

Programa URB-AL – Rede 7 | PROJETO COMUM – R7-A3-03

“O ACESSO AO SOLO E À HABITAÇÃO SOCIAL EM CIDADES GRANDES DE REGIÕES METROPOLITANAS DA AMÉRICA LATINA E EUROPA”

Cidade Coordenadora: São Paulo – Brasil

## DIAGNÓSTICO GERAL E DOCUMENTO DE RECOMENDAÇÕES

São Paulo, maio de 2007



## **Programa URB-AL – Rede 7 | PROJETO COMUM – R7-A3-03**

### **“O acesso ao solo e à habitação social em cidades grandes de regiões metropolitanas da América Latina e Europa”**

#### **Instituições participantes do projeto:**

**Prefeitura Municipal de São Paulo** (cidade coordenadora) - Brasil

Departamento Técnico de Regularização do Parcelamento do Solo da Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de São Paulo

**Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona** - Espanha

Institut Metropolità de Promoció Del Sòl e Gestió Patrimonial

**Municipalidad de Rosario** - Argentina

Servicio Publico de Vivienda

**Regione Toscana** - Itália

Direzione Responsabili Área Politiche Abitative e Riqualficazione degli Insediamenti

**Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** - Argentina

Subsecretaria de Coordinación del Plan Social Integral

(participação apenas na etapa de preparação do Projeto)

#### **Direção do projeto:**

**Departamento Técnico de Regularização do Parcelamento do Solo da Secretaria de São Paulo – Município de São Paulo**

##### **Coordenação**

Ana Lúcia Callari Sartoretto – Diretora

##### **Equipe de coordenação**

Adm. Hatsumi Miura - técnico administrativo

Eng. Luiza Harumi Arakawa Martins - técnico

Arq. Violêta Saldanha Kubrusly - assessora

#### **Pesquisa e desenvolvimento técnico:**

##### **Equipe LABHAB – FAUUSP**

##### **Coordenação**

Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins – Arquiteta e Urbanista

##### **Equipe - LAB-HAB FAUUSP**

Arq. Gustavo Pires de Andrade Neto – Arquiteto e Urbanista FAU/USP

Msc. Karina Oliveira Leitão – Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo FAU/USP

Arq. Luciana Nicolau Ferrara – Mestranda em Arquitetura e Urbanismo FAU/USP

Msc. Roberta Menezes Rodrigues - Doutoranda em Integração da América Latina PROLAM/USP

#### **Administrador do contrato:**

**FUPAM - Fundação para a Pesquisa Ambiental**

Esta publicação resulta dos trabalhos desenvolvidos no Projeto “O acesso ao solo e à habitação social em cidades grandes de regiões metropolitanas da América Latina e Europa”, no período de agosto de 2004 a dezembro de 2006, que teve entre suas atividades:

- **Elaboração dos termos de referência metodológicos para a realização dos pré-diagnósticos e diagnósticos locais**  
Maria Lúcia Cavendish (consultora externa). O documento recebeu contribuições das cidades sócias no transcorrer do I Seminário Internacional

- **Elaboração dos Diagnósticos Locais**

São Paulo: Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins, Nara Regina Leal Argiles, Karina Oliveira Leitão, Roberta Menezes Rodrigues, Tatiana Morita Nobre, Luciana Nicolau Ferrara, Juliana Vicente Becker, Ana Paula Guimarães Pereira;

Barcelona: Ferran Sagarra i Trias, Mireia Peris e Carlos Pinto;

Rosário: Lic. Patricia Cosolito, Lic. Emilia Erb, Dra. Susana Igarzábal e Arq. Cristina Tamburrini;

Região Toscana: Maurizio De Zordo e Roberto Melosi.

**Encontros internacionais do Projeto:**

- **I Seminário Internacional**

O I Seminário Internacional do projeto foi realizado nos dias 13, 14 e 15 de dezembro de 2004, na cidade de Florença, Itália. Participaram do Seminário representantes de quatro dos cinco sócios do projeto, a exceção da cidade de Rosário, técnicos convidados e um especialista internacional, constituindo o seguinte grupo:

Município de São Paulo: Sra. Ana Lúcia dos Anjos, Sra. Nara Regina Leal Argiles e Sra. Maria Lúcia Cavendish;

Cidade de Buenos Aires: Sr. Luis Cúneo;

AM Barcelona: Sr. Antonio Terrisse e Sr. Ferran Sagarra i Trias;

Região Toscana: Sra. Rosanna Masci, Sr. Giancarlo Storto, Sr. Maurizio De Zordo, Sr. Roberto Melosi e Sra. Nicla Tragni.

- **II Seminário Internacional**

Realizado nos dias 24, 25 e 26 de outubro de 2005, na cidade de São Paulo, Brasil. Participaram do Seminário aproximadamente 100 pessoas, representantes das cidades participantes do projeto, técnicos da Prefeitura de São Paulo, estudantes de graduação e pós-graduação, além de convidados, totalizando aproximadamente 100 pessoas.

No dia 26 de outubro foi realizada uma reunião de trabalho, para a elaboração do Documento de Recomendações. Participaram desta reunião:

Município de São Paulo: Ana Lúcia Callari Sartoretto, Hatsumi Miura, Luiza Harumi Arakawa Martins, Violêta Saldanha Kubrusly, Claudia Abduch, Maria José Stoqui - Prefeitura de São Paulo; Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins, Karina Oliveira Leitão, Roberta Menezes Rodrigues, Tatiana Morita Nobre, Luciana Nicolau Ferrara - LabHab FAUUSP;

AM Barcelona: Ferran Sagarra i Trias, Josep Maria Borrell;

Rosário: Maria Izabel Garzia, Gustavo Crosetto;

Região Toscana: Roberto Melosi.

- **III Eventos Locais**

III Evento Local de Barcelona e Região Toscana, realizado nos dias 06 e 07 de dezembro de 2006: Sr. Amadeu Iglesias, Sra. Marta Alarcón, Sr. Josep María Borrell Bru, Sr. Ferran Sagarra, Prof. Reinaldo Paup Pérez Machado, Profa. Elisabet Rosa, Sr. Ramon Torra, Sr. Amador Ferrer - Barcelona; Sr. Maurizio De Zordo - Toscana e Sra. Luiza Harumi Arakawa Martins, Sra. Violêta Saldanha Kubrusly e Sra. Luciana Ferrara - São Paulo.

III Evento Local de Rosário e de São Paulo: Sra. Rosanna Fernández Rudi, Sra. Patrícia Cosolito, Sr. Oscar Borra, Sra. Alicia Pinto, Sra. Maria Inés Capón, Sr. Luis Hector Sánchez, Sr. Federico Zegna Ratá, Sra. Marcela Nicastro, Sra. Adriana Salomon, Sr. Guillermo Moreira, Sr. Gustavo Crosetto, Sr. Gustavo Ramos - Rosário e Sra. Luiza Harumi Arakawa Martins e Sra. Roberta Menezes Rodrigues - São Paulo.

A estas atividades se agregaram os valiosos intercâmbios e discussões realizadas na elaboração dos pré-diagnósticos locais em cada uma das cidades sócias, nos I e II Eventos Locais e na contínua comunicação telefônica e por correio eletrônico mantida entre todos.

São Paulo, maio de 2007.

Este documento foi realizado com a ajuda financeira da Comunidade Européia.  
O seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva da equipe técnica de São Paulo.  
De modo algum deve-se considerar que reflita a posição da União Européia.

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
------------------------	----------

## **SÍNTESES DOS DIAGNÓSTICOS LOCAIS**

<b>1. SÃO PAULO.....</b>	<b>15</b>
--------------------------	-----------

1.1. PAINEL 1 - Grandeza e expressão da problemática do acesso ao solo e à habitação social

- A. Déficit Habitacional no Estado e no Município de São Paulo
  - Padrão mínimo de habitabilidade
  - Inadequação habitacional

1.2. PAINEL 2 - Evolução das políticas urbanas de acesso ao solo e à habitação social em São Paulo e no Brasil

1.3. Eixo Político-Institucional

- A. Financiamento da Política Habitacional
- B. Estrutura Institucional Federal
- C. Estrutura Institucional Estadual
- D. Estrutura Institucional Municipal

1.4. Eixo Jurídico

- A. Informalidade e Regularização fundiária

1.5. Eixo Urbanístico-Ambiental

1.6. Eixo de Organização Social

- A. Organização Social no Contexto Brasileiro
- B. Organização Social na Cidade de São Paulo

1.6. Referências Bibliográficas

<b>2. ROSÁRIO.....</b>	<b>46</b>
------------------------	-----------

2.1. PAINEL 1 - Grandeza e expressão da problemática do acesso ao solo e à habitação social

2.2. PAINEL 2 - Evolução das políticas de acesso ao solo e à habitação social em Rosário e na Argentina

- A. Banco Hipotecário Nacional – BHN
- B. Produção na AMR e em Rosário

2.3. Eixo Político-Institucional

- A. Produção e Financiamento Habitacional
  - Financiamento Público
- B. Financiamento Privado e Aluguéis
- C. Outras formas de produção e financiamento Habitacional

2.4. Eixo Jurídico

- 2.5. Eixo Urbanístico
- 2.6. Eixo de Organização Social
- 2.7. Referências Bibliográficas

### **3. BARCELONA.....67**

- 3.1. PAINEL 1 - Grandeza e expressão da problemática do acesso ao solo e à habitação social
  - A. Dimensões da oferta e da demanda habitacional
- 3.2. PAINEL 2 - Evolução das políticas de acesso ao solo e à habitação social em Barcelona
  - A. O momento atual
  - B. A nova Lei pelo Direito à Habitação
- 3.3. Eixo Político-Institucional
- 3.4. Eixo Jurídico
  - A. O PGM - 1976
  - B. Lei do Solo - 1975
  - C. A Lei do Solo de 2006
  - D. Os Planos Parciais
- 3.5. Eixo Urbanístico-Ambiental
  - A. Os bairros marginais e os polígonos de habitação
  - B. Os Planos Especiais de Reforma Interior - PERIs
- 3.6. Eixo de Organização Social
  - A. O novo Registro de Solicitantes
- 3.7. Referências Bibliográficas

### **4. REGIÃO DA TOSCANA.....88**

- 4.1. PAINEL 1 - Grandeza e expressão da problemática do acesso ao solo e à habitação social
  - A. Breve caracterização da região
  - B. Condições de acesso à moradia
- 4.2. PAINEL 2 - Evolução das políticas de acesso ao solo e à habitação social na Região da Toscana e na Itália
  - A. As políticas públicas no setor habitacional: as duas fases da política habitacional na Itália
  - B. A edificação subvencionada na Toscana
  - C. A edificação favorecida na Toscana
  - D. O apoio à renda das famílias locatárias na Toscana
  - E. Precariedade habitacional e o setor de alugueis
  - F. A habitação: entre o uso e o investimento: o “círculo vicioso” da precariedade habitacional
  - G. Evolução das políticas habitacionais
  - H. Os programas de edificação social em curso
  - I. Ações experimentais de recuperação de habitações
- 4.3. Eixo Político-Institucional

4.4. Eixo Jurídico	
4.5. Eixo Urbanístico-Ambiental	
4.6. Eixo Organização Social	
4.7. Referências Bibliográficas	
<b>SEMELHANÇAS E ESPECIFICIDADES EM CADA CONTINENTE.....</b>	<b>107</b>
A. Rosário e São Paulo - América Latina	
B. Barcelona e Toscana - Europa	
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>113</b>
<b>DOCUMENTO DE RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>117</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo que orienta a modalidade "Projeto Comum" do Programa URB-AL é o de buscar alternativas para o melhoramento das capacidades de gestão dos governos locais em compreender e conduzir determinada Política Pública, abordando-a em um marco de cooperação e intercâmbio de experiências. Nesse sentido, as cidades que integram cada projeto do tipo "Projeto Comum" dentro do Programa URB-AL apresentam algo de similar. No caso do presente projeto, que escolheu o tema do acesso à moradia social, as cidades envolvidas apresentam como aspectos em comum o fato de serem áreas metropolitanas com graves desigualdades, no que se refere às condições de acesso ao solo e à moradia. Sobretudo expressam o interesse em promover o intercâmbio de formas de atuações frente ao fenômeno urbano crescente de irregularidade, desregulamentação e impossibilidade de acesso à habitação e ao solo para uma parcela significativa da população, o que foi detectado nos debates iniciais de formulação do projeto. A partir dessa premissa foi construída em 2003 a proposta de desenvolvimento do projeto.

O projeto "O acesso ao solo e à habitação social em cidades grandes de regiões metropolitanas da América Latina e Europa" desenvolveu-se no âmbito da Rede 7 do Programa URB-AL. Coordenado pela cidade de São Paulo, envolveu as cidades e regiões metropolitanas de Rosário (Argentina), Barcelona (Espanha), Florença (Itália) e de Buenos Aires (Argentina), esta última apenas no início dos trabalhos. Considerando que constituem estruturas institucionais muito distintas, cabe explicitar que as instâncias envolvidas foram dois municípios: Prefeitura Municipal de São Paulo e Municipalidad de Rosario, uma entidade metropolitana: Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona e uma entidade regional, a Regione Toscana, por meio de suas áreas técnicas vinculadas à habitação.

O presente texto – Diagnóstico Geral e Recomendações consiste na síntese dos Diagnósticos Locais desenvolvidos por cada um dos parceiros. Busca apresentar um quadro geral segundo uma organização básica em comum para todas as cidades. Essa organização envolve a caracterização das condições de carência habitacional ou dificuldade de acesso à moradia, bem como das políticas públicas aplicadas para enfrentar essa questão. Para tanto, considera aspectos institucionais, financiamento, marco legal e organização social presente em cada país.

Com essa metodologia, buscou-se produzir tanto uma visão do conjunto, quanto análises comparativas, gerais e por continente, permitindo que se chegasse finalmente, a recomendações gerais. Assumiu-se também que as fontes deveriam ser documentos publicados, de domínio público, bem como informações e dados estatísticos oficiais. Os dados poderiam ser trabalhados, mas não foi incluída qualquer nova pesquisa direta ou trabalho de campo já que as características do projeto não comportavam esse tipo de produção.

A base de referência são documentos, programas e relatos oficiais e dados produzidos por agências de reconhecida competência. Pela natureza do projeto e suas condições de elaboração, cuja responsabilidade é das administrações públicas, o texto parte da versão oficial dos programas e políticas relatados, tal qual são formalmente apresentados a público, o que lhe atribui um caráter de relato e síntese. Em complementação aos dados, foram também utilizadas bibliografias, teses e publicações que trabalharam com os temas do projeto, buscando ampliar o quadro de informações disponíveis sobre os assuntos.

Os resultados do trabalho reiteram a evidência cada vez maior de que as questões urbanas são afetadas pelas questões políticas mais amplas e pelos modelos de desenvolvimento adotados, mas que a condição urbana não apenas reflete o contexto político e econômico, como nele interfere, amenizando ou reforçando processos que impactam a sociedade e a economia.

Nesses termos, desenvolver esta síntese, de modo que não se mostrasse genérica, nem tampouco pautada pelos programas específicos, prioridades ou "marcas" dos governos do momento em cada local, foi sem dúvida um desafio de maior monta. Assim, o texto busca evidenciar o que existe de acúmulo e de modalidades de ação incluídas na prática de cada cidade, sem avançar pelos meandros das ênfases, objetivos e métodos específicos de cada gestão em particular.

Espera-se que a experiência venha a constituir, entre as cidades sócias, um canal de discussão e de troca, em vários níveis: metodológico, conceitual e prático dos problemas referentes às políticas urbanas de acesso ao solo e à habitação social. Considerando-se que o tema é de interesse comum às áreas metropolitanas e às grandes cidades, em particular às envolvidas no projeto, espera-se que os documentos produzidos possam ser de interesse para um universo maior de cidades, servindo de referência para o debate em torno das políticas urbanas.

A identificação clara dos diferentes contextos é fundamental para que se compreendam as práticas e programas desenvolvidos, dentro das circunstâncias específicas em que estes se dão. O documento não pretende elencar experiências a serem seguidas, reproduzidas, nem evitadas, já que não são passíveis de reprodução se as circunstâncias são diversas. Seu propósito é, portanto, informar, estabelecer o intercâmbio e subsidiar o debate.

Conhecer as experiências alheias e delas tirar proveito com uma visão crítica e atenta ao contexto em que ocorreram e à apropriação possível em outras realidades é um aprendizado da maior importância. Aprender a situar práticas semelhantes em contextos bastante diversos em termos de estruturas institucionais, legais, sócio-econômicas e particularmente culturais é uma experiência de inestimável valor.

É nas grandes cidades e em áreas metropolitanas que os problemas urbanos decorrentes de dificuldades de acesso ao solo e à habitação apresentam dimensões mais relevantes, exigindo respostas na pauta das políticas urbanas. Essas áreas estão mais sujeitas às pressões demográficas e às transformações da dinâmica urbana decorrentes de mudanças no modelo econômico-produtivo. Com a reestruturação econômica empreendida na maior parte dos países nas últimas décadas, houve maior flexibilização de mercados, diminuição da demanda por mão-de-obra e simultaneamente retração das políticas de Estado de Bem-Estar Social implementadas anteriormente. Daí a importância de avaliar hoje as formas de enfrentamento da demanda habitacional de interesse social. As políticas urbanas, sejam na América Latina ou Europa, em maior ou menor escala, e com suas especificidades, devem recorrer a mecanismos de ajustes que possam fazer face aos impactos dessas mudanças no meio urbano, buscando formas de promoção do acesso ao solo e a habitação.

No Brasil, nos últimos cinquenta anos, as estratégias governamentais de políticas públicas urbanas alternaram medidas de assentamento da população em áreas periféricas das cidades, com períodos de ausência de políticas, o que, associado a uma



regulamentação apenas restritiva, colaborou significativamente para que a ilegalidade urbana seja tão elevada. Essa situação não é muito diferente do que acontece nas cidades latino-americanas em geral. Na Europa, processos semelhantes ocorreram quase um século antes e deixaram marcas que o Estado de Bem-Estar Social procurou reverter. No entanto, a redução destas políticas nas últimas décadas, têm contribuído para o aumento do déficit social nas cidades centrais. Na América Latina, esse Estado de Bem-Estar Social praticamente não chegou a existir. Assiste-se hoje o aparecimento de problemas novos, associados às mudanças econômico-produtivas, como a redução do nível de emprego formal e precarização do trabalho, que se sobrepõem a problemas antigos, nunca superados nos países latino-americanos.

Dentre as quatro regiões metropolitanas envolvidas, a diversidade é bastante significativa, desde o porte às condições sócio-econômicas e à estrutura institucional. **São Paulo** constitui-se numa Região Metropolitana de indústria e serviços com quase 20 milhões de habitantes vivendo em 39 municípios, dos quais o município central – São Paulo – conta com mais de 10 milhões de habitantes. O PIB *per capita* do conjunto da aglomeração (RMSP) em 2004 era da ordem de 14.384,00 Reais, bem acima da média brasileira de 9.729,00 Reais<sup>1</sup> e o crescimento demográfico anual entre 1991/2000 foi de 1,65%<sup>2</sup>.

Na cidade de São Paulo, transformar o imenso estoque de cortiços, casas auto-construídas em lotes irregulares e favelas em moradias dignas, através de processos de regularização jurídico-urbanística e de recuperação física, constitui o principal componente das necessidades habitacionais do Município. Diante do incremento populacional ocorrido desde a década de 40, e da quantidade de famílias com renda insuficiente para acessar as unidades habitacionais produzidas regularmente pelo mercado imobiliário, a provisão estatal de habitação social foi insuficiente para constituir-se em resposta efetiva à questão habitacional. A irregularidade ocupa aproximadamente um quinto do território do município, sendo que uma terça parte dos loteamentos irregulares situam-se em áreas de proteção ambiental. As estimativas apontam que residem em habitações subnormais cerca um milhão de pessoas em favelas, cortiços e moradias improvisadas<sup>3</sup> e 2.000.000 em loteamentos irregulares<sup>4</sup>, a maioria longe dos benefícios que a cidade legal oferece.

O enfrentamento da questão da moradia em São Paulo exige um enfoque que abarque uma diversidade de programas, para responder aos diversos tipos de carências e demandas: urbanização e regularização de favelas e de loteamentos, requalificação de conjuntos habitacionais, construção de moradias pelo poder público e em regime auto-gerido, de mutirão, reforma e reciclagem de prédios vazios e abandonados, reforma e melhoria de cortiços, modernização e informatização na prestação de serviços.

Os maiores desafios advêm não só da necessidade de vultosos recursos financeiros mas também da difícil coordenação entre ações dos três níveis de governo, todos eles constitucionalmente responsáveis pelo tema.

---

<sup>1</sup> Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2004*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004/comentario.pdf>. Acessado em 16 de abril de 2007.

<sup>2</sup> Fonte: IBGE, elaboração: Emplasa, 2002.

<sup>3</sup> Dados do Censo IBGE 2000 e do relatório Diagnóstico dos Loteamentos Irregulares. RESOLO/SEHAB, 2002.

<sup>4</sup> Dados do relatório Diagnóstico dos Loteamentos Irregulares. RESOLO/SEHAB, 2002.

**Rosário** constitui a segunda cidade do sistema urbano da República Argentina e do eixo de desenvolvimento fluvial industrial do setor inferior da Bacia do Prata. O conjunto urbano, designado por Área Metropolitana (AM) conta com pouco mais de 1,2 milhão de habitantes, dos quais quase um milhão no município de Rosário. O crescimento demográfico entre os anos de 1992 e 2001 na Área Metropolitana de Rosário foi da ordem de 4,27% enquanto que o crescimento do município de Rosário foi de 0,06%. O PIB per capita médio da Província de Santa Fé entre os anos de 1991 e 2003 foi da ordem de US\$ 6.411,45<sup>5</sup>.

Na Área Metropolitana de Rosário, conforme o censo de 2001, 11,8% da população apresentava Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) e 23,19% dos domicílios possuíam algum tipo de inadequação<sup>6</sup>. Os casos de moradias precárias com adensamento excessivo são os mais expressivos, atingindo quase um décimo do total dos domicílios na Área Metropolitana de Rosário.

Tais dados refletem o processo de crise econômica pelo qual o país passou desde a década de 1990, agravada no início dos anos 2000. Nesse período, a Área Metropolitana de Rosário se transformou, por um lado, em uma região com uma alta oferta de serviços avançados e, por outro, atraiu população empobrecida oriunda de outras províncias, formando no interior da área metropolitana bolsões de pobreza, especialmente em Rosário e em Villa Gobernador Gálvez, constituindo assim uma realidade metropolitana heterogênea e fragmentada, com desequilíbrios sócio-econômicos entre as diferentes partes.

Na Área Metropolitana de Rosário a pouca capacidade de extensão do serviço de água e esgoto tem sido um dos limitadores para a oferta de habitação social. Outro limitador reside na dificuldade de articulação entre os diferentes níveis de poder para tratar de forma conjunta os problemas da área metropolitana. A crise econômica recente também significou uma forte retração do financiamento privado para a aquisição habitacional, ampliando as soluções realizadas informalmente.

**Barcelona**, como a maioria das grandes metrópoles, sofreu o problema da habitação irregular, que se mostrou mais agudo nas décadas de 50-60 quando o crescimento demográfico acelerou-se e nasceram inúmeros bairros de “*barracas*”<sup>7</sup>. Depois de quinze anos sem apresentar grandes variações, nos últimos 5 anos a Área Metropolitana de Barcelona - AMB voltou a crescer e tem 3.077.154 habitantes em 35 municípios, sendo 1.582.738 no núcleo central, Barcelona. A Catalunha possuía em 2001 um PIB *per capita* de cerca de 20 mil Euros, superior à média espanhola, de pouco mais de 16 mil Euros<sup>8</sup>.

Observa-se um efeito de descentralização da população do centro metropolitano até sua coroa imediata, originado pelas migrações internas. Se por um lado, a população da Área Metropolitana de Barcelona - AMB se mantém estável ao redor dos três milhões de

---

<sup>5</sup> Conforme FERNÁNDEZ, Juan Manuel, LEGUIZAMON, María José e PÉREZ DE DEL NEGRO, María Angélica. *Relación entre presión tributaria y PBI per capita en provincias argentinas años 1991 a 2003*. Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Tucumán – Argentina. Disponível em: <http://www.fceco.uner.edu.ar/cpn/catedras/matem1/estadistic/e06flpn.doc>. Acessado em: 10/05/2007.

<sup>6</sup> Conforme Censo de População e Moradia de 2001 - INDEC - Argentina.

<sup>7</sup> Por bairros de barracas entende-se os assentamentos urbanos de caráter muito precário, construídos geralmente com materiais de reciclagem (chapas, papelão ou plástico).

<sup>8</sup> Em 2001 a Catalunha teve um Produto Interno Bruto - PIB *per capita* de 20.145,73 83 euros, enquanto o PIB *per capita* da Espanha era de 16.147,63 euros. Cf. “*El Territori Metropolità de Barcelona - Dades bàsiques, evolució recent i perspectives*”, Barcelona Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, p. 76.

habitantes, o conjunto da Região Metropolitana de Barcelona – RMB - aumentou em 3% sua população no período de 1991-2001, aumento atribuível aos movimentos migratórios que se produziram no resto da RMB, ou "segunda corona metropolitana", e que foram acompanhados de um forte ritmo de construção residencial.

A partir de 1962, com o início dos chamados Planos de Desenvolvimento, o Estado espanhol passou por um período de crescimento econômico. A prefeitura de Barcelona reativou o Patronato Municipal da Habitação enquanto que, em nível federal, se iniciavam os planos de absorção do "*barraquismo*". A Comissão de Urbanismo de Barcelona desenvolveu muitos destes planos, em várias fases entre os anos 1965-1972. A construção se realizou tanto em Barcelona, como em municípios da periferia através de uma atuação chamada UVA – Unidades de Absorção de Vizinhança. Ao final do período o Patronato Municipal da Habitação de Barcelona declarava o *barraquismo* erradicado da cidade. A questão atual é a qualificação dessas extensas áreas de conjuntos habitacionais.

O principal desafio à política habitacional como um todo, presentemente, é o enfrentamento do forte incremento de preços que o mercado imobiliário vem praticando. Houve um decréscimo do número de habitações protegidas, o que afeta especialmente os setores sociais com menores recursos. A análise dos últimos três Planos da habitação, 1992-1995, 1996-1998 e 1998-2001, mostra um decréscimo sucessivo do percentual de habitações protegidas de aproximadamente 39%, 21% e 10%, respectivamente. A legislação mais recente tem por foco assegurar disponibilidade de área para habitação protegida por meio de cessão obrigatória de áreas nos novos empreendimentos.

A **Região de Toscana**, diferentemente dos demais sócios do projeto, é uma unidade territorial maior do que uma região metropolitana, é uma região administrativa da Itália, mas possui, no entanto, população menor. A cidade de Florença (capital da província homônima) tem cerca de 350 mil habitantes enquanto a área metropolitana fiorentina (que corresponde à conurbação das Províncias de Florença - Prato - Pistoia) chega a aproximadamente 1 milhão de habitantes e o conjunto da Região da Toscana a uma população de pouco mais de 3,6 milhões de habitantes. O crescimento demográfico mais elevado na província de Florença ocorreu entre as décadas de 1960 e 1970 e mais recentemente revela uma queda expressiva (de -3,5% na Província de Florença, entre as décadas de 1991-2001, com decréscimo fortemente localizado na Comuna de Florença, capital e área central da província, onde essa taxa foi ainda mais expressiva no período e chegou a -11,7%). A Região Toscana apresentava em 2001 um PIB *per capita* de cerca de 24.000 Euros, acima da média nacional, que é de pouco menos de 22.000 Euros<sup>9</sup>.

Na Itália, o sistema de ajuda às faixas menos favorecidas socialmente, no que se refere às necessidades de habitação, organizou-se com o passar dos anos através de várias estruturas técnico-administrativas e várias disposições legislativas. A ordem atual tomou forma nos anos 60, quando o desenvolvimento industrial e a migração da população rural tornaram crítica a situação habitacional nas grandes cidades.

A produção habitacional na Toscana contempla basicamente três modalidades de intervenção estatal: *edificação subvencionada* - construção a cargo público de unidades

---

<sup>9</sup> Cf. *Regions: Statistical Yearbook 2006*. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Acessado em 09 de maio de 2007.

habitacionais, que permanecem de propriedade pública, destinadas à locação para núcleos de baixo rendimento; *edificação favorecida* - contribuição pública parcial, de unidades que ficarão sob regime de propriedade privada, direcionada a núcleos de renda média; e intervenções de recuperação e reestruturação - sem previsão de recuperação imediata do capital para o Estado.

\* \* \*

Os diagnósticos de cada cidade incluídos no presente texto são sínteses elaboradas a partir dos diagnósticos preparados pelas equipes técnicas de cada entidade parceira. Foram desenvolvidos cada um no idioma do país de origem. O processo de elaboração das sínteses, realizado pela equipe técnica de São Paulo, procurou padronizar a forma de apresentação para permitir melhor observação conjunta e análise e segue o roteiro da “metodologia” assumida desde o início dos trabalhos: quatro eixos de agregação de informação e análise: Político-Institucional, Jurídico, Urbanístico-Ambiental, Organização Social e dois painéis que sintetizam respectivamente: a dimensão das dificuldades e carências (Painel 1) e as linhas de ação, em seu processo histórico (Painel 2). Ao final dos diagnósticos foram incluídas análises comparativas entre a situação e as políticas públicas desenvolvidas nas cidades de cada continente e ao final um texto que reflete sobre o conjunto. O trabalho se encerra com um documento de recomendações, que foi debatido e ajustado de acordo com as discussões realizadas no II Seminário Internacional, em São Paulo, e nos III Eventos Locais em Barcelona e Rosário, com participação da equipe de São Paulo, responsável pela elaboração do documento final.

Os trabalhos foram coordenados pelo RESOLO - Departamento Técnico de Regularização do Parcelamento do Solo da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo e a coordenação técnica e a pesquisa foram assumidas pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, grupo de pesquisa e extensão da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. O conjunto de atividades desenvolvidas por pesquisadores da universidade e técnicos representantes das cidades permitiu importante troca de saberes e práticas, o que resultou em interessante reunião de dados e reflexão, contribuindo para a compreensão da questão do acesso ao solo e à habitação social em seus aspectos específicos de cada local, tanto quanto em suas dimensões mais amplas, de desafio que afeta todo o planeta, ainda que com intensidades muito diversas.

Ao coordenar o presente trabalho, o RESOLO - Departamento Técnico de Regularização do Parcelamento do Solo da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo, teve a oportunidade de observar seu próprio trabalho no contexto das políticas de acesso ao solo e à habitação social e de levar a um público internacional sua trajetória em busca de respostas à precária condição de acesso ao solo e à moradia pelos setores sociais de menor renda numa cidade metropolitana que, em sessenta anos cresceu 8,5 milhões de habitantes<sup>10</sup>. A regularização de assentamentos é uma prática que começou em São Paulo na década de setenta<sup>11</sup>, buscando a qualificação urbano-ambiental dos

---

<sup>10</sup> Conforme o censo demográfico (IBGE), São Paulo tinha em números arredondados 1,3 milhão em 1940 e 10 milhões em 2000.

<sup>11</sup> O tema da regularização surge pela primeira vez em São Paulo junto com a consolidação da regulamentação urbanística, na década de 30. Com a promulgação da Lei de Zoneamento em 1972 foi criado um Grupo de Trabalho com a incumbência de estudar e propor um encaminhamento para os loteamentos irregulares e clandestinos, e em 1981 foi criada a Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos—SERLA, ligada ao Gabinete do Prefeito, concentrando as competências referentes à regularização, tanto técnicas como jurídicas (CENEVIVA, L. L. V. Loteamentos urbanos e

assentamentos irregulares e clandestinos, gritante condição presente na quase totalidade das metrópoles e grandes cidades latino-americanas.

O estudo histórico e comparado dos quatro casos abordados mostrou que a urbanização acelerada que ocorreu na América Latina a partir da década de 50, mas principalmente a partir de 1970, ocorreu na Europa quase um século antes, quando do início da industrialização. Teve nova etapa, com menor intensidade no imediato pós-guerra, desencadeando problemas urbanos semelhantes, de assentamentos precários e irregulares, como o designado por "*Barraquismo*", na Espanha. Evidencia ainda que, na Europa, o Estado de Bem Estar Social enfrentou o problema com forte investimento do setor público e regulação econômica do mercado imobiliário, o que na América Latina jamais aconteceu, sendo as poucas e tímidas iniciativas absolutamente desproporcionais à necessidade. Tendo que enfrentar os mesmos problemas em etapa posterior, momento em que o mundo caminhava para a reestruturação econômica, para alternativas de desregulamentação e para soluções de mercado em detrimento da ação pública, perdeu a oportunidade de promover algum equilíbrio na relação entre necessidade e oferta.

As cidades latino-americanas deparam-se hoje com um amplo quadro de irregularidade, em que a gestão do passivo de precariedades exige uma multiplicidade de alternativas, entre elas a regularização urbanística e fundiária, para enfrentamento da demanda numa escala de massa. É percentualmente irrisória (muito mais no Brasil do que na Argentina) a parcela produzida pelo mercado formal ou pelo poder público frente ao total de moradias acrescidas a cada ano. A cidade latino-americana é uma somatória do esforço de pequenas economias, do sobre-trabalho na edificação autônoma da moradia e de um amplo quadro de irregularidade urbanístico ambiental.

Se atualmente, após pouco mais de duas décadas de neo-liberalismo, as cidades européias se deparam com crescente processo de desigualdades sociais, com concentração de renda e pauperização, e de dificuldade de acesso à moradia por parte de sua população, na América Latina esse quadro é muito mais perverso.

Entre áreas da cidade que se articulam nos circuitos globais, e se movem nessa esfera de padrões, e a massa popular que sobrevive à margem do processo, num contexto visivelmente concentrador e excludente, há um fosso tão gigantesco que não há padrão possível de regras urbanísticas, ambientais e de procedimentos institucionais capaz de dar conta do conjunto. A informalidade crescente é a resposta que a sociedade vem encontrando.

Nessas condições, a função de regularização, que deveria ser apenas um expediente administrativo, complementar a uma política robusta de investimentos em habitação, acaba assumindo uma dimensão muito maior, como portal por onde milhares de

---

propriedade da terra: evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no município de São Paulo, 1994, Dissertação de Mestrado apresentada à FAUUSP.).

Em 1983, SERLA foi transferida para a SEHAB, como parte do departamento de Parcelamento do Solo. A partir de 1991 a regularização assumiu caráter de política pública, sendo então criado o RESOLO. "Alterou-se, então, o método de trabalho que perdurava desde a criação da SERLA, de setores formados a partir da fragmentação linear do trabalho, para uma visão de setores segundo a base geográfica, isto é, o analista do loteamento acompanhava todas as fases da regularização da região sob sua responsabilidade" (Ceneviva, 1994, p.31). O objetivo primordial é a regularização jurídica (garantia da posse) e urbanística dos loteamentos promovidos com algum nível de irregularidade em termos da legislação vigente e das condições de habitabilidade.

excluídos passam em busca de alguma aquisição de direitos e do acesso à cidade e à cidadania.

Se de início o trabalho do RESOLO, que surgiu em 1973, tinha um caráter imediatista de atender problemas da população e distender tensões sociais, como resposta à demanda popular e necessidade de legitimação de governos não eleitos, indicados por chefes militares, seu andamento evidenciou o problema público, ambiental, que desencadeava, e sua dimensão enquanto forma de enfrentamento do passivo cada vez mais amplo.

A qualificação urbanístico-ambiental tem se mostrado como o primeiro passo para a reorganização espacial, tanto das condições de infra-estrutura quanto das remodelações de espaços públicos e áreas verdes, promovendo a reorganização da esfera pública de consumo do espaço, assim como o tratamento individual do lote e da habitação. A presença do Estado e dos equipamentos públicos, praças, áreas de lazer e áreas verdes para garantia da convivência comunitária, possibilita a redução da exclusão social, e mesmo a diminuição dos índices de violência em territórios antes excluídos da legalidade e da atenção pública às condições básicas de qualidade sócio-ambiental. A regularização se coloca assim na perspectiva de acesso à cidade e da aquisição de direitos.

