. Conforme demonstra o QUADRO 6, o PLS de Campo Grande, poderá beneficiar até 150 famílias na R.U. Centro (somando a modalidade parque público e parque privado), contribuindo com a habitação de cerca de 486 pessoas. Isto representa cerca de 0,5% da população estimada na Região Urbana. A modalidade, voltada para o parque privado, que atenderá exclusivamente a idosos subsidiará locações em qualquer região da cidade, assim, esses valores na R.U. Centro poderão se elevar.

QUADRO 6 – População estimada que deverá ser atendida pelo Programa de Locação Social

Modalidade do PLS	Nº de famílias atendidas	Estimativa de pessoas atendidas ¹ (valor aproximado)	Parciais do público atendido ¹
Parque Privado ² R.U. gerais	30 (contratos assinados) + 38 novos	209	209
Parque Privado R.U. Centro	38	117	Exclusivamente na R.U. Centro 486 R.U. Centro (+ idosos) 578
Parque Privado Idosos	30	92	
Parque Público – Vila dos Idosos	40	123	
Parque Público – Belas Artes	80	246	
Total	226	787	

¹Considerando o tamanho médio das famílias brasileiras de 3,07 indivíduos

² A meta municipal é atingir 200 contratos firmados na modalidade de subsídio do parque privado.

FONTE: AMHASF (2023), elaboração própria

Conforme o Decreto 15.167/2022, o PLS poderá subsidiar imóveis de até R\$1,2 mil no parque privado, somando despesas da taxa de condomínio, taxa de administração e IPTU. As regras do parque público serão ainda regulamentadas. Desta forma, faz-se necessário compreender como estão os valores dos imóveis na R.U. Centro para verificar se o PLS será capaz de contribuir com aqueles interessados em morar na R.U. Centro, bem como, verificar a média de valores para a ocupação dos imóveis. É interessante destacar que, por se tratar de uma modalidade em que o beneficiário não adquire a propriedade da residência, o imóvel não poderá ser vendido ou repassado a terceiros que possam pagar por valores mais altos, como muitas vezes acontece nos programas de financiamento da casa própria, garantindo que as faixas de renda mais baixas sejam atendidas.

Sobre a transferência da moradia para camadas de renda mais alta, Maricato (2001) destaca a importância da ampliação do estoque de imóveis acessíveis para toda a população. A autora alerta para a dificuldade encontrada pelas famílias com menor poder aquisitivo em permanecer em seus imóveis caso classes mais altas não consigam acessar o mercado privado convencional, uma vez que a tendência é que essas unidades habitacionais sejam vendidas. Além disso, a autora ressalta a importância da defesa do pequeno comércio e serviço tradicional para revitalização dos centros tradicionais: *“exige a defesa do pequeno negócio como estratégia para a manutenção de empregos e também das características históricas do patrimônio construído”* (MARICATO, 2001, p.140)

A autora ainda destaca que *“é preciso conhecer a população moradora para definir sua capacidade de pagamento e o montante dos subsídios necessários a uma intervenção”* (MARICATO, 2001, p.148). No caso desta pesquisa, para verificar a disponibilidade de imóveis com valor de locação somadas as despesas com condomínio e IPTU até R\$1.200,00 reais, utilizou-se o site de busca de imóveis *“Infoimoveis”*, site utilizado nas pesquisas realizadas pelas secretarias municipais quando necessário, nos bairros de interesse. Os QUADROS 7 e 8 a seguir contém o valor mínimo e máximo de locação dos imóveis por bairro da R.U Centro e das demais Regiões Urbanas de maneira geral. As tipologias procuradas foram: apartamento, casa condomínio, casa térrea, sobrado e sobrado em condomínio, todos com pelo menos 2 quartos, considerando que a população atendida deverá ser família.

Conforme levantamento dos valores de locação de imóveis residenciais, demonstrados no MAPA 9 e nos QUADROS 7 e 8, a disponibilidade de moradia com aluguel de até R\$1.200,00 na Região Urbana Centro é razoável, de forma que a variedade de tipologias e valores é grande na própria R.U. Conforme o levantamento, a disponibilidade de imóveis com o valor máximo estipulado pelo PLS é grande nos bairros Amambáí, Cabreúva, Carvalho, Centro e Planalto. Por outro lado, nos bairros Cruzeiro, Bela Vista, Itanhangá e São Bento é nula. Nos bairros Jardim dos Estados, Monte Líbano e Glória é possível encontrar alguns imóveis nesta faixa com dificuldade, apenas em conjuntos habitacionais antigos, uma vez que os bairros apresentam uma tendência de construção de imóveis de alto padrão. A grande maioria dos imóveis encontrados em todos os bairros da R.U. Centro, com locação e demais despesas de até R\$1.200,00, possuem dois quartos, de forma que se a família precisar de 3 quartos será difícil encontrar um imóvel adequado dentro da faixa estipulada. Aqueles de 1 quarto não foram computados, pois se entende que o programa deverá atender sobretudo famílias. Destaca-se a grande variedade de imóveis disponíveis para locação no bairro Centro, de edificações simples, com valores abaixo do teto estipulado pelo PLS, a empreendimentos de alto padrão, com valores de locação e condomínio muito acima do teto, fenômeno que parece ser saudável, pois os imóveis residenciais poderão atender a diferentes públicos e classes sociais, possibilitando a criação de uma cidade mista.

MAPA 9 – Preço dos imóveis, o maior e o menor, por bairro da Região Urbana Centro



FONTE: INFOIMOVEIS (2023), elaboração própria

QUADRO 7 – Valores de imóveis para locação residencial nos bairros da Região Urbana Centro (continua)

Bairros da R.U Centro	Valor MÍNIMO do aluguel + condomínio + IPTU	Características do imóvel	Valor MÉDIO do aluguel + condomínio + IPTU	Características do imóvel	Valor MÁXIMO do aluguel + condomínio + IPTU	Características do imóvel	Observação	Nº de imóveis com valor de até R\$1,2 mil
Amambai	R\$ 750,00 (não foram especificadas demais despesas)	Casa condomínio 58,10 m² 2 quartos, 1 WC, garagem. Condomínio com 6 casas.	R\$ 1.150,00 (condomínio e IPTU inclusos)	Apartamento 2 quartos, 1 WC 1 vaga de garagem coberta, área de lazer no condomínio	R\$ 4.900,00 (IPTU incluso)	Sobrado 376,32 m² construído 1 suíte, 2 quartos, 3WC, 4 vagas de estacionamento, área de lazer	Imóveis de padrão médio: pequenos condomínios e casas que podem enquadrar-se no valor estipulado pelo PLS, mas de maneira geral, somando as despesas da locação, condomínio e IPTU, extrapolam o valor máximo estipulado pelo programa.	3
Bela Vista	R\$ 2.900,00 R\$ 477,28 IPTU: R\$ 311,03 R\$ 3.688,31	Apartamento 1 suíte, 2 quartos, 1 WC, área de lazer	R\$ 3.500,00 R\$520,00 IPTU: R\$ 312,00 R\$ 4.332,00	Apartamento 75m² 1 suíte, 2 quartos, 1 WC, 2 vagas de garagem, área de lazer	R\$ 9.000,00 IPTU: R\$ 884,38 R\$ 10.784,00	Casa 800m² total 200m² construído 3 suítes, 6 WC social, 4 vagas de garagem, área de lazer	Apenas imóveis alto padrão que não atendem às necessidades do PLS	0
Cabreúva	R\$ 850,00 R\$ 96,00 (IPTU) R\$ 946,00	Sobrado 2 quartos, sala, cozinha, banheiro, 1 WC, lavabo, área de serviço, garagem.	R\$ 1.050,00 R\$ 102,73 (IPTU) R\$ 1.152,73	Casa 3 quartos, 2 WC	R\$ 2.700,00	1 suíte, 2 quartos, 3 WC, 4 vagas de garagem, área de lazer	Variada oferta de imóveis dentro da faixa de valor atendida pelo PLS (até R\$ 1,3 mil), sendo que a maior parte se trata de casas e sobrados. Os imóveis	4

Bairros da R.U Centro	Valor MÍNIMO do aluguel + condomínio + IPTU	Características do imóvel	Valor MÉDIO do aluguel + condomínio + IPTU	Características do imóvel	Valor MÁXIMO do aluguel + condomínio + IPTU	Características do imóvel	Observação	Nº de imóveis com valor de até R\$1,2 mil
							localizados em condomínios são em pequenos conjuntos residenciais. O bairro é marcado pelo uso residencial e pela proximidade com a Orla Morena, importante equipamento de lazer da cidade.	
Carvalho	R\$ 700,00 R\$ 114,71 R\$ 814,71	Casa 2 quartos, 1 WC	R\$ 1.200,00 condomínio e IPTU inclusos	Apartamento, 50,00 m² 2 quartos, 1 WC, 1 vaga de garagem, área de lazer	R\$ 3.000,00 R\$280,00 R\$194,74 (IPTU) R\$ 3.474,74	Sobrado 200m² total 90m² construído 3 quartos, 1 WC, 2 vagas de garagem, área de lazer, mobiliado	Algumas opções dentro do valor estipulado pelo PLS, sobretudo imóveis antigos	4
Centro	R\$ 650,00 R\$100,00 (IPTU) R\$750,00	Apartamento 45m² 2 quartos, 1 WC	R\$ 1.500,00 R\$ 639,00 R\$294,00 (IPTU) R\$ 2.433,00	Apartamento 103 m² 1 suíte, 2 quartos, 3 WX, 1 vaga de garagem	R\$ 12.000,00 R\$ 1.185,78 (IPTU) R\$ 13.185,78	Casa-Térrea 1.200,00 m² 408,00 m² 4 quartos, 5 WC, 2 vagas de garagem, área de lazer	Grande disponibilidade de imóveis, variedade de tipologias, tamanhos e preços. Aqueles que estão dentro da faixa atendida pelo PLS são, sobretudo, imóveis antigos e simples. Poucos de 3 quartos. Diversos imóveis com valor	9