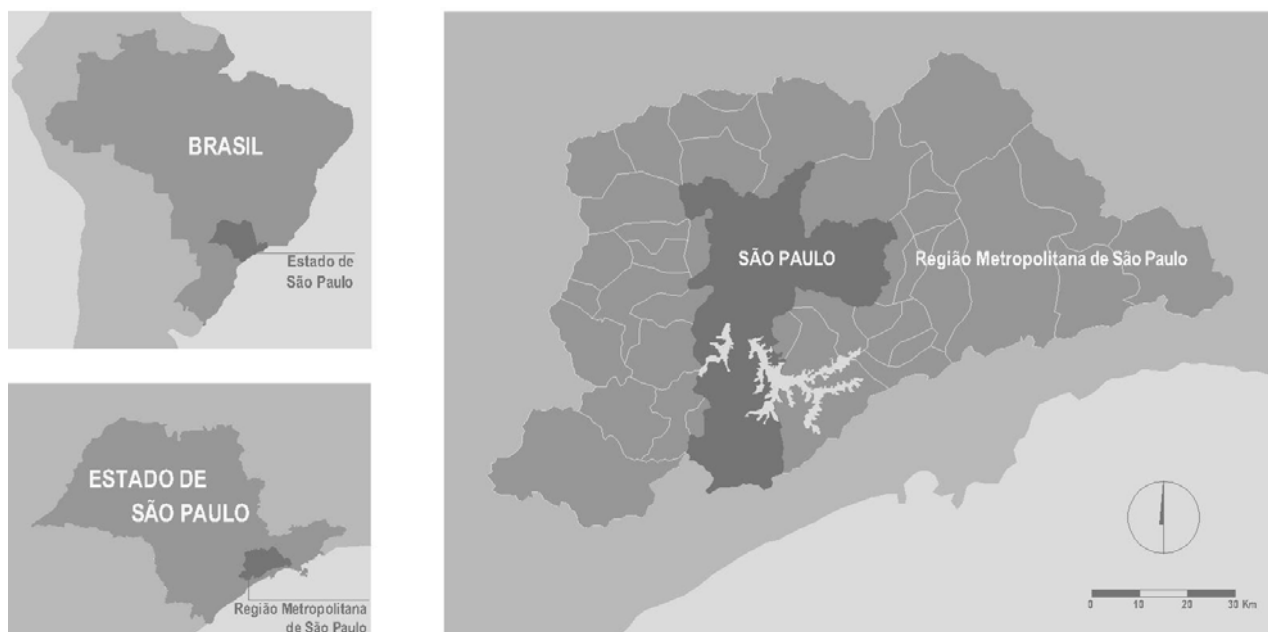
## SÃO PAULO

### 1.1. PAINEL 1 - GRANDEZA E EXPRESSÃO DA PROBLEMÁTICA DO ACESSO AO SOLO E À HABITAÇÃO SOCIAL

O município de São Paulo, capital do Estado de São Paulo, contava no Censo de 2000 com 10.435.540 de habitantes e, considerando a região metropolitana, alcançava uma população de 17.878.703 de pessoas, sendo o quarto maior aglomerado urbano no mundo. A população paulistana vem crescendo a um ritmo inferior ao do restante do Brasil, mas em 2000, ainda representava 6,15% da população brasileira. Do total da população da região metropolitana, 95,75% é urbana<sup>12</sup>.

A **Prefeitura do Município de São Paulo** é a estrutura municipal da cidade de São Paulo, o município central da região metropolitana. Segundo dados de 2004, o Município de São Paulo concentrava 9,09% do PIB (Produto Interno Bruto) nacional e 29,39% do PIB do estado de São Paulo<sup>13</sup>. Ainda que esses percentuais tenham sido maiores na década de 1970, o município continua sendo o pólo fundamental de organização da rede de serviços, distribuição de mercadorias e produção industrial no Brasil.

Apesar de sua pujança econômica, a cidade de São Paulo apresenta um acentuado quadro de desigualdades sociais, que se manifestam na sua configuração espacial através de uma polarização entre centro e periferia, ainda mais acentuada se considerarmos a região metropolitana. A cidade e a região metropolitana passaram por um processo de urbanização marcado, em grande medida, pela tensão estabelecida entre as tentativas de controle institucionalizado desse crescimento e as diferentes formas de inserção espacial e social das classes mais pobres no tecido urbano.



<sup>12</sup> Fonte: IBGE, Censo 2000.

<sup>13</sup> Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2004*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004/comentario.pdf>. Acessado em 16 de abril de 2007.

Com o objetivo de apontar um panorama da problemática habitacional a partir de indicadores e sua conseqüente quantificação e espacialização, foi realizado um levantamento de dados secundários e informações acerca do déficit habitacional no Brasil, no estado de São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo e no município de São Paulo.

As agências produtoras de estatística produzem dados, desenvolvem pesquisas amostrais e levantamentos, dentre os quais o Censo Demográfico, realizado a cada década, é o mais significativo. O déficit é um conceito construído a partir do entendimento da questão habitacional, considerando dados do Censo e das PNADs Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios. O conceito e a metodologia desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro para cálculo do Déficit Habitacional tornaram-se referência nacional e passaram por sucessivos aprimoramentos desde sua primeira publicação.

Em 1995, a Fundação João Pinheiro fez o primeiro estudo sobre o déficit habitacional do Brasil sobre a situação habitacional em 1991 com dados das Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas, contempladas pela PNAD. Posteriormente, foram feitas sucessivas revisões e aprimoramentos do cálculo<sup>14</sup>. O detalhamento da metodologia para incluir os dados dos municípios só foi possível após divulgação dos micro-dados do Censo 2000 do IBGE, em 2002. Este terceiro estudo foi divulgado em 2004 e incorporou ao déficit a zona rural da região norte, o que gerou um aumento do valor total do déficit nacional. Esse cálculo também passou por uma atualização de dados, que foram publicados em 2006. Os dados aqui apresentados se referem a essa última versão.

O denominado Déficit Habitacional Básico, então calculado, refere-se ao somatório dos totais referentes à coabitação familiar, aos domicílios improvisados e aos domicílios rústicos para todos os municípios brasileiros em regiões metropolitanas ou com mais de 20.000 habitantes. Os municípios com menos de 20.000 hab foram agregados por microrregião do IBGE.

Para se observar o déficit é preciso considerar tanto as condições da unidade habitacional quanto a sua inserção no conjunto urbano. A Fundação João Pinheiro partiu do princípio de não superestimar o déficit habitacional e propôs a diferenciação entre *déficit* (que está diretamente ligado às deficiências do estoque de moradias e pode ser entendido como déficit por aumento ou reposição desse estoque) e *inadequação habitacional* (que implica na necessidade de reformas e ampliação de estruturas específicas, constituída pelos domicílios com carência de infra-estrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva), com o intuito de romper com a lógica da construção de novas moradias como única solução para o atendimento da demanda habitacional.

---

<sup>14</sup> “O primeiro estudo, publicado em 1995, retratou a situação habitacional em 1991. O segundo, aprimorando a metodologia original, trouxe informações para 2000. Para esses dois trabalhos, foram tomadas como base de dados as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), representativa apenas para as unidades da Federação e algumas regiões metropolitanas”. In: Déficit habitacional 2005, p.8 (disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br), acessado em 2007/2006).



## A. Déficit Habitacional no Estado e no Município de São Paulo

### Padrão mínimo de habitabilidade

Os domicílios que estiverem fora do padrão mínimo de habitabilidade são contados no déficit habitacional. Trata-se da definição *operacional* de um padrão mínimo de habitabilidade, que engloba as classificações de *coabitação familiar* e a *qualidade da habitação*, a ser aceito como adequado no contexto cultural brasileiro.

Segundo a Fundação João Pinheiro, os números do déficit habitacional quantitativo para o Estado de São Paulo somam um total de aproximadamente 773 mil habitações, como é possível observar nas tabelas abaixo. Apesar do número expressivo, percentualmente, o déficit no município de São Paulo representa uma situação menos grave que no restante do país: déficit municipal em São Paulo de 6,68%, enquanto a média no país é de 11,08%, o que representa, por seu porte<sup>15</sup>, 4,5% do déficit nacional de moradias urbanas. Em números absolutos esse déficit corresponde a cerca de 203 mil unidades. Considerando-se a região Metropolitana como um todo, o déficit chega a quase 361 mil unidades habitacionais.

**TABELA 1 - ESTIMATIVA DO DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO, TOTAL DE DOMICÍLIOS PARTICULARES URBANOS E PERCENTUAL DO DÉFICIT URBANO EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DOMICÍLIOS URBANOS - 2000**

Especificação	Déficit Habitacional Básico*			Total de Domicílios Particulares Urbanos	Déficit Habitacional Urbano em porcentagem
	Total	Urbano	Rural		
Brasil	5.890.139	4.140.088	175.051	37.369.980	11,08%
Estado de São Paulo	773.490	718.283	55.207	9.731.908	7,38%
Região Metropolitana de São Paulo	360.648	343.160	17.488	4.800.662	7,15%
Município de São Paulo	203.404	188.763	14.641	2.826.603	6,68%

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

\* Compõe o déficit habitacional básico, a soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos.

A composição do *déficit habitacional básico* demonstra que a problemática do Estado de São Paulo está concentrada na Região Metropolitana, que apresenta aproximadamente 56,34% da *coabitação familiar* e dos *domicílios improvisados urbanos*<sup>16</sup> e está concentrada na população com faixa de renda de até 3 salários mínimos (tabela 2).

<sup>15</sup> O município de São Paulo concentra 6,15% da população nacional, conforme o Censo 2000, IBGE.

<sup>16</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil. Municípios Selecionados e microrregiões geográficas*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2ª edição, 2005.

**TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS URBANOS IMPROVISADOS E DA COABITAÇÃO FAMILIAR URBANA POR FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR - 2000**

Especificação	Faixas de renda mensal familiar (em salários mínimos - SM)				
	Até 3	De 3 a 5	De 5 a 10	Mais de 10	Total
Brasil	76,07	12,13	8,32	3,48	100
Estado de São Paulo	61,23	18,28	14,43	6,06	100
Região Metropolitana de São Paulo	56,34	18,98	16,73	7,95	100
Município de São Paulo	52,46	19,39	18,40	9,76	100

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

**TABELA 3 - ESTIMATIVA POPULACIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, POR TIPO DE ASSENTAMENTO (OU SEM TETO)**

Estimativa populacional residente em São Paulo				
Indicadores	Favelas*	Loteamentos**	Cortiços***	Moradores de Rua****
População	1.160.597	1.597.986	500.000	10.000

Fontes: \* Cadastro de Favelas - HABI/CEM, 2003.

\*\* Relatório Diagnóstico dos Loteamentos Irregulares - RESOLO/SEHAB, 2002.

\*\*\* SAS / PMSP, 2004

\*\*\*\* FIPE, 2003

No município de São Paulo, além das favelas e dos loteamentos irregulares que assumem condição de centralidade na problemática habitacional, os cortiços, que se localizam principalmente na região central da cidade, apresentam grave situação de insalubridade, de risco de vida e de densidade populacional, além dos altos custos dos aluguéis e das tarifas de água e luz com os quais os moradores arcam mensalmente. Na região central concentram-se também os moradores de rua que sobrevivem “*devido às sobras de comércio, restaurantes, indústrias e confecções que produzem lixo reciclável em grande quantidade*”<sup>17</sup>.

O percentual da população paulistana morando em favelas é crescente. Entre 1980 e 2000, a população favelada no município cresceu a uma taxa de 5,12% anuais, enquanto que a população municipal, para o mesmo período, cresceu a taxa de 1,07% ao ano<sup>18</sup>. E da mesma forma que a população municipal, a população favelada cresceu sobremaneira na periferia.

<sup>17</sup> Cf. PAZ, R. *Informe Final do Projeto Pobreza urbana: estratégia orientada para a ação dos governos e instituições municipais da América Latina e Caribe*. In: Observatório da Habitação da Cidade de São Paulo: caracterização, processos e situações críticas de encaminhamento, São Paulo: CEPAL/PMSP, 2004, p. 7.

<sup>18</sup> Uma outra variável que pode ser analisada a partir dos Censos Demográficos refere-se aos domicílios favelados. Embora a definição de favela utilizada pelos Censos Demográficos exclua da contagem aglomerados com menos de 50 unidades, o dado coletado, embora provavelmente subestimado, é comparável historicamente e fornece indicação do ritmo de crescimento (Cf. PASTERNAK, Suzana e BALTRUSIS, Nelson. *Um olhar sobre habitação no Brasil*. Disponível em <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/redehabitac/rmsp.htm#txt>, acessado em 30/06/2005).

## Inadequação habitacional

O critério da inadequação habitacional engloba situações específicas que exigem ações diversificadas para a sua solução, que não necessariamente a construção de novas unidades habitacionais<sup>19</sup>.

O conceito inclui as noções de: inadequação fundiária (que refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui total ou parcialmente o terreno ou a fração ideal de terreno - no caso de apartamento - em que aquela se localiza), inadequação pelo adensamento excessivo (ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a duas pessoas por dormitório - o número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que, em caráter permanente, servem de dormitório para os moradores do domicílio), ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio, e carência de infra-estrutura (domicílios que não possuíam ao menos um dos serviços básicos: energia elétrica, rede de abastecimento de água com canalização interna, rede coletora de esgoto ou fossa séptica e coleta de lixo)<sup>20</sup>. Assim como no caso do déficit, a inadequação habitacional concentra-se fortemente na faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos, conforme demonstrado nas tabelas a seguir.

**TABELA 4 - CRITÉRIOS DE INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS - 2000**

Especificação	Inadequação Fundiária		Adensamento Excessivo		Domicílio sem Banheiro		Carência de Infra-Estrutura**	
	Total	% dos Domic. Urbanos	Total	% dos Domic. Urbanos	Total	% dos Domic. Urbanos	Total**	% dos Domic. Urbanos
Brasil	2.173.068	5,82	2.839.170	7,60	3.215.997	8,61	11.992.535	32,09
Estado de São Paulo	530.719	5,45	900.686	9,25	123.412	1,27	936.496	9,62
Região Metropolitana de São Paulo	346.070	7,21	588.499	12,26	59.924	1,25	571.466	11,90
Município de São Paulo	178.224	6,31	299.755	10,65	29.916	1,06	219.559	7,77

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

\* Apenas casas e apartamentos urbanos. Excluídos os domicílios improvisados, mas incluídos os domicílios rústicos.

\*\* Domicílios urbanos que não possuem um ou mais dos seguintes serviços de infra-estrutura: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

**TABELA 5 - COMPONENTES DA INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS URBANOS E PERCENTUAL ENTRE A POPULAÇÃO URBANA NA FAIXA DE RENDA FAMILIAR DE ATÉ 03 SALÁRIOS MÍNIMOS - 2000**

Especificação	Adensamento Excessivo		Inadequação Fundiária		Domicílios sem Banheiro		Carência de Infra-Estrutura	
	Total	% na faixa de até 3 SM	Total	% na faixa de até 3 SM	Total	% na faixa de até 3 SM	Total	% na faixa de até 3 SM
Brasil	2.839.170	57,96	2.173.068	57,44	3.215.997	83,80	11.992.535	60,32
Estado de São Paulo	900.686	39,98	530.719	44,26	123.412	59,08	936.496	45,41
Região Metropolitana de SP	588.499	37,23	346.070	43,60	59.924	50,66	571.466	43,87
Município de São Paulo	299.755	33,85	178.224	41,50	29.916	43,20	219.559	42,29

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

<sup>19</sup> Neste grupo estão as variáveis: *espaço interno e utilização pelos ocupantes, adensamento populacional, infra-estrutura disponível, vínculo com a habitação e comprometimento da renda familiar*. Para efeito de sua , é excluído o total computado como déficit.

<sup>20</sup> In: Déficit habitacional 2005, p.13 (disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br), acessado em 2007/2006).

**TABELA 6 - ESTIMATIVA DO DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO E PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS VAGOS - 2000**

	Déficit Habitacional Básico			Total de Domicílios Vagos		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Brasil	5.890.139	4.140.088	175.051	6.029.756	4.580.147	144.609
Estado de São Paulo	773.490	718.283	55.207	1.398.358	1.230.327	168.031
Região Metropolitana de São Paulo	360.648	343.160	17.488	674.847	651.707	231.140
Município de São Paulo	203.404	188.763	14.641	420.327	402.807	17.520

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

A tabela 6 explicita um paradoxo da questão habitacional no município de São Paulo, pois o total de domicílios vagos (que são os domicílios que na data do recenseamento realizado pelo IBGE, em 2000, estavam desabitados<sup>21</sup>, não havendo mais nenhuma informação sobre os mesmos) é praticamente o dobro do total do déficit habitacional urbano. Este dado aponta para a necessidade de se conhecer e qualificar estes domicílios vagos, de modo que parte do déficit possa ser equacionado com eles.

As perspectivas atuais são de redução do ritmo de crescimento populacional no país. A população municipal de São Paulo, que crescia a 3,66% ao ano na década de 70, apresentou forte queda nos anos seguintes: entre 1980 e 1991, a taxa reduziu-se para 1,13% ao ano, sendo que foi a primeira vez na história recente da cidade que os saltos migratórios foram negativos<sup>22</sup>. A taxa de crescimento populacional do município de São Paulo, bem como da Região Metropolitana, demonstra que, na década de 90 o centro perdeu população, enquanto áreas da borda da mancha urbana, na periferia, apresentaram as maiores taxas de crescimento.

[\\_ inserir mapa Luciana Ferrara / Ana Paula Guimarães](#)

Estudos do Déficit Habitacional revelam que a região sudeste do país se destaca no contexto brasileiro em termos de grandeza da problemática de acesso ao solo urbano e à habitação social. Da mesma forma, destaca-se São Paulo em relação ao estado. Além disso, é importante ressaltar que o déficit não se distribui homogeneamente pelo território da metrópole ou do município, o que faz com que se torne necessária a criação de diferentes políticas públicas e articulações entre instâncias de governo para supri-lo.

A espacialização destas constatações realça o quadro de segregação sócio-espacial sobre o qual se desenvolve o crescimento da cidade de São Paulo. O Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo<sup>23</sup>, demonstra que a desigualdade social se expressa no território por grandes contrastes, onde a pequena parcela da

<sup>21</sup> Diferem dos domicílios fechados, que tinham moradores mas esses não foram encontrados, e dos domicílios de uso ocasional.

<sup>22</sup> PASTERNAK, S. e BOGUS, L.. *Continuidades e discontinuidades na cidade dos anéis*. In: Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR. Salvador: 2005.

<sup>23</sup> Produzido em 2002 pela PUC-SP, em parceria com o INPE e o Instituto Pólis, com base em índices de discrepâncias, de exclusão e de inclusão social para os 96 distritos da cidade, mediante o estudo de 47 variáveis.

população mais rica desfruta de ampla infra-estrutura instalada e a mais pobre é marcada por carências, ausência dos serviços públicos, violência e exclusão.

Tais reflexões levam a ponderar que o debate acerca do cálculo do déficit habitacional no Brasil contém múltiplas facetas. Trata-se de uma referência a ser colocada como ponto central nas agendas dos governos municipais, estaduais e federal, por meio da elaboração de uma gama de programas e financiamentos capazes de tratar de cada tipo de problema relacionado à moradia.

## **1.2. PAINEL 2 - EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS, DE ACESSO AO SOLO E HABITAÇÃO SOCIAL EM SÃO PAULO E NO BRASIL**

Desde o início do século XX, o estabelecimento das condições necessárias ao crescimento econômico, ao desenvolvimento industrial e o conseqüente desenvolvimento urbano das cidades brasileiras se deu de forma associada às dificuldades de reprodução da classe trabalhadora, em especial do acesso à habitação, em que as formas autônomas de produção e constituição de alternativas tornaram-se mais amplas do que a provisão via Estado.

A expansão da economia nacional aliada ao processo de industrialização e urbanização intensa produziu um significativo quadro de exclusão sócio-espacial nas cidades, implicando em um processo conhecido por “urbanização com baixos salários”<sup>24</sup>. Isso se reflete hoje na morfologia das cidades brasileiras que demonstram um abismo sócio-econômico e espacial entre a porção legal dotada de infra-estrutura e a ilegal com grandes precariedades e carências.

No contexto nacional, identifica-se que a construção de uma política pública de acesso ao solo e à habitação social no Brasil apresentou distintos períodos de desenvolvimento e consolidação, com repercussões e impactos sócio-econômicos e espaciais diferenciados nas cidades brasileiras.

A produção de moradias no início do século XX foi prioritariamente realizada pela iniciativa privada, com os recursos excedentes da atividade cafeeira, e pouca regulação do Estado. Na cidade de São Paulo, diferentes formas de produção de moradias se consolidaram, como as vilas operárias, os cortiços e as casas de aluguel.

A partir da década de 30, a produção através de fundos organizados por categorias profissionais (Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs) tornou-se significativa no país, ainda que não representasse a estruturação de uma política estatal.

No período militar (1964-1984), no qual foram criadas as bases dessa política nacionalmente, definiram-se diferentes modalidades de intervenção estatal no mercado

---

<sup>24</sup> Cf. BOLAFFI, Gabriel. *Os Mitos sobre o Problema da Habitação*. In: Espaço e Debates, n.17. São Paulo, 1986. e MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo - desigualdade, ilegalidade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

habitacional - produção, distribuição e consumo de unidades residenciais, bases essas que ainda hoje influenciam a estrutura existente de atuação do governo.

Assim, entre as décadas de 1960 e 1980, o Estado adotou uma estrutura centralizada de políticas e de planejamento urbano. Efetivamente, os principais instrumentos da política urbana nesse período foram o Sistema Financeiro da Habitação - SFH e o Banco Nacional da Habitação - BNH, criados em 1964, promovendo a intensificação do processo de verticalização, de periferação e de grande expansão da rede de infra-estrutura urbana das cidades brasileiras. Esse sistema utilizou os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS<sup>25</sup> e da poupança privada para realizar as intervenções.

Como crítica à produção nesse período, aponta-se que a maior parte dos subsídios contidos nos financiamentos habitacionais do BNH foram dirigidos à construção de edifícios de apartamentos para a classe média, enquanto para a população de baixa renda limitou-se à produção de conjuntos habitacionais populares, de baixa qualidade técnica, fora do tecido urbano existente.

Durante a vigência do BNH, foram operadas mudanças na condução das ações, mas questões cruciais como o acúmulo da inadimplência com relação aos pagamentos dos financiamentos em suas diversas formas de contratação tornaram inviáveis a continuação de tal sistema e mesmo do Banco, em meio à crise econômica nacional.

Com a extinção do BNH em 1986, a responsabilidade institucional, no nível federal de governo, sobre a política habitacional e conseqüentemente sobre a política urbana também, mudou constantemente durante quase duas décadas (conforme detalhamento no eixo político-institucional), variando com as sucessivas e freqüentes criações de ministérios e secretarias de governo para esses fins.

Por outro lado, durante esse período, a organização social se fortaleceu, superando tanto quantitativamente quanto qualitativamente o conjunto de experiências de organização social anteriores, uma vez que houve a ampliação e a pluralização de associações e instituições que procuravam se posicionar de forma autônoma em relação ao Estado, particularmente a partir do início da década de 80.

Como um dos resultados do longo processo de luta pela democracia no país e de articulação de movimentos em função da campanha das "Diretas Já", foi apresentada a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana na Assembléia Nacional Constituinte de 1988, o que significou a incorporação do tema num capítulo da Constituição Federal, que configura a "função social da propriedade e da cidade", por meio dos artigos 182 e 183.

Esse mesmo processo resultou na proposição do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular, em 1991, que contou com mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores em todo o país. Propunha a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, baseado em recursos

---

<sup>25</sup> "O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, criado em 1966, é composto por contas vinculadas em nome dos trabalhadores, nas quais as empresas depositam mensalmente valor equivalente a 8,5% das remunerações que lhes são pagas ou devidas. O Fundo constitui-se em um pecúlio que é disponibilizado quando da aposentadoria, morte do trabalhador ou outras situações estabelecidas na Lei e representa uma garantia para a indenização por tempo de serviço, nos casos de demissão imotivada". Cf. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos Mcidades: Política Nacional de Habitação*. Caderno nº 4. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004b. p. 23.

tanto orçamentários quanto onerosos e controlado democraticamente por um Conselho Nacional de Moradia Popular.

No entanto, somente 13 anos depois de promulgada a Constituição é que se deu a regulamentação dos artigos 182 e 183 referentes à política urbana, resultando na Lei Federal 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade. Esse processo contou com ampla mobilização social em sua defesa. O Fundo Nacional de Moradia Popular foi aprovado pela Câmara Federal somente em 2004, com um texto substitutivo após grande debate entre o Legislativo, Governo Federal e representantes das entidades que elaboraram o Projeto de Lei original. Em 2005 foi aprovado no Senado Federal e finalmente promulgado.

Paralelamente, diversas gestões municipais, no final da década de 80 e durante toda a década de 90, implementaram experiências de inclusão da participação social na elaboração e gestão das políticas públicas, contribuindo para o aumento significativo do controle social das mesmas, como é o caso do Orçamento Participativo ou dos Planos Diretores Participativos. Passaram também a surgir experiências de programas de regularização fundiária, urbanização de favelas, criação de conselhos setoriais, realização de audiências públicas, e a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, como a exigência de relatórios de impacto ambiental, implementação do IPTU progressivo e criação de ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social.

Um marco importante da atualidade com relação à trajetória da política urbana foi a criação em 2003 do Ministério das Cidades que passou a ser responsável pela formulação das diretrizes e princípios da política urbana nacional e, naquilo que é de competência da esfera federal, pelas políticas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade, transporte e trânsito e a conseqüente articulação para a operacionalização. Isso envolve tanto ações nesses setores quanto a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), através de uma articulação descentralizada em que assume papel preponderante o processo de Conferências das Cidades e o Conselho das Cidades<sup>26</sup>.

### **1.3. EIXO POLÍTICO - INSTITUCIONAL**

Conforme observado no item anterior, a maior parte do financiamento habitacional é de cunho federal. Progressivamente, desde o processo de redemocratização do país, os estados vêm assumindo maiores responsabilidades nessa área e a partir da década de 80, também os municípios.

Assim, para tratar do eixo-político institucional inicia-se com referências ao financiamento da política habitacional, passando-se em seguida às estruturas institucionais diretamente responsáveis pela implementação de planos e programas em cada nível de governo.

#### **A. Financiamento da Política Habitacional**

As sucessivas políticas de financiamento habitacional implementadas ao nível nacional têm se mostrado pouco eficazes em alcançar a parcela da população com baixa renda.

---

<sup>26</sup> Cf. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos Mcidades: Política Nacional de Habitação*. Caderno nº 4. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004b

Sabe-se que nos últimos anos, a oferta regular de habitação tem sido bastante reduzida, inclusive para os segmentos de renda média, sendo que de um total de 4,4 milhões de unidades construídas no período de 1995 a 1999, apenas 700 mil foram promovidas pela iniciativa pública ou privada no Brasil. O restante, 3 milhões e 700 mil unidades surgiram como solução habitacional de iniciativa da própria população, predominantemente de modo informal e precário. Isso representa cerca de 70% da produção de moradia no país<sup>27</sup>. Tais dados indicam a necessidade de altos investimentos subsidiados para o desenvolvimento de uma política que possa efetivamente reverter esse quadro.

A estruturação de um sistema para o financiamento da política habitacional nacionalmente só foi implementada a partir do governo militar. Como visto no Painel 2, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação – SFH – e o Banco Nacional de Habitação – BNH - em 1964, estabelecendo a segmentação de públicos a serem atendidos, formando assim dois subsistemas: um formado com os recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, do qual o BNH era gestor, destinado à população de baixa renda, operado por agências estatais, especialmente criadas para tal função, em associação com empresas privadas de construção.

O outro subsistema foi estruturado a partir dos recursos arrecadados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, voltado às consideradas faixas de mercado e operado pelos agentes privados do sistema - agentes financeiros, promotores e construtores imobiliários - sendo que seu funcionamento e prioridades eram regulamentadas pelo Banco Nacional de Habitação - BNH. Nesse caso, a atuação estatal se deu de forma regulatória, através do controle do processo de financiamento à produção e de regras para os investimentos dos agentes privados no mercado. Em ambos os subsistemas houve o controle estratégico do Estado na atuação dos agentes privados que, no entanto, não abrangeu significativamente os processos e técnicas de produção das unidades, a qualidade ou o preço dos componentes utilizados para a construção.

A viabilização de unidades pelo sistema durante o período de existência do Banco Nacional da Habitação – BNH não foi desprezível. Foram contratados pelo Sistema Financeiro de Habitação – SFH, de 1964 a 1986, 4,8 milhões financiamentos habitacionais, o que representa pouco mais de 25% de toda a produção do período - cerca de 15,5 milhões de unidades. A maior parcela das construções fora do sistema foi produzida através da auto-construção em loteamentos ilegais.

A diferença na produção de novas unidades em cada subsistema pode ser observada na tabela 8. Considerando-se a concentração do déficit nas faixas de 0 a 3 salários mínimos, o impacto desses totais evidencia que os financiamentos para as faixas de mercado foi preponderante em relação à faixa de renda mais baixa, o que inverte a lógica de política social.

**TABELA 8 - NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONTATADOS PELO SFH (1964 A 1984)**

Anos	COHAB's	Cooperativas	Outros progr. <sup>1</sup>	SBPE	Recon	Outros progr. <sup>2</sup>	Total
De 1964 a 1984	1.209.911	487.471	587.546	1.784.157	245.083	42.797	<b>4.356.963</b>

<sup>27</sup> Cf. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos MCidades: desenvolvimento urbano. Política nacional de desenvolvimento urbano*. Caderno nº 1. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004a.



%	27,7	11,2	13,5	40,9	5,6	0,9	100,0
---	------	------	------	------	-----	-----	-------

Fonte: BNH

Extraído de: ARRETCHE, Marta. *Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional*. Espaço & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano X, 1990, nº 31. p. 29.

Reorganizado por: Roberta Rodrigues, 2005.

Notas:

1. Inclui Institutos, Mercados de Hipotecas, Empresas, Prohasp, Terrenos, Infra-estrutura de conjuntos e Equipamentos Comunitários de Conjuntos, Promorar, Ficam, Prosindi, João de Barro.
2. Inclui Profico e Prodepo.

Economicamente, o sistema apresentava fragilidade com relação a questões macroeconômicas, uma vez que dependia da poupança nacional e do emprego para garantir o fluxo de novos recursos ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. A partir do final da década de 70, com a crise econômica instaurada, o país passou a um crescimento negativo. O retorno dos recursos já aplicados ficou comprometido pelos altos índices de inadimplência conseqüente desse momento de crise.

Nesse contexto, concretizou-se o processo de falência do Sistema Financeiro de Habitação – SFH e a extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH em 1986 - decreto-lei nº 2.291/86. A Caixa Econômica Federal – CAIXA assumiu o espólio e passou a ser o agente operador e financeiro do FGTS em 1990, com competência executiva para as aplicações de recursos do fundo. O FGTS ainda é a principal fonte financiadora dos programas, mesmo que nem todos sejam programas efetivamente possíveis de serem acessados pela faixa de renda de 1 a 3 salários mínimos. Para essa faixa, os recursos do Orçamento Geral da União – OGU são decisivos, uma vez que se trata de subsídio direto.

Como encaminhamento da proposta do novo Sistema Nacional de Habitação foi aprovada em 2005 a lei que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. Estão em implantação o Conselho Gestor para o Fundo e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS pretende somar e articular os recursos para ações em habitação nos três níveis de governo, de forma a direcioná-los para as famílias de baixa renda e que deverão ser destinados para a compra, melhoria e reforma da casa própria, aquisição de material de construção, recuperação de imóveis em áreas encortiçadas, urbanização, equipamentos comunitários e regularização fundiária.

## **B. Estrutura institucional federal**

É possível considerar que a partir da estrutura institucional criada pelo Banco Nacional de Habitação - BNH é que surge no Brasil uma base para o desenvolvimento de uma política urbana e habitacional de larga escala e para todo o território nacional. Juntamente foram criadas condições e mecanismos de financiamento de tal política que perduram até hoje, como o FGTS e a poupança privada.

No entanto, com a extinção do BNH, em 1986, tal estrutura institucional foi fragilizada e dispersada, sendo que se sucedeu um longo período de indefinições e uma sucessão de trocas dos responsáveis pelo direcionamento e implementação das ações da política urbana como um todo. Cronologicamente, as mudanças se deram da seguinte forma:

- Em 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;

- Em 1987, tal ministério se converteu em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, ao qual estava subordinada a Caixa Econômica Federal;
- Em 1988, foi criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social;
- Em 1990, criou-se o Ministério da Ação Social, vinculando a política de habitação às políticas de ação social;
- Em 1995, foi criada a Secretaria de Política Urbana, subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento;
- Ainda no mesmo governo, aquela foi transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU, vinculada à Presidência da República até 2002.
- Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades.

Atualmente, o Ministério das Cidades é o órgão responsável pelo desenho da política nacional habitacional e estabelecimento de sua estrutura de financiamento, bem como dos programas que são disponibilizados e acessados pelos demais entes da federação.

Vale destacar que a partir da Constituição Federal de 1988 a Política Habitacional no Brasil passou a ser de responsabilidade das esferas federal, estadual e municipal. Esta estruturação descentralizada resguarda relativa autonomia para Estados e Municípios, além das companhias e empresas públicas, na determinação de prioridades, na aplicação dos recursos e implementação dos projetos na área habitacional e urbana. O Ministério das Cidades desenvolve sua ação visando a participação das três esferas de governo.

O Ministério das Cidades se estrutura em quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Programas Urbanos, Saneamento Ambiental e Transporte e Mobilidade Urbana. Compete também ao Ministério a função de gestor da aplicação e a distribuição dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS<sup>28</sup>.

A CAIXA é vinculada ao Ministério da Fazenda e é a principal operadora de programas urbanos, sobretudo de habitação e saneamento. Além da CAIXA, o Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDES também é operador de programas urbanos, em especial de saneamento e transporte.

Após a criação do Ministério das Cidades, os investimentos em habitação foram ampliados se comparados aos últimos 25 anos, especialmente com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, rompendo com a tendência histórica de regressão nos investimentos desde o Banco Nacional de Habitação. Por exemplo, a resolução de nº 460 do Conselho Curador do FGTS ampliou os recursos para subsídio habitacional para famílias que têm renda abaixo de 5 salários mínimos, o que tem canalizado recursos para às faixas de menor renda, faixa essa onde se concentra o déficit habitacional<sup>29</sup>.

Quanto ao saneamento básico, a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio - PNAD, com dados de 2005, demonstra a retomada dos investimentos revelando melhoria expressiva dos indicadores de cobertura dos principais serviços de saneamento quando comparados aos obtidos em 2002.

<sup>28</sup> Cf. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos MCidades: desenvolvimento urbano. Política nacional de desenvolvimento urbano*. Caderno nº 1. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004a.

<sup>29</sup> Conforme a matéria intitulada *Governo Federal elabora Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, divulgada em <http://www.cidades.gov.br> acessado em 22/07/05.

Além da estrutura institucional herdada de outros Ministérios, alguns programas e ações antes desenvolvidos em outros setores do governo foram mantidos e implementados, como o Programa Habitar Brasil BID (formulado pela extinta Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU). Programas como o PSH (Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social) e o PAR (Programa de Arrendamento Residencial) tiveram mudanças normativas e novas ações e programas como o Programa Crédito Solidário e o PEHP (Programa Especial de Habitação Popular) foram criados<sup>30</sup>.

Além disso, a regularização fundiária foi adotada como política pública (Programa Papel Passado) visando a posse segura da moradia e recebeu dotação específica.

Já no campo da habitação de mercado, foi estimulado<sup>31</sup> um cenário favorável para a produção habitacional, nos moldes do proposto na Política Nacional de Habitação. Além disso, visando impulsionar o mercado de imóveis para classe média, foram aprovadas medidas para aperfeiçoamento do marco regulatório e incentivo tributário<sup>32</sup>.

Passaram também a ser promovidas as Conferências Nacionais das Cidades a cada dois anos. São precedidas de conferências municipais e estaduais e elegem os representantes que comporão o Conselho das Cidades, elemento importante na estrutura criada.

### **C. Estrutura institucional estadual**

A Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, criada em 1983<sup>33</sup>, é o órgão responsável pela condução da política habitacional nessa esfera de governo e conseqüentemente, por traçar diretrizes, estabelecer metas, planejar e desenvolver programas habitacionais específicos. A Secretaria abriga e coordena o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais - GRAPROHAB, criado em 1991, com a finalidade de integrar e unificar as diversas secretarias e órgãos envolvidos no licenciamento de loteamentos e projetos habitacionais no Estado de São Paulo.