Bairros da R.U Centro	Valor MÍNIMO do aluguel + condomínio + IPTU	Características do imóvel	Valor MÉDIO do aluguel + condomínio + IPTU	Características do imóvel	Valor MÁXIMO do aluguel + condomínio + IPTU	Características do imóvel	Observação	Nº de imóveis com valor de até R\$1,2 mil
							de aluguel baixo, mas condomínio alto. Grande disponibilidade de imóveis de alto padrão, com valores totais acima de R\$3.000,00.	
Cruzeiro								
Não há disponibilidade de imóveis residenciais para locação								
Glória	R\$ 900,00 R\$ 90,00 R\$ 107,00 (IPTU) R\$ 1.097,00	Apartamento 50m² Área útil 2 quartos, 1 WC, 1 vaga de garagem	R\$1.200,00 R\$ 300,00 R\$150,00 (IPTU) R\$1.650,00	Apartamento 2 quartos, 2 WC, 1 vaga de garagem	R\$ 3.200,00 R\$300,00 (IPTU) R\$3.500,00	Casa 212m² área construída 390m² área total 1 suíte, 3 quartos, edícula, 1 WC, 3 vagas de garagem, área de lazer	Edifícios de pequeno porte (até 4 andares). Grande oferta de apartamentos pequenos (um quarto) dificilmente servirá para o PLS, pois os beneficiários tendem a ser famílias. A Vila Glória é um pequeno bairro adjacente ao bairro centro, no entanto, a média de valores dos condomínios é mais baixa que do bairro vizinho.	1
Itanhangá	R\$1.400,00 R\$410,00 R\$207,00 (IPTU)	Apartamento 1 suíte, 2 quartos, 2 vagas de garagem	R\$ 3.000,00 R\$ 420,00 R\$334,50 (IPTU)	Apartamento 77 m² área útil	R\$ 8.000,00 R\$503,00 R\$355,18 (IPTU)	Apartamento 102 m² área útil 1 suíte, 2 quartos, 2 WC, 2 vagas de	Imóveis de alto padrão, não atendem ao PLS	0

Bairros da R.U Centro	Valor MÍNIMO do aluguel + condomínio + IPTU	Características do imóvel	Valor MÉDIO do aluguel + condomínio + IPTU	Características do imóvel	Valor MÁXIMO do aluguel + condomínio + IPTU	Características do imóvel	Observação	Nº de imóveis com valor de até R\$1,2 mil
	R\$ 2.017,00		R\$ 3.754,00	1 suíte, 2 quartos, 1 WC, 1 vaga de garagem	R\$ 8.858,18	garagem, área de lazer		
Jd. dos Estados	R\$ 800,00 R\$ 276,00 R\$ 119,00 (IPTU) R\$1.195,00	Apartamento 1 WC 1 vaga de garagem	R\$ 4.500,00 R\$ 537,79 R\$ 322,41 R\$ 5.360,20	Apartamento 45,00 m² área útil 2 quartos, 2 WC, 1 vaga de garagem, área de lazer	R\$ 35.000,00 R\$ 1.580,00 (IPTU) R\$ 36.580,00	Casa 930m² área total 650m² área construída 4 suítes, 1 WC, 6 vagas de garagem, área de lazer	Alguns apartamentos se enquadram no PLS em conjuntos habitacionais populares existentes no bairro. No entanto, a grande maioria dos imóveis para locação é de alto padrão, com valores acima de R\$3.000,00 mensais, mais despesas como condomínio e IPTU.	2
Monte Líbano	R\$ 700,00 R\$ 86,24 (IPTU) R\$ 786,24	Casa 46m² 2 quartos, 1 WC, 1 vaga de garagem	R\$ 2.400,00 R\$ 133,37 R\$ 2.533,37	Casa 76m² área construída 189 m² área total 2 quartos, 2 WC, 2 vagas de garagem, área de lazer	R\$ 12.500,00	Sobrado 635m² área construída 756m² área total 4 suítes, 2 quartos, 2 WC, 4 vagas de garagem, área de lazer	Apenas 1 imóvel se enquadra no PLS, diversos outros extrapolam um pouco o valor (R\$100,00 ou R\$ 200,00 a mais do que o teto) mas a grande maioria dos imóveis tem o valor de locação entre R\$2.000,00 e R\$3.500,00	1

QUADRO 8 – Valores de imóveis para locação residencial nas demais Regiões Urbanas (continua)

Demais Regiões Urbanas	5 bairros selecionados para a pesquisa	Valor mais baixo de locação + condomínio + IPTU	Perfil do imóvel	Valor mais alto de locação + condomínio + IPTU	Perfil do imóvel	Observação
Anhanduizinho	Aero Rancho, Centenários, Jardim Los Angeles, Pioneiros, Taquarussú	R\$ 600,00 + R\$ 148,00 + R\$ 51,00	Apartamento 42,00 m ² 2 Quarto(s) 1 WC 1 vaga de estacionamento	R\$ 1.600,00 + R\$ 303,00 + R\$ 103,00	Apartamento mobiliado 43,12 m ² 2 Quarto(s) 1 WC 1 Vaga de garagem Imóveis e mobiliário em boas condições	Região com grande oferta de imóveis com valor máximo estipulado pelo PLS, em boas condições, como apartamentos em edificações novas com área de lazer e casas com jardins
		R\$ 799,00	Imóvel em boas condições Bairro Centenário	R\$ 2.006,00	Bairro Pioneiros	
Bandeira	Jardim Paulista, Maria Aparecida Pedrossian, Moreninha, Tiradentes, Universitário, Vila Carlota	R\$ 700,00 + R\$ 278,00 + R\$ 92,96	Apartamento com 48,99 m ² 2 quartos 1 WC 1 vaga de garagem	R\$8.500,00+ R\$850,00 + R\$502,00	Sobrado em condomínio 3 suítes 2 vagas de garagem Área de lazer	Algumas ofertas que podem se enquadrar no valor estipulado pelo PLS. Grande quantidade de apartamentos em conjuntos residenciais, monofuncionais, com pouca vegetação. Interessante notar que o imóvel com valor de locação mais baixo e mais alto estão no mesmo bairro, Tiradentes.
		R\$ 1.070,96	Em bom estado no bairro Tiradentes	R\$9.852,00	Imóvel de alto padrão no bairro Tiradentes	
Imbirussú	Nova Campo Grande, Núcleo Industrial, Popular, Santo Antônio, Vila Sobrinho	R\$ 550,00 + R\$70,00 (IPTU)	Casa de fundos, 2 quartos, 1 WC, no bairro Vila Sobrinho	R\$ 3.300,00	Sobrado com 3 suítes, 2 WC, 4 vagas de garagem, área de lazer. Em bom estado. Barro Vila Sobrinho	Região Urbana com grande oferta de imóveis dentro do valor máximo estipulado pelo PLS. Grande quantidade de casas e sobrados em pequenos condomínios. Imóveis identificados na pesquisa como mais barato e mais caro localizados no mesmo bairro.
		R\$630,00				
Lagoa	Caçara, Coophavila, Jardim São Conrado, Jardim	R\$ 650,00 + R\$ 200,00 + R\$ 70,00 (IPTU)	Apartamento com 46,35 m ² 2 quartos, 1 WC, 1 vaga de	R\$ 6.000,00	Sobrado com edícula nos fundos totalizando em de 575,00 m ²	Região Urbana com grande oferta de imóveis dentro do valor máximo estipulado pelo PLS.

Demais Regiões Urbanas	5 bairros selecionados para a pesquisa	Valor mais baixo de locação + condomínio + IPTU	Perfil do imóvel	Valor mais alto de locação + condomínio + IPTU	Perfil do imóvel	Observação
	Tarumã, Caiobá, união, Vila Bandeirante	R\$ 920,00	garagem, área de lazer, em boas condições no Jardim São Conrado		2 suítes, 3 quartos, 3WC, 3 vagas de estacionamento Bom estado na Vila Bandeirante	
Prosa	Autonomista, carandá, Chácara Cachoeira, Chácara dos Poderes, Jardim Noroeste, Jardim Veraneio, Mara do Jacinto, Novos Estados Santa Fé	R\$1.000,00 + R\$100,00 (IPTU)	Casa em pequeno condomínio 2 quartos, 1 WC, 1 vaga de garagem Em boas condições no bairro Mata do Jacinto	R\$ 25.000,00 + R\$ 11.000,00 (IPTU)	Sobrado com 888,00 m² 5 Suítes, 2 apto, 1 quarto 4 Vaga(s) de garagem área de lazer Hidromassagem, sauna. Imóvel de alto padrão no bairro Chácara Cachoeira	Pouca oferta de imóveis com valores que se enquadrem no PLS, até mesmo nos bairros mais periféricos. Os bairros mais centrais recebem empreendimentos novos de alto padrão ou possuem muitos casarões que costumavam ser residenciais e agora devem passar para outros usos
		R\$1.100,00		R\$36.000,00		
Segredo	Coronel Antonino, Jardim Seminário, Mata do Segredo, Nova Lima, Vila Nasser	R\$ 850,00 + R\$ 70,00 (IPTU)	Casa em pequeno condomínio 2 quartos, 1 WC 2 vagas de garagem Em boas condições no Jardim Seminário	R\$ 7.000,00	Sobrado 2 suítes, 1 quarto, 2 WC, 2 vagas de garagem. Em boas condições. Bairro Monte Castelo	Região Urbana com grande oferta de imóveis dentro do valor máximo estipulado pelo PLS, no entanto, a grande maioria dos imóveis ficam com o valor um pouco acima de R\$ 1.200,00

FONTE: PLANURB (2020), adaptado

Como é de esperar, a oferta de imóveis dentro da faixa de preço estipulada pelo PLS é maior nas Regiões Urbanas periféricas do que na R.U. do Centro, sobretudo nas R.U. Anhanduizinho, Imbirussú, Lagoa e Segredo, onde há uma grande oferta de bons imóveis até o valor de R\$ 1.200,00, seja em apartamentos, casas em condomínios ou casas de rua. Percebe-se que os valores, sobretudo dos apartamentos, tendem a cair bastante quando o condomínio é muito alto, para balancear os gastos totais. Constata-se que, se na Região Urbana Centro é possível locar um imóvel, com despesas complementares inclusas, por R\$1.200,00, esses imóveis tendem a ser edificações antigas ou em fundo de terreno. As construções novas ou em boas condições dentro da R.U. Centro até o teto do valor do PLS são situações mais raras, mas possíveis de encontrar.

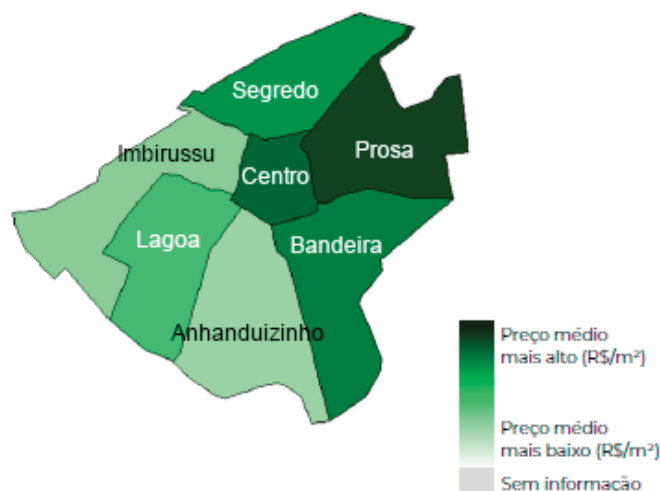
Por outro lado, a oferta mais abundante não acontece necessariamente em todas as regiões periféricas. Na R.U. Bandeira, a oferta é relativamente escassa e alguns bairros passam por um processo de encarecimento devido a empreendimentos de alto padrão e presença de condomínios horizontais fechados, como é o caso do bairro Tiradentes. Na R.U. Prosa, a oferta é menor do que na própria R.U. Centro, seguindo o mesmo padrão do valor de venda de imóveis construídos, conforme demonstra a FIGURA 47 e GRÁFICO 6. De acordo com estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE, 2023) o valor de venda de imóveis residenciais na Região Urbana Centro é de R\$ 5.388/m², o segundo mais alto de toda a área urbana, e a 3ª Região com menor variação no mês de maio de 2023.

GRÁFICO 6 – Nível e variação do preço médio de venda dos imóveis residenciais por Região Urbana em Campo Grande



FONTE: FIPE (2023)

FIGURA 47 – Relação do valor de venda de imóveis residenciais conforme Região Urbana de Campo Grande



FONTE: FIPE (2023)

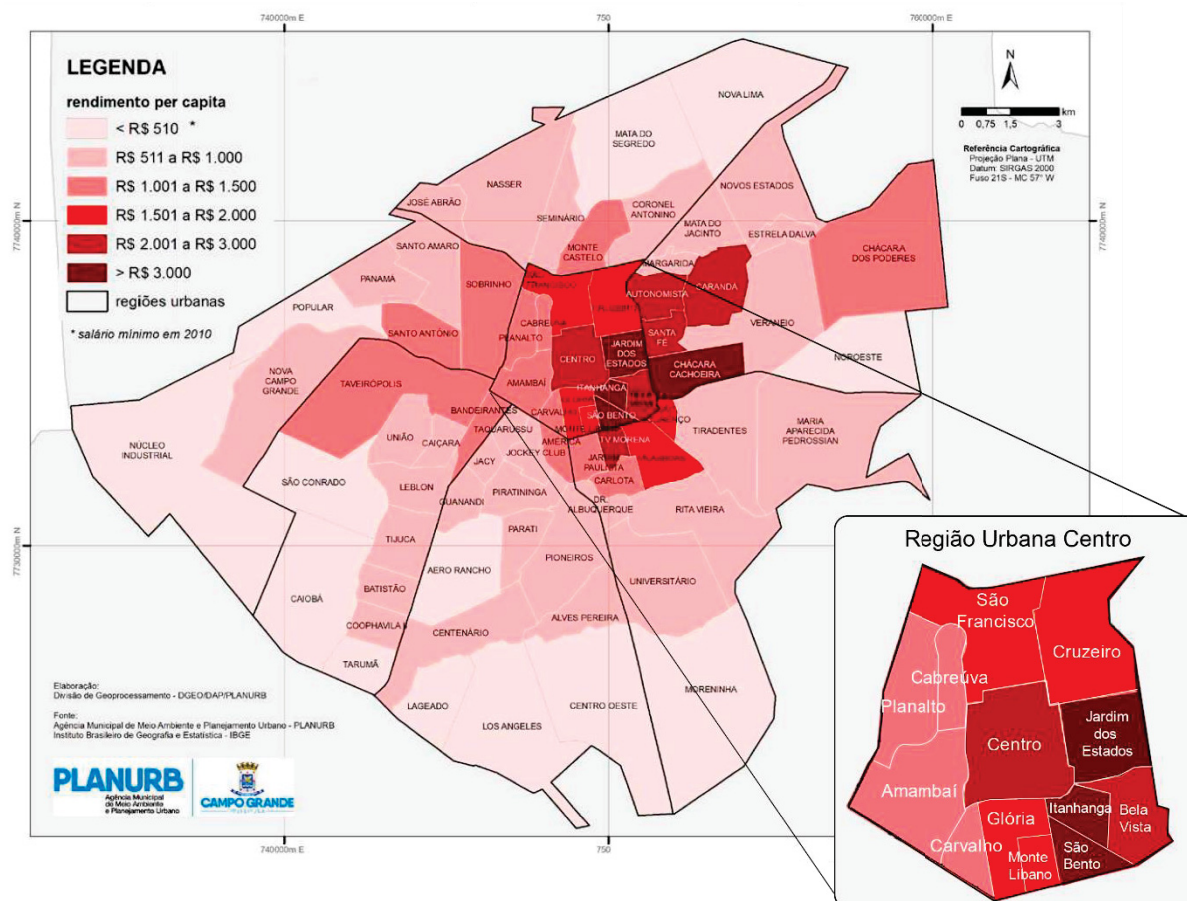
Em relação à renda per capita, como na maioria das cidades brasileiras, em Campo Grande a população com maior renda reside nos bairros centrais, com continuidade para o leste e sul, demonstrado no MAPA 10: *“este é o sentido de expansão da população de mais alta renda, em áreas que também concentram grandes equipamentos, como o Shopping Campo Grande e o Parque das Nações Indígenas”* (MALERONKA, 2020, p. 7). Conforme TABELA 6, em 2010, a R.U. Centro era aquela com maior renda per capita no município, de R\$ 2.067,94, cerca de 4 S.M. do período¹⁷, sendo que entre os bairros que compõem a R.U., a maior renda estava no bairro Itanhangá, com R\$ 3.774,70 (cerca de 7 S.M.), e a menor no bairro Cabreúva R\$1.089,63 (2 S.M.). Analisando o MAPA 10, é possível perceber que dentro da R.U. Centro, os bairros localizados a oeste eram aqueles com a menor renda, exatamente os bairros onde, hoje, a oferta de imóveis com valor máximo estipulado pelo PLS é maior. A R.U. com a menor renda, em 2010, era a Anhanduizinho, com R\$ 551,59 *per capita* (cerca de 1 S.M.).

A renda *per capita* do total da população da área urbana era de R\$ 875,27 (cerca de 1,7 S.M.), demonstrando que, de fato, a R.U. Centro é um local de concentração da população de mais alta renda dentro da área urbana e inacessível para grande parcela da população. Neste sentido, o PLS tem o potencial de corrigir o efeito de valorização da região, justificando-se o esforço e gastos para subsídio de

¹⁷ O Salário Mínimo em 2010 era de R\$ 510,00, definido pela Lei Federal nº 12.255/2010

moradia de famílias de baixa renda nestes bairros centrais, uma vez que as políticas habitacionais voltadas para a Região Urbana Centro “*devem ser políticas que permitam a permanência de diferentes faixas de renda nessa região bem equipada por equipamentos e infraestrutura*” (MALERONKA, 2020, p. 7).