---

<sup>30</sup> O PAR, destinado ao atendimento de famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos, tinha sua extinção prevista para dezembro de 2003, mas através da edição da Medida Provisória nº 150 (de 16/12/2003), foi garantida a sua continuidade e sua revisão objetivou basicamente o atendimento à população de renda mais baixa e a adequação às diretrizes da nova Política Nacional de Habitação. Já a revisão do PSH permitiu, entre outras coisas, que a totalidade de seus recursos fosse destinada ao atendimento da faixa de renda até 3 salários mínimos (Fonte: <http://www.cidades.gov.br>, acesso em 05/12/2006).

<sup>31</sup> Através da Lei Federal de nº 10.931/2004 (que dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário) e a Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 3177 de 2004 (que dispõe sobre a remuneração dos recursos captados em depósitos de poupança recolhidos ao Banco Central do Brasil, bem como limita a aquisição de letras de crédito imobiliário e letras hipotecárias pelas instituições integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo-SBPE).

<sup>32</sup> As Leis nº 10.931/04, 11.033/04 e 11.196/05, que tratam do patrimônio de afetação; do crédito imobiliário; do Fundo de Locação Imobiliária; e no segundo, de isenção ou redução de Imposto de Renda sobre ganho de capital na alienação de imóveis, entre outros itens.

<sup>33</sup> Em 03 de novembro de 1983 foi criada, através do Decreto 21.592/83, a Secretaria Executiva da Habitação, subordinada diretamente ao Governador. Em 20 de fevereiro de 1987, esta Secretaria Executiva foi transformada em Secretaria de Estado da Habitação através do Decreto 26.796/87 e em 14 de dezembro de 1988 se tornou a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, criada através do Decreto 29.355/88. Fonte: <http://www.cdhu.sp.gov.br/http/instituicao/historia/tehistoria.asp>.

Já a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU é uma empresa do Governo Estadual, vinculada à Secretaria de Habitação. É o agente promotor de moradia que executa os programas habitacionais em todo o território estadual, voltado para a construção de moradias destinadas à população na faixa de renda de 1 a 10 salários mínimos.

A CDHU foi criada em 1989 em substituição a instituições que tiveram objetivos semelhantes que foram: Caixa Estadual de Casas para o Povo - CECAP (de 1949 a 1980); Companhia de Desenvolvimento de São Paulo - CODESPAULO (de 1981 a 1983) e Companhia de Desenvolvimento Habitacional - CDH (de 1984 a 1988). Existe, portanto, anteriormente à criação da Secretaria de Habitação, mas, até meados da década de 80, atuava meramente como executor de programas habitacionais formulados e financiados pelo Governo Federal. Nem a esfera estadual, nem a municipal participavam da identificação de prioridades sociais e tampouco do processo decisório sobre a operacionalização dos programas habitacionais a serem implantados<sup>34</sup>.

O primeiro programa habitacional estadual, iniciado em 1985, foi o Programa Municipal de Habitação (PMH) que se voltou principalmente para a construção de pequenos conjuntos habitacionais nos municípios de médio e pequeno porte do interior do Estado. Somente em 1988 foram comercializados os primeiros conjuntos de moradia no município de São Paulo.

Em 1989, a Lei Estadual 6.566/1989 elevou em 1% a alíquota do ICMS (Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços) destinando esses recursos para a habitação no Estado de São Paulo. A partir de 1998 esse percentual deixou de ser vinculado.

Os governos que se sucederam tentaram sustentar politicamente o fluxo de recursos anteriormente previstos. Mas com o fim da obrigatoriedade legal da destinação fixa para a habitação, a manutenção desses recursos passou a depender de destinação no orçamento, votado anualmente pela assembléia Legislativa.

Presentemente a CDHU denomina seus programas como Pró-Lar, agregando diferentes frentes de atuação de forma a atender uma maior diversidade de situações. Também busca estabelecer parceria entre prefeituras, organizações governamentais e não-governamentais, iniciativa privada e a própria população para a viabilização dos projetos habitacionais. Engloba os seguintes programas:

**Atuação em Cortiços** – PAC, criado pelo Decreto 43.132 de junho/1998 do Governo do Estado, oferece alternativas de atendimento, buscando viabilizar a permanência das famílias na mesma região onde moram e acesso à infra-estrutura disponível;

**Atuação em Favelas e Áreas de Risco** que busca a recuperação de áreas ocupadas de forma irregular ou de urbanização informal e sujeitas a restrições legais e ambientais;

---

<sup>34</sup> Cf. COELHO, Will Robson. *O déficit das moradias: instrumento para a avaliação e aplicação de programas habitacionais*. São Carlos, 2002 (Dissertação de mestrado apresentada à EESC-USP).

**Auto-construção**, que visa a produção de novas moradias e implementação de conjuntos habitacionais com participação de organizações populares através de dois subprogramas - Demanda Geral e Loteamento Autoconstrução - que vêm sendo desenvolvidos pela CDHU em parceria com os municípios, priorizando famílias com renda entre 1 e 3 salários mínimos;

**Mutirão Associativo**, que promove a construção de moradias em regime de mutirão em parceria com Entidades Comunitárias, especialmente nas regiões metropolitanas;

**Núcleos Habitacionais por Empreitada**, promovendo a construção de moradias em regime de empreitada com execução das obras por empresas contratadas além de contar com a parceria das Prefeituras. São financiadas as construções de novas moradias em conjuntos habitacionais com infra-estrutura e equipamentos coletivos através de dois subprogramas previstos no Pró-Lar Núcleo Habitacional por Empreitada: Empreitada Global (EG) e Empreitada Integral (EI).

Fazem parte ainda do Pró-Lar os programas Crédito Habitacional, Micro-crédito Habitacional, Moradias Indígenas, Moradias Rurais e Regularização (urbanística).

#### **D. Estrutura Institucional Municipal**

No Brasil, o poder municipal atua tradicionalmente na regulação urbanística e licenciamento de loteamentos e edificações. Assim, sua estrutura institucional interveniente no acesso à moradia foi por longos anos primordialmente a Comissão do Código de Obras, responsável pela produção de normas e licenciamentos. No início dos anos 70, parte dessas atribuições passou à Coordenadoria Geral de Planejamento (hoje Secretaria de Planejamento) e pouco depois foi dividida com a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Paralelamente, existiu, assim como no estado, uma empresa, vinculada ao sistema nacional de habitação, responsável pela execução dos programas habitacionais formulados e financiados pelo governo federal. Trata-se da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB/SP, criada em 1965, como companhia de economia mista<sup>35</sup>, constituída com o objetivo de instituir no município de São Paulo as iniciativas ligadas à atuação do Banco Nacional de Habitação - BNH.

À parte da especificidade da COHAB, a atuação direta em habitação por parte do município foi principalmente voltada a casos de emergência e vinculada à área de assistência social, o que começou a mudar com a criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – Funaps<sup>36</sup>, em 1979, que embora tenha mantido o atendimento individual em casos de emergência, disponibilizou recursos para a contratação das primeiras obras em favelas<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> A Prefeitura é a principal acionária da empresa, possuindo 99% das ações preferenciais, segundo o site da prefeitura de São Paulo disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br>.

<sup>36</sup> O FUNAPS foi criado pela Lei nº 8.906, de 27 de abril de 1979, e sua regulamentação ocorreu através do Decreto nº 15.889, de 23 de maio de 1979.

<sup>37</sup> Cf. ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*, São Paulo: Instituto Polis, PUC-SP, 2003, (Observatório dos Direitos dos Cidadãos: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15), p. 32.

Nas últimas três décadas, com pequenas alterações, a estrutura institucional municipal conta com a Secretaria de Habitação, à qual se vincula a Cohab e com a Secretaria de Planejamento.

A Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB é responsável pela elaboração e execução da política habitacional do município, incluindo o atendimento da demanda direta por moradia. Cabe-lhe, ainda, atuar no controle do uso e da ocupação do solo, zelar pela segurança edilícia, evitar situações de risco, participar na preservação do meio ambiente visando a melhoria das condições gerais de qualidade do ambiente construído.

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB/SP exerce o papel de agente do Sistema Financeiro de Habitação - SFH, gerido pela Caixa Econômica Federal, cabendo-lhe a construção e comercialização de unidades para a população de menor renda (até seis salários mínimos). Exerce ainda o papel de executor dos programas habitacionais realizados com recursos do Fundo Municipal de Habitação (que substituiu o Funaps) e de convênios com outras entidades governamentais e da iniciativa privada e com agentes financeiros.

A Secretaria Municipal de Planejamento tem por atribuições a elaboração e acompanhamento do Plano Diretor, de planos e leis de uso e ocupação do solo, incluindo as operações urbanas, a produção de estatísticas e informações e a elaboração do Orçamento Municipal.

Paralelamente, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social é responsável pelo comando da política de assistência social na cidade de São Paulo, atuando com programas voltados à população em situação de rua. Alguns dos equipamentos que tem sob sua responsabilidade são Abrigos Especiais, Albergues, Moradias Provisórias, Casas de Acolhida, que prestam vários serviços, de acordo com as diferentes necessidades de cada segmento da população.

Tendo em vista o foco mais específico da atuação na habitação social, cabe aprofundar a história e desenho da Secretaria de Habitação.

A SEHAB foi criada pelo Decreto Nº 14.451 de 24/03/77, com atribuições sobretudo normativas, ligadas à aprovação e ao controle de edificações, sem competência quanto à produção de moradias. Nesse período, o atendimento habitacional era realizado pelo órgão encarregado da Assistência Social do Município.

Criado em 1979, o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – FUNAPS foi o primeiro fundo municipal voltado à habitação, dotando o poder público municipal de um instrumento jurídico financeiro com maior capacidade de ação na área habitacional. A lei que instituiu o FUNAPS determinava que a demanda a ser atendida era constituída pela população residente no Município que ganhava até 4 salários mínimos e morava em habitação considerada subnormal, e que os recursos poderiam ser aplicados a fundo perdido. Desde seu início, o FUNAPS teve o apoio de um Conselho Gestor, com a atribuição de aprovar os programas e as contas do Fundo.

Entre 1983 e 1985 foram testados diversos programas de provisão de moradia e foram criados projetos habitacionais piloto, em que predominaram a auto-construção e o mutirão, com material de construção e lotes financiados aos moradores. Diferentemente

do período anterior, em que o atendimento habitacional era realizado a fundo perdido<sup>38</sup>, configurou-se um sistema de financiamento municipal subsidiado, em que se buscava ao menos um retorno parcial dos recursos aplicados<sup>39</sup>.

Em 1986, a estrutura administrativa da SEHAB foi redefinida e foi criada a Superintendência de Habitação Popular – HABI<sup>40</sup>, com atribuições voltadas à elaboração, desenvolvimento e execução de Programa de Habitação Popular, incluindo a prestação de apoio técnico, administrativo e operacional ao funcionamento do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – FUNAPS. Entre 1986 e 1988, a Prefeitura passou a contratar empreiteiras, por meio do FUNAPS, para a construção de moradias, tornando-se assim, além de promotora, a produtora direta.

Entre 1989 e 1992, o FUNAPS passou a ser o principal canal de investimentos da SEHAB, representando um instrumento de descentralização da gestão de recursos e aumento da capacidade de investimentos em habitação. O caráter das políticas empreendidas deixou de basear-se na provisão por empreiteiras, e implementaram-se programas de urbanização de favelas, recuperação de cortiços e provisão de novas habitações por mutirão. Em 1990, com base em um decreto do executivo municipal (Decreto nº 29.213/90), o FUNAPS e demais fundos municipais passaram a integrar o sistema de controle da Prefeitura. Com a inclusão do FUNAPS no Sistema de Execução Orçamentária (SEO), passou a haver um procedimento mais visível de controle dos seus gastos (reserva, empenho e liquidação)<sup>41</sup>.

Em 1994, foi realizada uma reforma da estrutura administrativa, por meio da Lei Municipal nº 11.632/1994, mantendo a SEHAB como órgão responsável por formular, gerir, executar e coordenar a política habitacional, mas atribuindo à COHAB o papel de órgão executor, agente operador e implementador do Sistema Municipal de Habitação. Nessas condições, a COHAB passou a ser também a executora do Fundo Municipal de Habitação – FMH, criado em substituição ao FUNAPS<sup>42</sup>.

Esse novo Fundo só foi regulamentado em 1996, sendo que suas operações começaram a funcionar efetivamente somente em 1997. Além disso, foi criado também o Conselho Municipal de Habitação como gestor do fundo, mas os Conselheiros eram indicados pelo prefeito, ao contrário do que estabelecia o projeto original que continha propostas dos movimentos populares de habitação e de técnicos que os apoiavam.<sup>43</sup>

Em 2002, foi aprovada a Lei Municipal nº 13.425/02 que instituiu o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo em substituição ao Conselho do Fundo. Este novo Conselho, mais amplo, teve como característica principal contar com 2/3 de seus membros eleitos entre movimentos de habitação e diversas entidades da sociedade civil. Possui como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e a aprovação da política municipal de habitação e a gestão do Fundo Municipal de Habitação.

---

<sup>38</sup> Neste período, no entanto, as obras em favelas permaneceram sendo realizadas a fundo perdido, com recursos advindos do Pró-Favela, externo ao FUNAPS.

<sup>39</sup> Cf. ROSSETTO, Rossella. Op. cit. p. 35.

<sup>40</sup> A HABI foi criada através do Decreto 22.284, de 9 de junho de 1986, substituindo a Supervisão Geral de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal, ligada à área de assistência social.

<sup>41</sup> Cf. ROSSETTO, Rossella. Op. cit. p. 44.

<sup>42</sup> Cf. CARDOSO, Adauto Lucio, “*Balanço da Política Municipal de Habitação. 2001-2003*”, São Paulo: Instituto Polis, PUC-SP, 2004, (Observatório dos Direitos dos Cidadãos: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21), p. 48.

<sup>43</sup> Cf. AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação: Avaliação da Política Municipal* (Observatório dos Direitos do Cidadão, n 4). São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2002, p. 29.

Para evitar a fragmentação da atuação municipal frente à proliferação de programas, o Plano Diretor, aprovado em 2003, estabeleceu a obrigação de que seja elaborado um plano para a política habitacional, enunciando metas e uma previsão de investimentos para enfrentamento da questão habitacional articulada com a política urbana.

Para atender à diversidade de necessidades específicas das diversas modalidades de déficit e inadequação habitacional, a atuação municipal tem, desde 1982, criado novos e diversificados programas, orientados, em cada momento, segundo as prioridades da administração do período. No entanto, algumas linhas básicas vão se consolidando, sendo ora enfatizadas, ora abandonadas, posteriormente retomadas.

Fundamentalmente os programas até hoje criados envolvem: provisão de moradias (construção de unidades novas), urbanização de favelas (saneamento, espaços públicos e eliminação de risco), regularização de assentamentos, atuação em cortiços, reforma de edifícios para habitação social, locação social.

Atualmente, estão em andamento programas de provisão de novas moradias (através da construção por empreiteiras, reforma de edifícios ou por mutirão), programas de aluguel, e de regularização e urbanização de assentamentos irregulares (favelas, loteamentos, ocupações em áreas de mananciais ou cortiços).

### **Provisão de novas moradias**

São programas que envolvem a produção de novas unidades. São fundamentalmente desenvolvidos pela Cohab e abrangem diversas modalidades:

Execução por empreiteira: é a maneira mais tradicional de produção habitacional, em que os projetos são feitos pela Cohab e a construção é contratada. Mais recentemente também os projetos são contratados.

Mutirões: São empreendimentos habitacionais auto-geridos, criados no início da década de 90. Neste tipo de construção, os próprios “mutirantes” constroem a casa, o que permite reduzir os custos da produção habitacional. Gerido pela COHAB, o programa de mutirões foi implementado pela prefeitura em parceria com associações comunitárias e entidades de assessoria técnica. Os recursos destinados aos mutirões vêm do Fundo Municipal de Habitação - FMH e Ministério das Cidades, e são destinados às associações e cooperativas habitacionais, que administram a verba e a obra.

Programa de Arrendamento Residencial - PAR: É um programa feito através da Caixa Econômica Federal, realizado no município, em parceria com a Prefeitura de São Paulo, através da COHAB. O munícipe paga uma taxa mensal no valor equivalente a 0,7% do valor total do imóvel durante o período de arrendamento, que tem duração de 180 meses. O valor pago durante esse período é descontado se e quando o munícipe optar pela compra do imóvel. Refere-se tanto a edificações novas quanto a antigas edificações reformadas e adequadas a habitação social

### **Urbanização de favelas**

É o programa que tem como objetivo promover a prevenção e eliminação de riscos geotécnicos; a melhoria das condições de habitabilidade, das condições ambientais, da salubridade e da saúde da população residente em favelas. O Programa conta com recursos provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento, da Caixa



Econômica Federal e recursos orçamentários próprios. É um programa que adquire feições e intensidades diversas nas distintas administrações. Abrange desde interferências apenas nos espaços de circulação e instalação de redes de saneamento até a remoção de parte das unidades e substituição por novas, inclusive verticalizadas. Seu desenvolvimento cabe a HABI

### **Regularização de assentamentos**

Atua sobre assentamentos irregulares ou clandestinos ocupados por população de baixa renda com o objetivo melhorar os padrões urbanístico ambiental e edilício e de reconhecer às famílias o direito à posse. Consiste na regularização administrativa e jurídica de assentamentos informais. Seus marcos legais são atualmente o Estatuto da Cidade, que inclui a regularização entre os instrumentos urbanísticos, e a Lei Municipal nº 13.514/03 e o Decreto nº 43.474/03. A atividade de regularização inclui o auxílio aos moradores na obtenção do registro dos lotes por ação judicial de Usucapião Especial Urbano e pela Concessão Especial Para Fins de Moradia.

Uma particularidade desse tipo de programa é o Programa Mananciais que, sucedendo o Programa Guarapiranga, busca também recuperação ambiental dos assentamentos e a proteção das represas Guarapiranga e Billings. As ações se concentram na implantação da infra-estrutura sanitária, contenção de risco e intervenções em unidades domiciliares precárias.

### **Programa de Cortiços**

Tem como objetivo adequar os cortiços e moradias coletivas aos parâmetros legais definidos pela Lei Municipal nº 10 928/91 (Lei Moura) mediante intervenções de qualificação das habitações existentes. Estas moradias multi-familiares passam por reformas e/ou reconstrução de unidades, para que fiquem de acordo com as especificações de espaço, iluminação, ventilação, salubridade e segurança exigidas. O Programa se desenvolve mediante intervenções físicas, sociais e legais em todas as moradias coletivas abrangidas.

### **Programas de aluguel**

Bolsa Aluguel: Consiste na atribuição de subsídios às famílias para a complementação do aluguel mensal no mercado privado por um período determinado, enquanto aguardam um atendimento habitacional definitivo.

Locação Social: atendimento habitacional para famílias com renda de até 3 salários mínimos e pessoas sóas, através de aluguel social, cuja taxa de recuperação mensal varia entre 10 e 15% da renda familiar, conforme situação social e capacidade de comprometimento da renda dos beneficiários.

Observando-se mais detidamente o conjunto de programas implementados, verifica-se que os programas assumem nomes e ênfases diversas em cada gestão. Com frequência programas são interrompidos e obras ficam praticamente paralisadas, acarretando consideráveis desperdícios. O percentual de recursos orçamentários e a prioridade dada à habitação é também um aspecto muito variável ao longo das diferentes administrações.

No entanto, diversas restrições da ação habitacional municipal não decorrem apenas da descontinuidade administrativa local. A ausência de atribuições mais precisas entre os diferentes níveis de governo e a falta de um fluxo de recursos constante têm suas parcelas de responsabilidade. A política habitacional, especialmente em município sede de uma grande metrópole não pode ser articulada de maneira minimamente satisfatória apenas no recorte municipal, já que a estrutura de funcionamento da cidade e o mercado de trabalho são metropolitanos.

#### 1.4. EIXO JURÍDICO

No decorrer do século XIX, com as transformações econômicas, políticas e sociais, a questão da propriedade da terra no Brasil se consolidou como expressão de poder da classe dominante em detrimento do acesso a ela pelas classes mais pobres. A regulamentação da propriedade, inclusive da propriedade urbana e posteriormente o controle edilício, reafirmaram essa diferença, gerando conseqüências na formulação de normas, leis e códigos urbanísticos.

A Lei de Terras nº. 601 de 1850<sup>44</sup> transformou a terra em mercadoria, nas mãos dos que já detinham "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação "pacífica e sem contestação", e da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo o território ainda não ocupado, e que a partir de então passava a realizar leilões para sua venda. Tal situação praticamente impediu que os escravos, que seriam juridicamente libertos apenas em 1888, e os imigrantes, presos às dívidas com seus patrões ou simplesmente ignorantes de todos os procedimentos necessários para obter o título de propriedade comprassem propriedades<sup>45</sup>.

No período agro-exportador e de uma industrialização incipiente imperou, tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo, uma visão de que as cidades não podiam ser a expressão do atraso nacional frente ao modernismo das grandes cidades européias. Os planos urbanísticos de embelezamento, regidos sob os padrões mais modernos de controle de urbanização, tinham como argumento o necessário controle sanitário. Mas inauguraram simultaneamente uma outra prática, a da diferenciação de localizações urbanas privilegiadas que, com uma complexa legislação urbanística, estabelecia normas rígidas para a construção de edifícios e uso e ocupação do solo, o que privilegiava o mercado imobiliário. O resultado foi a elitização dos espaços urbanizados e expulsão da população trabalhadora e pobre, que não tinha capacidade financeira para atender às exigências legais.

É dessa época que datam os primeiros registros de cortiços e até mesmo de ocupação dos morros com moradias populares. No entanto, os Códigos de Posturas Municipais de São Paulo (1886) e Rio de Janeiro (1889) proibiam a construção de cortiços nas áreas centrais.

A era Vargas, a partir de 1930, caracterizou-se pela construção de uma nação com um Estado forte, promotor da industrialização e da formação de um mercado de consumo interno significativo. O fez sem, entretanto, promover a reforma agrária e mantendo intacta a base fundiária do país. Com a intensificação da industrialização, foram atraídos

---

<sup>44</sup> Com a Lei de Terras, as terras poderiam ser adquiridas apenas por compra e venda.

<sup>45</sup> FERREIRA, João Whitaker. *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Artigo disponível em [http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j\\_whitaker/index.html](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/index.html), acessado em 08/07/2005.

para as cidades muitos migrantes, o que aumentou o problema da provisão de habitação para a classe trabalhadora.

O problema habitacional foi potencializado pela Lei do Inquilinato de 1942, que congelou o valor dos aluguéis, retraindo o mercado de aluguel e ampliando o de compra e venda. Para a maioria da população, cuja renda era insuficiente para a aquisição de imóveis em bairros centrais, tornou-se impossível também o aluguel, restando a possibilidade de casa própria auto-construída em loteamentos periféricos. Em relação a esses prevaleceu desde então apenas uma regulamentação voltada fundamentalmente às questões de comercialização e pagamento em longo prazo.

A mudança para um novo paradigma econômico ocorreu com a abertura ao capital internacional promovida nos anos 50 pelo presidente Juscelino Kubitschek. A partir desse momento, com a chegada das multinacionais, a industrialização brasileira sofreu uma inflexão significativa, garantindo o “milagre econômico” e uma alta concentração de renda.

Na década de 70 se consolidou em escala nacional o planejamento centralizador e tecnocrático. Relativamente às cidades, teve início a aplicação de uma legislação que regulamenta a produção de loteamentos, exigindo a instalação de infra-estrutura e espaços públicos pelo loteador. A legislação paulistana que impõe regras de qualidade aos loteamentos é de 1972 (a lei de zoneamento 7805/1972 exigia a implantação de toda a infra-estrutura urbana para aprovação de loteamentos); a legislação nacional sobre esse assunto é de 1979 - a Lei Federal 6766/79. A incorporação de controles ambientais é instituída na Região Metropolitana de São Paulo com a Lei de Proteção aos Mananciais - 898/75 e 1172/76.

Ao serem aprovadas, as duas Leis nº 6766/79 e nº 898/75 continham dispositivos admitindo a regularização, sob forma de exceção, do que já estava implantado, criando a figura do “empreendimento adaptado”. Com a interdição do registro em Cartório de propriedades em loteamentos irregulares, iniciada com a Lei 6766/79, houve uma verdadeira “corrida à regularização”, que ocorreu simultaneamente à criação das legislações de exceção acima referidas. Como as condições físicas dos loteamentos eram infinitamente inferiores ao estabelecido nas novas leis, a grande expectativa dos loteadores passa a ser comprovar que estavam implantados antes de 79 e antes de 75, se na região dos mananciais<sup>46</sup>.

A maioria dos loteamentos não foi considerada em condições de regularização apesar de os proprietários tentarem fazê-lo junto aos órgãos responsáveis. Em paralelo, a expansão dos loteamentos irregulares continuou ocorrendo, senão em áreas novas, subdividindo áreas anteriormente parceladas em lotes menores.

Em 1987, com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, foi articulada e apresentada a Emenda Popular pela Reforma Urbana. Daí resultou a inclusão na Constituição de um capítulo referente ao desenvolvimento urbano, que incorpora o princípio da função social da propriedade e da cidade, expresso nos artigos 182 e 183 do texto legal, aprovado em 1988. A Carta Magna estabeleceu as bases e a exigência do desenvolvimento de sistema de normas desde o nível nacional ao municipal, cuja

---

<sup>46</sup> MARTINS, M. L. R. R. *Relatório da pesquisa Reparação de danos e Ajustamento de Conduta em Matéria Urbanística - Caderno de Projeto*. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP, FAPESP. São Paulo, 2005.

produção está em curso. A regulamentação dos artigos 182 e 183 e da Política Urbana de um modo geral tardou, no entanto, treze anos de luta contínua, mobilização e negociação, até a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001.

O Estatuto da Cidade é uma lei federal que define as diretrizes gerais da política urbana, os instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, os instrumentos de regularização fundiária e os instrumentos de gestão democrática da cidade. Os instrumentos são ferramentas que o poder público, em especial o município, deve utilizar para implementação da política urbana e para a gestão de seu território.

### **A. Informalidade e Regularização fundiária**

Apesar da permanente elaboração e aprimoramento do aparato jurídico ao longo dos anos, a forma de produção da cidade “informal” mantém-se crescente. A configuração espacial e social das cidades brasileiras demonstra que a existência de instrumentos urbanísticos não é suficiente para deter ou inverter a lógica do acesso ao solo de modo informal sem diretrizes, aprovação ou investimento do poder público. O acesso ao solo ocorre independentemente do aparato legal existente, o que gera um enorme descompasso entre modelo estabelecido em lei e a realidade. Devido principalmente à condição econômica da população, os parâmetros de qualidade urbana e ambiental são pouco viáveis de serem atingidos e a cidade se consolida com baixa qualidade. Por outro lado, as políticas habitacionais não são formuladas e implementadas em quantidade suficiente para reverter esse processo.

A partir dos anos 80, para intervir em assentamentos consolidados precários, governos municipais começaram a buscar soluções para viabilizar, desde a regularidade da documentação e da propriedade (no que a prefeitura de São Paulo foi uma das pioneiras, com a criação da Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos – SERLA – que iniciou atividades no final dos anos 70) à urbanização e regularização fundiária como, por exemplo, nos municípios de Recife e Diadema. A partir da experiência prática dessas cidades, e dos novos direitos estabelecidos pela Constituição, abriu-se um grande debate sobre o entendimento do que significa regularizar: enquadrar os assentamentos aos parâmetros e normas existentes; adaptá-los mantendo os objetivos da lei sem, no entanto, seguí-la à risca ou ainda criar padrões específicos e novos, diminuindo o grau de exigência.

A regularização dos assentamentos existentes tornou-se tão fundamental para as cidades que no Estatuto da Cidade é assumida como uma das diretrizes da política urbana. No sentido de orientar soluções em grande escala, dentre os instrumentos que podem ser utilizados, está a usucapião urbana, definida na Constituição Federal pelo artigo 183<sup>47</sup>, que o Estatuto regulamentou; e a concessão de uso especial para fins de moradia<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> A usucapião urbana reconhece o direito ao domínio a quem possuir como sua área ou edificação urbana de até 250 metros quadrados, por 5 anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para a sua moradia ou de sua família desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Pode ser individual ou coletiva, nas casas em que seja possível identificar limites individuais.

<sup>48</sup> Refere-se às áreas públicas que por sua natureza não podem ser usucapidas. Seguem condições e procedimentos semelhantes à usucapião. Medida Provisória 2.220/2001, Concessão de Uso Especial. Cabe ressaltar que a aplicação dos dois instrumentos ainda é incipiente assim como sua aceitação perante juizes de direito até o momento.

Outro instrumento do Estatuto voltado para a regularização são as ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, que tem como objetivos principais: regular o conjunto de terras urbanas, aumentar a oferta de terra para mercados de baixa renda, permitir o acesso ao solo de parcelas marginalizadas da cidade, permitir a introdução de serviços de infra-estrutura urbanos. A delimitação das ZEIS permite que, a partir do seu plano de urbanização, áreas ocupadas pela população de baixa renda sejam regularizadas com parâmetros de uso e ocupação do solo flexibilizados, voltados a realidade da ocupação consolidada.

Contudo, apesar dos esforços e de seus efeitos, estes instrumentos, não têm sido suficientes para promover a regularização dos assentamentos populares, uma vez que poucos resultados foram alcançados com processo de regularização fundiária. O que se conseguiu foi ampliar, mesmo que temporariamente, o acesso a terra a preços mais acessíveis para a população de baixa renda<sup>49</sup>.

## 1.5. EIXO URBANÍSTICO-AMBIENTAL

Diante da ação insuficiente das políticas habitacionais frente ao tamanho do déficit habitacional, somada à desigualdade social conseqüente dos modelos econômicos excludentes vigentes no país ao longo dos anos, o que ocorreu nas grandes cidades foi um estímulo à ampliação de ocupações informais e irregulares precárias nas periferias, que se opõem aos centros que concentram poder financeiro e infra-estrutura. Essas ocupações ocorrem em áreas ambientalmente frágeis, impróprias à edificação. Já não se tratam de situações pontuais e isoladas, mas de áreas que apresentam problemas urbanos e ambientais em uma escala metropolitana, desafiando diariamente a atuação e a busca de soluções por parte do poder público e da sociedade.

O problema da moradia para os pobres e os primeiros indícios de segregação sócio-espacial começam a se configurar desde o final do século XIX, mas é a partir da década de 1940, em meio a uma conjuntura dinâmica de intensa urbanização, crescimento econômico, mobilização popular, transformações políticas e redesenho urbano, que a crise habitacional se tornou mais expressiva. Como conseqüência, e com o consentimento do Estado, se consolidaram como solução as alternativas habitacionais precárias e ilegais.

A situação de crise habitacional foi agravada por mais um fator - a especulação imobiliária - que orientou os investimentos para edifícios novos, do tipo arranha-céus, ou em terrenos, destinados a investidores ou setores de renda alta na área central de São Paulo, gerando uma queda no mercado de locações. Nesse período a cidade passava por um processo de renovação urbana e modernização, cujo Plano de Avenidas do prefeito Prestes Maia é símbolo.

Contraditoriamente, esse aquecimento do mercado imobiliário desviava capitais necessários para financiar a montagem do parque industrial e da infra-estrutura para o desenvolvimento. Para combater a situação, no final da guerra, o governo brasileiro impôs restrições ao crédito imobiliário revelando, mais uma vez, que havia intenção de desestimular a construção.

---

<sup>49</sup> DENALDI, R. e SPERTINI, S. *As possibilidades efetivas de regularização fundiária em favela*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional "Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social", realizado em Campinas, entre 7 e 9 de dezembro de 2000. Campinas, 2000 (mimeo).

A valorização, embelezamento e elitização da área central tiveram como resultado o surgimento das favelas em São Paulo, entre 1942 e 1945. As favelas eram uma forma de resistência dos inquilinos em deixar as áreas mais centrais ou até de eliminar o custo da moradia no orçamento familiar. Assim, na conjuntura de mobilização e descontentamento popular, começaram a ocorrer ocupações, organizadas ou espontâneas, de terrenos ociosos, promovidas por despejados que não tinham para onde ir<sup>50</sup>. A favela trazia à tona a crise habitacional, pois não estava escondida ou distante do convívio urbano. O crescimento das favelas permaneceu restrito até 70.

A produção de habitação por parte do Estado se tornou expressiva com a criação do BNH - Banco Nacional de Habitação e do SFH, em 1964, durante a ditadura militar. Um exemplo desse tipo de política de produção da habitação em massa é Cidade Tiradentes. Esse distrito de São Paulo concentra mais de 40 mil unidades habitacionais. Elas foram produzidas quase integralmente na década de 1980 pela Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB - e por grandes empreiteiras, aproveitando-se do último financiamento importante do Banco Nacional de Habitação – BNH - antes de seu fechamento. Cidade Tiradentes foi planejada como um grande conjunto periférico e monofuncional, do tipo “bairro-dormitório”, para deslocamento de populações atingidas por obras públicas, tal como ocorreu com a Cidade de Deus, no Rio de Janeiro. O Estado foi ali o grande protagonista da produção do espaço, ao contrário da grande maioria dos distritos periféricos de São Paulo<sup>51</sup>.

Apesar da quantidade de unidades produzidas pelo BNH terem sido maiores do que as do período anterior (IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensões e FCP - Fundação da Casa Popular), houve um retrocesso quanto à pesquisa de novas tipologias habitacionais e do próprio espaço urbano. Os conjuntos habitacionais eram produzidos em grande escala, na periferia, com pouca variação de tipologias e sem a previsão de espaços de lazer e serviços complementares à moradia, formando “bairros-dormitórios” monofuncionais.

**\_ inserir foto\_Conjunto Santa Etelvina - Cidade Tiradentes.**

Após o término do BNH, e com a transferência da gestão do FGTS pela Caixa Econômica Federal, não apareceu no país nenhum novo projeto consistente e duradouro de política habitacional. Nas décadas de 80 e 90, em função da ascendente demanda por habitação, o poder público procurou montar programas estratégicos de curto prazo.

No município de São Paulo, a COHAB desenvolveu tipologias padrão, assim como no nível estadual o fez a CDHU. As unidades habitacionais passaram a ser produzidas com área reduzida, chegando em alguns casos a 32 m<sup>2</sup>, o que é inadequado se considerar o tamanho médio da família brasileira com 4 pessoas. A tipologia de edifícios padrão, além de gerarem um desenho urbano monótono e sem referências espaciais típicas dos diferentes locais da cidade, ao serem projetados para terrenos planos, precisam ser adaptados a topografias acidentadas gerando espaços de baixa qualidade e aumento do custo da unidade devido aos grandes movimentos de terra.

---

<sup>50</sup> BONDUKI, Nabil G. *Origens da Habitação Social no Brasil*, São Paulo: FAPESP/Estação Liberdade, 1998, p. 263.

<sup>51</sup> USINA. *Plano de Ação habitacional e urbana: Cidade Tiradentes*. São Paulo: Relatório de trabalho. 2003, p.10.

No final da década de 80, os programas municipais voltaram-se para a urbanização de favelas. Os programas de curto prazo passaram e se diversificar quanto ao tipo de atendimento e formas de provisão. O Programa de Mutirões Autogeridos, por exemplo, tinha como um dos objetivos que os projetos fossem realizados com a participação dos futuros moradores (mutirantes) e buscassem aliar a pesquisa de redução de preço da construção com a utilização de sistemas construtivos adequados a esse sistema de produção de moradias. Esse programa gerou uma diversidade de soluções tipológicas e urbanísticas, pois cada projeto era desenvolvido por diferentes escritórios de arquitetura e Assessorias Técnicas, o que os diferencia dos conjuntos padrão.

**\_inserir foto\_Programa de Mutirão com Auto gestão (1989-1992)**

Nos anos 90, outro programa municipal buscou se diferenciar das soluções tradicionais de urbanização de favelas. A proposta principal do Programa Cingapura era desadensar a favela, relocando a população para edifícios seriam construídos no próprio local. Apesar de conter uma inovação ao buscar manter a população no local de origem da favela, onde vínculos de trabalho e sociais estão previamente estabelecidos, o programa não investiu em projetos específicos e aplicou uma nova tipologia padrão. Do ponto de vista de desenho urbano, não houve mudanças dos conjuntos tradicionais e, em muitos locais, a quantidade de unidades novas não supriu a demanda e a favela foi mantida.