MAPA 10 – Rendimento per capita da população de Campo Grande, Censo 2010



FONTE: PLANURB (2020), adaptado

TABELA 6 – Renda per capita de Campo Grande (R\$) - 2010

Região Urbana	Bairros	Renda per capita (R\$)
Centro	Amambaí	1.285,40
	Bela Vista	2.888,91
	Cabreúva	1.089,63
	Carvalho	1.103,25
	Centro	2.946,76
	Cruzeiro	1.898,88
	Glória	1.619,00
	Itanhangá	3.774,70
	Jd. dos Estados	3.649,00
	Monte Líbano	1.911,66

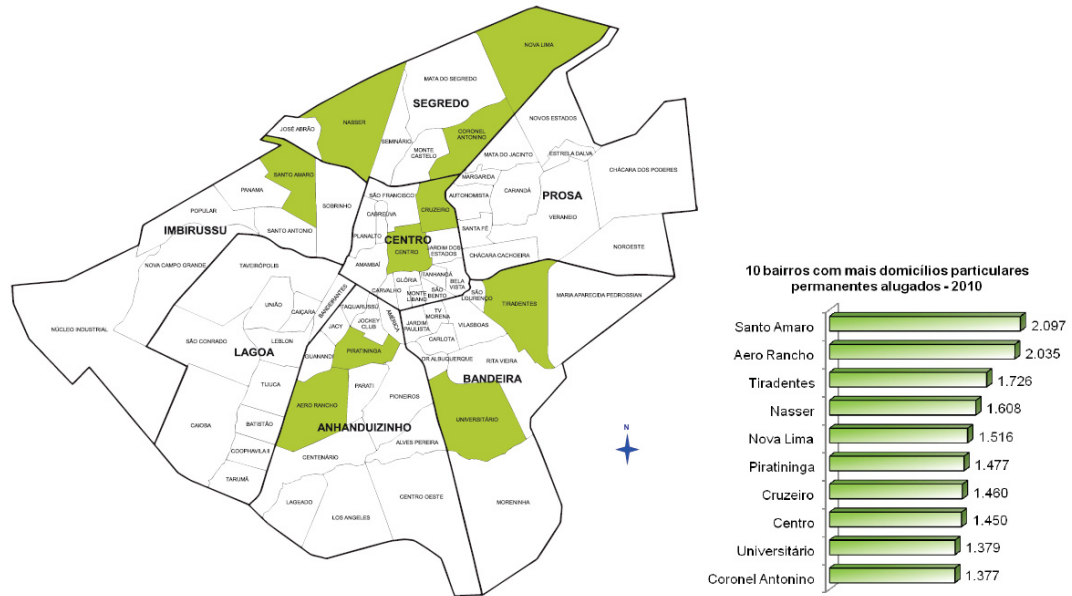
	Planalto	1.407,64
	São Bento	3.276,58
	São Francisco	1.836,23
	total	2.067,94
Segredo	total	621,56
Prosa	total	1.417,55
Bandeira	total	845,62
Anhanduizinho	total	551,59
Lagoa	total	648,49
Imbirussu	total	750,18
Total – Regiões Urbanas		875,27
Total Campo Grande (zona urbana + distritos + zona rural)		867,76

FONTE: PLANURB (2020), adaptado

Conforme dados da PLANURB, em 2010, os bairros com maior número de imóveis domiciliares alugados eram o Santo Amaro, com 2.097 unidades, na R.U. Imbirussu; Aero Rancho, com 2.035 unidades, na R.U. Anhanduizinho; e Tiradentes, com 1.726 unidades, na R.U. Bandeira. Na R.U. Centro, os bairros Cruzeiro, com 1.460 unidades, e Centro, com 1.450 unidades, estavam dentro do ranking dos 10 bairros com maior número de residências alugadas. Apesar destes números já não representarem o cenário atual, pois como visto, as regiões urbanas, inclusive a Centro apresentaram uma dinâmica populacional diferente da projetada pelos estudos técnicos, o dado revela que a R.U. Centro possui grande potencial para receber moradores em imóveis alugados, sobretudo porque na região o número de imóveis residenciais aumentou na última década.

O MAPA 12 demonstra que os bairros com maior número de domicílios encontram-se nas Regiões Urbanas periféricas a Central, bem como os bairros com maior população, conforme demonstrado no item 2.3.2. Os MAPAS 13 e 14 demonstram a relação da aquisição de imóveis residenciais. Novamente, a grande maioria dos imóveis em aquisição no período levantado (2010) e imóveis quitados encontram-se em áreas periféricas. Estes números deverão ser reavaliados a partir da atualização dos dados detalhados por bairro do Censo 2022, no entanto, é claro o movimento de dispersão da população e da mancha urbana que Campo Grande teve nas últimas décadas e, muito possível, com a aprovação da Zona de Expansão Urbana, o município ainda continuará a sentir os efeitos desta expansão.

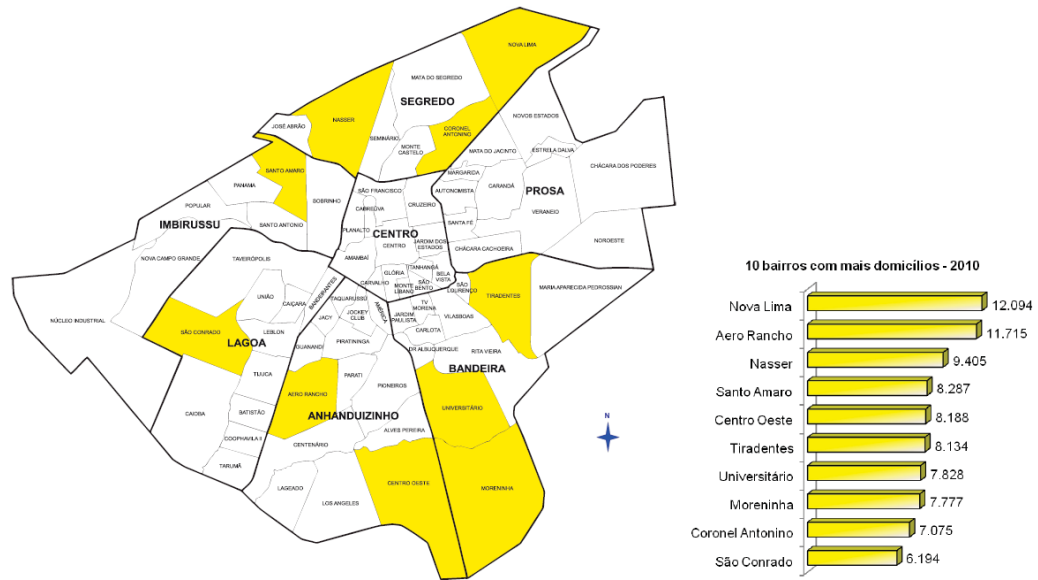
MAPA 11 – Bairros com maior número de domicílios particulares alugados



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração: PLANURB.

FONTE: PLANURB (2023)

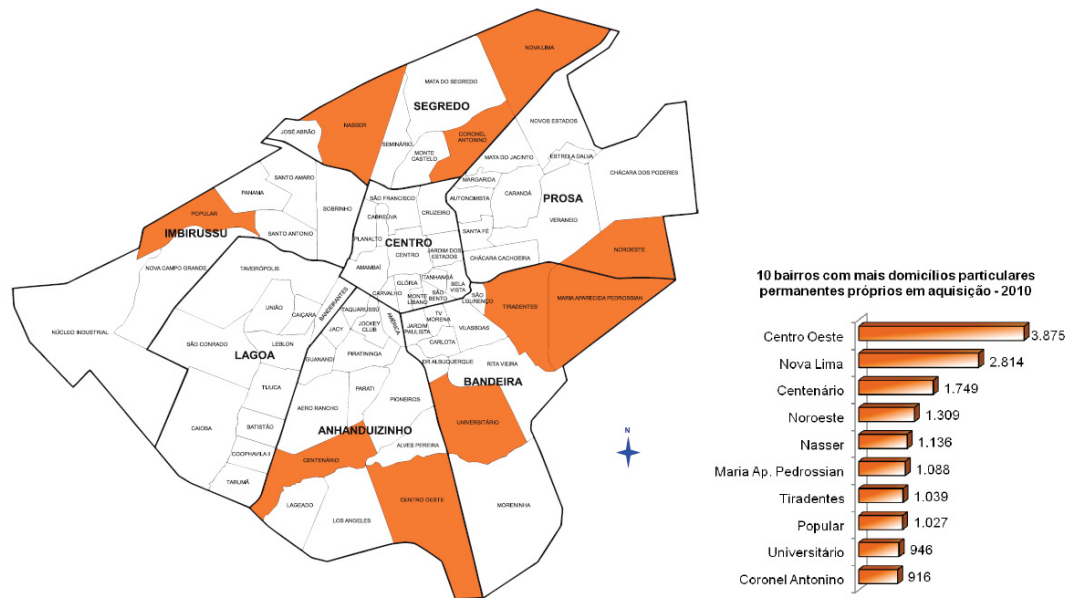
MAPA 12 – Bairros com maior número de domicílios



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração: PLANURB.

FONTE: PLANURB (2023)

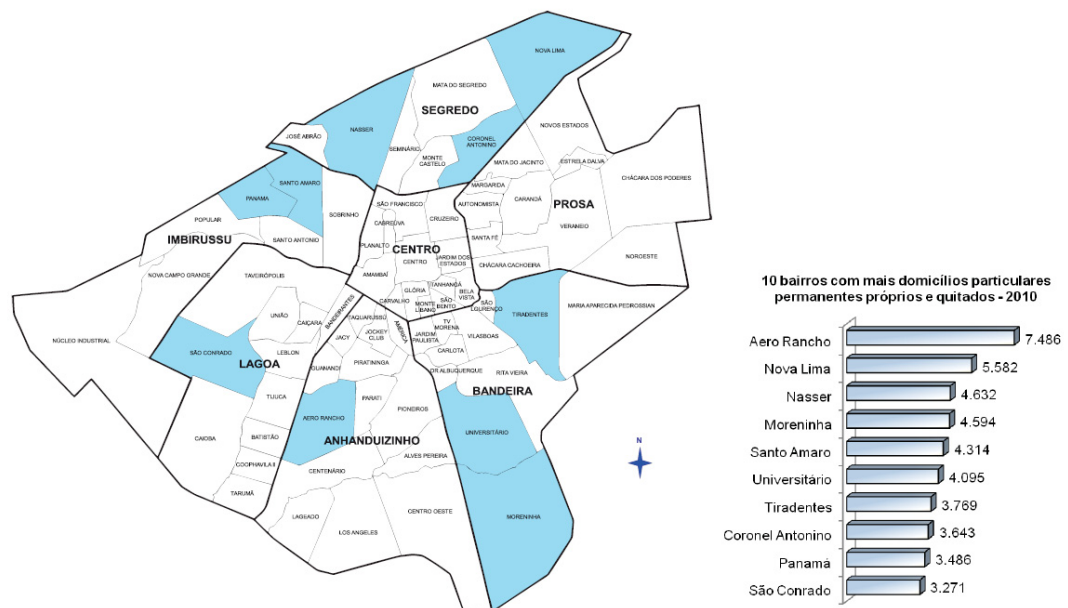
MAPA 13 – Bairros com maior número de domicílios em aquisição



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração: PLANURB.

FONTE: PLANURB (2023)

MAPA 14 – Bairros com maior número de domicílios particulares quitados



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração: PLANURB.

FONTE: PLANURB (2023)

A Lei Municipal nº 469/2022 dispõe sobre as fórmulas de cálculo e condições para aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em Campo Grande, com possibilidade de alteração da zona rural para zona urbana, autorizando

a construção na Zona de Expansão Urbana mediante pagamento de outorga por mudança de uso. Os primeiros empreendimentos que se beneficiam da normativa já iniciaram nos trâmites burocráticos na Prefeitura - trata-se de empreendimentos de alto padrão. Soma-se a isto, o fato de Campo Grande não apresentar barreiras físicas no seu entorno, possibilitando ainda mais a expansão da mancha urbana.

Desta forma, percebe-se que forças antagônicas atuam dentro do planejamento de Campo Grande: uma que traça diretrizes para a criação de uma cidade compacta, que, conjuntamente, traz ações para a melhoria da Região Urbana Centro, e uma segunda força diametralmente oposta, que impulsiona a expansão do perímetro urbano, prejudicando a vitalidade e requalificação das áreas mais antigas e consolidadas da cidade. Mesmo que, a princípio, na área da Zona de Expansão Urbana sejam implantados apenas condomínios residenciais de alto padrão e não sejam investidos recursos para criação de conjuntos de HIS, os novos empreendimentos demandarão implantação de infraestrutura, bem como meios de transporte para os trabalhadores dos novos residenciais. Além disso, vão estimular a migração de habitantes de outras áreas da cidade, fortalecendo a dispersão urbana. De fato, Ragazzo e Lima (2015) afirmam que o esvaziamento dos centros urbanos pode ter como uma de suas causas a migração de residentes de regiões centrais urbanas para áreas periféricas. No mesmo sentido, Maricato (2001, p. 134) aponta que os investimentos públicos e planejamento nas cidades brasileiras, via de regra, têm alimentado *“o mercado imobiliário restrito e especulativo [...] marca de um ‘desenvolvimento’ urbano dominado pelos interesses privados rentistas e lucrativos”*. A autora ainda complementa que *“a cada grande ‘avenida imobiliária’, cada novo grande shopping center, corresponde ao declínio de negócios tradicionais”* (MARICATO, 2001, p. 139). Ragazzo e Lima (2015, p. 286) ainda colocam que *“a demanda por baixas densidades urbanas, quando não encontra limites, pode representar um custo social importante [...] cada vez mais visível no dia a dia das cidades”* (RAGAZZO e LIMA, 2015, p. 286). Desta forma, as políticas de requalificação e repovoamento dos bairros centrais não devem se reduzir a ações isoladas apenas na área objeto de intervenção, mas todo o planejamento urbano deve caminhar em direção a este objetivo.

4.1 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA REQUALIFICAÇÃO DO CENTRO DE CAMPO GRANDE

O Programa de Locação Social (PLS) executado pela Prefeitura Municipal de Campo Grande mostra-se como uma iniciativa de diversificação dos programas habitacionais do município, bem como, importante ação para viabilizar o acesso à moradia na Região Urbana Centro pela população mais economicamente vulnerável, ampliando o direito à cidade na área central do município. Analisando as modalidades parque privado e parque público, constata-se que, de fato, o poder público municipal tem dedicado esforços e investimentos para viabilizar a habitação de interesse social dentro da Região Urbana Centro, bem como, incentivado o repovoamento com projetos habitacionais e recuperação de parte da infraestrutura existente, contribuindo para o uso racional das infraestruturas urbanas existentes na região central. Por meio do PLS, prevê-se o atendimento, dentro da R.U. Centro, de 38 famílias na modalidade parque privado¹⁸, através do subsídio de 50% do valor do aluguel e, até o dado momento, 122 unidades habitacionais voltadas para o parque público, atendendo à população idosa e famílias que ganhem de 1 a 3 salários mínimos. Ainda no parque privado, soma-se as vagas da categoria voltada exclusivamente para idosos (que cobre toda a cidade) e as vagas destinadas às demais regiões urbanas, com isso, a administração municipal pretende totalizar a assinatura com 200 famílias residentes em toda a cidade para receber o auxílio moradia.

Nas últimas duas décadas, a cidade passou por uma série de alterações que ocasionaram mudanças no uso e dinâmica da R.U. Centro. O surgimento e desenvolvimento de outras centralidades, a perda populacional e de estabelecimentos comerciais no centro, a desativação de edifícios importantes para a região, como a antiga rodoviária, entre outros fenômenos, fizeram com que a região passasse por um decréscimo na vitalidade econômica e populacional, sobretudo no período de 2000 a 2010. Apesar das perdas, a região se manteve como principal local comercial e de serviços, núcleo histórico, funcional e sociológico da cidade, de forma que, conforme estimativas realizadas a partir dos dados do Censo de 2022, a região possivelmente teve uma recuperação e aumento do número de moradores na última década. Desta

¹⁸ Dados de 2023

forma, o PLS entra em acordo com as diretrizes e política urbana que buscam o aumento do adensamento na R.U. Centro e que tem promovido uma série de melhorias na região. No entanto, ações paralelas do poder público vão de encontro a este entendimento, como a criação de uma zona de expansão urbana periférica ao atual perímetro urbano, instituída pelo próprio Plano Diretor, possibilitando uma nova dispersão urbana e fuga dos habitantes para regiões ainda mais distantes da área com infraestrutura consolidada.

Ainda, conforme analisado no item 4, a Região Urbana Centro tem sido ocupada pelas classes sociais de alta renda (acima de 4 salários mínimos, em 2010); as classes de baixa renda (abaixo de 2 S.M, em 2010) ocupam os bairros periféricos. Assim, o princípio presente no PLS, de viabilização da moradia para classes populares na área central, traz consigo um elemento importante que busca amenizar os efeitos da lógica da produção da cidade capitalista de valorização das áreas com infraestrutura consolidada, elemento determinante na localização das classes sociais de baixa renda. O programa também parte da compreensão do direito à moradia independente do acesso à propriedade privada, uma vez que o objetivo da modalidade é garantir a habitação para famílias participantes sem a aquisição do imóvel, mesmo que por tempo determinado (36 meses com possibilidade de prorrogação).

Importante destacar que o desenho do Programa de Locação Social passou por um processo profundo de planejamento e de gestão por parte da administração municipal, desde a sua idealização, elaboração de estudos, articulação entre secretarias e setores envolvidos para criar a regulamentação específica de implementação do PLS. Atualmente, a locação social é gerenciada pela Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários (AMHASF), com 4 técnicos permanentes e auxílio de outros nos dias de mutirão. A partir destas experiências a Prefeitura passa a ter um corpo técnico e administrativo com conhecimento e experiência no desenvolvimento desta política pública, que ganhará maturidade ao longo do funcionamento do programa.

As sínteses extraídas pela pesquisa estão sistematizadas no QUADRO 9, a partir de uma análise das contribuições/ potencialidades e das limitações / desafios do Programa de Locação Social, com enfoque na requalificação do centro de Campo Grande.

QUADRO 9 – Síntese das contribuições e limitações da inserção do Programa de Locação Social na política de requalificação do centro de Campo Grande

CONTRIBUIÇÕES E POTENCIALIDADES	LIMITAÇÕES E DESAFIOS
Modalidade Parque Privado • O PLS é uma oportunidade de diversificação dos programas de HIS, seguindo orientação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que prevê a existência de diferentes modalidades de políticas para enfrentamento do déficit habitacional. • Dado que o PLS, parque privado, tem uma categoria voltada exclusivamente para a R.U. Centro, o programa amplia as possibilidades de acesso de famílias de baixa renda (1 a 3 S.M.) a região central do município, potencializando o uso da infraestrutura e tratando a moradia como um 'serviço social', de forma que garante o direito à moradia independente do direito à propriedade. • Vê-se que o programa também é uma possibilidade para fixar moradores já residentes na R.U. Centro, garantindo a permanência de famílias que já habitam a região e que poderiam ter suas residências inviabilizadas conforme valorização da área.	Modalidade Parque Privado • A modalidade teve grande procura por parte da população, de forma que em 2022, somaram mais de 5.000 selecionados para a 2ª fase do processo seletivo realizado pela AMASHF em 2023 (contabilizando vagas para todas as R.U.s). A atuação do programa, no entanto, é prevista para uma escala pequena (38 vagas para R.U. Centro + 68 demais R.U.s + 30 idosos, podendo chegar a assinatura de 200 contratos). • Apesar das poucas vagas disponíveis, esta ainda é uma etapa de aprendizado para administração municipal, dado o pouco tempo de funcionamento do PLS. Assim, a escala pequena pode ser um fator positivo no momento de implementação do programa. • Uma dificuldade apontada pela secretaria responsável foi a inexistência de um parque imobiliário privado e formal voltado para a habitação de interesse social. Em alguns casos, ocorreu a incompreensão do beneficiários em relação ao funcionamento e chamamento do programa, questão que possivelmente será esclarecida de maneira progressiva, conforme a população for tomando conhecimento do funcionamento do programa.
Modalidade Parque Público • Na modalidade parque público as unidades habitacionais serão de propriedade da administração municipal e, até o dado momento, todas localizadas na R.U. Centro, com responsabilidade por parte da AMASHF de gerenciamento das unidades. Este é um importante fato, pois a administração municipal terá autonomia nas decisões sobre os imóveis, além de ampliar o patrimônio público municipal, de forma que, estas unidades habitacionais serão utilizadas para promover a ampliação do acesso às camadas populares à R.U. Centro. No caso da 'Vila dos Idosos', o empreendimento deverá ser destinado especificamente para o público idoso, população que aumenta na sociedade brasileira. • Os imóveis também deverão promover a diversificação dos serviços e comércio na região, uma vez que as edificações construídas possuem fachadas ativas e possibilitam o uso misto. No caso do condomínio Belas Artes, possibilitam a ocupação multirenda das unidades. A modalidade parque público será objeto de regulamentação própria e a presença de famílias habitando na R.U. centro poderá ocasionar uma reação em cadeia ativando outros setores da economia do entorno.	Modalidade Parque Público • Um grande desafio inicial para a constituição de um parque público de imóveis são os altos custos e longos prazos para produção. Em um segundo momento novos desafios surgirão, como a manutenção e controle de conservação destes imóveis. • A partir de financiamentos internacionais, a prefeitura de Campo Grande investiu cerca de R\$15 milhões para construção da Vila dos Idosos, para construção de 42 unidades habitacionais, e entrou com um terreno estimado em R\$20 milhões para construção de um empreendimento que terá 80 unidades habitacionais voltadas para o programa de locação social, 498 para comercialização entre famílias com renda dentro do faixa 2, além de 214 outras unidades para livre comercialização, tratando-se de um município que teve um Produto Interno Bruto de R\$34,73 milhões (IBGE, 2021). Os altos investimentos, no entanto, se justificam, uma vez que visa garantir um direito social de parte da população mais economicamente vulnerável, e reparar os efeitos das desigualdades socioespaciais, além de se tratar da ampliação do patrimônio público e autonomia do estado sobre a política pública e dinâmica urbana. • Como precaução, deve-se ficar atento a uma possível apropriação do Programa de Locação Social (PLS) e dos imóveis pelos interesses do