**\_inserir foto \_Programa Cingapura (1993-2000)**

Nos últimos anos a gama de programas habitacionais se ampliou no sentido de suprir diferentes tipos de demanda e situações. Os programas de recuperação de edifícios nas áreas centrais para a habitação de população de baixa renda, com locação social; bem como programas específicos para a população que vive em cortiços nas áreas centrais passaram a ser implementados.

Apesar dos avanços e da diversificação do atendimento às demandas habitacionais ao longo do tempo, os dados mais recentes sobre as dinâmicas urbanas expressam que o modelo de produção do espaço baseado nas ocupações irregulares ainda predominam como solução habitacional na Região Metropolitana de São Paulo e no Brasil. Enquanto o crescimento urbano ocorre com a força do mercado imobiliário, que investe em espaços providos de infra-estrutura e constrói edifícios para parcela reduzida do território e da população, a população de baixa renda busca locais baratos, de baixa qualidade e distante dos centros, e acabam por assentar-se em áreas públicas, de risco, impróprias à habitação e com restrições ambientais.

O município de São Paulo, entre 1996 a 2000, apresenta a taxa de crescimento populacional negativa no centro enquanto as maiores taxas referem-se a áreas periféricas, o que demonstra a continuidade do processo de periferização - destaca-se a área entre as represas Guarapiranga e Billings como as mais populosas. Segundo Martins<sup>52</sup>, foi fora dos núcleos centrais, mas dentro das regiões metropolitanas que ocorreu o maior crescimento de população, com a conseqüente intensificação dos processos de suburbanização e periurbanização precária, ao lado da implantação segregada dos mais diversos tipos de condomínios e loteamentos fechados, que abrigam populações de renda mais alta.

---

<sup>52</sup> Cf. MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *São Paulo – além do Plano Diretor*. São Paulo: Estudos Avançados, 47. 2003, p.167-186.

Na escala das informações gerais da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP, outros dados territorializados evidenciam essas diferenciações espaciais e dinâmicas urbanas, como a renda familiar mensal e taxa de emprego.

Quanto à renda familiar média mensal segundo zonas homogêneas, os locais com maiores taxas de crescimento populacional, na periferia, é onde estão as menores rendas mensais. Destacam-se as bordas da mancha urbana, do lado leste e oeste da Região Metropolitana e a região entre as represas Billings e Guarapiranga. As maiores taxas de emprego também se concentram no centro da mancha urbana, no município de São Paulo, e ao redor dos principais eixos viários - as marginais Tietê e Pinheiros enquanto as menores taxas estão também na área entre as represas e ao leste da RMSP.

### **Inserir Mapa de renda**

As áreas periféricas ao sul e ao norte da RMSP, que apresentam dados críticos quanto a baixa qualidade urbana, sofrem o agravante de estarem sob as restrições da Lei Estadual de Proteção aos Mananciais que, nas áreas mais próximas à represa, não permite que seja instalada infra-estrutura urbana - sistema de tratamento de esgoto, abastecimento de água e energia elétrica. Nesse sentido, para as áreas consolidadas, está em curso o debate de como resolver essa questão com a formulação de novos parâmetros para a implantação de infra-estrutura em áreas passíveis de regularização, nas Leis Específicas de Bacias.

Dentre os elementos desse debate está a experiência desenvolvida a partir de 1989, representada pelo Programa Guarapiranga. Esse programa estabeleceu uma parceria entre a Prefeitura, o Governo do Estado, suas respectivas empresas prestadoras de serviços públicos (a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, Eletropaulo) e a Prefeitura do Município São Paulo, tendo como financiamento um empréstimo do Banco Mundial - BIRD. O contrato com o BIRD foi assinado em 1992, mas a operacionalização do Programa teve início somente a partir de 1994. Alguns anos mais tarde a Lei 9866/96 aprovou o Plano Emergencial, que procedeu a um licenciamento de exceção que propiciou a instalação de redes de água e de esgoto em áreas em que se fazia evidente o risco à saúde da população.

A expectativa da sociedade é que estas novas legislações incorporem os loteamentos populares à cidade, permitindo a regularização e permitindo a implantação de infra-estrutura de modo a melhorar a qualidade de água e a qualidade urbana e ambiental de quem já mora. É necessário formular uma política urbana ampla, que incorpore aos problemas da moradia as questões ambientais.

## **1.6. EIXO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL**

### **A. Organização Social no Contexto Brasileiro**

O processo de organização social constitui um dos aspectos relevantes das transformações nas políticas públicas urbanas no Brasil. No âmbito nacional, assim como nos demais países da América Latina, a estrutura social está assentada na desigualdade



econômica, na miséria e na fome; sendo marcada por um autoritarismo social, conforme designa Dagnino<sup>53</sup>.

A perspectiva de construção de uma democracia efetiva pressupõe a superação dessas características, o que em grande medida tem sido o desafio assumido por diferentes perfis de movimentos sociais, organizações e partidos políticos no conjunto da sociedade civil brasileira.

A sociedade civil tem acompanhado a trajetória das lutas políticas e sociais no Brasil desde o processo de modernização iniciado na Revolução de 1930 e no Pacto Populista, que vigorou no país de 1946 a 1964, e que incorporava de forma centralizadora e tutelar, os setores e organizações populares na dinâmica das políticas estatais.

O regime militar instalado a partir de 1964 conteve qualquer organização ou manifestação social. Na década de 70, ainda sob o governo militar, houve uma retomada da organização social, sob novas formas, que ocorreu como reação ao agravamento das situações de habitação, saneamento, segurança da posse da terra e transportes nas grandes cidades, mas principalmente pelo contexto de fechamento dos canais de representação política pela ditadura militar. Setores sociais como a Igreja Católica, grupos de esquerda e da estrutura sindical, passavam por redefinições e forneciam novas matrizes que sustentariam a participação política autônoma frente ao Estado<sup>54</sup>.

Durante o período da redemocratização do país e no processo de formulação da nova Constituição Federal de 1988, ficou evidente que a mobilização social potencializou a instituição de novos padrões de comportamento social (igualdade de gênero, respeito à natureza, etc.), e construiu um novo padrão de cidadania, no sentido do “direito a ter direitos”<sup>55</sup>, que na década de 90, passaram a apresentar um caráter de lutas cívicas, pela cidadania, e pluriclassistas, com apoio das camadas médias da população. Nisso diferiu-se das lutas dos anos 80, que tinham forte referência político-partidária, sindical ou religiosa<sup>56</sup>.

Cabe considerar que a especificidade do acesso ao direito à moradia no Brasil - sendo a unidade habitacional um bem cujo valor unitário costuma ser significativo - faz com que a identificação da moradia como um direito dentro das políticas públicas e mesmo para o conjunto da sociedade ainda seja parcial, embora seja garantido pela Constituição de como um direito social (Emenda Constitucional nº 26/2000).

As mudanças globais no capitalismo, nos anos 80 e 90, com o surgimento do neoliberalismo e a reestruturação produtiva, impactaram diretamente as cidades, as políticas urbanas e a capacidade de atendimento de demandas sociais. Por outro lado, a constatação das limitações quanto à forma de atuação dos movimentos sociais consolidados desde a década de 80 trouxeram reflexões importantes que estimularam

---

<sup>53</sup> Cf. DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo. Brasiliense. 1994.

<sup>54</sup> Cf. DAGNINO, Evelina et al (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática). *Sociedade civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira*. IFCH-Unicamp, Idéias, Campinas 5(2)6(1), 1998, p.17.

<sup>55</sup> Para Dagnino (1994, p.108) a concepção de “direito a ter direitos” “não se limita, portanto, a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou a implementação efetiva de direitos abstratos e formais, e inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta”.

<sup>56</sup> Cf. MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *São Paulo. Movimentos Populares Urbanos e o Direito à Cidade*. São Paulo, Editora Fase, 1997.

mudanças no seu modo de organização<sup>57</sup>. Ocorreu um grande movimento de institucionalização e mudanças nas formas de atuação que passou a ter como perspectiva uma participação que busca interferir, interagir e influenciar na construção da ordem pública.

Na década de 90, a participação da sociedade ampliou-se para a atuação na esfera pública como: a participação direta nos governos municipais como os Orçamentos Participativos; os conselhos de políticas públicas estabelecidas constitucionalmente e outros tipos de conselhos locais, comitês, e em fóruns próprios da sociedade civil, que articulam lutas e o controle social das políticas públicas. Nesse último aspecto, vale um destaque para os espaços de articulação na área da moradia e da reforma urbana, em que se constituíram diversos movimentos e organizações de âmbito nacional, que tem hoje assento no Conselho das Cidades.

## **B. A Organização Social na Cidade de São Paulo**

As primeiras organizações específicas de luta pela moradia na cidade de São Paulo surgiram na década de 1970, tendo majoritariamente a Igreja como base institucional através das Comunidades Eclesiais de Base. Tinham como foco a atuação em favelas e resultaram na constituição de representações diferenciadas: o Movimento Unificado de Moradores de Favelas, Cortiços e o Promorar; o Movimento da Federação dos Favelados de São Paulo; o Conselho Metropolitano das Favelas de São Paulo; e o Movimento de Defesa do Favelado<sup>58</sup>.

A partir desse período, a luta pela posse da terra urbana passou a ganhar novas dimensões, tendo em vista o crescimento das favelas e sua conseqüente organização. Os moradores deixaram de apenas resistir às desocupações e passaram a atuar reivindicatoriamente pelo acesso aos serviços de abastecimento de água e luz, gerando assim a urbanização da favela e sua consolidação e o acesso ao direito real de uso. Em paralelo houve a luta pela compra subsidiada de terrenos, nos quais os moradores se organizariam para auto-construir as moradias.

Nos anos 80 ocorreu uma outra forma de mobilização pelo acesso a terra: as ocupações coletivas de grandes áreas públicas desocupadas. Estas ações ocasionaram impactos políticos importantes e forçaram a abertura de canais de negociações com o Estado. Disso resultou um novo tipo de luta popular pela moradia, cujo exemplo são as Cooperativas e Movimentos de Mutirões de Ajuda Mútua.

A articulação democrática pela recuperação do poder da sociedade civil e dos direitos dos cidadãos propiciou a abertura necessária à reorganização e diversificação dos movimentos no seio da sociedade civil como as associações de bairros e diversos movimentos urbanos não institucionalizados em confronto com as políticas públicas e as agências governamentais. Ao mesmo tempo, a conquista da direção de entidades sindicais pelas oposições de “esquerda” imprimia ao movimento classista uma orientação contrária à institucionalidade estatal-corporativa que o conformava, levando à reorganização do movimento sindical e à constituição da Central Única dos Trabalhadores

---

<sup>57</sup> Cf. TEIXEIRA, Elenaldo Celso. “Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?” In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. (Publicações Pólis, 37).

<sup>58</sup> GOHN, Maria da Glória. *Lutas pela Moradia Popular em São Paulo*. Tese de livre docência apresentada à FAU-USP. São Paulo, 1987.

- CUT e da Confederação Nacional das Classes Trabalhadoras - CONCLAT (hoje Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT). Assistia-se à eclosão dos movimentos sociais urbanos e do novo sindicalismo<sup>59</sup>.

No início dos anos 90, quando a cidade apresentava da ordem de 40% de sua população morando ilegalmente, o governo municipal procurou ampliar as dimensões da política habitacional. Para isso, contou com experiências informais e pioneiras de movimentos organizados, técnicos, professores universitários e militantes comprometidos com as lutas históricas dos movimentos e com a Reforma Urbana.

Foram priorizadas as ações de urbanização de favelas, atendimentos emergenciais, construção de unidades por empreiteiras e em especial para construção de habitação através de autogestão ou co-gestão (mutirões). O programa de mutirão auto-gerido passou a ser considerado o marco da política desse período, construída por meio da interlocução com os movimentos organizados<sup>60</sup>.

Em 1994 o prefeito Paulo Maluf extinguiu o FUNAPS, cortou os canais de diálogo com os movimentos de moradia e criou o Fundo Municipal de Habitação cuja gestão era centralizada e não possibilitava a co-gestão dos recursos entre associações de moradores e prefeitura. Apesar da participação restringida, esses movimentos buscaram novas formas de articulação e de ação.

O período também foi marcado pela reivindicação dos movimentos de moradia frente aos governos estaduais e federal e na luta pela criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, com Conselho Gestor em que houvesse participação da sociedade.

A partir de 1997, em reação ao processo de periferização, os movimentos passaram a ocupar edifícios ociosos do centro da cidade de São Paulo, dando visibilidade a sua luta pelo direito de morar perto dos locais com maior oferta de emprego e providos de serviços e de infra-estrutura urbana. Desde então, a área central de São Paulo tem representado um espaço de aglutinação de uma pluralidade de movimentos sociais em torno de questões diversas, mas inter-relacionadas. Movimentos ligados à questão do direito à moradia, à população moradora de rua, à questão de gênero e etnia, aos catadores e trabalhadores informais compõem esse grupo.

A realização da I Conferência de Habitação do Município de São Paulo em 2001, que indicou uma comissão provisória até a aprovação do novo projeto de lei do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação, que se efetivou em setembro de 2002, é um marco na criação de uma nova institucionalidade de gestão e de controle social na cidade de São Paulo. O formato atual do conselho tem composição tripartite e é deliberativo, fiscalizador e consultivo.

No entanto, é importante destacar que o reconhecimento formal de direitos sociais pelo Estado não é o limite da luta pela cidadania por grupos marginalizados e organizados. A luta pela ampliação dos direitos sociais e, portanto, da cidadania é um processo construído socialmente, sendo que as políticas públicas devem ser resultado dos diferentes interesses em questão, prevalecendo os da maioria.

---

<sup>59</sup> *Idem, ibidem*, p.8.

<sup>60</sup> AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação na cidade de São Paulo*. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4).

## 1.7. Referências Bibliográficas

AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação na cidade de São Paulo*. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, n. 4).

BOLAFFI, Gabriel. *Os Mitos sobre o Problema da Habitação*. In: Espaço e Debates, n.17. São Paulo, 1986. e MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo - desigualdade, ilegalidade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

BONDUKI, Nabil G. *Origens da Habitação Social no Brasil*, São Paulo: FAPESP/Estação Liberdade, 1998.

CARDOSO, Adauto Lúcio, “*Balço da Política Municipal de Habitação. 2001-2003*”, São Paulo: Instituto Polis, PUC-SP, 2004, (Observatório dos Direitos dos Cidadãos: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21), p. 48.

COELHO, Will Robson. *O déficit das moradias: instrumento para a avaliação e aplicação de programas habitacionais*. São Carlos, 2002 (Dissertação de mestrado apresentada à EESC-USP).

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo. Brasiliense. 1994.

DAGNINO, Evelina *et al* (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática). *Sociedade civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira*. IFCH-Unicamp, Idéias, Campinas 5(2)6(1), 1998.

DENALDI, R. e SPERTINI, S. *As possibilidades efetivas de regularização fundiária em favela*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional “Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social”, realizado em Campinas, entre 7 e 9 de dezembro de 2000. Campinas, 2000 (mimeo).

FERREIRA, João Whitaker. *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Artigo disponível em [http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j\\_whitaker/index.html](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/index.html), acessado em 08/07/2005.

GOHN, Maria da Glória. *Lutas pela Moradia Popular em São Paulo*. Tese de livre docência apresentada à FAU-USP. São Paulo, 1987.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil. Municípios Selecionados e microrregiões geográficas*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2ª edição, 2005.

MARTINS, M. L. R. R. *Relatório da pesquisa Reparação de danos e Ajustamento de Conduta em Matéria Urbanística - Caderno de Projeto*. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP, FAPESP. São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. *São Paulo – além do Plano Diretor*. São Paulo: Estudos Avançados, 47. 2003, p.167-186.

\_\_\_\_\_. *São Paulo. Movimentos Populares Urbanos e o Direito à Cidade*. São Paulo, Editora Fase, 1997.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos MCidades: desenvolvimento urbano. Política nacional de desenvolvimento urbano*. Caderno nº 1. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Cadernos Mcidades: Política Nacional de Habitação*. Caderno nº 4. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004b.

PASTERNAK, Suzana e BALTRUSIS, Nelson. *Um olhar sobre habitação no Brasil*. Disponível em <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/redehabitac/rmsp.htm#txt>, acessado em 30/06/2005).

PASTERNAK, S. e BÓGUS, L.. *Continuidades e descontinuidades na cidade dos anéis*. In: Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR. Salvador: 2005.

PAZ, R. *Informe Final do Projeto Pobreza urbana: estratégia orientada para a ação dos governos e instituições municipais da América Latina e Caribe*. In: Observatório da Habitação da Cidade de São Paulo: caracterização, processos e situações críticas de encaminhamento, São Paulo: CEPAL/PMSP, 2004.

PUCSP, INPE, PÓLIS. Mapa da exclusão-inclusão social de São Paulo 2000. São Paulo, 2002.

ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*, São Paulo: Instituto Polis, PUC-SP, 2003, (Observatório dos Direitos dos Cidadãos: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15).

USINA CENTRO DE TRABALHOS PARA O AMBIENTE HABITADO. *Plano de Ação habitacional e urbana: Cidade Tiradentes*. São Paulo: Relatório de trabalho. 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?*. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. (Publicações Pólis, n.37).

#### **Fontes de dados:**

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo 2000.

Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades, Déficit Habitacional 2005.

#### **Sites consultados:**

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano: <http://www.cdhu.sp.gov.br/http/instituicao/historia/tehistoria.asp>.

Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos FAUUSP: [www.fau.usp.br/labhab](http://www.fau.usp.br/labhab)

Ministério das Cidades: <http://www.cidades.gov.br>

Matéria intitulada "Governo Federal elabora Política Nacional de Desenvolvimento Urbano", divulgada em <http://www.cidades.gov.br> acessado em 22/07/05

Documento Déficit Habitacional 2005: <http://www.cidades.gov.br> acessado em 20/07/05

Prefeitura de São Paulo: [www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br).

## ROSÁRIO<sup>61</sup>

### 2.1. PAINEL 1

#### GRANDEZA E EXPRESSÃO DA PROBLEMÁTICA DO ACESSO AO SOLO E À HABITAÇÃO SOCIAL

A Área Metropolitana de Rosário, segundo definição estabelecida para este estudo<sup>62</sup>, conta com 1.204.863 habitantes<sup>63</sup>, o que representa 40% da população total da província de Santa Fé, onde esta se situa. Embora não exista uma delimitação jurídica preestabelecida, considera-se como área metropolitana de Rosário, devido às dinâmicas da população, emprego e interação existentes, um conjunto de 17 municípios que se localizam nos Departamentos de Rosário e San Lorenzo. A cidade de Rosário tem como estrutura institucional a **Municipalidad de Rosário**. Com 909.397 habitantes, é o núcleo central da área metropolitana, concentrando serviços especializados, empregos, educação superior e atendimento em saúde pública. Além disso, conta com infraestrutura de transporte ferroviário (de carga), aéreo, portuário e um sistema viário de escala territorial que a conecta com facilidade ao resto do país.

A Municipalidade de Rosário caracteriza como déficit habitacional, o conjunto de unidades que está abaixo de determinado padrão, ou seja, que apresentam condições precárias de moradia (deficiência de condições), o que abrange os seguintes aspectos: falta de regularização na propriedade da moradia, carência do serviço de água ou saneamento; adensamento excessivo<sup>64</sup> por unidade habitacional, adensamento excessivo por dormitório e precariedade da moradia.

Segundo dados do Censo de População e Moradia de 1991, a metade dos domicílios do município de Rosário estava afetada por algum tipo de precariedade habitacional, o que não impede que parte desses domicílios acumulem mais de um aspecto. Em valores absolutos, as moradias com pelo menos um tipo de precariedade totalizavam 138.880 moradias.

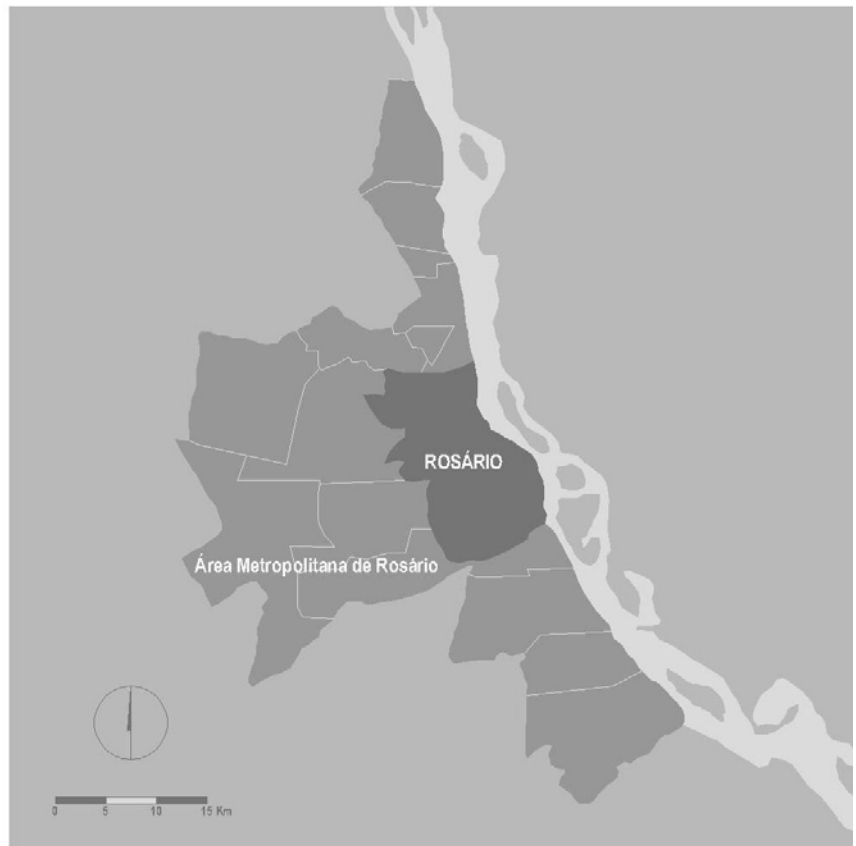
---

<sup>61</sup> A presente síntese foi elaborada com base no Diagnóstico Local da Municipalidad de Rosário elaborado por: Arq. Rosanna Fernandez Rudi (Coordenação), Arq. Gustavo Crosetto, Arq. Guillermo Moreira, Sr. Gustavo Ramos, Arq. Adriana Salomón, Lic. em Estatística Patricia Cosolito, Lic. em Estatística Emilia Erb, Dra. Susana Igarzábal, Arq. Cristina Tamburrini. Foi também consultado o Pré-Diagnóstico da Cidade de Rosário.

<sup>62</sup> Para efeito do Diagnóstico Local realizado pela cidade de Rosário foram considerados os distritos de Alvear, Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, General Lagos, Granadero Baigorria, Ibalucea, Perez, Pueblo Esther, Puerto General San Martín, Roldán, Rosário, San Lorenzo, Soldini, Villa Gobernador Gálvez, baseado no conceito de “Extensão Metropolitana” adotada por Caballero et all. (1993), agregando-se apenas a localidade de Zavalla. Entretanto, existem diferentes estudos e propostas de delimitação da área ou região metropolitana de Rosário, cujo alcance territorial depende do critério adotado. Um dos mais importantes é o adotado pelo Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC que considera como “Aglomerado Gran Rosário” formado por 11 distritos para efeitos de informes estatísticos (Puerto General San Martín, San Lorenzo, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Granadero Baigorria, Rosário, Villa Gobernador Gálvez, Funes, Roldán, Soldini y Pérez).

<sup>63</sup> Segundo o CENSO 2001 INDEC.

<sup>64</sup> No original: *hacinamiento*. Refere-se ao adensamento excessivo, ou “congestionamento” habitacional e pode ser medido tanto por unidade habitacional como por cômodo. O Diagnóstico de Rosário também apresenta dados de *hacinamiento por vivienda*, que não necessariamente equivale a coabitação residencial, que é a referência usada no Brasil. *Hacinamiento* refere-se a um número de pessoas, desconsiderando a possibilidade de existir mais de uma família convivente.



Dentre esse conjunto, quase 60% refere-se às famílias que têm a propriedade da sua moradia regularizada; 11% entre os inquilinos; 21% entre aqueles que não têm a propriedade da moradia regularizada; enquanto a situação dos 8% restantes é desconhecida ou ignorada.

Os dados mais relevantes especificamente sobre a cidade de Rosário mostravam que em 1991:

- 1 Mais de 80% das moradias com deficiência de condições careciam de serviço de coleta de esgotos (112.862 moradias);
- 2 Destas 112.862 moradias, 70 mil tinham como único déficit a falta de conexão à rede de esgotos. As outras 42.862 moradias sofriam, além disso, da falta de conexão à rede pública de água e adensamento excessivo;
- 3 Ao considerar só os domicílios que possuíam ambos os serviços (abastecimento de água e conexão à rede de esgoto), observa-se que a grande maioria estava afetada só por adensamento excessivo (88%);
- 4 A precariedade representava 13,5% do total de habitações com deficiência de condições de Rosário;
- 5 O adensamento excessivo - por moradia e em maior medida, por quarto - era o outro grande problema habitacional de Rosário, afetando um terço das habitações com deficiência de condições (42.000 moradias).

Apesar dos dados permitirem identificar separadamente a precariedade construtiva e o adensamento excessivo, sabe-se que ambos os fenômenos estão relacionados, ou seja, quanto mais precária a moradia, maiores as probabilidades de que ela padeça também de adensamento excessivo.

Para o conjunto de municipalidades que compõem a Área Metropolitana de Rosário, a comparação dos dados obtidos no Censo 1991 e 2001 apresentam resultados importantes:

- 1 Os domicílios com Necessidades Básicas Insatisfeitas - NBI<sup>65</sup> - na AMR se reduziram tanto em termos relativos como absolutos. Em 1991 chegava a 13,8% o percentual de domicílios que tinham suas necessidades básicas insatisfeitas, enquanto 10 anos depois, esse percentual era de 11,8%. Como a população cresceu a um taxa muito baixa, em 2001 se registravam aproximadamente 4.400 domicílios e 19.000 pessoas a menos que em 1991;
- 2 Nos dados de adensamento excessivo, nota-se uma importante redução de 30% no adensamento crítico em moradias (mais de três pessoas por dormitório) e de 18% no adensamento moderado (entre duas e três pessoas). Em conjunto, isto significa que em 2001 foram registrados 59.000 domicílios congestionados a menos do que uma década antes;
- 3 O déficit de coleta de esgoto teve uma redução significativa, de 22%, correspondendo à diminuição de 33.000 moradias por ele afetadas;
- 4 A população em domicílios com serviço de água com conexão domiciliar cresceu 10% no período entre os Censos, o que permitiu incorporar 100.000 pessoas ao serviço;
- 5 Os domicílios em casas “tipo B”<sup>66</sup> tiveram um incremento de 30%, enquanto em valores absolutos aumentaram de 20.400 para 27.200. Em 2001 representavam 8,64% do total de domicílios. Outras situações de deficiência, por outro lado, mostraram um decréscimo superior a 30%, como os *ranchos*<sup>67</sup> e *casillas*<sup>68</sup> e as *piezas*<sup>69</sup> em inquilinato, ou as *piezas* em hotel ou pensão.

---

<sup>65</sup> Em 1994 foi elaborado na Argentina o primeiro mapa da pobreza utilizando-se o Censo Populacional e o método de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) o qual consiste em estabelecer se existem manifestações materiais que evidenciem a falta de acesso a certos tipos de serviços: moradia, água potável, eletricidade, educação e saúde, entre outros, definindo níveis mínimos que indiquem uma valoração objetiva dos distintos graus de satisfação de necessidades consideradas básicas.

<sup>66</sup> Segundo INDEC (2001), as casas “tipo B” se referem a todas as casas que cumpram pelo menos uma das seguintes condições: tem piso de terra ou tijolo solto ou outro material que não seja cerâmica, ladrilho, mosaico, madeira, carpete, plástico, cimento ou tijolo fixo ou não tem provisão de água encanada dentro da moradia ou não dispõem de vaso sanitário com sistema de descarga.

<sup>67</sup> Segundo definição do INDEC (2001) *Ranchos* são domicílios com saída direta para o exterior (seus habitantes não passam por passagens ou corredores de uso comum) construídos originalmente para que neles habitem pessoas. Geralmente tem paredes de adobe, piso de terra e teto de chapa ou palha. São considerados típicos de áreas rurais.

<sup>68</sup> Segundo INDEC (2001) *Casillas* correspondem a habitações com saída direta para o exterior, construídas originalmente para que habitem pessoas. Normalmente fabricadas com materiais de baixa qualidade ou de materiais reutilizados, sendo caracteristicamente urbanas.

<sup>69</sup> De acordo com INDEC (2001), *Piezas en hotel o pensión* são cômodos em um hotel ou pensão, sendo este um edifício ou estrutura que tenha sido construído ou remodelado deliberadamente para conter vários cômodos que têm saída para um ou mais espaços de uso comum com a finalidade de alojar de forma permanente pessoas na qualidade de hóspedes ou pensionistas. Têm um regime especial caracterizado pelo a) pagamento diário, semanal, quinzenal e/ou mensal do aluguel do alojamento e b) enquadramento abaixo da legislação estabelecida para este tipo de comércio. Cada cômodo ocupado na noite de referência do censo 2001 foi considerada como um domicílio.



Da comparação entre os dados apurados em 1991 e 2001, pode-se concluir que as condições gerais de déficit apresentam uma ligeira melhora em relação a 1991, com exceção do crescimento das casas do “tipo B” que estariam possivelmente relocando os casos onde houve a redução de *ranchos* e *casillas*.

De uma forma geral, a incidência relativa de cada situação de deficiência ainda para a área metropolitana de Rosário, segundo os dados de 2001, era a seguinte:

**Tabela 09 – Distribuição porcentual dos domicílios por situação de deficiência devida à precariedade e ao adensamento excessivo, segundo localidade, ano 2001 – Área Metropolitana de Rosário**

LOCALIDADE	TOTAL DE DOMICÍLIOS (1)	SITUAÇÃO DE DEFICIÊNCIA DA HABITAÇÃO EM PORCENTAGEM SOBRE O TOTAL DE DOMICÍLIOS				TOTAL DE DOMICÍLIOS NÃO DEFICIENTES
		DOMICÍLIOS NÃO PRECÁRIOS COM ADENSAMENTO EXCESSIVO (2)	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS SEM ADENSAMENTO EXCESSIVO (3)	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS COM ADENSAMENTO EXCESSIVO (4)	TOTAL DE DOMICÍLIOS COM DEFICIÊNCIA	
ALVEAR	944	9,64	17,58	11,97	39,19	60,81
ARROYO SECO	5.841	7,41	5,46	6,39	19,26	80,74
CAPITAN BERMUDEZ	7.738	8,26	9,78	8,31	26,35	73,65
FRAY LUIS BELTRAN	3.855	8,25	10,48	11,08	29,81	70,19
FUNES	4.278	9,65	6,97	5,26	21,88	78,12
GENERAL LAGOS	873	6,30	11,68	12,94	30,93	69,07
GRANADERO BAIGORRIA	8.542	11,88	12,61	11,20	35,69	64,31
IBARLUCEA	704	9,09	14,91	14,06	38,07	61,93
PEREZ	6.367	10,65	15,77	17,57	43,99	56,01
PUEBLO ESTHER	1.397	10,88	14,10	13,53	38,51	61,49
PTO. GRAL. SAN MARTIN	2.772	11,08	15,04	12,95	39,07	60,93
ROLDAN	3.174	11,12	9,70	8,60	29,43	70,57
ROSARIO	275.622	9,40	5,35	5,62	20,36	79,64
SAN LORENZO	12.518	7,77	7,52	7,06	22,35	77,65
SOLDINI	788	7,61	14,59	9,77	31,98	68,02
VILLA GOB. GALVEZ	18.575	13,29	14,61	17,32	45,22	54,78
ZAVALLA	1.444	7,34	6,86	4,22	18,42	81,58
<b>TOTAL AMR</b>	<b>355.432</b>	<b>9,57</b>	<b>6,69</b>	<b>6,92</b>	<b>23,19</b>	<b>76,81</b>

Fonte: Censo de População e Moradia de 2001 - INDEC - Argentina.

NOTAS:

(1) Excluindo os domicílios censados na rua.

(2) Inclui: Casas "A" e apartamentos com mais de 2 pessoas por quarto.

(3) Inclui: Casas "B", cômodos de aluguel, *ranchos*, *casillas*, local não construído para habitação e habitação móvel, cômodo em hotel ou pensão e outros, com menos de 2 pessoas por quarto.

(4) Inclui: Casas "B", cômodos de aluguel, *ranchos*, *casillas*, local não construído para habitação e habitação móvel, cômodo em hotel ou pensão e outros, com mais de 2 pessoas por quarto.

A partir da tabela acima, vê-se que em cerca de 20% das moradias da área metropolitana de Rosário com deficiência, mas tidas como recuperáveis, a deficiência se resolveria através da reforma ou melhoria técnica da moradia. Quase 40% das moradias necessitariam, ser reconstruídas, por sua precariedade, enquanto cerca de 40%

deveriam realizar ampliações ou mudar-se para uma moradia maior para resolver o problema de adensamento excessivo.

Segundo dados do Censo 2001, o problema de adensamento excessivo em domicílios não precários representa 9,57% dos domicílios da AMR. Pode-se associar esta situação com domicílios que correspondam a moradias de aluguel em bom estado ou mesmo os casos de famílias proprietárias com poucos membros. As moradias precárias sem adensamento excessivo são cerca de 6,69% dos domicílios da AMR. Já os casos mais graves, que são os domicílios precários e com adensamento excessivo, totalizam 6,92% da AMR.

Com relação ao comportamento da população entre os censos (1991-2001), verifica-se que o crescimento urbano não apresentou um aumento demográfico no total da população da área metropolitana. O crescimento entre os Censos foi de 4,27%, abaixo da variação correspondente a Província de Santa Fé (6,9%) e do país (10,5%), conforme observado no quadro abaixo.

**Tabela 10 - População e variação porcentual, período 1991-2001, segundo localidade. Área Metropolitana Rosário.**

LOCALIDADE	POPULAÇÃO			
	CENSO 1991	CENSO 2001	VARIAÇÃO RELATIVA 2001/1991 (%)	VARIAÇÃO ABSOLUTA 2001-1991
ALVEAR	2.669	3.313	24,13	644
ARROYO SECO	17.869	20.008	11,97	2.139
LN BERMUDEZ	26.078	27.060	3,77	982
FRAY LUIS BELTRAN	11.985	14.390	20,07	2.405
FUNES	8.952	14.750	64,77	5.798
GENERAL LAGOS	2.503	3.341	33,48	838
GRANADERO BAIGORRIA	22.097	32.427	46,75	10.330
IBARLUCEA	1.448	2.603	79,77	1.155
PEREZ	20.715	24.436	17,96	3.721
PUEBLO ESTHER	2.753	5.186	88,38	2.433
PUERTO GENERAL SAN MARTIN	9.383	10.871	15,86	1.488
ROLDAN	9.382	11.468	22,23	2.086
ROSARIO	908.875	909.397	0,06	522
SAN LORENZO	41.160	43.520	5,73	2.360
SOLDINI	2.387	2.772	16,13	385
VILLA GOBERNADOR GALVEZ	63.078	74.658	18,36	11.580
ZAVALLA	4.196	4.663	11,13	467
<b>TOTAL AMR</b>	<b>1.155.530</b>	<b>1.204.863</b>	<b>4,27</b>	<b>49.333</b>

Fonte: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001. INDEC

O baixo crescimento de população na cidade de Rosário, que apresentou uma variação percentual de 0,06%, foi acompanhado pelo aumento de população em algumas localidades próximas a Rosário, destacadamente as com melhor acessibilidade (em especial rodovias e acessos). No entanto, esse incremento populacional foi relativo, uma vez que se trata de localidades com população bastante reduzida. Por exemplo, Pueblo Esther, localizada no corredor sul, teve uma variação de 88,38%, e passou de 2.753 habitantes em 1991 para 5.186 em 2001. Uma possível explicação para tal processo é o

incremento na oferta de residências de final de semana em algumas dessas localidades proporcionada pelas potencialidades do rio Paraná para atividades de lazer e turismo<sup>70</sup>.

### **\_ inserir ilustração da AM Rosário**

Vale ressaltar que a pequena melhora das condições habitacionais na Área Metropolitana de Rosário anteriormente citada encobre um processo de ampla deterioração sócio-econômica ocorrida no país no mesmo período. Considerando a Província de Santa Fé, em maio de 2002, 45,7% das habitações (420 mil) e 56,4% das pessoas (1.7 milhões) se encontravam abaixo da linha de pobreza. No entanto, 20,7% dos domicílios e 28,3% da população não alcançavam com seus recursos um nível mínimo de subsistência, encontrando-se na indigência.

Segundo dados do censo 2001, considerando as localidades que integram a AMR, e analisando os domicílios com necessidades básicas insatisfeitas (N.B.I.), observa-se que Villa Gobernador Gálvez é a localidade com maior porcentagem de domicílios com N.B.I., com 22,9%. Em seguida estão Pérez e General Lagos com cerca de 18%. A cidade de Rosário fica entre as quatro localidades com menores valores de domicílios com N.B.I., junto a San Lorenzo, Zavalla e Funes, com aproximadamente 10%.

Felizmente tem-se verificado um processo paulatino de estabilização e início de uma recuperação. Segundo dados da *Encuesta Permanente de Hogares* – EPH (Pesquisa Permanente de Domicílios), na Grande Rosário<sup>71</sup> a quantidade de domicílios pobres decresceu em dois anos 42% em termos relativos (do primeiro semestre de 2003 ao primeiro semestre de 2005), tendo em vista que a porcentagem de domicílios pobres decresceu de 42,4% para 24,5%. A diminuição da quantidade de pessoas pobres no mesmo período é levemente inferior, aproximadamente de 41%, caindo de 54,6% até 31,9%.

## **2.2. PAINEL 2**

### **EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE ACESSO AO SOLO E À HABITAÇÃO SOCIAL EM ROSÁRIO E NA ARGENTINA**

As políticas públicas na Argentina de acesso ao solo e à habitação social tradicionalmente enfatizam as políticas denominadas de “*viviendas llave en mano*”<sup>72</sup>, ou seja, de unidades entregues pelo Estado. Ainda que existam alguns exemplos importantes como no caso de Rosário, com o Programa Rosário Habitat e o PROMEBA (melhoramento de bairros), a serem detalhados posteriormente.

A ação do Estado tem se dado de forma diferenciada e com diversas ênfases nas distintas modalidades de produção habitacional, sendo a mais relevante a produção em larga escala, com fins lucrativos e um alto grau de formalidade e regulação. Assim, de

---

<sup>70</sup> Em parte, os altos índices de crescimento das localidades mencionadas poderiam ser explicadas devido à presença massiva de famílias da cidade de Rosário em casas de uso de fim de semana, considerando-se que o operacionalmente o censo de 2001 adotou como referência para a contagem populacional o lugar onde a pessoa passou a noite de referência do censo (de 16, sexta, para 17, sábado, de novembro de 2001, independente de que fosse seu lugar de residência habitual (INDEC, 2001).

<sup>71</sup> Conforme definição apresentada na nota 54.

<sup>72</sup> Moradias chave na mão.

forma geral, a política urbana posta em prática a partir do Estado para garantir o acesso ao solo e à habitação social pode ser caracterizada por momentos distintos de evolução.

De modo geral, a política urbana praticada na Argentina desde os anos 60 foi baseada na implementação de programas de “erradicação de bairro informais” a partir do deslocamento repentino e massivo de famílias para grandes conjuntos habitacionais em áreas afastadas, com pouca ou nenhuma infra-estrutura e às vezes em solos inundáveis.

Nos anos 70 foi realizada também a produção de lotes urbanizados, freqüentemente com unidades sanitárias para favorecer a construção de casas pelas próprias famílias. Entretanto, em muitos casos os lotes urbanizados entregues estavam localizados em áreas periféricas, sem equipamentos urbanos, transporte adequado, etc.

Mas, efetivamente, a produção de conjuntos habitacionais tem caracterizado a política habitacional na Argentina priorizando a opção por modalidades de execução através de grandes empresas, o que se reproduziu nos níveis sub-nacionais, sendo que somente em período mais recente (desde final dos anos 80) as modalidades começaram a se diversificar.

Como suporte de tal política, foi criada uma estrutura de fundos pelo Governo Nacional, tendo sido o mais importante o *Fondo Nacional de la Vivienda* – FONAVI (Fundo Nacional de Habitação), para a construção, majoritariamente, de grandes conjuntos habitacionais. Buscava-se a reativação do setor privado da construção civil e das entidades financeiras.

Em 1972, com a Lei Federal nº 21.581, foram definidas e delimitadas as atividades do FONAVI, determinando-se que seus recursos deveriam ser destinados a financiar total ou parcialmente a construção de habitações de baixo custo para famílias com recursos insuficientes e a execução de obras de urbanização, de infra-estrutura e de equipamentos comunitários complementares, de maneira associada à execução dos planos de moradia predeterminados pelos programas vigentes em cada momento.

O FONAVI foi, no nível nacional, o principal recurso entre a década de 70 e 90, sendo ligado à Sub-Secretaria de Habitação do Ministério Federal de Infra-estrutura como organismo responsável da administração central pelo setor de habitação. Este sistema público de provisão demonstrou desde suas origens que constituía uma resposta custosa e insuficiente frente ao volume do problema habitacional.

Um marco foi a Lei 24.464 de 1995 que passou a incorporar o financiamento para a compra de moradias como um novo destino possível dos recursos do Fundo. Nesse mesmo tempo, também os fundos FONAVI foram totalmente descentralizados através dos Institutos Provinciais de Habitação.

Mais recentemente, algumas políticas de habitação e acesso ao solo têm tido como objetivo a fixação<sup>73</sup> dos assentamentos a partir de uma política de reurbanização com garantia da permanência da população nas suas áreas originais de moradia, sendo que somente por meio de consenso e de um trabalho participativo com os habitantes se realiza o traslado de ocupantes para outras áreas, quando necessário.

---

<sup>73</sup> No original: *radicación*.

O período atual é marcado pela busca de soluções integrais para o habitat “... *não apenas possibilitando o acesso à moradia adequada, à educação, aos serviços de saúde, como também apoiando as pessoas em suas necessidades de gerar renda, de solucionar problemas de exclusão social, de enfrentar a violência doméstica, a insegurança, as questões de gênero*”<sup>74</sup>.

Como exemplo no caso da cidade de Rosário, destaca-se o Programa Rosário Habitat<sup>75</sup>. É um programa de melhoramento de bairros cuja formulação parte do reconhecimento de que o problema dos assentamentos informais é uma realidade de difícil transformação e uma grave questão social que é necessária enfrentar. A experiência acumulada por esse programa indica que a estratégia de fixação da população nas áreas que já ocupam é a solução social e economicamente mais desejável, e que marca uma visão mais realista da complexidade urbana.

A produção pública e a oferta de financiamentos nunca foi suficiente para atender a totalidade da demanda, particularmente a partir da década de 1970, o que desencadeou, a partir de então, a ocupação de terras, em especial as públicas, com assentamentos precários e/ou irregulares que coexistem em uma realidade urbana, com setores de maior qualidade, que por sua vez contam com infra-estrutura e outros direitos.

#### **A. Banco Hipotecário Nacional – BHN**

Importante papel nessa área foi desempenhado pelo Banco Hipotecário Nacional - BHN – criado em 1928, especialmente voltado para pessoas de baixos recursos. Essa instituição financiou tanto programas nacionais de moradia (FONAVI) como concedeu crédito individual para a aquisição de moradia única com prazos de aproximadamente 25 anos com baixas taxas de juro.

Durante o período em que a instituição desenvolveu suas atividades evidenciaram-se facetas positivas e negativas de sua atuação. Como aspecto positivo, pode-se destacar que demonstrou ser um instrumento útil à finalidade de possibilitar o acesso à moradia à população mais carente. Enquanto negativo, observa-se que a instituição teve um baixo nível de retorno dos recursos empregados, dada a grande inadimplência, em virtude da falta de decisão política no que diz respeito ao controle sobre a capacidade de pagamento dos beneficiários, bem como da instrumentalização de mecanismos de execução judicial das dívidas.

Até 1964 o BHN concentrou seus investimentos financeiros em créditos para a construção de “*vivienda familiar propia*”<sup>76</sup>. A partir de 1969, foram estruturados fundos pela Secretaria de Estado de Habitação, canalizados através do *Plan de Viviendas Económicas Argentinas* (Plano de Habitações Econômicas Argentinas), denominado Plan VEA<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> No original: “...no sólo posibilitando el acceso a la vivienda adecuada, a la educación, a servicios de salud, sino también apoyando a las personas en sus necesidades de generar ingresos, de solucionar problemas de exclusión social, de enfrentar la violencia doméstica, la inseguridad, las cuestiones de género” Cf. Municipalidad de Rosario. Servicio Público de la Vivienda. *Un nuevo enfoque para el problema de los asentamientos irregulares*, 2003.

<sup>75</sup> Ver detalhamento no Eixo Político Institucional.

<sup>76</sup> Habitação familiar própria. Particularmente entre 1958 e 1961, a orientação da política habitacional nacional pretendia que os setores de baixa renda pudessem ter acesso ao crédito, buscando atribuir maior importância ao Banco Hipotecário Nacional, o que não se consolidou.

<sup>77</sup> Programa Federal operado de 1969 a 1972 pelo BHN que tinha como objetivo atender a população de baixa capacidade de poupança mediante créditos adaptados às possibilidades dos destinatários,

O período em que teve sua maior produção (81% das moradias do total do período) foi entre 1965-1982. No período 1983-89 a produção diminuiu abruptamente. Desde 1983, o BHN canalizou seus fundos destinados à construção de moradias por meio da *Operatória 501*, destinados aos afetados pela Lei de Locações Urbanas e da *Operatória "Reactivación"* (reativação), em áreas centrais das cidades.

No começo da década de 90, como resultado das reformas estruturais do estado argentino, o BHN se transformou em Banco comercial, cessando sua intervenção direta no setor habitacional. O Banco Hipotecário Nacional foi objeto de privatização no ano de 1994, mediante a Lei nº 24.855.

## **B. Produção na AMR e em Rosário**

Com relação à Área Metropolitana de Rosário, a produção habitacional do setor público se concentrou historicamente na cidade de Rosário. As ações orientadas aos habitantes de outras localidades da área são de menor escala, a exceção de Villa Gobernador Gálvez. Estas atuações envolvem organismos de diferentes níveis, que implementam diferentes tipos de programas, nem sempre de forma coordenada ou articulada.

Em Rosário, 98% dos conjuntos habitacionais executados desde 1965 foram feitos através da *Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo* – DPVyU (Departamento Provincial de Habitação e Urbanismo) e do BHN, em função da reorientação das políticas nacionais a partir desse período. A magnitude das operações foi significativa no caso de Rosário e concentrada em determinadas áreas como Grandoli e Las Flores. A DPVyU executou 70% dos conjuntos habitacionais na periferia da cidade, sendo que tais conjuntos têm em média 600 unidades.

A produção de conjuntos habitacionais influenciou o processo de urbanização da cidade de Rosário. Grande parte dos conjuntos foi construída a partir da transformação de espaço rural em urbano, através da incorporação de grandes lotes ou áreas não desmembradas, mediante projetos com "traçado" urbano diferenciados do resto da cidade.

## **2.3. EIXO POLÍTICO - INSTITUCIONAL**

A Argentina adota a forma de governo de República Federativa. O poder constituinte reside nas províncias, as quais no momento de formação da nação lhe delegaram, através da Constituição Nacional, diversos poderes e atribuições, ficando os demais sob responsabilidade das próprias províncias. Por outro lado, e em razão de recair o poder constituinte originário sobre as províncias, são elas que devem dotar os governos municipais e comunais de atribuições e recursos, segundo o estabelecido na Carta Magna Nacional em seu artigo 5, que expressa que "cada província ditará para si uma Constituição sob o sistema representativo republicano, de acordo com os princípios, declarações e garantias da Constituição Nacional; e que assegure sua administração de justiça, seu regime municipal e a educação primária".

---

disponibilizados através de instituições públicas e privadas voltadas para a produção habitacional. Durante o período foram entregues 33.356 unidades (Saettone, 2002).

De acordo com o regime tributário argentino, são as províncias as encarregadas de organizar o regime municipal, são as leis provinciais que instituem os poderes dos municípios e das comunas, dentre os quais se encontra a arrecadação de tributos e demais contribuições para a formação do erário municipal, com o fim de atender os serviços e demais gastos públicos a cargo dos municípios.

Em consonância com o estabelecido pela Lei Suprema Nacional, a Constituição da Província de Santa Fé regula as faculdades e deveres dos municípios nos artigos 106, 107 e 108. Deve-se assinalar que a Província de Santa Fé ainda não outorgou a autonomia municipal prevista na Carta Magna Nacional, a partir da reforma introduzida na mesma em 1994, o que implica na capacidade de estabelecer impostos, taxas e contribuições.

As intervenções em matéria de habitação pública na área metropolitana incluem a gestão e incidência dos três níveis de estado no âmbito territorial. Isto requer uma política de articulação entre os mesmos sobre a base de uma gestão consensual do território metropolitano orientado ao ordenamento territorial sustentável. Neste sentido, parece fundamental uma visão ampliada do território e a inserção do tema do acesso ao solo e à habitação social como uma prioridade na agenda dos governos locais que constituem a área.

O órgão público mais atuante na produção de moradia social na área metropolitana de Rosário tem sido a DPVyU, criado em 1963 como Instituto Provincial de Habitação, depois transformado em DPVyU (1971). No caso da cidade de Rosário, intervêm, ainda, o *Servicio Publico de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario* – SPV (Serviço Público de Habitação da Prefeitura de Rosário).

Criado em 1948, o SPV concentra a execução da política de habitação social e o financiamento de programas habitacionais voltados para a população de baixa renda. Suas fontes de financiamento combinam distintas origens:

- Recursos próprios (advindos de parte do imposto de gás da cidade e da quitação dos financiamentos das unidades já entregues);
- Recursos municipais;
- Programas Federais, executados através da DPVyU;
- Organismos de financiamento internacionais;
- Outros (financiamento por instituições privadas).

**Tabela 11 : CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS EM ROSÁRIO 1989-1999**

Instituição	Quantidade de conjuntos	%
DPVyU	105	66,88
SPV	52	33,12
TOTAL	157	100

Fonte: Elaboração a partir de "Vivienda financiada por el estado en Rosário 1989-1999" E.P.E.V. Fac. de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UND. Rosário, 2001.

Conforme o quadro acima, o SPV foi responsável pela construção de 52 conjuntos habitacionais na cidade de Rosário. No período de 1996 a 2000, o SPV realizou intervenções em assentamentos precários que beneficiaram 3.182 famílias, através de obras de melhoramento habitacional e construção de núcleos habitacionais para os casos de relocação. No caso do BHN, a produção entre 1928 a 1999 em Rosário foi de 37 conjuntos habitacionais, totalizando 7.237 unidades.

Os programas<sup>78</sup> que atualmente estão sendo implementados pelo SPV são:

\_ **Programa Rosário Habitat:** busca de modo integrado a provisão de infra-estrutura básica de serviços, o acesso à propriedade da terra, o fortalecimento da organização comunitária dos bairros, a participação, a capacitação e inserção profissional. Parte de uma política não mais de erradicação de assentamentos, mas através do critério de “fixação”, buscando-se enfrentar a “problemática da informalidade urbana” englobando ações de integração física e social à cidade.

Este programa busca um maior impacto na transformação do habitat popular, a partir da dotação de infra-estrutura como sinônimo de qualidade de vida e o desenvolvimento de políticas sociais. Pretende: o ordenamento do tecido e do traçado urbano; a provisão de infra-estrutura básica e equipamentos; o melhoramento habitacional; novas moradias para a relocação de famílias e a regularização fundiária.

Destaca-se o processo de participação dos cidadãos nas diferentes etapas. Assim, o modelo de gestão se baseia na integração de todos os setores: técnicos, beneficiários, desde o planejamento dos projetos, à eleição de representantes de moradores na supervisão do processo e na sua avaliação posterior.

\_ **Programa Emergência Habitacional.** Programa da municipalidade de Intervenção em Moradias (conjuntamente com a Secretaria Municipal de Promoção Social): Tem como finalidade atender famílias de baixa renda da cidade de Rosário em situações pontuais de emergência. O atendimento é feito através da oferta de cesta básica de matérias de construção ou de acordo com os casos.

\_ **Programa de Acesso à Moradia Ociosa - reabilitação de imóveis:** a proposta do programa é a implementação de um projeto habitacional complementar às ações já desenvolvidas como alternativa para os setores de renda média. Visa a utilização de propriedades desocupadas por parte do município para situações de emergência habitacional, representando também um destino possível de um patrimônio ocioso, mas com vantagens locacionais.

\_ **Programa abertura de ruas e recuperação de espaços públicos** (em coordenação com outras secretarias municipais): foi criado em função da necessidade de desafetar setores ocupados irregularmente para a realização de obras públicas. Para tanto, utiliza-se um regime de subsídios reintegráveis e não reintegráveis a ser outorgado pelo SPV, tomando-se por base os valores das benfeitorias, sem considerar o terreno e a condição da família em cada caso.

\_ **Programa Escriturar:** este programa permite às famílias adjudicatárias obter a baixos custos a escritura definitiva da moradia. A finalidade é regularizar a situação do parque habitacional construído pelo SPV anterior a 2001. O trabalho é realizado pelos técnicos diretamente nos bairros averiguando a situação de cada família e encaminhando os procedimentos necessários.

\_ **Programa Federal de Emergência Habitacional** (juntamente com o governo Nacional e a Província): o programa pretende o desenvolvimento e melhoramento das condições do habitat, moradia e infra-estrutura básica de assentamentos que abrigam população de

---

<sup>78</sup> As formas de financiamento são tratadas no item seguinte.



baixa renda e/ou grupos vulneráveis, em situação de emergência ou marginalidade. A execução das obras se dá através de cooperativas de trabalho criadas para essa finalidade.

Com relação à gestão municipal como um todo, a cidade de Rosário começou um processo de reorganização de sua estrutura em 1995, fundamentada na descentralização institucional. O redesenho do estado local esteve ligado aos objetivos de melhora coletiva que se pretendia a partir da elaboração de uma nova "visão da cidade", incluindo a descentralização e constiuição de instâncias locais, com sede própria.

A descentralização municipal tem como objetivos fundamentais: aproximar a administração dos cidadãos para conseguir uma gestão mais eficiente, ágil e direta; planejar e gerir as políticas e ações na escala do distrito, permitindo desenvolver estratégias específicas para a realidade particular de cada zona da cidade; e coordenar e articular o funcionamento de cada uma das áreas municipais em uma gestão única em nível distrital.

Em virtude disso, a cidade se dividiu em 5 Centros Municipais de Distrito – CMD, os quais compõem espaços comunitários onde se desenvolve uma multiplicidade de programas e atividades nos diversos âmbitos da administração. Nestes centros se facilita a coordenação das políticas que, para cada distrito, levam adiante as áreas executivas para promover os processos de transformação dos diferentes setores da cidade com vistas à promoção de um equilíbrio territorial. Ao mesmo tempo, nesses centros são coordenadas ações municipais com organismos oficiais, entidades comunitárias e operadores privados para favorecer o desenvolvimento de empreendimentos concretos. Os centros facilitam a participação cidadã, são lugares de encontro e debate das organizações e entidades de bairro para canalizar as múltiplas inquietudes de seus habitantes. Hoje estão em funcionamento 4 centros municipais.

Os CMDs motivaram a descentralização dos inúmeros problemas aos quais a modalidade centralizada de administração, gestão e governabilidade estava submetida. Influíram nesta determinação diversos fatores, dentre eles: o tamanho da cidade (extensão e número de habitantes) e suas desigualdades sócio-econômicas e físicas.

Também mediante a implementação do Orçamento Participativo, o Orçamento Participativo Jovem e o Programa Rosário Habitat, conseguiu-se conhecer efetivamente os problemas de cada bairro, já que ninguém os conhece melhor do que aqueles que neles vivem. Melhorou-se o diálogo entre o Governo Municipal e a população, fortalecendo-se os laços comunitários e aumentou-se a eficiência da aplicação dos recursos. Além disso, mediante estes mecanismos de participação, a população pode controlar melhor o que se faz com o dinheiro público, favorecendo a transparência e a publicidade da gestão, ou decidindo de que maneira serão realizados os gastos públicos.

## **A. Produção e Financiamento Habitacional**

Quanto à produção habitacional, existem basicamente três setores: setor público, empreendedores privados formais e o setor informal.

Com relação à construção residencial por parte do setor privado formal, a Argentina tem passado por um período de retração da oferta de crédito de um lado, e de outro, por um processo de queda do poder aquisitivo e a conseqüente retração da oferta de imóveis

para a venda, além da diminuição de investimentos no setor, apesar deste contar com o excesso de capacidade instalada ociosa. Isto se reflete na queda de licenças, no período 1994-2002, em até 75% para as ampliações, e 78% para novas construções.

No período 1991-2001, foram produzidas aproximadamente 10.000 novas habitações e para o período 1994-2002, foram concedidos 19.299 licenças para a construção de moradias. Ou seja, a diferença entre as habitações novas e a quantidade de unidades licenciadas (se todas estivessem terminadas) é de considerável importância.

Considerando como hipótese que aproximadamente 39% da produção habitacional em Rosário é realizada pelo mercado informal, ou seja, feitas pelas próprias famílias ou outros provedores, mas não registradas, pode-se dizer que foram produzidas da ordem de aproximadamente 39.500 unidades habitacionais de variadas características, considerando o período 1991 - 2001. A esta estimativa não se somam as prováveis conexões de serviços de água e esgoto realizadas, segundo os dados do Censo de 2001.

Ainda que dentro deste quadro de forte limitação do crédito e dos financiamentos públicos para a produção habitacional, cabe registrar as principais características das diferentes formas de viabilização financeira da produção/adequação de moradias em Rosário.

## **Financiamento Público**

A sistemática de financiamento público da habitação na Argentina está organizada basicamente como um sistema de fundos, que através de diferentes fontes de recursos, historicamente tem viabilizado a produção em larga escala na Argentina. As principais fontes de financiamento com recursos públicos para a Habitação podem ser divididas em Fundos e Empréstimos.

### **Fundos**

**Fundo Nacional para a Habitação - FONAVI** - Na Argentina, a partir de 1977, através do FONAVI foi estabelecido um sistema público de provisão de fundos destinados à habitação social para pessoas de baixa renda, estimando-se seu financiamento entre 25 e 30 anos. A parte principal dos recursos provinha da retenção de 5% do salário dos trabalhadores em relação de dependência, baseado no princípio de solidariedade social. No curto prazo verificou-se que o sistema constituía uma resposta custosa e insuficiente frente ao volume do problema. Em muitas intervenções, as operações resultaram altamente lucrativas para as empresas que construía os conjuntos habitacionais com baixa qualidade construtiva, que pouco depois de sua ocupação já apresentavam graves falhas.

Em 1992, foi substituído o aporte realizado pelo imposto sobre os combustíveis. O investimento previsto de 900 milhões de pesos (equivalente ao mesmo valor em dólares) não era cumprido. A partir de 1995, os recursos do FONAVI foram descentralizados através dos Institutos Provinciais de Habitação, os quais na prática destinaram os fundos a gastos correntes. Essa situação foi regularizada no ano 2001, através da Lei nº 25.400 que autorizou esta mudança de função e prioridade, o que acabou por descaracterizar sua finalidade e reduziu completamente sua capacidade de promoção de habitação social em todo o país. O piso anual de investimentos, que era de 900 milhões de pesos, foi reduzido paulatinamente até chegar aos 400 milhões de pesos.

**Fundo Fiduciário Nacional** - Em abril de 1996, o Poder Executivo Nacional estabeleceu o Decreto 370/96, que instituiu o Fundo Fiduciário para o Financiamento Habitacional com o objetivo de facilitar a obtenção de maiores recursos junto aos organismos jurisdicionais encarregados da execução da política habitacional na Argentina. Isso se deu em virtude de um acordo firmado entre o Governo Nacional e os Governos Provinciais, celebrado em 1992.

Através do acordo referido, foi transferida para as províncias a administração da recuperação do capital originado através dos financiamentos aos compradores das moradias por amortização dos juros e taxas por atrasos. Desde o início das operações massivas de financiamento de moradias com recursos federais, foram construídas em torno de 500.000 moradias.

**Convênio marco Programa Federal de Construção de Moradias** - Os representantes das províncias subscreveram o Convênio Marco do Programa Federal de Construção de Moradias, que foi aprovado pela legislatura de Santa Fé mediante a lei nº 12.458, no ano 2005. De acordo com este convênio, o objeto do mesmo é dar solução ao problema habitacional de setores desprotegidos da sociedade nos centros populacionais com maior déficit habitacional, comprometendo-se o governo nacional a outorgar, às províncias e à cidade autônoma de Buenos Aires, um financiamento não reintegrável para a construção em todo o país de 120.000 unidades habitacionais, com sua respectiva infra-estrutura. A distribuição por zonas geográficas e por jurisdição será ajustada periodicamente sobre a base dos indicadores previstos neste instrumento, destacando-se entre os mesmos o déficit habitacional e o nível de desocupação, o cumprimento de metas no “Programa Federal de Fortalecimento e Otimização da Recuperação de Cotas das Moradias FONAVI”, a celebrar-se posteriormente entre a Nação, as províncias e a cidade autônoma de Buenos Aires. Para a Província de Santa Fé, foram estabelecidas 10.000 moradias de área mínima de 44m<sup>2</sup>.

## **Empréstimos Internacionais**

**Programa Melhoramento de Bairros - PROMEBA** - Trata-se de um programa misto com recursos obtidos mediante crédito e aporte estatal. A origem dos fundos do PROMEBA provém de recursos aportados pelo Estado Nacional correspondendo a 40% do total, e 60% obtidos mediante empréstimos outorgados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Na Província de Santa Fé, o PROMEBA financia obras de melhoramento de infra-estrutura em bairros com população de pelo menos 75% de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI). Deve haver pelo menos 50 famílias beneficiadas em um polígono de intervenção com solução de continuidade, sendo que não deve haver dentro do polígono mais de 10% de lotes baldios. Os municípios que podem participar devem ter uma população maior que 5.000 habitantes, segundo o censo 2001. Além das obras de infra-estrutura, há a intervenção social mediante uma Proposta de Desenvolvimento Social, bem como ambiental, além da regularização dominial. A intervenção tem que ser integral.

**Programa Rosário Habitat** – Como mencionado anteriormente, o programa visa integrar física e socialmente assentamentos irregulares na cidade de Rosário. Para tanto, em finais de 2001 o Governo Nacional firmou contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no valor de 43 milhões de dólares, representando 60% do total dos recursos, transferidos na qualidade de subsídio para a Municipalidade de Rosário, que aportou uma contrapartida de 28,7 milhões de dólares

(40%), totalizando 71,7 milhões de dólares para beneficiar aproximadamente 6.600 famílias. A execução foi iniciada em 2002 e tem previsão de 5 anos de duração.

## **B. Financiamento Privado e Aluguéis**

Com relação à oferta de financiamento privado para a habitação, um forte e eficiente desenvolvimento do setor financeiro é pré-condição para o desenvolvimento do mercado de créditos hipotecários e para manter um importante setor da construção residencial. Durante o período da conversibilidade (dolarização da economia, atrelando o peso ao dólar na proporção de 1 x 1), a partir de 1991, este setor se desenvolveu na Argentina provendo aos setores médios da população, alternativas de financiamento habitacional. A partir de 2001, o setor se contraiu abruptamente, produzindo-se um esvaziamento da oferta de crédito para todos os setores de renda que dependem do mesmo para viabilizar a compra da moradia.

Os créditos hipotecários concedidos pelo sistema privado na cidade de Rosário, até 1999, último ano com informação disponível, revelam um crescimento abrupto até 1993 para logo manter um ritmo muito estável durante o período 1993-1999. Por outro lado, a queda é abrupta até 1993 no setor público, mantendo depois uma tendência bastante errática no âmbito do financiamento público.

Comparando o volume de empréstimos concedidos pelo setor privado e o setor público na cidade de Rosário, o setor público ofereceu entre 1% e 5% do total de empréstimos concedidos desde 1993. Portanto, fica claro que o setor privado dominou o mercado de empréstimos hipotecários em Rosário (entre os anos de 1993 e 2001). Como conseqüência, a partir da suspensão de créditos em função da crise econômica de dezembro de 2001, a cidade de Rosário ficou desprovida de financiamento tanto para a compra como para melhoria das habitações.

Comparando o peso relativo dos montantes concedidos aos residentes da cidade de Rosário em relação ao resto da província pelo setor privado, estes se aproximam de um percentual de 6%, especificamente a partir de 1994. Se a análise se desloca para a comparação com o volume de créditos concedidos pelo setor público na cidade com relação à Província de Santa Fé, a incidência é quase desprezível, em torno de 0,5%.

Em meados de 2001 o mercado começou a contrair-se e os bancos viram-se obrigados a cancelar empréstimos para recompor a liquidez. Por outro lado, os tomadores de empréstimos desapareceram por completo. Entre os motivos por trás dos baixos volumes de créditos, está a diferença entre a renda média da população e a renda necessária para qualificar um empréstimo hipotecário, que se ampliou abrupta e profundamente. A partir do final de 2001 e início de 2002, a renda mínima para qualificar um crédito hipotecário subiu exponencialmente e a renda média real da população caiu.

Quanto à oferta do setor imobiliário, o comportamento atual na cidade de Rosário, em correspondência com o comportamento em nível nacional, caracteriza-se por uma clara retração da oferta de imóveis para a venda, como conseqüência do virtual desaparecimento do crédito hipotecário (devido à instabilidade macroeconômica e à queda de renda). Supõe-se que os proprietários optaram por não vender seus imóveis por este motivo, assim como os construtores optaram por reter os imóveis não terminados, ao se verem impossibilitados de recuperar seu investimento.

Em relação aos valores e ao acesso à compra de imóveis a partir de 2002, o que falta nas transações imobiliárias é o crédito. Como já se mencionou para o setor financeiro, não há linhas nos bancos e, além disso, a possibilidade de financiamento por meio de empresas construtoras é nula.

Em relação à oferta de aluguéis, apesar da baixa rentabilidade, ao longo do ano 2003 se observou um acréscimo do número de imóveis oferecidos de um ou dois dormitórios. Dois fenômenos caracterizam habitualmente o mercado de aluguéis: o desejo de empregar os imóveis como moradia (valor de uso) ou o imóvel como instrumento de economia, como “reserva” do valor real de sua riqueza. Antes da crise econômica, a demanda de apartamentos, além de satisfazer as necessidades de moradia da população, também atuava como busca de investimento gerador de uma renda estável.

Por sua vez, identificam-se barreiras legais no acesso aos aluguéis, onde os potenciais inquilinos se negam a assinar contratos nominais em dólares, motivados pela imprevisibilidade da magnitude dos compromissos que isso implicaria, do mesmo modo que os proprietários tentam evitar contratações em pesos, que possam significar uma erosão adicional em suas rendas reais, ante um aprofundamento do processo inflacionário.

Quanto à situação geral apresentada pelas imobiliárias no primeiro trimestre de 2003, o aluguel de apartamentos pequenos mostrou uma subida de 30% em relação ao trimestre de 2002, influenciado pela renda de estudantes, um fator estacionário habitual e típico. No entanto, 15% abaixo de períodos pré-desvalorização.

Assim mesmo, para o citado período de 2003, aumentou o número de unidades de um ou de dois dormitórios para a compra e venda. Aparentemente, segundo fonte da Câmara Imobiliária, este fenômeno se explica pelos investimentos provenientes do setor agropecuário o qual, por ser um setor que tem gerado altas rendas, direcionou parte de seus investimentos em apartamentos pequenos, de um ou dois ambientes.

### **C. Outras formas de produção e financiamento Habitacional**

Dentre as alternativas de produção habitacional, as cooperativas de habitação formaram parte de uma estratégia relacionada aos setores de baixa renda de Rosário. Há atualmente 22 cooperativas registradas na Direção de Cooperativas da prefeitura. É importante assinalar que a maioria delas foi criada em instâncias estatais, fundamentalmente a partir do Plano Arraigo nos anos 90, que fomentou a conformação das cooperativas para a solução fundiária. Foram financiadas fundamentalmente através do crédito da Província, subsidiado pelo PROSOL (década de 90), e em menor escala com subsidio internacional, apoio municipal e aporte das cotas de seus membros.

Os sindicatos e cooperativas<sup>79</sup> também tiveram um papel na recepção/organização da demanda, se bem que na atualidade se encontram em franco declínio. No presente, nenhum deles se encontra executando planos de habitação, mas, no entanto, duas instituições têm projetos aprovados. Nos anos 80 e 90, alguns sindicatos conseguiram financiamento através do FONAVI. Até 2001, um conjunto de sindicatos/cooperativas tinham linhas de créditos pessoais, entre outros tipos de financiamento, com somas que podiam destinar-se ao melhoramento de moradias.

---

<sup>79</sup> No original: *mutuales*.

O mercado financeiro informal, através de empresas financeiras, tais como Credibica, Confinar, Finansur e Colômbia também concede empréstimos, que alcançam o equivalente a um salário. Estes são utilizados em grande medida nas lojas de materiais de construção (*Corralones*<sup>80</sup>) e são demandados fundamentalmente pelos setores médio-baixos. Também existem sistemas de planos de poupança para a compra, ampliação, construção de moradias, como é o caso da Interplan S.A. que, de 2002 ao início de 2003 demonstrou um significativo crescimento. Voltam-se aos setores médios, e mesmo médio-baixos, que possam apresentar garantias hipotecárias próprias ou de terceiros.

Por último, em relação à oferta informal, é de se destacar a ausência de experiências de micro-crédito, como também de ONGs especializadas na temática do habitat, que são aquelas que habitualmente os operam. Revelaram-se apenas duas experiências de micro-créditos sociais, mas dirigidos a projetos produtivos, da organização Grameen que, através da Fundação Rede Social concedeu, a partir de agosto de 2002 até o presente, 35 micro-créditos a beneficiários dos setores baixos, e ainda, o Centro de Armazenadores<sup>81</sup>, através do financiamento do FONCAP (Fundo de Capital Social) que concedeu, até finais de 2001, micro-créditos a pequenos comerciantes.

## 2.4. EIXO JURÍDICO

Com relação à Área Metropolitana de Rosário e em virtude da organização política da República Argentina, existem três níveis normativos de aplicação das leis: o nacional, o provincial e o municipal ou comunal. Para determinar a norma aplicável, é necessário atender a competência material e territorial de cada uma dos níveis estatais.

A legislação com incidência no tema “acesso ao solo e à habitação social” deve diferenciar-se segundo os diversos institutos legais em jogo. As principais leis que compõem o regime jurídico aplicáveis à propriedade são: a Constituição Nacional e Provincial e o Código Civil da República Argentina. Com relação ao aparato jurídico atinente ao solo e à moradia, estão também a Constituição Nacional e Provincial e os Instrumentos Internacionais. Quanto aos Instrumentos Jurídico-urbanísticos, a Lei Orgânica de Municipalidades delega aos municípios e comunas a faculdade de regular temas relativos ao urbanismo, ainda que existam algumas normas provinciais que regulamentem esses temas. Mas os municípios em geral contam com Planos Urbanos ou Reguladores e Leis de Uso do Solo. No caso de centros urbanos menores, que não possuem Plano Regulador ou uma Lei de Uso do Solo, recorre-se ao âmbito provincial, através das “Normas para anteprojetos de planos de desenvolvimento urbano” (Dec. N° 7317/1967).

Esta recorrência à norma provincial não responde a uma articulação das diferentes escalas de incumbências entre município e província, mas é produto da inexistência de legislação local. Entretanto, cabe destacar que existe uma profusa e confusa normativa, carente de toda a sistematização e adequada técnica legislativa.

À margem da regulamentação urbanística vigente, existem na área metropolitana de Rosário ocupações ilegais de terrenos, embora não costume ocorrer a ocupação ilegal

---

<sup>80</sup> “Corralones” é o nome pelo qual são chamadas comumente as lojas de material de construção. Estes têm uma oferta creditícia, à qual acedem os distintos setores sociais, ainda que esta oferta não preste serviços de assessoramento técnico, relacionado com o crédito, mas apenas financie a entrega de materiais.

<sup>81</sup> No original: *Centro de Almaceneros*.

de moradias. Sobre a ocupação ilegal de terras, temos por um lado o direito constitucional de seu legítimo titular de domínio e, por outro, alguém com direito a uma moradia digna, motivo pelo qual ocupa uma habitação em um assentamento irregular.