CONTRIBUIÇÕES E POTENCIALIDADES	LIMITAÇÕES E DESAFIOS
Gestão Pública • Para o desenvolvimento do PLS foi necessário a constituição de uma estrutura na administração municipal, com a criação de setores responsáveis pela elaboração da política pública, bem como, a formação de gestores e técnicos especializado na modalidade, com capacidade de lidar com as dificuldades e potencialidades de implementação e funcionamento do programa. Isto representa um aprendizado na parte de recursos humanos e gestão valioso para o desenvolvimento de uma política pública. • Devido às poucas experiências de locação social como política permanente de habitação nas cidades brasileiras, a experiência do PLS de Campo Grande já se faz relevante pois é mais um caso que pode trazer aprimoramento da modalidade no país e fomentar este tipo de programa em outras cidades no país, cada uma trazendo suas especificidades e demandas locais.	setor imobiliário privado no futuro, fazendo com o que o programa perca o princípio da moradia como serviço social. Gestão Pública • Para o desenvolvimento do Programa de Locação Social foram realizados estudo, articulação entre secretarias e elaboração de regulamento próprio, sendo que, atualmente, o PLS, modalidade parque privado, é desenvolvido por uma equipe específica locada na AMAHSF composta por 4 técnicos. Alguns desafios de início da política pública já foram enfrentados como a adequação da legislação, articulação entre as secretarias e setores envolvidos, organização das imobiliárias e comunicação com os interessados no programa. • Outros desafios só poderão ser avaliadas futuramente, sobretudo no que se refere às condições da família atendida pelo PLS, uma vez que elas mantêm um vínculo com a prefeitura enquanto recebem o benefício. Em caso de alteração de condição de renda familiar a administração municipal deverá ser imediatamente informada para evitar casos de inadimplência.
Política Urbana e Linhas de Financiamento • O PLS contribui para a ocupação de áreas já consolidadas na cidade, contribuindo com a criação de uma cidade compacta e diversidade territorial, de acordo com os princípios do Plano Diretor de 2018. O programa entra como uma das ações atreladas à revitalização do centro, em conjunto com obras públicas de revitalização do espaço público e de edificações de relevância pública na região. • Como elemento favorável à ocupação das áreas centrais estão as novas regras do M.C.M.V, que preveem normas para a criação de habitação de interesse social em área consolidadas, bem como, incentivos para a realização de retrofit.	Política Urbana e Linhas de Financiamento • Como desafio para o pleno desenvolvimento das áreas urbanas já consolidadas apresenta-se a contradição do próprio planejamento urbano como, por exemplo, a criação da Zona de Expansão Urbana, instituída pelo Plano Diretor, possibilitando a construção de novos condomínios residenciais fora dos limites do atual perímetro urbano, possibilitando a dispersão urbana e a migração de moradores para estas regiões, mesmo que, a princípio, sejam condomínios de alta renda destinado a um público com alto poder aquisitivo. • A regulamentação de instrumentos de indução do crescimento previstos no PDDUA, como IPTU progressivo no tempo e Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; • Como dificuldades encontradas pela administração pública para elaboração dos projetos até então executados foram a falta de linha de financiamento federal para uma produção de habitação de interesse social com arquitetura qualificada, bem como, a ausência de linhas de financiamento para retrofit, dificuldades estas que devem ser superadas com as novas regras do M.C.M.V.

Considerando as poucas experiências relacionadas à locação social no Brasil, compreende-se a prática realizada em Campo Grande como importante feito, uma vez que pode contribuir para o aprimoramento e fomento deste tipo de programa em outras

idades brasileiras, sobretudo no quesito dos aprendizados institucionais necessários à execução de programas desta natureza.

Assim, os esforços e investimentos realizados para a implantação do PLS, bem como, para a requalificação do centro tradicional de Campo Grande, se justificam e devem surtir um efeito positivo para a Região Urbana Centro, de forma que o PLS é mais uma importante ferramenta para tornar o centro mais atrativo e acessível à população. As novas regras do Programa Minha Casa, Minha Vida (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2023) apontam exigências e diretrizes que devem contribuir com uma produção arquitetônica e urbanística mais qualificada nos próximos empreendimentos de habitação de interesse social e uma orientação para construções integradas ao meio urbano, bem como estímulo à realização de *retrofit* em edificações existentes.

É importante destacar que a requalificação do centro deve ocorrer a partir de melhorias na infraestrutura física, bem como, pela ampliação da oferta de moradia, a partir do entendimento de que é necessário aumentar o número de moradores na região para efetiva revitalização. No entanto, o adensamento de regiões tradicionais e consolidadas da cidade fica sujeito à coerência nas ações do poder público, que devem buscar, também, conter a dispersão urbana, restringindo a ampliação do perímetro urbano, uma vez que a área urbana ainda possui parcela significativa de lotes e terrenos para serem ocupados. Essas ações, por sua vez, devem estar associadas com a regulamentação e utilização dos instrumentos de indução de desenvolvimento urbano já previstos no Plano Diretor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como motivação a percepção da necessidade de ampliação das políticas habitacionais alternativas, em contraposição àquela de financiamento e provisão da casa própria.

O Plano Nacional de Habitação (PNH), de 2009, previa a criação de um Sistema Nacional de Habitação (SNH), isto é, um leque de possibilidades e programas para enfrentamento da questão habitacional no país, articulado com as diferentes esferas governamentais e agentes sociais. Entre as modalidades, encontra-se o Programa de Locação Social (PLS), associado à ocupação residencial de centros históricos e regiões consolidadas da cidade. O Programa de Locação Social em Campo Grande está em processo de implementação e se insere em um contexto de requalificação da área central, após a Região Urbana Centro passar por um processo de esvaziamento populacional e perda de vitalidade econômica, caracterizado sobretudo no período de 2000 a 2010. A ampliação das formas de acesso à moradia é uma das ações realizadas pela administração municipal para recuperação da área, e o Programa de Locação Social (PLS), quando em pleno funcionamento, deverá acontecer em três modalidades: parque privado, que teve início do cadastramento de interessados em 2022; parque público, que se encontra em fase de construção das unidades habitacionais; e parceria público-privada, que está em processo de planejamento.

Como contribuição, a pesquisa traz uma discussão sobre a implementação do PLS em Campo Grande, analisando-o a partir da ótica da política pública e como categoria complementar a outros programas de habitação de interesse social. Assim, a pesquisa se deu, sobretudo, através de um resgate das bases teóricas de planos e legislação em que o Programa foi estruturado, bem como, de informações oficiais das secretarias e órgãos envolvidos na sua implementação. A pesquisa traz também um relato das etapas de trabalho realizadas até setembro de 2023, bem como, dificuldades e aspectos positivos da implementação do Programa, sobretudo a partir do ponto de vista da gestão pública. O trabalho enfatiza a responsabilidade de a política habitacional estar atrelada e, ser coerente, com a política de desenvolvimento urbano do município, buscando com isso garantir o direito à cidade a todos.

O Programa de Locação Social em Campo Grande está inserido dentro de uma política de requalificação do centro, além disso, acontece no mesmo momento

de revisão das políticas habitacionais nacionais, com o lançamento do novo Minha Casa, Minha Vida, que traz em suas novas diretrizes e regras a necessidade da implementação de Habitação de Interesse Social nas áreas urbanas consolidadas.

Paralelamente, a pesquisa busca compreender a formação do município de Campo Grande em um contexto de marcha para o oeste do Brasil, o que representava também a expansão do sistema capitalista nesta região do país. O espírito de conquista e de expansão caracterizaram a formação da cidade e exercem influência na dinâmica urbana que perdura até os dias atuais. Para Lefebvre, a cidade é a obra de uma história, bem como, a produção e reprodução das relações sociais ali presentes, de forma que a materialidade também traduz as relações da sociedade que a produziram. Sendo o sistema capitalista um sistema excludente que, conforme Dardot e Laval (2015), é baseado na propriedade privada, embasada em relações que permitem ao proprietário e àqueles com capacidade financeira de se relacionar com a propriedade, mas que excluem todas as demais, a cidade capitalista traz em si uma matriz excludente. Neste sentido, o Programa de Locação Social pode amenizar estes efeitos excludentes da cidade capitalista, ampliando as possibilidades de acesso das camadas populares à região central.