Na legislação aplicável à AM de Rosário, a formalização da posse do solo - terrenos – e da propriedade urbana pode ocorrer por meio da aplicação do instituto denominado usucapião (*prescripción adquisitiva*) e pode realizar-se através da intervenção do poder Executivo ou ente descentralizado do mesmo (administrativo) ou do poder judicial. Ainda assim, o Código de Processo Civil e Comercial da Província de Santa Fé estabelece o procedimento judicial para que o proprietário fundiário consiga desalojar aqueles que ocupam ilegalmente suas terras.

Na prática, nos deparamos com casos politizados em que tanto os proprietários como os ocupantes são mostrados como vítimas e a justiça ordena ao Estado (provincial ou municipal) dar solução ao problema habitacional, mecanismo defendido pelos titulares das terras, que assim conseguem resolver seu problema, sendo que geralmente os terrenos já se encontravam ocupados no momento da aquisição.

## 2.5. EIXO URBANÍSTICO

A origem da cidade de Rosário ocorreu às margens do rio Paraná, ligada à criação de um porto. Um primeiro traçado urbano, sobre o antigo caminho real, deu origem à configuração da estrutura urbana atual. Já no início do século XX se desenvolve uma área cívica, comercial e residencial ao redor do porto. Aos poucos, diversas urbanizações adjacentes passam a consolidar uma estrutura territorial, muitas vezes favorecidas pela chegada dos bondes e trens urbanos. A cidade foi se configurando a partir de um esquema radial que parte do centro original, com acentuada ocupação linear sobre as margens do rio.

O processo de complementação interior e de expansão urbana se caracterizou por duas questões fundamentais: a subdivisão indiscriminada da terra, com caráter especulativo e o desenvolvimento de amplas zonas com carências básicas, motivo pelo qual foi se configurando uma periferia com déficit de infra-estrutura, sem um desenho urbano regular, onde foi sendo alojada a população com baixos recursos. Esta “cidade marginal” também foi se localizando no interior da cidade consolidada, em especial através da ocupação irregular de terras vazias normalmente de propriedade do Estado Nacional ou Provincial. A zona central consolidada, por sua vez, começou a apresentar sinais de deterioração.

As muitas terras ainda vazias ou subutilizadas dentro da cidade consolidada, como antigas áreas industriais ou instalações portuárias e ferroviárias, têm potencial para assumir novos usos urbanos e converteram-se em grandes setores sujeitos a grandes projetos de transformação, geralmente através de empreendimentos privados.

O Município de Rosário dispõe de uma reserva de terra, privada e fiscal<sup>82</sup>, com condições potenciais (3.590 ha) para o uso residencial de uma população próxima à metade da população atual, com uma densidade razoavelmente baixa (150 hab/ha), o que está relacionado com o grau de subutilização do solo urbano em Rosário. Extensas áreas urbanizadas mostram quadros diversos de baixa consolidação urbana. Alguns Setores Cadastrais chegam a dispor de terras ociosas equivalentes a 82% da superfície do Setor,

---

<sup>82</sup> Os terrenos de propriedade pública na Argentina são chamados de “terras fiscais”.

evidente indicador de pouca consolidação urbana. Entretanto, a disponibilidade de Terras Fiscais é baixa (aproximadamente 361 ha, sem dados sobre a porcentagem vacante), o que prevê a necessidade de um emprego cuidadoso deste solo.

As terras ocupadas por assentamentos irregulares - que se contabilizam na medida em que sejam empregadas em operações de fixação de residência de moradores - alcançam estimativamente 480 ha, ainda que parte ignorada delas pertença à categoria antes mencionada como terras fiscais.

Tanto pela informação do INDEC como pelas estimativas da própria prefeitura de Rosário, resultam as seguintes cifras:

- Superfície total do tecido de Rosário: 17.869 ha;
- Superfície total urbanizada e urbanizável vacante: 3.590 ha (solo de variadas condições, com potencialidade residencial);
- Capacidade habitacional potencial: 151.150 a 755.750 habitantes (densidades residenciais líquidas entre 50 e 250 hab/ha).

Estas cifras mostram a oportunidade de consolidar e renovar o tecido urbano sobre solo com baixa ocupação, melhorando a qualidade de vida urbana e ambiental, reduzindo deseconomias urbanas.

Enquanto a proporção de moradias efetivamente desabitadas em Rosário alcança 4,66% do total de moradias particulares, a quantidade real é de 13.857 habitações, o que abrigaria potencialmente uma população de 42.000 habitantes. Resulta sem dúvida importante a proporção de casos indeterminados, onde não foi possível confirmar a situação de vacância, que chega a 4,36%. Portanto, a introdução no mercado deste percentual de moradias supostamente vacantes, ainda que seja parcial, pode constituir um aporte significativo ao inventário do parque habitacional.

Complementarmente, a possibilidade de disponibilização de terra para a moradia social também depende da infra-estrutura de serviços disponível, sendo que tal oferta afeta o desenvolvimento do habitat urbano, condicionando a qualidade de vida e o valor econômico das moradias de acordo com o setor urbano em que se encontra.

No caso do serviço de água e esgoto, estes constituem o problema mais grave em toda AM de Rosário, ainda que os dados dos últimos censos tenham demonstrado que a cobertura aumentou. Por exemplo, na Grande Rosário, entre 1991 e 2001 o déficit de esgoto teve uma redução de 22%. Os domicílios com serviço de água cresceram 10% nesse período.

Entretanto, segundo censo 2001, 34,47% dos domicílios não contam com rede de esgoto. Os casos de conexões clandestinas na rede de água em assentamentos irregulares é bastante alta, ocasionando baixa pressão para a distribuição em várias zonas da cidade.

O serviço de água e esgoto em Rosário estava inicialmente a cargo da *Dirección Provincial de Obras Sanitarias* – DIPOS (Departamento Provincial de Obras Sanitarias). Durante a década de 1990 foi privatizada ficando sob a responsabilidade da Águas Provinciais. Em janeiro de 2006, a empresa se retirou da prestação do serviço sem haver cumprido algumas das obras que estavam estipuladas, voltando, assim, para as mãos da Província, que criou uma Sociedade Estatal (Águas Santafesinas AS – ASSA) à qual estão aderindo alguns municípios da área metropolitana.



Os problemas prioritários a serem resolvidos no caso dos serviços de água e esgotos são: o serviço das áreas do macro-centro que possui um sistema unitário (rede pluvial e de esgotos); a defasagem entre o avanço da expansão das redes pluviais (a cargo do município) em relação ao atraso da expansão das redes de esgoto, que estava a cargo da então empresa privada. Esta defasagem faz com que, em alguns setores, empregue-se o sistema pluvial como sistema de esgotos, provocando não só impacto prejudicial ao sistema em si, mas, sobretudo, à qualidade ambiental onde se inserem estes domicílios. Já sobre a qualidade do serviço de água, nem todas as áreas estão cobertas como os dados da empresa pareciam indicar, como também há alguns setores da cidade onde não há a pressão necessária e nem água durante todas as horas do dia.

Assim, o desafio de extensão do serviço de água e esgoto é decisivo para a promoção do acesso ao solo e à moradia de qualidade na AM de Rosário.

## **2.6. EIXO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL**

A cidade de Rosário conta com uma interessante rede de organizações sociais. A partir da crise de 2001, foram formados agrupamentos fundamentalmente orientados a atender o tema da alimentação, devido também à presença da grande quantidade de beneficiários. A partir da existência de um plano, realocou-se o voluntariado que presta serviços em organizações e empreendimentos comunitários. Surgiram organizações (algumas muito rudimentares, sem marco legal) que levam adiante micro-empresendimentos na área de serviços, como por exemplo, apoio escolar, panificação, fábrica de doces, refeitórios comunitários, costureiras, etc.

A emergência motivou, além disso, o surgimento de novos dirigentes e deixou em crise as instituições mais tradicionais e as suas práticas pouco eficientes para atender as necessidades da população. Algo similar aconteceu com a classe política. Muitas organizações e dirigentes tradicionais foram alvo de questionamento e desconfiança por parte dos moradores, originando descrença na população.

A organização da demanda em torno das necessidades habitacionais se dá pela separação entre a demanda organizada e a dispersa. A primeira se organiza em torno da oferta estatal ou em torno de organizações setoriais, como cooperativas, sindicatos e/ou programas de tipo não-governamental. A segunda se caracteriza por estar sujeita às flutuações de mercado, e se inscreve em uma oferta sem mediações governamentais ou não-governamentais (sem fins lucrativos) e/ou se dirige a organismos estatais que contam com programas que atendam a demanda.

Em Rosário, atualmente, a Secretaria de Promoção Social conta com um Registro Único de Instituições - RUI, que conta cerca de 1500 organizações de bairro, com distintos graus de formalização. A política do município, neste tema, tem entre seus principais objetivos o fortalecimento das instituições, como ferramenta para a construção da cidadania e exercício dos direitos.

Entre os principais mecanismos formais de participação social, destaca-se o Orçamento Participativo implementado desde 2000. O processo implica a organização da participação direta dos moradores nas definições de prioridades e distribuição de recursos públicos que irão compor o orçamento municipal. São realizadas assembléias

nos bairros que formam cada distrito e através do voto direto são eleitos delegados e os membros do conselho participativo por distrito. Posteriormente são definidas prioridades por distrito e deliberadas conjuntamente para a definição do orçamento do próximo ano. É realizado também o Orçamento Participativo Jovem.

Em 2006 o processo de eleição das demandas foi realizado através de urnas eletrônicas e todas as informações e resultados foram disponibilizados no site da Municipalidade de Rosário.

## **2.7. Referências Bibliográficas**

CABALLERO, Adrián et al. *Extensión Metropolitana de Rosario. Proceso de Formación urbano-territorial y dinámica de transformación*. Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión de la Provincia de Santa Fe. Consejo Federal de Inversiones - CFI, 1993.

INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Aspectos metodológicos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*. Disponível em: [http://www.indec.mecon.gov.ar/webcenso/provincias\\_2/Caspmet.doc](http://www.indec.mecon.gov.ar/webcenso/provincias_2/Caspmet.doc). Acessado em 23/02/2007.

SAETTONE, María Andrea. *Problemática de la vivienda social en la República Argentina*. Universidad de Belgrano. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Departamento de Investigación. N° 41, Julio 2002. Disponível em: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/tesinas/41\\_saettone.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/tesinas/41_saettone.pdf). Acessado em 09/05/07.

## BARCELONA<sup>83</sup>

### 3.1. PAINEL 1

#### GRANDEZA E EXPRESSÃO DA PROBLEMÁTICA DE ACESSO AO SOLO E À HABITAÇÃO SOCIAL

O município de Barcelona, capital da Comunidade Autônoma da Catalunha, com cerca de 1,5 milhão de habitantes, faz parte de um extenso território, de limites imprecisos, habitualmente conhecido como Região Metropolitana de Barcelona – RMB, que conta com quase 4,5 milhões de habitantes. Esta Região Metropolitana possui uma clara zona central, de 3 milhões de habitantes, normalmente identificada como Área Metropolitana de Barcelona - AMB, cuja representação institucional cabe à **Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona**. O território metropolitano apresenta uma estrutura urbana muito consolidada, tendo o município de Barcelona como núcleo urbano central de grande importância.

Depois de 15 anos de estagnação populacional, a Catalunha e a Região Metropolitana de Barcelona passaram a recuperar um dinamismo demográfico positivo, sobretudo devido à imigração estrangeira. Ao mesmo tempo, o aumento da demanda por moradia, a urbanização dispersa e o persistente aumento do preço do metro quadrado para uso residencial seguem favorecendo a desconcentração dentro e além do âmbito metropolitano. Observa-se um efeito de deslocamento da população do centro metropolitano em direção ao seu entorno imediato devido, em boa parte, à maior construção de novas habitações de custo menor nesta área.



<sup>83</sup> A presente síntese foi elaborada com base no Diagnóstico Local da Mancomunidad de Municipios de Barcelona elaborado por: Ferran Sagarra i Trias (direção e redação), Mireia Peris (compilação de documentos e co-redação) e Carlos Pinto (diagramação da edição e colaboração na busca de documentos).

Na década de 70, os municípios da primeira coroa ao redor de Barcelona se desenvolveram até se conectar a ela. Atualmente estão crescendo aceleradamente os municípios mais periféricos da RMB, integrantes da segunda coroa metropolitana, o que reflete um processo de descentralização populacional.

A evolução da AMB, no quinquênio 1991-1996, apresentou um decréscimo de 129.000 habitantes, para posteriormente experimentar uma mudança de tendência no quinquênio seguinte, em que se recuperam 14.000 habitantes, aproximando-se novamente de um total de 3 milhões de pessoas. Por outro lado, o conjunto da Região Metropolitana de Barcelona aumentou em 3% sua população no período entre os censos 1991-2001 e atualmente compreende 4.390.390 habitantes, com um incremento atribuído aos movimentos migratórios que se produzem na segunda coroa metropolitana, e que são acompanhados de um forte ritmo de construção residencial, o mesmo que ocorre na zona mais periférica da AMB, ou primeira coroa metropolitana.

A realidade urbana metropolitana apresenta sensíveis desigualdades sociais, ainda que as classes médias sejam majoritárias em todo o território. Na maioria das cidades da Região Metropolitana ocorre uma variação social interna que se localiza territorialmente em zonas bem diferenciadas.

Hoje em dia, o problema da habitação na Região Metropolitana é caracterizado por uma forte polarização dos preços em relação ao centro. O acesso à habitação no município central é difícil inclusive para as camadas médias da população e, especialmente para os jovens e idosos, que muitas vezes não são os proprietários da moradia em que residem.

No caso dos jovens, houve uma estabilidade dos processos de emancipação juvenil no período 1996-2005, medida através de sua saída do domicílio paterno. Alguns fatores positivos e negativos que incidem sobre as transições familiares dos jovens contribuem para explicar a regularidade resultante neste período. Por um lado, o desmedido crescimento do preço das habitações colocou um importante freio às oportunidades de independência dos jovens. Em sentido contrário, a positiva evolução do mercado de trabalho – com uma importante expansão da oferta de empregos e uma inquestionável melhora das condições de estabilidade profissional – assim como também a queda dos juros hipotecários, foram fatores que devem ter intensificado os processos de emancipação juvenil. Deve-se considerar, ainda, que as famílias espanholas continuam fazendo de seus domicílios um ambiente cômodo para a permanência dos jovens; como decorrência, na medida em que o ambiente familiar é favorável à convivência dos jovens com seus pais, a pressão de abandonar o domicilio paterno diminui<sup>84</sup>.

Prevê-se uma mudança de tendência a médio e curto prazo que corrija o processo, altamente especulativo, de forte incremento dos preços das moradias que, em cinco anos, entre 1997 e 2002, dobraram tanto em Barcelona como na primeira e na segunda coroa territorial da região metropolitana.

No período 1997-2001, as novas moradias (considerando a produção pública e privada) representaram uma média de 14.000 unidades/ano na Área Metropolitana de Barcelona, o que significa o recorde de construção dos últimos 25 anos. O processo de elevado ritmo de novas edificações e cifras recorde também foi verificado no conjunto da Região Metropolitana de Barcelona e em toda a Catalunha entre 1997 e 2001 e se manteve nos anos 2002 e 2003.

---

<sup>84</sup> Cf. Miguel Requera in “*Habitatge i Futur*”, novembro de 2006, p. 4.

O desafio a ser enfrentado é o de se conseguir uma presença relevante de habitações de aluguel, de propriedade pública, no núcleo central da Região Metropolitana e a promoção de habitações protegidas<sup>85</sup>, em todo o âmbito metropolitano. Para isso, é fundamental a aquisição de solo a preços acessíveis ao poder público, e isto se realiza através das cessões obrigatórias de solo em operações de criação e intensificação de solo urbano.

### **A. Dimensões da oferta e da demanda habitacional**

O esforço das famílias para ter acesso à moradia no município de Barcelona foi diagnosticado num estudo realizado pelo Patronato Municipal de Habitação<sup>86</sup>, que buscou relacionar a evolução do preço da habitação e a capacidade aquisitiva das famílias. Até o ano 1975, o preço de venda dos apartamentos protegidos e de produção pública na cidade de Barcelona era sensivelmente inferior ao da oferta privada. A partir deste ano e até 1984 o preço dos imóveis protegidos de produção pública se manteve, enquanto o de produção privada abaixou até praticamente se igualarem. Mas posteriormente, voltaram a se distanciar até alcançar a sua maior diferença no ano 2000, quando o preço de um apartamento protegido chegou a custar 60% a mais que um de produção pública, ao passo que os de oferta privada eram vendidos a um preço quatro vezes superior àquele de produção pública.

A renda das famílias aumentou paulatinamente, com pequenas inflexões em 1976, quando a renda familiar média se estabilizou em 4,7 milhões de Pesetas, e em 1986, ano em que baixa para 4 milhões, para voltar a subir a 5 milhões em 1990 e chegar aos 6 milhões em 2000. Este dado esconde o fato de que a diferença nos salários foi se ampliando em todo o período, de maneira que, por exemplo, o de um operário que havia chegado a 3 milhões entre 1976 e 1980, foi diminuindo sistematicamente até os 2,2 milhões no ano 2000<sup>87</sup>.

A partir da democratização, em 1976, as políticas de habitação foram elaboradas visando satisfazer a demanda de segmentos específicos da população, ajudando diretamente as pessoas e não os promotores imobiliários. Os Planos do Governo espanhol foram se complementando e repartindo atribuições com as Comunidades Autônomas, como é o caso da Catalunha.

Em 1978, a nova legislação desenvolveu os "*Pactos de la Moncloa*" assinados no ano anterior por todas as forças políticas para instaurar o sistema democrático. Nela se concretizavam as ajudas específicas para os sistemas de Habitação de Proteção Oficial<sup>88</sup> de 1968, com as chamadas "Proteção de Regime Geral" e "Habitação de Promoção

---

<sup>85</sup> As "habitações protegidas", ou subsidiadas, são chamadas em espanhol de "*viviendas protegidas*". As habitações protegidas não devem exceder os 90 m<sup>2</sup> (exceto no caso de atender famílias numerosas, onde se admite até 120 m<sup>2</sup>) e estão sujeitas a uma normativa específica e com preço máximo fixado em lei anualmente.

<sup>86</sup> No original, em catalão, "*Patronat Municipal de l'Habitatge*". É um organismo da Prefeitura de Barcelona criado com o propósito de promover moradias a um preço acessível para atender às diferentes necessidades sociais da população do município de Barcelona.

<sup>87</sup> Valores relativos (descontada a inflação dos períodos), em *Pesetas*, antiga moeda espanhola. Quando o Euro passou a circular na Espanha, em 1º de janeiro de 2002, 1.000 *Pesetas* equivaliam a aproximadamente 6 Euros.

<sup>88</sup> No original, em espanhol, "*Vivenda de Protección Oficial*".

Pública". Posteriormente, em 1988, foi instituído o sistema de "Proteção de Regime Especial"<sup>89</sup>.

Os Planos de Habitação tiveram resultados diversos em função da relação com o mercado privado, que alternou períodos de retração e de expansão da construção de moradias. Os sucessivos planos foram o trienal 1981-1983, os quadrienais de 1984-1987, 1992-1995, 1996-1999 e sua revisão para 1998-2000. E o 2004-2007, atualmente vigente.

A análise do período correspondente aos últimos três Planos de Habitação<sup>90</sup> mostra um decréscimo sucessivo nas habitações protegidas devido às medidas da política de habitação acordadas nos correspondentes decretos do Governo espanhol e Catalão. Este decréscimo se manifesta ao passar de uma média de 15.425 unidades/ano, do plano 1992-1995, ao valor médio de 11.651 unidades/ano no seguinte, 1996-1998, e 7.058 unidades/ano no plano 1998-2001, de acordo com a Direção Geral de Arquitetura e Moradia da *Generalitat*<sup>91</sup> da Catalunha.

Esta diminuição progressiva do número de habitações protegidas se acentua ainda mais se expresso em termos percentuais, relativamente ao total de moradias construídas. Considerando o crescimento do total de obras novas, incluindo a produção pelo mercado privado, foram 38,8% de habitações protegidas no período 1992-1995, 20,7% no período 1996-1998 e 9,7% no período 1998-2001.

O mais significativo dos planos é o 1998-2001. O baixo nível de cumprimento dos objetivos inicialmente propostos no Plano põe em evidência o déficit atual da política habitacional: só se atingiu 41,8% da meta de novas habitações protegidas, 60,8% das habitações de segunda mão previstas, e 1,3% de novo solo para este destino. A reabilitação foi o único setor em que se ultrapassou o objetivo inicial, com 303,6%.

Dentre as habitações protegidas, cabe assinalar a inexistência de habitações em regime de aluguel nos períodos de 1992-1995 e 1996-1998. Apenas no período 1998-2001 aparece o regime de aluguel, iniciando-se em toda a Catalunha a construção de 2.268 habitações destinadas a esse fim, com uma média de 648 unidades/ano, o que representa 9,2% do total de moradias protegidas iniciadas neste plano, e 2% caso se considere a totalidade das unidades protegidas correspondentes aos períodos desses 3 planos.

É pouco significativo o número de habitações de promoção pública direta por parte da *Generalitat* de Catalunha quando comparado ao total de habitações protegidas. Entre os anos 1992 e 2001, só se construíram 7.424 moradias, uma média de 742 unidades/ano, o que representa 6,4% do total de 115.530 habitações protegidas iniciadas neste período de cerca de 10 anos por todos os promotores.

Entre as habitações de proteção oficial, foram realizadas 12.269 das de regime especial, (que são as de preço mais baixo), representando 10,6% do total das habitações

---

<sup>89</sup> As habitações protegidas de regime geral são aquelas destinadas a famílias com renda de até 5,5 salários mínimos; e as de regime especial são destinadas a famílias com renda de até 2,5 salários mínimos espanhóis.

<sup>90</sup> Em espanhol "*Planes de Viviendas*".

<sup>91</sup> *Generalitat de Catalunya* é o nome dado ao governo catalão. "*Generalitat*", em catalão, ou "*Generalidad*", em espanhol, é cada um dos organismos que governam a Catalunha e a Comunidade Valenciana, segundo estabelece a Constituição espanhola e os Estatutos destas Comunidades Autônomas.

protegidas - taxadas, protegidas de regime geral e protegidas de regime especial. As habitações de proteção oficial de regime geral (que superam o preço das de regime especial em 17,6%), representaram 34,3% de todas as habitações protegidas no período entre 1992 e 2001. As habitações de preço taxado (que superam o preço das de regime especial em 47%) representam 46,7%. Sendo assim, estes dois últimos regimes correspondem a 81% do total das habitações protegidas na Catalunha.

### 3.2. PAINEL 2

#### EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE ACESSO AO SOLO E À HABITAÇÃO EM BARCELONA

Nos últimos anos, e especialmente desde os anos 90, têm havido um importante decréscimo no número de habitações protegidas, que tem afetado mais especialmente os segmentos sociais com maior dificuldade de acesso aos elevados preços do mercado habitacional. Os atuais governos, tanto o espanhol como o catalão, fixaram como prioridade superar esta situação, baseando-se em políticas de fomento ao aluguel e à reabilitação mas, sobretudo, buscando novos mecanismos de aquisição de solo público para construção de novas moradias.

Nos últimos 50 anos, a cidade de Barcelona e sua área metropolitana sofreram grandes mudanças qualitativas e quantitativas na sua dinâmica urbana, e as condições de acesso ao solo e à habitação tiveram períodos muito diferenciados.

A **ditadura franquista**, posterior à guerra civil (1936-1939), teve períodos diversos. Nos primeiros anos, o fomento ao desenvolvimento econômico nacional produziu grandes fluxos migratórios para Barcelona e outras cidades. Diante do fracasso das políticas repressivas iniciais de contenção da expansão da cidade, promoveu-se a desconcentração do seu crescimento para todo o conjunto da Comarca (plano de 1953), auxiliado pela implementação da primeira legislação do solo. Para dar resposta à imigração massiva e à correspondente autoconstrução de bairros compostos por *barracas*<sup>92</sup>, optou-se pela produção massiva de *polígonos de habitação*, autônomos e segregados, e com graves problemas de acessibilidade e equipamento<sup>93</sup>. Apenas cinquenta anos depois estes polígonos foram sendo convertidos em bairros integrados às lógicas urbanas da cidade de Barcelona.

No **franquismo tardio** (1965-1975), o governo se abriu às lógicas capitalistas e aos planos de desenvolvimento não protecionistas. Ao final deste processo, com a morte do ditador em 1975, surge a nova Lei do Solo de 1975 e o Plano Geral Metropolitano de 1974-76 como Revisão ao Plano de 1953.

Durante a **transição política à democracia**, com a nova Constituição de 1978 e a instituição das primeiras prefeituras democráticas de 1979, as Associações de

---

<sup>92</sup> *Barracas* neste caso, corresponde às construções destinadas à moradia, geralmente construída com materiais leves, aproveitados de restos de outras obras ou mesmo do lixo, com reduzidas dimensões e de precárias habitabilidade.

<sup>93</sup> *Polígono* é o nome pelo qual é chamada na Espanha uma unidade urbanística constituída por uma superfície de terreno, delimitada, para fins de identificação cadastral, ordenação urbana e planejamento que pode ser de uso industrial, comercial ou residencial. Os polígonos de habitação, no original, em espanhol, "*polígonos de vivienda*", referem-se às áreas monofuncionais de uso residencial demarcadas. No entanto, esta expressão muitas vezes é utilizada para identificar de maneira genérica os conjuntos habitacionais periféricos.

Moradores<sup>94</sup>, passaram a reivindicar o “direito à cidade”, em forma de melhorias nos bairros. A questão da oferta de novas moradias não se pleiteava, como resultado da política anterior que havia resolvido o problema quantitativamente, e também porque a imigração havia diminuído. A nova doutrina, aplicada pelas administrações, consistiu em evitar a segregação, dotando a periferia e seus tecidos de lógicas urbanas, assim como protegendo o solo não urbanizável, respeitando as lógicas próprias da agricultura e do meio ambiente, considerando-o como de interesse coletivo e não como espaço residual ou de reserva. Esta etapa se caracterizou por pequenas atuações pontuais, ditas de “acupuntura” urbana, que tratavam de renovar o centro e “monumentalizar” a periferia. Realizaram-se inúmeras pequenas intervenções que comportaram grandes mudanças estruturais e que foram feitas em processos participativos abertos. Os projetos de transformação da cidade na época democrática seguiram uma seqüência crescente e podem ser periodizados como segue:

1976-1979 - Prefeitura pré-democrática, com “tecnocratas” responsáveis pela gestão. O secretário (delegado) de urbanismo foi o redator do Plano Geral Metropolitano, arquiteto Josep Antón Solans, que lançou um primeiro programa de equipamentos escolares, habitação social e zonas verdes. No entanto, entre suas realizações mais importantes está a aquisição massiva de solo de antigas fábricas, aproveitando a grande crise industrial daquele momento. Nestas áreas se executaram as principais construções para moradia nos anos seguintes.

1980-1987 - A melhoria dos bairros e espaços públicos gerou confiança nas associações de moradores e, em geral, nos cidadãos que deixaram de ver o urbanismo oficial como uma agressão, mas como algo que respondia a suas preocupações imediatas. Isto foi muito importante no momento do desenvolvimento dos “Planos Especiais de Reforma Interior” - PERI, de núcleos históricos e *bairros marginais*<sup>95</sup> em toda a Região Metropolitana e em especial no núcleo medieval do centro histórico de Barcelona, que se qualificou como Área de Reabilitação Integral - ARI, figura de gestão que permite focalizar os investimentos, coordená-los e ter acesso a ajudas especiais do estado.

1987-1992 - Preparação de Barcelona para acolher os Jogos Olímpicos de 1992. Este foi um período de grande transformação urbana da cidade central, que catalisou em curto espaço de tempo grandes obras de infra-estrutura de reurbanização, equipamentos e zonas desportivas e culturais, construção de novos hotéis e cinturões viários, potencializando novas áreas de centralidade. Foi uma grande iniciativa pública, com significativa participação privada e com um efeito multiplicador econômico: para cada Euro investido, a prefeitura recebeu do resto das administrações 4 Euros, e os privados investiram até 10 Euros mais, uma vez convencidos de que o projeto havia se consolidado. Os investimentos se concentraram em boa medida na frente litoral, e Barcelona “se abriu ao mar”, através de um novo bairro (a Vila Olímpica) e de novas praias, limpas graças à nova depuração do sistema de saneamento. Além da reconstrução da frente marítima foram instituídos outros programas emblemáticos: a melhoria da *Ciutat Vella*<sup>96</sup> e a recuperação de grandes áreas da montanha de Montjuïc transformado-

---

<sup>94</sup> No original, em espanhol, “*Asociaciones de Vecinos*”.

<sup>95</sup> Os *bairros marginais* são aqueles de características pouco consolidadas, geralmente periféricos, com algum grau de irregularidade urbanística, fundiária, ou de suas construções.

<sup>96</sup> *Ciutat Vella* é o nome do distrito que corresponde ao centro histórico de Barcelona, formado por quatro grandes bairros: *Casc Antic*, *Gòtic*, *El Raval* e *Barceloneta*.



a em um parque equipado e representativo. Já nesta época, formou-se o consórcio para o planejamento e gestão ativa do enorme parque Collcerola.

1992-2004 - Tendo assumido posição de destaque no cenário internacional, Barcelona passou a atrair intensos fluxos de turistas e imigrantes. Os novos projetos privados de hotéis, escritórios e *shopping centers* se multiplicaram. A área metropolitana se tornou mais complexa e Barcelona e seu entorno passaram a defender sua vocação de capital do oeste mediterrâneo, ou “Norte do Sul”, além de ponte com a América. Depois de um curto período de adaptação a sua nova situação, Barcelona entrou na lógica de um “urbanismo combinado”<sup>97</sup>, ou pactuado, com os promotores privados. Na área central se iniciaram grandes processos de transformação de áreas degradadas, se reabilitaram ou renovaram os polígonos de habitação da época anterior, se converteu uma enorme zona industrial obsoleta, situada detrás das novas praias, em um novo bairro tecnológico, chamado de 22@ (22 é a zona industrial, na nomenclatura do Plano Geral Metropolitano), à base de bonificar com ampliação de potencial construtivo a melhoria das infra-estruturas, assegurando algumas cessões para usos públicos.

Em 2004, a cidade promoveu um novo evento com dimensão internacional: o Fórum das Culturas e, para acolher sua celebração, concluiu a reurbanização da sua frente marítima, gerindo esta grande intervenção urbana através de um consórcio, junto com o município vizinho de Sant Adrià del Besós. Na divisa entre os dois municípios, recuperou-se o leito do rio Besós que, de verdadeiro esgoto a céu aberto passou a ser uma zona de lazer e de recuperação ambiental.

A grande quantidade de pontos de ações concretas mostra a intensidade da atuação pública na região, fruto do investimento dos diversos municípios da Área Metropolitana nestes últimos anos, que também investiram na melhoria das infra-estruturas regionais e de sistemas gerais da área.

No entanto, toda essa intensa atividade não foi acompanhada de uma política igualmente ativa no âmbito da habitação. Como já foi dito, depois de alguns anos de estancamento demográfico, as necessidades de moradia voltaram a se apresentar de maneira dramática.

As promoções de habitação pública, se por um lado serviram de modelo quanto à qualidade, não foram suficientes quantitativamente. A habitação pública foi suficiente apenas para realojar os afetados por atuações urbanísticas (ou seja, para possibilitá-las), mas não conseguiu mudar as dinâmicas residenciais em âmbito metropolitano. As novas políticas dos governos atuais se defrontam com esta situação.

## **A. O momento atual**

O novo governo catalão, formado pelo chamado Tripartido<sup>98</sup>, representou a chegada da esquerda ao governo da *Generalitat* da Catalunha, no ano de 2004, depois de vinte e três anos de maioria de centro-direita. Os partidos do novo governo catalão haviam considerado a moradia um dos aspectos mais importantes em suas campanhas e, em

---

<sup>97</sup> No original, em espanhol, “*urbanismo concertado*”.

<sup>98</sup> Tripartido é o nome do governo da *Generalitat* que se formou a partir das eleições de 16 de novembro de 2003 por três partidos catalães de esquerda: o *Partit dels Socialistes de Catalunya - Ciutadans pel Canvi* (PSC-CpC), a *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) e *Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa* (ICV-EUiA).

função disso, estabeleceram um novo programa para construir 48.000 novas unidades em quatro anos.

Este novo plano, para o período 2004-2007, foi definido no Decreto Legislativo 454, de 14 dezembro 2004, da *Generalitat*, e em seu preâmbulo se reconhece que a estrutura anterior do setor de habitação e do mercado imobiliário na Catalunha não permitia dar solução adequada às necessidades de alojamento dos estratos de população com rendas médias ou baixas, ou com características e dificuldades específicas que as afastem dos mecanismos de oferta do mercado. Nem sequer a oferta de aluguel era considerada uma solução para estes lares, pois é muito reduzida, e muito condicionada pelo processo inflacionário do mercado.

A experiência demonstrou que desde a segunda metade nos anos noventa não funcionava a promoção de moradias de proteção oficial, e o novo plano surgiu para dar resposta às necessidades da população e com a intenção de exercer efetivamente a competência exclusiva em matéria de habitação que a Constituição e o Estatuto de Autonomia outorgam ao governo da *Generalitat*.

De acordo com este Plano, as prefeituras também devem realizar um papel importante, em função do caráter integrador da habitação em relação às políticas urbanas, sociais e de desenvolvimento às quais são responsáveis, pois solicitam instrumentos para a sua atuação em diferentes campos como a imigração, a moradia para jovens e idosos. Por este motivo se considera necessária uma intensa participação local na definição de programas habitacionais, mediante a fórmula de convênios, com o aporte de recursos tanto por parte das prefeituras como da *Generalitat*.

O Plano também considera que as entidades sociais sem fins lucrativos, especializadas na mediação para o acesso à habitação, em colaboração com as diferentes administrações, devem realizar um papel chave na criação de um parque de habitação social.

São estabelecidas, no programa, uma série de linhas de ajuda para:

1. fomentar a aquisição de áreas destinadas à promoção de habitação protegida
2. medidas para fomentar as moradias de aluguel
3. especial criação de habitação a "preço combinado"<sup>99</sup>
4. medidas de especial proteção com duração de 90 anos
5. novas linhas de atuação para a prevenção da exclusão social por causa residencial, com ajudas para o pagamento de aluguel à população com maior dificuldade econômica

Uma rede de mediação para o aluguel social e para a mobilização do parque de moradias desocupadas foi proposta para racionalizar os processos de conexão entre demanda e oferta de habitação para atender coordenadamente as necessidades básicas de acesso a uma moradia digna para toda a população com recursos escassos.

Esse novo decreto busca iniciar um processo de saneamento econômico dos parques habitacionais de aluguel e protegido, públicos e privados, com a finalidade de tornar mais atrativo o investimento em novas promoções e de permitir a capitalização das empresas proprietárias. Pretende-se acabar com a atual contradição de algumas

---

<sup>99</sup> No original, em espanhol, "*precio concertado*".

empresas públicas, que não conseguem responder em sua totalidade ao objetivo social de garantir o acesso à moradia à população de baixa renda, por estabelecerem valores de aluguéis relativamente altos, necessários ao equilíbrio econômico.

As estratégias deste novo plano são:

- aporte de maiores recursos procedentes do governo federal socialista
- prever cotas obrigatórias de habitação protegida em todas as atuações de planeamento urbanístico para evitar a segregação espacial e a formação de guetos, criando novos setores mistos, ao fomentar o novo setor terciário. A experiência do "22@", de conversão de um distrito industrial de Barcelona, deve ser uma referência para toda a Catalunha
- recuperação efetiva pela propriedade pública das moradias rotativas de aluguel para jovens e idosos
- aplicação da nova Lei de Bairros para a regeneração dos 40 bairros mais degradados do país, através de convênios com as prefeituras. Atualmente (abril de 2006) já se convocou a terceira série de convênios

## **B. A nova Lei pelo Direito à Habitação**

O Projeto de Lei de Direito à Habitação, aprovado pelo governo catalão em 12 de dezembro de 2006 e enviado ao Parlamento, é a primeira lei que trata integralmente sobre a problemática habitacional na Catalunha. O governo catalão chegou a um consenso com os setores envolvidos depois de oito meses de negociação. A nova lei enfrenta de maneira global todos os aspectos relativos ao acesso à habitação: como a construção, promoção, gestão, habitabilidade, conservação e reabilitação, além das garantias aos inquilinos e compradores de imóveis. Além disso, cria um Registro de Solicitantes<sup>100</sup>, com o objetivo de tornar mais transparente o acesso às habitações subvencionadas.

A nova Lei destaca a definição da função social da habitação, o que permite incorporar aspectos inovadores que reflitam a realidade social, como a sub-ocupação e o adensamento excessivo das moradias ou a degradação física das construções. Assim, a *Generalitat* atuará de maneira que as habitações desocupadas permanentemente se incorporem ao mercado imobiliário mediante diferentes fórmulas previstas no Plano pelo Direito à Habitação, como o aluguel social. Em relação ao adensamentos excessivo, a administração pública impulsionará políticas de controle e inspeção para evitá-la e também implementará ações para resolver esta situação.

A nova Lei de Direito à Habitação pretende ir além das tradicionais medidas de fomento à construção e aquisição de moradias aplicadas até o momento, pois tem a intenção de transformar a estrutura do mercado da habitação. Com este objetivo, o conjunto de atividades vinculadas à provisão de moradias destinadas a políticas sociais se configura como um serviço de interesse geral para assegurar uma moradia digna e adequada a toda a população. Neste sentido, a lei promove uma mudança conceitual e aposta na criação de um parque habitacional específico, que permita atender a população que precisa de moradia. Para impulsionar a criação deste parque com preços ao alcance das famílias de renda baixa e média, a lei regula, da maneira mais rigorosa possível, a habitação com subsídio público na Catalunha e não apenas esta, mas também outras formas de moradia que permitam conseguir, no médio e longo prazo, um parque

---

<sup>100</sup> O Registro de Solicitantes é tratado em um item específico no Eixo de Organização Social deste texto.

habitacional adequado às necessidades da população. Deve-se ressaltar que o objetivo é de que, em um prazo de vinte anos, 15% do total das moradias existentes sejam destinadas a políticas sociais.

Além da regulação deste parque habitacional específico, a nova lei tenta incidir também sobre o livre mercado residencial, que responde às demandas e necessidades da maioria da população. Por este motivo, grande parte do texto da lei se dedica à proteção da parte menos favorecida nas relações que ocorrem no livre mercado, regulando a proteção aos consumidores e usuários de habitações, a qualidade e os requisitos exigidos aos habitantes e as medidas de intervenção administrativa nos casos de utilização irregular.

Nesta linha, o governo catalão prevê também um sistema de ajuda ao pagamento de aluguéis, que já havia começado a ser aplicado através do Plano pelo Direito à Habitação 2004-2007. O Departamento competente em matéria de habitação estabelecerá um sistema de ajuda ao pagamento de aluguel para famílias residentes na Catalunha, de rendas baixas e médias, para quem o custo de moradia pode se tornar um risco de exclusão residencial ou dificultar o processo de inserção social. O sistema será integrado por modalidades de ajuda permanente ao pagamento do aluguel e por ajudas de urgência em situações especiais.

### 3.3. EIXO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

O Estado espanhol possui 17 comunidades autônomas, cada uma delas com diferentes níveis de autogoverno. As diferenças dentro deste sistema se devem ao processo de transferência de competências a partir do governo central, em que as comunidades que buscavam um tipo de relação mais federalista com o resto da Espanha garantiram um maior grau de autonomia, como é o caso da Catalunha, considerada uma "Comunidade Autônoma de Regime Especial"<sup>101</sup>.

A Catalunha se organiza territorialmente através de quatro províncias: Lleida, Girona, Tarragona e Barcelona, onde se localiza a capital da comunidade.

No território metropolitano confluem várias instâncias administrativas de distintos níveis, âmbitos e natureza, algumas delas generalizadas em todo país, como é o caso das Comarcas (a província de Barcelona é formada por onze Comarcas) e outras incorporações especificamente metropolitanas.

Atualmente, as competências urbanísticas dependem do próprio governo da Catalunha. No entanto, existe uma Mancomunidade de Municípios da Área Metropolitana de Barcelona<sup>102</sup>, constituída em 1988 e composta por trinta e um municípios.

---

<sup>101</sup> Além da Catalunha, também são consideradas comunidades autônomas de regime especial a Andaluzia, o País Basco, a Galícia e o Reino de Navarra.

<sup>102</sup> No original, em catalão, "*Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*". Nesse caso representa uma associação de municípios reunidos administrativamente em torno de um determinado fim. É composta por 31 municípios: Badalona, Badia del Vallès, Barcelona, Barberà del Vallès, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, L'Hospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Palau de Gubert, La Palma de Cervelló, El Papiol, El Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vincenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat e Viladecans.

Esta Instituição foi criada para gerir serviços de âmbito supramunicipal relacionados a questões prioritárias: recursos hídricos, planejamento urbanístico e transporte público, que também são entendidos como parte da política habitacional. Neste sentido, entende-se que a população tem direito a usufruir a cidade. Portanto, o objetivo da política habitacional não é o de se expandir a cidade com novas construções, mas principalmente, melhorar a cidade existente.

A política de habitação integra um conjunto de programas, ações e serviços públicos que cobrem o território de cada município, sendo que a Mancomunidade tem um instituto específico para a habitação, o Instituto Metropolitano de Promoção do Solo e Gestão Patrimonial - IMPSOL<sup>103</sup>.

O IMPSOL é uma entidade pública empresarial local, dependente da Mancomunidade. É um organismo público com personalidade jurídica própria, constituído ao amparo do que dispõe o artigo 85 da lei número 7, de 2 de abril de 1985, reguladora das bases de administração local, e se configura como uma entidade urbanística especial, segundo o que prevê a legislação urbanística.

O IMPSOL tem como objetivo promover a administração, gestão e exploração do patrimônio da Mancomunidade, assim como a promoção de solo industrial e residencial, para atividades e para equipamentos; e também para espaços livres: parques, zonas verdes e zonas esportivas; edificação e promoção de moradias e as atuações ligadas ao desenvolvimento da cidade. Da mesma maneira, também é objetivo do Instituto a prestação de serviços à Mancomunidade e aos municípios que a integram, em termos similares e segundo a sua solicitação. Além disso, o IMPSOL também exerce as competências em matéria de planejamento e gestão urbanística em que opere conjuntamente com as administrações locais.

A grande quantidade de novas moradias construídas ou em curso representam para o IMPSOL uma significativa experiência em matéria de habitação protegida. Todas as promoções são executadas em estreita colaboração com as prefeituras, tanto no que diz respeito à gestão das intervenções, como no que diz respeito ao desenvolvimento urbanístico e do processo edificatório.

Apesar da habitação não ser uma competência das administrações locais, estas deram, por muitas vezes, uma resposta continuada ao problema do acesso à moradia, ainda que tenham existido os Planos de Habitação em nível nacional. As últimas cifras de execução destes Planos mostram seu fracasso, com um cumprimento de apenas 13,4% das previsões de habitação subvencionada na região metropolitana durante o período 1998-2001, com preços máximos cada vez mais distantes dos preços de mercado, continuando com o critério, hoje ineficaz, de subsídio aos juros hipotecários, que agora estão mais baixos do que nunca. Conseguir o equilíbrio econômico necessário para continuar promovendo moradias acessíveis é cada vez mais difícil em um contexto de demanda intensa, novas modalidades de acesso à habitação (como por exemplo, moradia de aluguel) e de incremento dos custos de construção e do preço do solo<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> No original, em catalão, "*Institut Metropolità de Promoció del Sòl i Gestió Patrimonial*".

<sup>104</sup> Cf. Jaume Vendrell e Amadeu Iglesias in "*Habitatge protegit metropolità 1995-2003*", AMB - IMPSOL, p. 17.

### 3.4. EIXO JURÍDICO

Entre os direitos humanos de caráter social que o ordenamento jurídico da Espanha reconhece, figura o direito a uma habitação digna e adequada. A Constituição Espanhola de 1978 estabelece em seu artigo 47 que *“todos os espanhóis têm o direito a desfrutar de uma habitação digna e adequada. Os poderes públicos promoverão as condições necessárias e estabelecerão as normas pertinentes para tornar efetivo este direito, regulando o uso do solo de acordo com o interesse geral para impedir a especulação. A comunidade participará na mais-valia que gere a ação urbanística dos entes públicos”*.

Este artigo foi decisivo para poder construir um sistema de garantias urbanísticas e potencializar a atividade dos poderes públicos. Estas condições costumam se concretizar em medidas de caráter urbanístico, fiscal, financeiro, etc, e de uma maneira muito especial nas políticas de subvenção à habitação que têm uma longa tradição na Espanha.

Imediatamente após o fim da ditadura franquista, a transição democrática levou à instauração da *Generalitat*. O Estatuto de Autonomia da Catalunha, entre as competências exclusivas que outorga à *Generalitat*, inclui a habitação (art. 9º, inciso IX) e o urbanismo. A transferência de competências nestas matérias foi feita na Catalunha no começo dos anos 80, mas sem que houvesse uma significativa dotação de recursos e sem que resultasse em uma estrutura suficientemente eficiente.

No entanto, ainda que seja uma atribuição da *Generalitat*, são os governos locais aqueles que estão mais próximos da população e que melhor conhecem as características específicas do problema do déficit de moradias. A maneira encontrada para conseguir promover o acesso à habitação à população de baixa renda tem sido a combinação de esforços entre as administrações locais e a *Generalitat*. Neste sistema, é fundamental a aquisição de solo a preços baixos para a construção de habitações protegidas, o que tem sido possível através da destinação de áreas específicas para este fim nos planos urbanos definidos em cada município.

#### A. O PGM - 1976

O Plano Geral Metropolitano - PGM, aprovado em 1976, desempenhou um papel positivo como regulador do planejamento urbanístico na primeira coroa do entorno de Barcelona, o que manifestava a necessidade de dispor de instrumentos de planejamento efetivos e adequados à realidade urbana em âmbito metropolitano.

O PGM de 1976 era a revisão do aprovado em 1953. Anteriormente havia sido redigido um Plano da Área Metropolitana Real (a atual RMB) que finalmente foi aprovado como “Esquema Diretor da Área Metropolitana de Barcelona”, o que o converteu em um documento sem efeitos práticos. A aprovação daquele plano teria significado aceitar a existência de um território metropolitano maior que o da capital Madri. Sem apresentar mudanças significativas, foi possível apenas a revisão do plano no mesmo âmbito territorial do existente desde 1953.

O PGM rebaixou drasticamente os índices construtivos e as alturas permitidas de edificação, que eram abusivas, e também reservou solo para o sistema viário, equipamentos e áreas verdes, de modo a elevar o padrão urbanístico da cidade. A reserva de uma considerável quantidade de solo para grandes vias foi um dos aspectos mais controvertidos, já que afetava muitos bairros consolidados do centro, o que

resultaria na demolição de muitos edifícios antigos. Este plano é ainda hoje vigente, no entanto sofreu incontáveis modificações pontuais. O PGM de 1976 é o marco que permitiu desenvolver as políticas de solo e habitação que se descrevem neste trabalho.

O PGM regulou os processos de transformação, delimitando, para tal efeito, uma superfície de 890 ha de solo urbano em seu zoneamento. Para avaliar sua abrangência, pode-se comparar com a do Plano Cerdà do século XIX, que abarcava 1.100ha.

O Plano também estabeleceu a necessidade de aprovar os Planos Especiais de Reforma Interior - PERI, para atuações de transformação e modificações no tecido urbano tanto de bairros consolidados, como o centro antigo da cidade, assim como outros mais recentes, como os polígonos de habitação. O Plano também reconheceu os processos de ocupação marginal, estabelecendo mecanismos para sua transformação.

Os setores de solo urbanizável, ou seja, onde se previam os futuros crescimentos, deviam desenvolver-se através de Planos Parciais - PP, aos quais se exigiam padrões de urbanização que significavam mais de 50% do solo destinado a sistemas públicos (viário, equipamentos e área verde), com a intenção de equilibrar o déficit existente na cidade consolidada.

Este Plano ainda encontra-se em vigência, mas a competência final sobre urbanismo cabe à *Generalitat* da Catalunha, que pode promover alterações. Muitas modificações ao Plano foram aprovadas nos últimos anos e, atualmente, o governo catalão e as prefeituras estão trabalhando conjuntamente para a sua revisão e sua possível substituição por um novo Plano Diretor Metropolitano, mais flexível e apropriado à realidade, e que dê mais competências às prefeituras e às corporações metropolitanas.

## **B. Lei do Solo - 1975**

Em 1975 se aprovou a Lei do Solo, antes do final da ditadura, e posteriormente se aprovaram seus Regulamentos, de planificação, de gestão e de disciplina urbanística. Esta lei modificou a primeira Lei do Solo, de 1956 que, se por um lado havia sido importante do ponto de vista da doutrina urbanística, por outro, era excessivamente genérica e para a qual nunca se havia aprovado os regulamentos que deveriam desenvolvê-la. Por tudo isso, era muito fácil sua interpretação abusiva em detrimento do interesse geral. Por isso, a lei de 1975 foi redigida muito mais detalhadamente, deixando pouca margem para interpretações divergentes. Trata-se de uma lei “administrativista”, face aos interesses privados ou “civilistas”.

A tradição legal espanhola quanto ao urbanismo remonta à Lei de *Ensanche*<sup>105</sup> de 1864 que, como seu nome indica, regula o crescimento urbano. Para tanto estabelece sistemas de cessão de solo para o sistema viário e do reparcelamento entre propriedades, procedentes de práticas mais antigas de “alinhamentos de vias”. Esta lei deriva, entre outros motivos, dos primeiros conflitos dos intentos de implementação do Plano Cerdà<sup>106</sup> para Barcelona. Posteriormente, em finais do século XIX, o autor do plano de reforma desta mesma cidade conseguiu a aprovação de uma lei de desapropriação forçosa para a reforma de cidades (anteriormente, a desapropriação só podia ser exercida para as grandes infra-estruturas territoriais).

---

<sup>105</sup> A palavra em espanhol *ensanche* corresponde à “Expansão”.

<sup>106</sup> Refere-se ao Plano para Barcelona, idealizado por Ildefons Cerdà, aprovado em 1859.

As duas leis do solo do século XX incorporaram esta tradição: a de 1975 foi a base das leis posteriores. Estas já passariam a ser leis do Parlamento catalão, pois em 1978 a Constituição Espanhola estabeleceu o desenvolvimento das autonomias e o Estatuto da Catalunha. No entanto, o Parlamento catalão só aprovaria uma lei de urbanismo propriamente dita em 2002, e sua revisão em 2004.

A Lei de 1975 estabeleceu três qualificações do solo: urbano, urbanizável e não urbanizável. O solo urbanizável deveria ser definido através dos Planos Parciais, delimitados nos Planos Gerais Municipais. No solo urbano se podia pedir diretamente licença de edificação, se o lote tivesse acesso pela rua e serviços de água e gás e se o Plano Geral não estabelecesse condições específicas. O solo não urbanizável só seria edificável para usos relacionados com sua exploração e em outros casos que se estabeleciam.

Ela também estabeleceu três sistemas de atuação, definidos na lei e no regulamento de gestão:

- O de desapropriação, que pode exercer a administração em caso de interesse público, pagando o assim chamado "*justiprecio*", ou seja, o "preço justo", baseado em uma "avaliação oficial", que até há alguns anos era muito inferior ao preço de mercado, mas deixou de ser assim nos anos noventa.
- O de compensação, em que os proprietários do setor previamente delimitado deveriam compensar os custos e benefícios da urbanização, e se adjudicam lotes edificáveis em proporção ao seu aporte em solo.
- O de cooperação, similar ao anterior mas no que a administração atua como promotora e se encarrega da gestão.

No solo urbanizável se estabeleceu a obrigação de ceder a favor da Administração pública, além do solo para sistemas, 10% do aproveitamento total do setor. Este foi o principal mecanismo de obtenção de solo para construir habitação protegida. Posteriormente, as leis de urbanismo catalãs aumentaram esta exigência a solos urbanos não consolidados.

Este marco legal e de planejamento facilitou a gestão das prefeituras, instituições metropolitanas, assim como a do próprio governo catalão nestes 30 anos em que se atuou fortemente na melhoria urbanística. A política do governo catalão seguiu uma linha descentralizadora e que equilibra de novo o território da Catalunha, através da atuação do Instituto Catalão do Solo - INCASOL.

### **C. A Lei do Solo de 2006**

O Conselho de Ministros do governo espanhol aprovou em 26 de maio de 2006 o anteprojeto da nova Lei do Solo, que no entanto, ainda não entrou em vigor. A idéia central nela contida é a de que o solo é um recurso escasso e não renovável, motivo pelo qual deve-se buscar um modelo de cidade compacta, em contraposição ao conceito de cidade difusa ou dispersa. Com este modelo, o governo espanhol pretende evitar os inconvenientes da dispersão, como: o impacto ambiental; a segregação social; e a ineficiência econômica, decorrente dos elevados custos energéticos, de construção e manutenção de infra-estruturas e de prestação de serviços públicos.



Dentro deste conceito, o projeto de Lei adota uma série de medidas que buscam facilitar o acesso à moradia, como a reserva de no mínimo 25% para habitação protegida do total da área construída para uso residencial, nos casos de novas urbanizações, de maneira integrada às moradias produzidas pelo mercado privado, com o objetivo de evitar a segregação espacial. Além disso, o projeto de lei determina que o solo urbano que constitui patrimônio público deve dedicar-se de forma exclusiva à promoção de habitação protegida.

A nova Lei do Solo é um projeto em que o governo espanhol utiliza suas competências em matéria urbanística (regulação do direito de propriedade, recuperação de valorizações fundiárias e critérios de desapropriação, entre outros) com a intenção de conseguir tornar realidade um urbanismo mais sustentável, ao mesmo tempo em que busca melhorar as possibilidades de acesso a uma moradia digna à população de menores recursos<sup>107</sup>.

#### **D. Os Planos Parciais**

A construção de moradias subsidiadas, assim como a criação de espaços públicos e de equipamentos sociais, tem sido possível, em muitos casos, através da aquisição de solo urbano por meio de Planos Parciais. Nestes Planos, determinam-se cessões obrigatórias de solo, tanto em áreas de nova urbanização como em intervenções que adensem áreas urbanas consolidadas.

O Decreto Legislativo 1/2005, aprovado em 26 de julho de 2005, em substituição à lei 10/2004, determina em seu artigo 57 que os Planos de Ordenação Urbanística Municipal, nos casos de novas urbanizações, devem reservar no mínimo 20% da área para a construção de habitação de proteção pública, de caráter geral.

Nos casos de Planos de Ordenação Urbanística em municípios com mais de 10 mil habitantes, além da reserva de 20% do solo para a construção de habitação de proteção pública, deve-se destinar outros 10% do solo à construção de habitações com algum outro tipo de proteção (como a habitação a preço combinado ou habitação taxada)<sup>108</sup>.

A escala da intervenção nos municípios, no entanto, sofreu modificações nos últimos anos. Foi ficando difícil desenvolver Planos Parciais de tamanho grande ou médio, em função da falta e encarecimento do solo, de maneira que foi preciso realizar intervenções em áreas mais reduzidas. Isso aumenta a dificuldade de gestão, além de significar um esforço adicional para resolver com qualidade e coerência urbana muitas destas áreas residenciais dentro de um sistema urbano cada vez mais unitário. Neste contexto, os diferentes edifícios, implantados autonomamente dentro do território metropolitano, devem resolver com um programa complexo e custo mínimo as necessidades de volume e ordenança, baseando-se fundamentalmente na capacidade criativa dos seus autores<sup>109</sup>.

### **3.5. EIXO URBANÍSTICO-AMBIENTAL**

Como a maioria das grandes metrópoles, Barcelona sofreu com o problema da moradia irregular. O motivo também é comum: um grande fluxo imigratório que ao chegar à

<sup>107</sup> Cf. Miguel Requera in "*Habitatge i Futur*", novembro de 2006, p. 4.

<sup>108</sup> Cf. Decreto Legislativo 1/2005 da *Generalitat* da Catalunha, aprovado em 26 de julho de 2005.

<sup>109</sup> Cf. Jaume Vendrell e Amadeu Iglesias in "*Habitatge protegit metropolità 1995-2003*", AMB - IMPSOL, p. 17.

cidade se deparava com a inexistência de moradia ao seu alcance, devido à falta de habitação social ou às vezes simplesmente devido à falta de moradia, gerando problemas de superpopulação, informalidade e precariedade urbana.

No começo do século XX, a massiva imigração do campo para os centros industriais, que havia se iniciado no final do século anterior em toda a Espanha, gerou um crescimento demográfico que as redes urbanas daquela época foram incapazes de absorver.

Em Barcelona, o plano de *Ensanche* de Cerdà, paradigma do planejamento urbano do século XIX, se baseava no crescimento ilimitado e indiferenciado da cidade, mas não era capaz de enfrentar todos os problemas da cidade pois tratava apenas de uma maneira de se urbanizar a cidade que, além do mais, era extremamente custosa (ruas de 20 metros de largura, quarteirões com grandes esquinas e edifícios de grandes dimensões).

O urbanismo como disciplina "institucionalizada" começou a tomar forma e medida de modo que se fez necessária uma maior complexidade no planejamento. Já em 1905, o Plano Jaussely para Barcelona, defendia a necessidade de regulamentos que reconhecessem e potencializassem a especificidade de cada parte da cidade, em oposição às teorias igualitaristas de Cerdà. Isto permitiu reorganizar os núcleos residenciais que começavam a surgir à margem do *Ensanche*, ou seja, além da expansão urbana projetada anteriormente.

A partir das novas teorias higienistas desenvolvidas na Europa, como do Modelo de Cidade Jardim, de grande apelo em Barcelona graças a personagens como Cebrià de Montoliu, a questão da habitação social ganhou relevância. Tratou-se de fomentar a construção de casas baratas para trabalhadores e assalariados de baixa renda, mediante aluguéis inalteráveis enquanto durasse o contrato de locação.

Uma primeira lei de 1908 permitia às prefeituras desapropriar, promover e tramitar as operações necessárias para a gestão do solo destinado às moradias baratas, mas os construtores e promotores preferiram ajudas econômicas diretas ao financiamento da construção. O regulamento de 1912 que desenvolvia aquela lei, fixava os requisitos mínimos exigidos a terrenos e moradias destinados às "casas baratas". Esta legislação, minuciosamente redigida, resultou infrutífera em Barcelona, devido à escassa dotação econômica e ao insuficiente compromisso político do governo municipal naquele momento.

Até 1921 sucederam-se diferentes normativas mais realistas, mas o processo só se acelerou, devido à proximidade da Exposição Internacional de 1929 e às necessidades agudas de moradia, que se agravaram com o passar dos anos. Foram feitas as bases legais para permitir desapropriações forçadas. Em 1927 se criou o Patronato de Habitação de Barcelona que, por sua vez, criou, em 1928, uma empresa privada, a Sociedade Mercantil para o Fomento da Moradia Popular, encarregada de comprar terrenos para construir três mil moradias além de urbanizar e administrar a sua gestão. O objetivo era erradicar as *barracas* da montanha de Montjuïc, futura sede da Exposição Internacional de 1929. Finalmente, foram escolhidas quatro áreas, a um baixo preço para a compra, que se situavam longe da cidade e das áreas onde havia postos de trabalho, rodeadas por limites naturais ou artificiais de difícil transposição e que dificultavam as possibilidades de expansão. Apesar de se distanciarem enormemente dos padrões de localização exigidos pela lei, foram construídas nestas áreas duas mil unidades habitacionais, entre elas o bairro do "Bon Pastor", uma área na margem esquerda do Rio Besós e outra no limite com o município vizinho de Santa Coloma de Gramanet. Os

projetos para todas as áreas ficaram a cargo de um único arquiteto, que repetiu um mesmo modelo de urbanização e edificação em todos os casos. Foram definidos dois modelos de casas unifamiliares, térreas, geminadas lateralmente e sem jardim, formando quarteirões estreitos e compridos que não cumpriam as exigências urbanísticas, construtivas ou funcionais previstas na lei. Por outro lado, também não se conseguiu acabar totalmente com o *barraquismo* e foi construído um muro para que os visitantes da Exposição Universal não vissem as barracas na montanha.

Durante a República (1931-1936) e a Guerra Civil (1936-1939) não houve tempo suficiente para colocar em prática as novas teorias urbanas regeneradoras e houve apenas alguns ensaios, como o do grupo racionalista de habitação popular "Casa Bloc" no município de Sant Andreu, na região metropolitana, ou o Plano de Saneamento do Raval, no centro histórico, ambos promovidos pelo GATCPAC (Grupo de Arquitetos e Técnicos Catalães ligados aos primeiros Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna - CIAMs).

O freio que a Guerra Civil impôs à atividade urbanizadora, assim como as conseqüências em matéria de moradias derivadas da mesma (se calcula que foram destruídas cerca de quatro mil moradias em Barcelona durante a Guerra), acentuaram o problema da carência de moradia para a classe trabalhadora.

O dinamismo (impossível de controlar) do fenômeno imigratório ocorrido nos anos seguintes e, por outro lado, a incapacidade da administração pública de fazer frente ao fenômeno, promovendo habitações de baixo custo, acabou agravando o problema do déficit habitacional e deu origem às urbanizações marginais ou ilegais, consideradas durante décadas como "cidade defeituosa".

As urbanizações marginais ou ilegais, como alternativas ao problema residencial, surgiram à margem do planejamento e da capacidade econômica ou vontade do poder público. O problema se apresentou de maneira mais grave nas décadas de 50 e 60, quando nasceram inúmeros bairros compostos por "*barracas*". Estas moradias se construíram em terrenos considerados "não urbanos" e de titularidade "difusa": nas encostas da montanha de Montjuïc ou na de outros morros que rodeiam a cidade de Barcelona; nas praias e nos terrenos considerados "terra de ninguém", que costumam ficar perto das linhas de trem.

### **A. Os bairros marginais e os polígonos de habitação**

A política aplicada tanto em âmbito municipal, pela Prefeitura de Barcelona, como em nível federal, pelo Ministério da Habitação, não pretendeu legalizar as construções existentes, mas erradicá-las e transferir seus residentes a conjuntos habitacionais, denominados polígonos de habitação, de nova construção, tanto de promoção pública como privada. Evidentemente, nestes casos não se contemplava a propriedade do solo. A política seguida foi de se encarregar a um organismo *ad hoc*, a Comissão de Urbanismo de Barcelona, a aquisição de solo nas periferias urbanas para edificar os polígonos dedicados aos "*barraquistas*"<sup>110</sup>. Isto fez com que até finais da década 50, o número de barracas tivesse diminuído. No entanto, o problema não foi solucionado, mas aumentou na década seguinte, porque a imigração se intensificou.

---

<sup>110</sup> Como são chamados os moradores dos bairros de *barracas*.

A sensibilidade social quanto ao tema do *barraquismo* foi aumentando, sobretudo tendo em conta que a partir de 1962, com o andamento dos Planos de Desenvolvimento, o Estado espanhol vivenciou um período de notável auge econômico. A Prefeitura de Barcelona reativou o Patronato Municipal da Habitação, enquanto se colocavam em marcha, em nível federal, os planos de absorção do *barraquismo*. A Comissão de Urbanismo de Barcelona desenvolveu um plano em várias fases, entre os anos 1965-1972. Foi construído um importante número de polígonos destinados a barraquistas ou a pessoas que, por causa da construção de importantes obras de infra-estrutura deviam ser desalojadas de suas casas. A construção se realizou tanto em Barcelona como em municípios da periferia, através de uma atuação chamada Unidades de Absorção de Vizinhança - UVA, nome que se referia à absorção de *barraquistas*.

Em 1973, o Patronato Municipal da Habitação de Barcelona declarava o *barraquismo* erradicado da cidade. Esta afirmação não era 100% certa mas, em boa medida, podia ser considerada verdadeira. Cabe assinalar que, muito de acordo com a situação política do momento, a erradicação de barracas e a destinação de novas moradias se fizeram sem nenhuma participação das pessoas afetadas: muitas delas foram transferidas contra sua vontade e alojadas às vezes em locais muito distantes de seus antigos núcleos de relação ou de trabalho.

A parte destes bairros de *barracas*, de caráter muito precário, também foram realizadas durante todo este período, em Barcelona e seu entorno metropolitano, outras construções de caráter irregular, ainda que sem chegar aos níveis tão elevados de precariedade nem de sordidez típicos das *barracas*. Estas moradias se situaram sobre solos de caráter mais claramente urbanos, porém de expectativas não consolidadas. Em alguns casos existiam títulos de propriedade do lote, embora em muitos outros não houvesse nenhum documento que a comprovasse. Por outro lado, muitas destas moradias foram melhorando relativamente em dois aspectos: a melhoria da edificação em razão do incremento da renda do núcleo familiar (principalmente a partir do trabalho dos filhos), e a disponibilização de serviços municipais como esgoto, coleta de lixo e transporte público.

Com tudo isso, se chegou a pensar que estas moradias tinham um nível mínimo de habitabilidade, ou estavam muito pouco abaixo dele, de maneira que não foram objeto das sucessivas atuações dos planos de erradicação do *barraquismo* durante o período da ditadura franquista.

No entanto, chegou um momento na metade dos anos 70, coincidindo com a mudança de regime político (período da redemocratização), em que sua evolução ficou paralisada, fosse pelo elevado custo das obras, ou porque não estavam habitadas pelo seu proprietário, mas por seu locatário, com pouco interesse em melhorá-la, ou também pela incerteza de seu futuro diante da constatação da maior disciplina urbanística e das possíveis mudanças para sua regularização. Assim, apesar de que em meados dos anos 70 já não havia graves problemas de habitação, Barcelona possuía periferias pobres e sem qualidade urbana.

Dado o elevado nível de consolidação destes bairros, as prefeituras democráticas, a partir de 1979, preferiram empreender uma política de regularização com três fases principais: trabalho de campo, trabalho de organização social e planejamento. Isto permitiu que os habitantes desses bairros tivessem a possibilidade de serem ouvidos sobre o destino de suas habitações. Em alguns casos, até 90% dos moradores preferiram permanecer, ou em moradias próprias, ou em moradias sociais construídas no

local de origem pela administração, em substituição às moradias anteriores, de menor qualidade ou degradadas.

Simultaneamente à integração dos bairros marginais, não foram implementadas políticas de renovação ou reabilitação sistemática dos polígonos de habitação massiva. Estes polígonos haviam sido criados para dar resposta ao grande fluxo migratório e foram implantados de forma autônoma, segregados do tecido urbano e que, dados os anos que haviam passado desde sua construção e o conseqüente envelhecimento das construções, encontravam-se em condições precárias. Somente a partir dos anos 90 a administração pública passou a implementar políticas de reabilitação dos polígonos.

## **B. Os Planos Especiais de Reforma Interior - PERIs**

O centro histórico de Barcelona, um dos maiores da Europa, havia chegado até as últimas décadas do século XX como um bairro importante na vida urbana da cidade, apesar das más condições da maioria do seu parque habitacional e da grande quantidade de ruas muito estreitas (entre 1,5 e 3 metros de largura, entre edificações com seis andares, em média). O centro carecia de renovação de sua infra-estrutura urbana (redes de abastecimento de água e esgoto insuficientes, redes elétricas e de iluminação antiquadas e pavimentação precária) e faltavam espaços livres e equipamentos de uso local que tornassem o bairro habitável em igualdade de condições a outros da cidade.

Uma série de grandes intervenções urbanas no distrito *Ciutat Vella* nos últimos 25 anos foi capaz de mudar esta realidade. A cidade de Barcelona foi a que, na Europa, interveio de maneira mais constante e intensa no tecido urbano de seu centro histórico, com um grande investimento ao longo de vinte anos, só comparável com o das infra-estruturas para os Jogos Olímpicos de 1992.

Estas intervenções foram promovidas a partir dos Planos Especiais de Reforma Interior - PERIs, aproveitando as desapropriações previstas para abertura de sistema viário no Plano Geral Metropolitano - PGM, e que foram qualificadas posteriormente como "zonas de remodelação pública", na modificação do PGM e dos PERIs que as desenvolveram.

Com a qualificação de todo o centro histórico como uma Área de Reabilitação Integrada – ARI, um tipo de zoneamento previsto pela legislação para intervenções complexas, foi criada uma Comissão Gestora da ARI, que reunia a prefeitura e a *Generalitat*, assim como outros atores sociais, como as companhias de serviços públicos e as associações de moradores de cada bairro.

Nestas remodelações urbanas de grande escala, muitas delas ainda em curso, tem sido priorizada a criação de espaços públicos, a renovação do parque habitacional degradado e, sempre que possível, tem se buscado suprir o eventual déficit de equipamentos e infra-estruturas.

O processo de reabilitação idealizado para a *Ciutat Vella* foi pioneiro na Espanha e se constituiu em exemplo para outras cidades com conjuntos urbanos semelhantes, graças a sua visão integrada do habitat. No entanto, a intervenção em *Ciutat Vella* também pode ser avaliada por suas conseqüências negativas. No início dos anos oitenta, os únicos investidores eram as administrações públicas, mas atualmente o preço das moradias se multiplicou e a prefeitura, mais do que promover as mudanças urbanas, precisa dedicar-se a administrá-la e controlá-la, lutando contra os novos fenômenos de “*moving*” (pressão

dos proprietários sobre os locatários para removê-los e reapropriar-se do uso dos apartamentos).

Este processo coincidiu e formou parte de outro, mais geral, de transformação do conjunto da cidade em sua superação da crise da cidade industrial à nova cidade pós-industrial. Novas imigrações começaram a acontecer e a *Ciutat Vella* voltou a ser o “colchão de amortecimento” para a chegada destes novos moradores, que passaram a ser de procedência heterogênea. Como consequência, produziram-se guetos étnicos nos distintos bairros, ao mesmo tempo que havia a “reconquista” destas mesmas áreas por parte da classe média “gentrificadora”. Apesar de tudo isso, sem a recente reabilitação da *Ciutat Vella*, feita com outros objetivos e para outros moradores, as condições de vida dos seus atuais usuários seriam muitos mais precárias.

### **3.6. EIXO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL**

No final dos anos 70 e início dos anos 80, coincidindo com o período de redemocratização, com a promulgação da nova Constituição de 1978 e o surgimento de novos governos municipais democráticos, as associações de moradores passaram a ser um dos atores políticos mais relevantes na interlocução com os governos na definição das intervenções a serem realizadas na cidade de Barcelona.

Estes movimentos urbanos tiveram significativa influência na definição das políticas implementadas pelas administrações públicas nos anos seguintes, de se evitar a segregação e dotar de equipamentos públicos os polígonos de habitação existentes. Nos casos das intervenções dos Planos Especiais de Reforma Interior, em especial no núcleo medieval do centro histórico da cidade de Barcelona, houve um intenso processo de participação dos moradores na definição das intervenções realizadas. Na *Ciutat Vella*, por exemplo, por iniciativa das associações de moradores, foram planejados os PERIs do Setor Oriental do centro histórico, o do bairro Barceloneta, e definidos alguns critérios de intervenção para o Bairro Gótico.

#### **A. O novo Registro de Solicitantes**

Quanto à relação entre a administração pública e a população (a que se destinam as moradias que recebem proteção pública), estão em processo mudanças significativas devido à aprovação, por parte do governo catalão, da nova Lei pelo Direito à habitação no final de 2006, que agora segue em processo de tramitação legislativa.

Tradicionalmente o Instituto Metropolitano de Promoção do Solo e Gestão Patrimonial - IMPSOL, aplicava as diretrizes municipais para organizar a demanda por moradias, ou seja, repassava as habitações subsidiadas de acordo com as bases de seleção e sorteio que determinassem os órgãos das prefeituras no município em que eram construídas as habitações. Dessa maneira, existiam distintos critérios de acesso às moradias, de acordo com a especificidade de cada município da área metropolitana de Barcelona, cada qual com um Registro Local de Solicitantes.

Com a aprovação da nova Lei, será criado um Registro de Solicitantes de Habitação Protegida na Catalunha, entendido como uma agregação dos variados Registros Locais. O Registro buscará evitar conflitos entre os solicitantes de diferentes localidades pois será um registro geral para todas as moradias subsidiadas que se construam em todo o território catalão.



Este registro pretende dotar de transparência, controle e eficácia a transferências das famílias às novas moradias subsidiadas, com o objetivo de promover a diversidade e o *mix* social, assim como combater a exclusão social. Este Registro estabelecerá os critérios de adjudicação e priorizará o critério de sorteio, já que o acesso à moradia é um problema generalizado em todo o território metropolitano.

O Registro proporcionará informação às administrações sobre as necessidades reais de habitação subsidiada e a sua distribuição territorial, para poder planejar a sua produção de acordo com a localização mais adequada. Além disso, permitirá dar informação ao usuário do atual parque habitacional subsidiado, sobre as unidades disponíveis e sobre os diferentes sorteios que se realizem para o acesso às novas unidades.