Assim, para continuidade da análise sobre o Programa de Locação Social e possíveis efeitos na dinâmica urbana de Campo Grande, sugere-se para próximas pesquisas a realização de um mapeamento das pessoas beneficiadas, identificando o impacto e percepções sobre o programa por quem está participando dele. Fica em aberto também a continuidade da análise da política habitacional, com um enfoque específico no parque imobiliário público destinado à habitação de interesse social, as relações sociais que são desenvolvidas dentro dessas edificações, bem como, questões de gestão e manutenção do patrimônio público. Outra possível continuidade seria a análise do Programa na modalidade parceria público-privado, compreendendo o funcionamento da modalidade e avaliando se o programa efetivamente conseguiu viabilizar a moradia no centro para populações economicamente vulneráveis. Sugere-se também, novas pesquisas sobre a evolução da Região Urbana Centro e dos índices da população residente, para verificar o desempenho das melhorias realizadas na região.

Quanto às limitações enfrentadas pela pesquisa, estas se concentram no levantamento de dados, sobretudo aqueles mais recentes. Por se tratar de um Programa em desenvolvimento, ainda não há publicações ou relatórios que

tenham dados específicos, tampouco resultados preliminares. Assim, todos os elementos referentes ao PLS foram levantados a partir de solicitações de informações oficiais junto às secretarias municipais, bem como, nos documentos e legislação que embasaram a estruturação do Programa. Outra dificuldade foi o período de publicação dos dados do Censo 2022. Grande parte do material analisado sobre o município e dinâmica do centro foram retirados do Perfil Socioeconômico de 2020, material completo e produzido a partir do Censo 2010. No entanto, ao longo da produção da dissertação, alguns dados gerais do Censo 2022 foram publicados. Desta forma, a pesquisa foi realizada parte com dados de 12 anos atrás, parte com os dados atualizados e parte com estimativas desenvolvidas pela Agência Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano (PLANURB). Essas estimativas mudaram algumas projeções que vinham sendo realizadas, mas que só poderão ser confirmadas a partir da publicação dos dados completos do Censo 2022.

Por fim, a presente pesquisa traz à luz um tema de relevância nacional no que se refere às políticas públicas habitacionais, trabalhadas a partir da discussão de direito à cidade e sobre a investigação de modelos complementares e alternativos àqueles de financiamento e aquisição da casa própria. Vale destacar que o PLS de Campo Grande parte do conceito de moradia como um serviço social e contribui para aumentar as possibilidades de acesso das camadas populares à região urbana centro, bem como, na construção de uma cidade mais econômica, uma vez que visa atender a população em áreas com infraestrutura consolidada, contribuindo também ao uso racional da infraestrutura urbana já existente. Assim, o Programa tem grande potencial para contribuir na garantia do direito à cidade pela população economicamente vulnerável. Sendo que a modalidade parque privado, da maneira como está atualmente estruturada, possivelmente contribuirá mais para a permanência daqueles que já habitam nos bairros centrais ou para famílias que desejam se mudar para o centro e tenham maior facilidade para mobilidade de habitação, como aquelas que não possuem crianças em idade escolar. A modalidade parque público, possivelmente, terá maior capacidade de trazer novos moradores para o centro, no entanto, isso só poderá ser confirmado após regulamentação da modalidade. Vale destacar que o Programa traz outros conceitos interessantes, como a construção de um empreendimento multi-rendas em plena Região Urbana Centro, a necessidade da integração dos conjuntos habitacionais com o entorno urbano, bem como, a coerência das políticas habitacionais com a política de desenvolvimento urbano. Sobre a

modalidade parceria pública-privada, apesar de estar em estágio inicial de estruturação, já há sinalização de que as novas unidades habitacionais deverão ser, impreterivelmente, nas áreas consolidadas da cidade. Portanto, no atual estágio de implementação, constata-se que o PLS possui forte potencial para contribuir no repovoamento e requalificação do centro; no entanto, é necessário esperar que o Programa funcione em sua plenitude para identificar qual o efetivo impacto que proporcionou à Região Urbana Centro da cidade, bem como, na vida daqueles beneficiados diretamente pelo Programa.

REFERÊNCIAS

100 ANOS: Complexo Ferroviário de Campo Grande é tombado pela União. **Roteiro e edição: Jaqueline Bortolotto; Reginaldo Silva. TV Morena**, Campo Grande, 2014. 1 filme (15:49). Disponível em: <<https://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2014/08/100-anos-complexo-ferroviario-de-campo-grande-e-tombado-pela-uniao.html>>. Acesso em: 18 jun 2023.

AGÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E ASSUNTOS FUNDIÁRIOS (AMHASF). Consultoria para Elaboração de Estudo de viabilidade financeira e modelagem institucional para um Programa de Locação Social para a Prefeitura de Campo Grande – MS. In: SILVA, A. **Projeto: Programa De Desenvolvimento Integrado do Município De Campo Grande – Viva Campo Grande II**. Campo Grande: [s.n.], 2021. p. 98.

_____. Divulgação oficial. **Informações sobre o Programa de Locação Social**, Campo Grande, 2023. Disponível em: <<https://www.instagram.com/amhasf.official/>>. Acesso em: 14 mai 2023.

AGÊNCIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E PLANEJAMENTO URBANO (PLANURB). Plano Local para as Zonas Especiais de Interesse Cultural do Centro – Zeic's Zentro – Campo Grande / MS. In: ORGANURA - PLANEJAMENTO, P. E. O. **Plano de Revitalização do Centro de Campo Grande**. Campo Grande: [s.n.], v. P2 - Diagnóstico, 2009.

_____. **A oportunidade de criar modelos de previsão de desenvolvimento sustentável, ordenado e mensurável**. Campo Grande. 2023. (Apresentação).

_____. **Perfil Socioeconômico de Campo Grande / Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, n. 27^a, 2020.

_____. **Região Urbana Centro**. Campo Grande. 2023. (Apresentação).

AGÊNCIA MUNICIPAL DE NOTÍCIAS DE CAMPO GRANDE (CGNOTÍCIAS). Prefeitura assina contrato para dar início às obras do Condomínio Belas Artes, na Região Central. **Prefeitura de Campo Grande**, 2023. Disponível em: <<https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/noticias/prefeitura-assina-contrato-para-dar-inicio-as-obras-do-condominio-belas-artes-na-regiao-central/>>. Acesso em: 12 jul 2023.

_____. Prefeitura lança novo programa de Locação Social para reduzir déficit habitacional de Campo Grande. **CG Notícias**, Campo Grande, 01 abril 2022. Disponível em: <<https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/noticias/prefeitura-lanca-novo-programa-de-locacao-social-para-reduzir-deficit-habitacional-de-campo-grande/>>. Acesso em: 11 abr 2023.

ARQUIVO HISTÓRICO DE CAMPO GRANDE (ARCA). **Campo Grande: Imagens da História**. edição especial. ed. Campo Grande: [s.n.], v. 15, 2011.

ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço & Debates**, São Paulo, 1990. 21-36.

BATISTA, L. M.; OLIVEIRA, V. E. D. Práticas dos implementadores do Programa de Locação Social Paulistano: o que fazer quando as regras não ajudam o jogo? **Seminário Moradia de Aluguel**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=45uZbMbO6Wc&t=223s>>. Acesso em: 2023 jul 29.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 7ª. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

_____. Os problemas do centro de São Paulo não são irreversíveis. Entrevistadora: Ana Paula Orlandi. **Goethe-Institut Brasil**, São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www.goethe.de/prj/hum/pt/dos/ctr/24645035.html>>. Acesso em: 09 mai 2023.

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº1.162, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2023. Dispões sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 33, seção 1, p. 2, 2023.

_____. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Diário Oficial da União**. n. 191 A. ed. Brasília: [s.n.], 1988.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Campo Grande. 2023. (Apresentação).

CAMPO GRANDE. DECRETO N.15167, DE 24 DE MARÇO DE 2022. Regulamenta o Programa de Locação Social no município de Campo Grande. **Diário Oficial de Campo Grande - MS**, Campo Grande, 2022.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 109, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2007. Institui a Política Municipal de Habitação de Interesse Social - POLHIS. **Diário Oficial de Campo Grande - MS**, Campo Grande, n. 2449, 2007.

_____. LEI COMPLEMENTAR N. 341, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2018. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Campo Grande. (PDDUA). **Diário Oficial de Campo Grande - MS**, Campo Grande, 2018.

_____. LEI N. 6.592, DE 6 DE JULHO DE 2021. Institui o Programa “Locação Social” no âmbito do Município de Campo Grande-MS. **Diário Oficial de Campo Grande - MS**, Campo Grande, 2021.

_____. **Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana do Município de Campo Grande**. LOGITRANS. Campo Grande, p. 140, volume A. 2009.

_____. **Projeto para Estruturação de PPP de Habitação Social de Campo Grande/MS**. Campo Grade. 2023. (Apresentação).

CESARI ENGENHARIA & CONSTRUÇÃO. Condomínio Belas Artes: feito para você. **Cesari Engenharia**, 2023. Disponível em: <<https://cesariengenharia.com.br/belas-artes-2/>>. Acesso em: 12 jul 2023.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Bom livro, 1989.

CORREIA, G.; ARRUDA, C.; CHUVA, A. P. Veja como era e como vai ficar a antiga rodoviária após obra de R\$ 17 milhões. **Campo Grande News**, Campo Grande, 2021. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/veja-como-era-e-como-vai-ficar-a-antiga-rodoviaria-apos-obra-de-r-17-milhoes>>. Acesso em: 09 mai 2023.

DARDOT, P.; LAVAL, C. Propriedade, apropriação social e instituição do comum. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, São Paulo, 27, 2015. p. 261-273.

DIEGUES, G. C. A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil. **Journal of Public Administration & Social Management**, Viçosa, 2012. p. 365-380.

ESCOBAR, A. Otros mundos (ya) son posibles: autoorganización, complejidad, y culturas postcapitalistas. In: _____ **Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales**. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado, 2010.

FERREIRA, K. C. **População de Campo Grande: Análise do Censo Demográfico 2010**. Instituto Municipal de Planejamento Urbano (PLANURB). Campo Grande, p. 283. 2013.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). **Índice FipeZap+ de preço de imóveis anunciados**. São Paulo, p. 29. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte. 2013.

_____. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. FJP. Belo Horizonte. 2021. G1 MS. Campo Grande abre inscrição para programa que paga até 50% do aluguel. **G1 MS**, Campo Grande, abril 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2023/03/04/campo-grande-abre-inscricao-para-programa-que-paga-ate-50percent-do-aluguel-saiba-como-participar.ghtml>>. Acesso em: 12 abr 2023.

GUERREIRO, I. D. A. Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo. **LabCidade**, São Paulo, 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 31 Jul 2023.

GUERREIRO, I.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. PPP de locação social: ganho de escala privatizado. **LabCidade**, São Paulo, 2021. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-de-locacao-social-ganho-de-escala-privatizado/>>. Acesso em: 16 abr 2023.

_____. Moradia de aluguel no Minha Casa, Minha Vida: desafios e perigos. **LabCidade**, São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www.labcidade.fau.usp.br/moradia-de-aluguel-no-minha-casa-minha-vida-desafios-e-perigos/>>. Acesso em: 31 jul 2023.

_____. Novo Minha Casa, Minha Vida: novidades e alertas. **Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade)**, São Paulo, 13 mar 2023. Disponível em: <<https://www.labcidade.fau.usp.br/novo-minha-casa-minha-vida-novidades-e-alertas/>>. Acesso em: 24 jul 2023.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. n. 29, p. 73–89, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados**. Brasília: [s.n.], 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/campo-grande/panorama>>. Acesso em: 26 jun 2023.

_____. **Censo Demográfico 2022**. Brasília. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à Política Habitacional. Brasília: IPEA, v. Texto para discussão, 2015.

_____. **Retrato das Áreas Centrais no Brasil**, Brasília, 2016.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). Campo Grande (MS), Brasília/DF, 2015. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/365>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **O Direito à Cidade**. 5ª. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LUCENA, E. D.; LUCENA, R. Direito à moradia é a porta de entrada para todos os direitos. **Tutaméia: entreveros e desenredos**, 2020. Disponível em: <<https://tutameia.jor.br/direito-a-moradia-e-a-porta-de-entrada-para-todos-os-direitos-diz-carmen-silva/>>. Acesso em: 13 mai 2023.

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, 2021.

MALERONKA, C. **nota técnica sobre projeto piloto em Campo Grande, Brasil, incluindo detalhes do projeto e seus estudos de viabilidade e recomendações para a política nacional de habitação**. IADB HUD. Campo Grande. 2020.

MARICATO, E. **Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes Ltda, 1987.

_____. **Brasil, cidades - alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Habitação Social em áreas centrais. **Oculum Ensaio**, São Paulo, 2013. 13-24.

MARX, K. **Os despossuídos**: debates sobre a lei referente ao furto de madeira. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação. Versão para debates**. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, p. 212. 2009.

MOBILIZA CURITIBA. Manifesto: Por uma Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Curitiba, 2020. Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2020/09/29/manifesto-por-uma-secretaria-municipal-de-h>>. Acesso em: 15 mai 2023.

MS NOTÍCIAS. Assinaturas de contratos de residencial Nelson Trad iniciam hoje. **MS Notícias**, 2014. Disponível em: <www.msnoticias.com.br>. Acesso em: 25 jul 2023.

NETO, A. F. D. O.; JÚNIOR, C. M. Da vila de uma rua só à metrópole regional: o processo de estruturação urbana de Campo Grande. In: CALIXTO, M. J. M. S.;

MORENO, B. B.; BERNARDELLI, M. L. F. D. H. **O urbano em Mato Grosso do Sul**: abordagens e leituras. Dourados, MS: UFGD, 2020. Cap. 09.

OBSERVATÓRIO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UFMS. **Os Vazios Urbanos na Cidade de Campo Grande**. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Campo Grande. 2016.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DA FAMÍLIA. **Famílias e Filhos no Brasil, Fatos e Números**. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília. 2021.

PEREIRA, C. S. S. O Centro da cidade e as novas áreas de centralidade na cidade média de Juazeiro do Norte/CE. **Raega**, Curitiba, 2014. 307-339.

PIERRY, M. Campo Grande: uma terra de imigrantes. **Correio do Estado**, Campo Grande, v. Correio B, 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conheça algumas das características do novo Minha Casa, Minha Vida. **Gov.br**, Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/02/conhec-as-alguas-das-principais-caracteristicas-do-novo-minha-casa-minha-vida#:~:text=O%20Minha%20Casa%2C%20Minha%20Vida,a%20pessoas%20de%20baixa%20renda.>>. Acesso em: 13 mai 2023.

RAGAZZO, C. E. J.; LIMA, J. M. D. C. E. S. Densidade urbana e qualidade de vida: o caso do projeto Porto Maravilha. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, set./dez. 2015. p. 279-310.

ROJAS, E.; VILLAESCUSA, E. R.; WEGELIN, E. Volver al centro : la recuperación de áreas urbanas centrales. **Banco Interamericano de Desarrollo**, Washington D.C., 2004.

ROLNIK, R. Lula anuncia a retomada do Minha Casa, Minha Vida. Entrevistadoras: Marina Verenicz e Ana Basilio. **Carta Capital**, São Paulo, 14 fev 2023.

SANTOS, A. M. S. P.; MEDEIROS, M. G. P.; LUFT, R. M. Direito à Moradia: um direito social em construção no Brasil - a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, 2016.

SANTOS, Â. M. S. P.; MEDEIROS, M. G. P.; LUFT, R. M. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – A experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. **Revista Planejamento e Políticas**, Brasília, v. 46, p. 217-242, 2016.

SANTOS, M. Contribuição ao estudo dos centros de cidades: o exemplo da cidade de Salvador. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, 1959. p. 17-30.

SÃO PAULO. RESOLUÇÃO CFMH nº23, DE 12 DE JUNHO DE 2002. Aprova o Programa de Locação Social no Município de São Paulo. **Conselho do Fundo Municipal de Habitação (CFMH)**, São Paulo, 2002.

_____. Instrução Normativa 1/03 (SEHAB). Define os procedimentos operacionais para o Programa de Locação Social do Fundo Municipal de Habitação - FMH. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2003.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SDH/PR). **Direito à moradia adequada**. Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Brasília, p. 76. 2013.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO DE SÃO PAULO. Novos projetos da Prefeitura destinam 4750 imóveis para locação social no Centro. **Cidade de São Paulo**, São Paulo, 26 out 2021. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-apresenta-novos-projetos-destinados-a-moradias-para-locacao-social-no-centro-da-cidade>>. Acesso em: 16 abr 2023.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SEHAB). Prefeitura entrega primeiro empreendimento de habitação para população em situação de rua. **Prefeitura de São Paulo**, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=271936>>. Acesso em: 29 jul 2023.

SILVA, D. L. D. et al. O Uso de Indicadores para Avaliação da Participação Social: Uma Revisão Sistemática. **VII Encontro Brasileiro de Administração Pública**, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://ebap.online/ebap/index.php/VII/viiebap/paper/viewFile/1029/409>>. Acesso em: 10 mai 2023.

SISTEMA MUNICIPAL DE INDICADORES DE CAMPO GRANDE (SISGRAN). Arquivos Vetoriais, Campo Grande. Disponível em: <<https://www.campogrande.ms.gov.br/sisgran/canais/arquivosvetoriais/>>. Acesso em: 02 jul 2023.

SUBSECRETARIA DE GESTÃO E PROJETOS ESPECIAIS (SUGEPE). **Atualização do Plano Local das Zonas Especiais de Interesse Cultural da Região Urbana do Centro - Plano de Revitalização do Centro de Campo Grande - MS. Produto 3: Diagnóstico.** Campo Grande. 2022. (v. 3).

_____. **Atualização do Plano Local das Zonas Especiais de Interesse Cultural da Região Urbana do Centro - Plano de Revitalização do Centro de Campo Grande - MS. Produto 3: Mobilização Social.** Campo Grande. 2022. (v. 2).

_____. **Reviva Campo Grande,** 2017. Disponível em: <<https://reviva.campogrande.ms.gov.br/>>. Acesso em: 03 jul 2023.

TERRA, U. D. S. **Alternativas à propriedade privada individual:** Potencia para efetivação do acesso à moradia e o direito à cidade. XVIII ENAPUR. Natal: [s.n.]. 2019.

TONUCCI, J. B. M.; CRUZ, M. D. M. O comum urbano em debate: dos comuns na cidade à cidade como comum? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, 2019. ISSN 3.

TRUBILIANO, C. A. B. Algumas considerações sobre a Ferrovia Noroeste do Brasil: migração e ocupação em Campo Grande MT/MS (1905-1940). **Métis: história & cultura**, Caxias do Sul, p. 233-251, jan./jun 2015.

UEMURA, M. M. et al. **Moradia é Central — São Paulo.** Instituto Polis. São Paulo. 2009.

WILHEIM, J. **O substantivo e o adjetivo.** da Universidade de São Paulo. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1976.