Paralelamente ao processo de tramitação da Lei no Parlamento Catalão, uma comissão formada por promotores imobiliário, agentes públicos e movimentos sociais iniciará os trabalhos de regulamentação deste Registro de Solicitantes<sup>111</sup>.

### 3.7 Referências Bibliográficas

Decreto Legislativo 1/2005 da *Generalitat* da Catalunha, de 26 de julho de 2005.

"*El Govern aprova el Projecte de Llei del dret a l'habitatge amb el consens dels sectors implicats*", 12 de dezembro de 2006, disponível no site da Generalitat da Catalunha: <http://www.gencat.net/acordsdegovern/20061212/01.htm>. Acessado em 12/10/2006.

"*El Territori Metropolità de Barcelona - Dades bàsiques, evolució recent i perspectives*", Barcelona Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Acessado em 20/10/2006.

Requera, Miguel. *Habitatge i Futur*, novembro de 2006.

SAGARRA I TRIAS, Ferran e PERIS, Mireia. *Acceso a la urbanidad en la región metropolitana*. Barcelona Democrática 1979-2005. IMPSOL, Barcelona, 2005.

VENDRELL, Jaume e IGLESIAS, Amadeu. *Habitatge protegit metropolità 1995-2003*, AMB – IMPSOL, s.d.

---

<sup>111</sup> "*El Govern aprova el Projecte de Llei del dret a l'habitatge amb el consens dels sectors implicats*", 12 de dezembro de 2006, disponível no site da Generalitat da Catalunha: <http://www.gencat.net/acordsdegovern/20061212/01.htm>. Acessado em 10/10/2006.

## REGIÃO DA TOSCANA<sup>112</sup>

### 4.1. PAINEL 1

#### GRANDEZA E EXPRESSÃO DA PROBLEMÁTICA DE ACESSO AO SOLO E À HABITAÇÃO SOCIAL

##### A. Breve caracterização da região

A Itália é dividida administrativamente em Regiões, Províncias e Comunas, sendo que estas últimas correspondem às suas menores unidades administrativas.

A **Regione Toscana** é uma das regiões dentre as 20 do país. Conta hoje com cerca de 3.600.000 habitantes e do ponto de vista administrativo, é subdividida em 10 Províncias e 287 Comunas. A área de fiorentina (que corresponde à conurbação das Províncias de Florença - Prato - Pistoia) faz parte de uma das principais áreas metropolitanas presentes no território nacional.



A tabela abaixo demonstra a variação da população nas regiões metropolitanas da Itália, revelando que no período entre 1991 e 2001 houve uma queda geral do total da população nessas áreas, que correspondem também às províncias mais populosas do país. Os dados demonstram redução dos índices, sobretudo na Comuna central, capital de cada província em questão, e crescimento na primeira coroa, área contígua à capital

<sup>112</sup> A presente síntese foi construída com base no Diagnóstico Local da Região Toscana, de responsabilidade dos senhores Maurizio De Zordo (Regione Toscana) e Roberto Melosi (Comune di Firenze) e Documentação do IRPET (*Istituto Programmazione Economica della Toscana* – Instituto de Programação Econômica da Toscana).



(com exceção a Florença, Gênova e Milão, que também apresentaram decréscimo nas primeiras coroas contíguas às suas áreas centrais).

**TABELA 12: VARIAÇÕES (%) DA POPULAÇÃO RESIDENTE ENTRE 1991 E 2001**

Província (correspondem a Áreas Metropolitanas)	Comunas (Capitais das Províncias)	Primeira coroa	Total da Província
Florença	-11,7	-2,8	-3,5
Turim	-10,1	0,4	-3,2
Gênova	-10,1	-0,9	-7,7
Milão	-8,3	-1,6	-0,8
Bolonha	-8,2	2,8	0,9
Bari	-7,5	4,6	1,9
Roma	-6,8	11,8	-1,6
Catânia	-6,0	9,5	1,8
Nápoles	-5,9	4,5	1,4
Palermo	-1,7	18,0	0,9

Os dados relativos aos residentes na área da Comuna de Florença demonstram uma população que está progressivamente diminuindo e envelhecendo. Com base no censo de 1991, as previsões para 2011 mostram uma redução dos residentes na Comuna de Florença de 380.000 pessoas (-19%) e de 6000 residentes (-3%) nas comunas do cinturão fiorentino. Para um futuro próximo, se não se produzirem inversões nessa tendência progressiva do processo de envelhecimento da população, ocorrerão sérias repercussões sobre as faixas etárias: prevê-se que em Florença, em 2011, haverá apenas 326.546 residentes, dos quais pouco mais de 50% será composto por indivíduos em idade economicamente ativa (15-64 anos), contra os 65% atuais.

## **B. Condições de acesso à moradia**

As condições habitacionais que se verificam hoje na Itália são conseqüência de uma evolução sócio-econômica de caráter eminentemente positivo, que teve evidentes reflexos também na relação família-habitação. De todo modo, dentro desse quadro de satisfação relativamente suficiente, restam as expectativas de segmentos sociais ainda com dificuldades de ter acesso à moradia por incapacidade estrutural do mercado em atender às exigências da demanda economicamente desfavorecida.

A tais exigências, deveriam ser dadas respostas através de uma adequada e sólida ajuda pública, porém é fácil constatar que a política habitacional teve tradicionalmente um papel marginal na Itália, ou seja, secundário, traduzindo-se em diversas medidas compensatórias implementadas em situações de emergência ou, em certa medida, como benefício, sem, porém, atingir os objetivos daqueles que eram os excluídos do acesso à habitação.

O acesso à habitação na Itália é fortemente desequilibrado, na medida em que são restritas as condições de acesso à moradia para uma parte desfavorecida da população. Mas a questão habitacional no país não se resume simplesmente a esse desequilíbrio. Entender o problema habitacional na Itália significa considerar também as seguintes questões:

1 Apesar da dinâmica demográfica estar em claro declínio na Itália, estão presentes em todo território nacional, acentuadas carências de ofertas habitacionais para uma

demanda de famílias de baixa e média renda. Situações mais acentuadas de desequilíbrio no acesso à moradia persistem não apenas no interior de uma região, mas também no de uma mesma província ou área metropolitana.

2 As análises que tendem a calcular o déficit habitacional com base nos indicadores sociais tradicionais (quais sejam: índice de adensamento excessivo, coabitação, número médio de componentes por família, infra-estrutura residencial) têm importância secundária, uma vez que as diversidades dos estilos de vida podem diferenciar os modelos habitacionais assim como as condições de renda e, em cada caso, esses indicadores apresentam uma limitação para descrever as pluralidades das condições sócio-econômicas.

3 O contexto urbano assume sempre um peso mais determinante quando medidas as condições da precariedade. No passado, o dimensionamento das necessidades era baseado exclusivamente nas relações família-habitação. Hoje não se pode desconsiderar o conjunto de fatores que contribuem para definir o nível da qualidade urbana e, ainda, o quanto as residências são afetadas pelas condições de degradação presentes em seu entorno. Isto faz surgir uma demanda adicional que, de certo modo, independe do título de gozo da habitação<sup>113</sup> (se propriedade, locação, etc).

Vale ressaltar também que os dados sobre as modalidades de utilização do patrimônio residencial evidenciam que o percentual das habitações próprias na Itália já chega a 80%. Esse dado, que por si só assinala uma condição de difundido bem-estar, é de tal dimensão que demonstra ser quase residual, em termos dimensionais, o setor das habitações em locação. Constrói-se no país sobretudo para venda, e o aluguel diz respeito predominantemente às famílias com menores condições financeiras.

As famílias que moram em habitações alugadas, segundo as pesquisas periódicas do Banco da Itália<sup>114</sup>, vivem em condições geralmente mais desfavoráveis do que as famílias que habitam imóveis próprios. Se, além disso, for considerado o comprometimento da renda familiar com o aluguel, notam-se condições de absoluta precariedade. Com relação ao comprometimento médio da renda com aluguel<sup>115</sup> de 18,3%, têm-se valores de 33,4% para a faixa de renda até 10 mil Euros, e de 24,9% para a faixa de renda entre 10 e 20 mil Euros – com tendência a um decréscimo, e na faixa de rendimentos além de 40 mil Euros, esse dado chega a 9,5%.

**TABELA 13: O COMPROMETIMENTO DA RENDA (%) COM O ALUGUEL**

Faixas de renda	2002	2000	1998	1995	1993
Até €10 mil	33,4	31,6	31,0	23,6	23,2
De €10 a €20 mil	24,9	20,3	18,5	14,9	13,1
De €20 a €30 mil	16,2	14,5	12,0	9,8	8,2
De €30 a €40 mil	12,4	12,2	10,6	8,3	7,1
Acima de €40 mil	9,5	9,9	7,8	6,3	6,0
Incidência média	18,3	16,7	15,3	13,1	12,0

Fonte: Banco da Itália

Os dados parecem ainda mais preocupantes do ponto de vista social quando se leva em conta que as famílias residentes em habitações públicas (nas quais as taxas de aluguel

<sup>113</sup> No original “*Titolo di godimento*” - título com base no qual se ocupa determinada habitação: propriedade, locação etc.

<sup>114</sup> Consubstanciadas no documento intitulado “*I bilanci delle famiglie italiane*”.

<sup>115</sup> Segundo dados são também retirados do documento “*I bilanci delle famiglie italiane*”.

são bem menores do que as de mercado) estão compreendidas na pesquisa, e que o confronto entre os valores do ano 2000, com aqueles de pesquisa precedente, exprime um crescimento significativo e constante do comprometimento da renda com aluguel dentre essas famílias.

Ainda quanto ao mercado de locações, as previsões levam a crer que o contínuo incremento dos valores das vendas de imóveis - os preços cresceram de 50,8% (34,1% em moeda constante) entre o fim de 1998 e o fim de 2003<sup>116</sup> - gerará um efeito inevitável de elevação de valores das locações, tendo em vista que a taxa de aluguel expressa, em grande parte, a rentabilidade esperada do investimento.

Cumprе ressaltar ainda que na Itália permanece sem resposta o atendimento aos segmentos da população que configuram uma demanda marginal por habitação, para qual a política habitacional deveria munir-se de respostas coordenadas, com intervenções do tipo assistencial e endereçadas a situações peculiares.

Entre os seguimentos sociais de maior risco de exclusão está, além dos imigrantes, a população idosa – estimada em 2001 em 22,3% da população italiana total, mas destinada a representar em 2021, 31,8% do total, com base em projeções. Para os imigrantes, vale dizer que a habitação é a condição mínima para o início de um processo de integração, e a demanda que deles advém está destinada a aumentar em termos quantitativamente relevantes, principalmente quando se considera que a presença deles na Itália – confrontada com os outros países da União Européia – está percentualmente entre as mais baixas.

Enfim, deve-se também ressaltar fenômenos que infelizmente se encontram em crescimento, ligados em parte às novas dimensões e características do mercado de trabalho, que, à luz do crescente processo de “flexibilização” das relações trabalhistas, introduzem de fato uma precariedade difusa e às vezes dramática à dinâmica social (em 2001, na Toscana, apenas 25% das novas contratações ocorreu mediante referência a contratos por tempo indeterminado), o que teve repercussões também na capacidade de se ter acesso ao mercado da habitação. Por outro lado, as dinâmicas econômicas gerais vivenciam, na Toscana, assim como na Itália, um progressivo aumento de indivíduos no limiar da pobreza ou que a ela se aproximam sensivelmente (também dentre aqueles que possuem um trabalho mais ou menos estável, e não indiferente a este fenômeno, está o elevado peso dos gastos com habitação sobre as despesas do núcleo familiar).

## **4.2. PAINEL 2**

### **EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE ACESSO AO SOLO E À HABITAÇÃO NA REGIÃO DA TOSCANA E NA ITÁLIA**

#### **A. As políticas públicas no setor habitacional: as duas fases da política habitacional na Itália**

Na Itália, como em todos os países da Europa meridional, as políticas públicas habitacionais desempenharam um papel muito reduzido, tanto por causa de algumas ineficiências dos sujeitos públicos encarregados da elaboração de tais políticas, como por algumas características específicas do sistema de assentamentos e de produção (maior enraizamento local, preferência pelas formas de poupança tradicionais, forte

---

<sup>116</sup> Segundo registra o documento “*Rapporto Nomisma 2003*”.

difusão da auto-produção de unidades habitacionais para residência).

Tradicionalmente, a política habitacional na Itália, feita exceção à intervenção pública direta via ajuda ao segmento mais desfavorecido da demanda, voltou-se para as tendências espontâneas do mercado, favorecendo o acesso à propriedade imobiliária privada. O sistema da Edificação Residencial Pública – ERP foi por muito tempo baseado em dois canais de intervenção:

- **a edificação subvencionada (no original, “*edilizia sovvenzionata*”),** destinada à construção, integralmente com recursos públicos, de unidades habitacionais destinadas à locação para os núcleos de baixo rendimento. Nessa modalidade, foram construídas 18.000 novas habitações no período entre 1978 e 2000;
- **a edificação favorecida<sup>117</sup> (no original, “*edilizia agevolata*”),** direcionada a tornar mais acessível a propriedade imobiliária aos núcleos de renda média. O resultado de tal política é que o atual mercado residencial nacional é caracterizado por uma elevada difusão da casa própria, por uma presença contida de habitações públicas destinadas à população de baixa renda e por uma oferta extremamente reduzida de habitações para locação. Nessa modalidade, foram favorecidas 9.500 habitações no período entre 1996 e 2003.

Diante desses dois canais, é possível individualizar duas fases diversas da política habitacional na Itália, caracterizadas por necessidades e modalidades de intervenção contrastantes em muitos aspectos:

- a primeira fase, cujos limites temporais vão do pós-guerra aos primeiros anos da década de 70, é caracterizada por uma demanda de habitação de tipo quantitativo e por uma convergência substancial entre as finalidades da despesa pública e dos investimentos privados, ambos orientados a aumentar a oferta no setor dos consumos habitacionais primários;
- a segunda fase, caracterizada por uma crescente incompatibilidade entre demanda e oferta de habitações, marca também a progressiva divergência entre os objetivos do investimento público (responder às exigências primárias da demanda desfavorecida) e aqueles do investimento privado, sempre mais orientado aos consumos imobiliários mais remuneratórios, quais sejam os usos extra-residenciais (de modo particular, os usos terciários) e os usos habitacionais de luxo, ligados ao turismo e às residências temporárias.

A mudança das condições do mercado residencial levou, a partir dos anos 90, a uma revisão dos instrumentos de intervenção pública. As novidades mais importantes foram:

- transição das políticas de promoção de novas construções para aquelas de recuperação das existentes;
- integração e substituição dos incentivos para a aquisição de habitações com apoio ao mercado de locações;
- promoção das chamadas intervenções integradas, aptas a reunir recursos e competências públicas e privadas e a agir simultaneamente sobre diversas dimensões da inadequação urbana (fragilidade sobre o mercado de trabalho, fenômenos de ilegalidade, degradação social e ambiental).
- As políticas habitacionais contemporâneas são, portanto, orientadas a agir sobre

---

<sup>117</sup> O empréstimo “*agevolato*” diz respeito ao crédito concedido mediante menores taxas de juros, vantajoso para seu adquirente.

dois planos principais:

- apoiar as classes sociais desfavorecidas que não conseguem satisfazer autonomamente a necessidade de habitação;
- reorientar o funcionamento espontâneo do mercado imobiliário com finalidade mais relacionada às necessidades da coletividade, de modo a diminuir a precariedade social.

## B. A edificação subvencionada na Toscana

As intervenções deste tipo compreendem todas as habitações de propriedade do Estado, dos Entes Públicos Territoriais, das Empresas Territoriais de Edificação Residencial (ATER – “*Aziende Territoriali di Edilizia Residenziale*”), bem como suas transformações, aquisições, realizações ou recuperações com recursos exclusivamente públicos e destinados à locação com aluguéis sociais para as famílias em condições de fragilidade sócio-econômica. As unidades habitacionais são confiadas aos núcleos familiares requerentes com base em uma lista de prioridades definida pela Administração Comunal e os valores de locação são determinados com base no rendimento anual, segundo três categorias: aluguel social (no original, “*canone sociale*”), aluguel protegido (no original, “*canone protetto*”) e aluguel máximo (no original, “*canone massimo*”). O não cumprimento dos requisitos de renda e/ou dos requisitos subjetivos considerados na atribuição da unidade habitacional implicam na perda do benefício.

Na Toscana, a oferta de habitação social é constituída por cerca de 50.000 unidades habitacionais. Relacionando a disponibilidade das unidades habitacionais à quantidade de famílias, obtém-se uma oferta relativa de 3,6 unidades habitacionais disponíveis para cada grupo de 100 famílias (conforme tabela abaixo), o que representa uma média ainda mais baixa do que a exígua média constatada em nível nacional (5 habitações para cada grupo de 100 famílias, contra 16 da média europeia). Dado esse que provavelmente se explica pelo nível de rendimento geralmente médio-alto que caracteriza a região e pela menor incidência das grandes aglomerações urbanas nas quais se concentra geralmente a precariedade social, o que também contribui para ampliar o número das famílias em dificuldade, num momento em que a evolução do mercado privado não permite mais uma compatibilização satisfatória entre demanda e oferta de habitações.

**TABELA 14: HABITAÇÕES DE EDIFICAÇÃO SUBVENCIONADA POR LODE (“LIVELLO OTTIMALE DI ESERCIZIO”<sup>118</sup>)**

Províncias da Região Toscana	Unidades Habitacionais Totais	% sobre o Total	Nº de unidades habitacionais por grupo de 100 famílias	% em comunas com alta tensão habitacional	% na capital
Massa-Carrara	4.407	8,8	5,5	81,9	78,9
Lucca	3.940	7,9	2,7	63,4	24,1
Pistoia	1.666	3,3	1,6	59,1	46,9
Florença	12.791	25,6	4,0	85,3	68,0
Empolese	1.201	2,4	2,1	38,8	-
Livorno	9.603	19,2	7,2	87,2	74,1
Pisa	6.488	13,0	4,3	65,0	45,6
Arezzo	2.876	5,7	2,3	40,2	36,4
Siena	1.996	4,0	2,0	51,0	39,4

<sup>118</sup> Os LODE constituem-se em associações de cidades para resolução de problemas comuns, com constituição semelhante aos consórcios no Brasil.

Grosseto	3.214	6,4	3,7	55,9	45,9
Prato	1.851	3,7	2,2	90,4	85,1
TOSCANA	50.033	100,0	3,6	73,4	58,6

Fonte: Região Toscana

Conforme tabela a seguir, os dados permitem traçar um perfil social dos beneficiários deste tipo de intervenção pública, que deveriam representar o segmento mais frágil da demanda por habitação. A maior parcela de beneficiários é constituída por casais com filhos. O segundo segmento, em ordem de relevância numérica, é constituído pelo grupo de pessoas que vivem sozinhas, em que prevalece aquelas com mais de 65 anos. Trata-se, neste caso, de um segmento desfavorecido socialmente, em situação de necessidade crescente, seja porque está aumentando a proporção das pessoas idosas sobre o total da população, seja porque o fato de viverem sozinhas atua como relevante fator de desvantagem sobre a sua situação econômica.

**TABELA 15: BENEFICIÁRIOS POR TIPOLOGIA FAMILIAR NOS LODE (“LIVELLO OTTIMALE DI ESERCIZIO”) - (DE FLORENÇA-EMPOLESE, LIVORNO E LUCCA)**

	Florença-Empolese		Livorno		Lucca		Total	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
<b>Famílias unipessoais</b>	2.783	26,3	2.074	25,4	705	21,6	5.562	25,3
<i>Destas &gt; 65 anos</i>	1.866	17,7	1.189	14,6	436	13,4	3.491	15,9
<b>Casais sem filhos</b>	1.709	16,2	1.305	16,0	488	15,0	3.502	15,9
<i>Destes &gt; 65 anos</i>	967	9,1	579	7,1	232	7,1	1.778	8,1
<b>Mães solteiras com filhos</b>	2501	23,7	737	9,0	836	25,7	4.074	18,5
<i>Com filhos entre 18-35 anos</i>	1131	10,7	378	4,6	409	12,6	1.918	8,7
<i>Com filhos &gt; 35 anos</i>	1074	10,2	271	3,3	317	9,7	1.662	7,6
<b>Pais solteiros com filhos</b>	388	3,7	101	1,2	144	4,4	633	2,9
<i>Com filhos entre 18-35 anos</i>	183	1,7	68	0,8	70	2,1	321	1,5
<i>Com filhos &gt;35 anos</i>	134	1,3	26	0,3	47	1,4	207	0,9
<b>Casais com filhos</b>	3.191	30,2	1.875	23,0	1.085	33,3	6.151	28,0
<i>Com filhos entre 18-35 anos</i>	2.095	19,8	1.267	15,5	683	21,0	4.045	18,4
<i>Com filhos &gt;35anos</i>	487	4,6	216	2,6	135	4,1	838	3,8
<i>Com apenas um filho</i>	1.659	15,7	1.111	13,6	527	16,2	3.297	15,0
<b>Outros núcleos</b>	-	-	2.064	25,3	-	-	2.064	9,4
<b>Total</b>	10.572	100,0	8.156	100,0	3.258	100,0	21.986	100,0

Fonte: Sujeitos gestores de LODEs de Florença, Empolese Valdelsa, Livorno e Lucca

A rigidez deste tipo de intervenção e os efeitos indesejados produzidos – sobretudo em nível urbanístico, como por exemplo o insatisfatório *mix* social observável geralmente nos planos de zona – resultam, hoje, ainda mais graves diante das novas formas de precariedade habitacional, sobre as quais as intervenções tradicionais de edificação social pública não teriam um impacto relevante.

### C. A edificação favorecida na Toscana

Nesta modalidade, a intervenção pública de apoio aos consumos habitacionais das famílias atua mediante a concessão de auxílios a fundo perdido em favor dos núcleos familiares com níveis de renda média-baixa, com a finalidade de lhes favorecer a aquisição, ou mais raramente o arrendamento<sup>119</sup> da primeira casa. A distribuição dos auxílios não se dá diretamente às famílias, mas através das cooperativas e das

<sup>119</sup> No original “*acquisizione in locazione*”, espécie de modalidade de *leasing*.

empresas de construção que forem admitidas nos financiamentos públicos, posteriormente à participação nos editais de concurso organizados em nível local. Os auxílios, enfim, são concedidos exclusivamente para a realização de unidades habitacionais com características determinadas e com custos totais inferiores aos de mercado.

Na maior parte dos casos, os requerentes desse tipo de intervenção tratam-se, conforme quadro abaixo, de indivíduos residentes nas comunas com alta tensão habitacional, dos LODE de Florença, Livorno e Pisa. A dimensão familiar é reduzida (2,2 pessoas em média) e a idade média é relativa à fase central da vida adulta (39 anos), haja vista que a intervenção requer um nível de renda suficiente para o pagamento do valor da habitação, que fica sob encargo do adquirente. O rendimento de referência é inferior à média regional. As dimensões prevalentes das habitações são médio-grandes (74 m<sup>2</sup> de superfície útil em média) e a cobertura do custo da unidade por parte do poder público, atinge cerca de ¼ do valor da habitação.

**TABELA 16: CARACTERÍSTICAS DOS REQUERENTES E DAS UNIDADES HABITACIONAIS POR LODE (“LIVELLO OTTIMALE DI ESERCIZIO”)**

Províncias da Região Toscana	Nº de pedidos	Idade média do requerente	Número médio de componentes	Renda média	Auxílio Médio	Área útil média (m <sup>2</sup> )	% de cobertura do custo
Florença	456	39	2,1	18.605	23.286	70	25,1
Livorno	212	41	2,4	19.123	25.159	74	25,0
Pisa	212	41	2,3	18.066	24.958	76	26,4
Arezzo	149	40	2,2	18.897	24.150	75	24,2
Empolese	54	37	2,1	18.209	21.026	70	24,6
Lucca	73	39	2,3	16.883	26.906	81	26,2
Pistoia	61	37	2,3	17.876	26.761	84	25,7
Grosseto	59	39	2,3	18.188	22.436	74	25,8
Siena	30	42	2,4	19.646	22.358	75	23,2
Prato	29	37	2,2	15.394	27.423	73	29,7
Massa-Carrara	10	32	2,3	18.171	28.215	85	30,0
TOSCANA	1.345	39	2,2	18.424	24.272	74	25,4

Fonte: Região Toscana

A edificação favorecida, que historicamente pode ser considerada o segundo pilar das políticas públicas na Itália, certamente contribuiu para satisfazer a demanda por propriedade de famílias com renda média (freqüentemente de nova ou recente composição). Entretanto, essa modalidade de intervenção prioriza o acesso à propriedade da casa, corroborando a rigidez evidenciada também pelos programas de Edificação Residencial Pública - ERP e não enfrentando o problema habitacional central, e característico da Itália – o restrito mercado de locações.

#### **D. O apoio à renda das famílias locatárias na Toscana**

Na Itália, tradicionalmente a difusão da casa própria foi preponderante em relação à oferta de habitações em aluguel, sobretudo a partir dos anos 70. Até essa década, o setor das habitações de aluguel tinha registrado contínuos incrementos, passando de 5,2 milhões de unidades em 1951, para 6,8 milhões em 1971 (as dimensões do setor aumentavam em um ritmo de 84.000 habitações por ano, nos anos 50, e pouco menos de 70.000 ao ano, nos anos 60). No entanto, nos trinta anos sucessivos, a tendência se inverteu. O setor começou a se reduzir: primeiro em um ritmo de 54.000 habitações por

ano, nos anos 70, depois em 123.000 habitações ao ano, nos anos 80, e enfim, de cerca de 80.000 habitações por ano, nos anos 90. Em 1991, as habitações de aluguel chegavam a aproximadamente a um total de 4,9 milhões de unidades.

Em 1998, a Lei nº 431 instituiu um fundo nacional, composto por recursos regionais e locais, a serem destinados às famílias com dificuldades econômicas, para auxílio no pagamento de aluguel. Os destinatários potenciais de tal intervenção são representantes dos núcleos familiares com rendimento insuficiente para obter a propriedade da habitação, mas com rendimento muito elevado para obter a concessão de uma unidade habitacional em edificação pública.

O auxílio aluguel (no original, “*contributo affitti*”), introduzido pela Lei nº 431/1998, insere-se em uma estratégia de políticas públicas de incentivo da demanda e da oferta de habitações em locação, mas revela algumas limitações, quais sejam: apresenta riscos de escassa eficácia dos auxílios concedidos, além da dificuldade em se recuperar recursos suficientes para alcançar um certo grau de eficácia. O auxílio, ao permitir que as famílias consigam manter os aluguéis, não traz impactos sobre os níveis de oferta e sobre os preços, que deveriam ser, ao contrário, as variáveis-objetivo da intervenção pública. Ao contrário, consente, e às vezes incentiva a manutenção dos aluguéis em um nível elevado. A opção pelos incentivos à oferta de locações não foi suficientemente experimentada na Itália, nem teoricamente explorada; e ainda, o problema da insuficiência dos recursos também se impõe para este tipo de auxílio.

## **E. Precariedade habitacional e o setor de aluguéis**

O patrimônio de edificação residencial oferecido em locação na Itália é significativamente menor do que a média daquele oferecido em outros países da União Européia (20,95% na Itália, contra a média européia de 34%). Ainda dentro do setor de edificação residencial, a proporção de edificação social na Itália é menos expressiva do que a média européia (18,3% na Itália, contra aproximadamente 43% no resto do continente, onde estão em curso em muitos países programas de edificação pública relevantes do ponto de vista financeiro e significativos para a dimensão urbanística, tendo como finalidade o rearranjo e a requalificação de muitos assentamentos realizados inclusive em décadas recentes).

Trata-se de uma diversidade da Itália que impõe a recolocação de objetivos e os instrumentos das políticas habitacionais dentre as estratégias de desenvolvimento e de gestão dos sistemas econômicos locais. Nessa perspectiva, torna-se prioritária uma reflexão, seja quanto aos efeitos produzidos (ou esperados) das políticas habitacionais sobre a eficiência e sobre os custos das dotações infra-estruturais e de serviços dos diversos contextos territoriais, seja sobre a adequação econômica organizativa e tecnológica do setor edilício.

Uma política habitacional que se pretenda direcionada à redução da precariedade habitacional deve ter como prioridade a ampliação da oferta de habitações para locação. Praticar tal tipo de política significa atualizar o modelo tradicional de ajuda pública em favor daqueles que têm rendimentos mais baixos, operá-la através da edificação sob total encargo do Estado, introduzindo outros sistemas que possam favorecer uma maior coerência entre a necessidade de eficiência dos recursos investidos e a conquista de um nível de coesão social mais elevado.

A contribuição da recente lei de reforma das locações (Lei nº 431/98) para uma suposta



ampliação da oferta de habitações em aluguel foi decididamente modesta. O assim chamado “aluguel combinado” (no original, “*canone concordato*”) tinha necessidade de incentivos mais substanciais para ser praticado em larga escala. Mas isso não ocorreu e calcula-se que os contratos que fazem referência aos valores fixados pelas representações sindicais em sede local tenham uma incidência próxima de 20% sobre o total. O outro elemento inovador da lei – a introdução do fundo nacional – para ter um efeito significativo, apto a reduzir o comprometimento da renda com o aluguel em 10% para as famílias com rendimento de até 10 mil Euros, necessitaria, sem levar em consideração a elevação do nível dos aluguéis, de cerca de 1.550 milhões de Euros ao ano: de fato cerca de 1 milhão os núcleos estão em tais condições, dentre os quais cerca de 33% receberam uma unidade habitacional ERP e o restante, 67% (673 mil núcleos), consistem em habitações com aluguéis a valores de mercado. Ao contrário do que seria necessário, as disponibilidades do fundo foram reduzidas no tempo e os recursos para 2004 representavam apenas 63,2% daqueles destinados para 1999.

**TABELA 17: RECURSOS PREVISTOS NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Recursos previstos nas leis orçamentárias	389	362	336	249	246	246

Fonte: Balanço do Estado (valores em milhões de Euros)

A presença de iniciativa pública no setor das locações significa ativar uma política de ampla perspectiva, que tenha como pressuposto que os incentivos oferecidos (não apenas aqueles de tipo financeiro) sejam adequados às finalidades sociais das intervenções edilícias e, portanto crescentes em função da permanência das habitações no mercado de locação e da diminuição das diferenças do total dos aluguéis com relação àqueles de mercado.

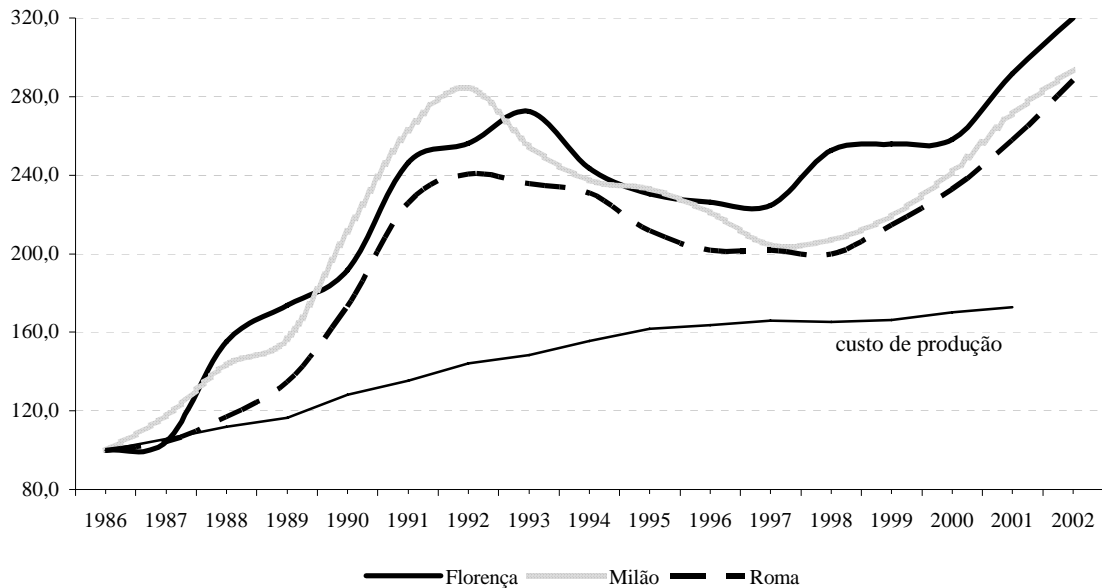
#### **F. A habitação: entre o uso e o investimento: o “círculo vicioso” da precariedade habitacional**

A história recente do mercado imobiliário italiano pode ser subdividida em três períodos: o primeiro que começa em 1986 e termina nos anos da recessão no início da década de 90, marcado pelo forte aumento dos valores imobiliários (um dos períodos de maior expansão dos preços imobiliários – em termos reais - dos anos do *boom* econômico); o segundo, que se iniciou no início da década de 1990 e durou até 1998, marcado pela contração dos valores reais dos imóveis; e, enfim, o terceiro, ainda em curso, de forte retomada dos preços. Os últimos 20 anos viram o exaurimento de um ciclo completo do mercado imobiliário italiano (expansão-contração) e a afirmação de uma nova fase de expansão, que a partir de 2003, começou a mostrar sinais de desaceleração, senão dos preços, no mínimo das quantidades negociadas, por causa dos obstáculos emergentes referentes à oferta.

O ciclo dos mercados imobiliários italianos se desenvolve entorno a uma tendência de constante crescimento dos preços (conforme o Gráfico 1 a seguir). As características de um longo período são resultantes da persistência dos efeitos das fases expansivas do ciclo, mais longas e intensas com relação às fases de contração dos preços. Isto é observado também nos dados recentes com relação Roma, Milão e Florença, por exemplo, durante o período precedente de crescimento dos valores imobiliários (de 1986 a 1992). Os preços das unidades habitacionais aumentaram a uma taxa média anual de 15,7% na capital italiana, de 19% na capital lombarda e de 17% em Florença, enquanto

na fase subsequente de contração (limitada pelos anos 1993-1997) diminuíram a taxas significativamente mais contidas, respectivamente, de 3,8%, de 5,7% e de 4,7%. O Gráfico 1 mostra também o andamento dos custos de construção, que pode ser interpretado como uma tendência sub-entendida no ciclo imobiliário. A diferença entre as curvas dos preços e a dos custos ilustra bem – e, por assim dizer, quantifica – o ciclo real da renda.

**Gráfico 1. O ciclo do mercado imobiliário em Roma, Florença e Milão**  
 Valores médios nominais por m<sup>2</sup> dos imóveis de uso residencial, números índice  
 (1986=100)



É interessante notar que processos similares àqueles evidenciados pelos mercados imobiliários italianos se repetem por toda a Europa: na média dos 11 países da zona do Euro, o ciclo imobiliário seguiu uma fase de expansão dos preços de 1986 a 1992, uma de contração até 1998, e atualmente se encontra no auge de um novo período de crescimento.

A presença de uma dinâmica comum dos preços em escala assim tão ampla é um indício de que sobre o mercado imobiliário se confrontam uma demanda e uma oferta influenciadas pelas motivações ligadas não apenas ao valor de uso dos bens negociados, mas, sobretudo, à sua natureza de bens de investimento, alternativos às finalidades financeiras. Muitas das variáveis que incidem sobre as decisões de investimento das famílias seguiram, de fato, um andamento razoavelmente uniforme em nível internacional, em particular na zona do Euro.

É justamente a dupla natureza da casa, como bem primário e como ativo nas carteiras de investimento, que a torna um aspecto prioritário – e ao mesmo tempo muito complexo – das estratégias de políticas públicas. E é sempre esta dupla natureza que determina a dinâmica dos preços e das negociações no mercado imobiliário.

Atualmente se observa justamente uma situação deste tipo nos mercados imobiliários italianos: a demanda por imóveis é sustentada essencialmente por motivações de caráter especulativo e preventivo, e pelo segmento de demanda de uso que não acha conveniente se dirigir ao mercado de locação. Por este motivo, a fase de aumento dos preços de aquisição e dos aluguéis não mostra, ainda, sinais de que irá ceder. O arrefecimento das negociações em andamento, há quase um biênio, é um indício de um

crescente excesso de demanda sobre o mercado.

Nesta fase crescente do ciclo, portanto, o aumento dos preços distribui benefícios aos proprietários – em particular, para quem desfruta do bem imobiliário com o objetivo de investimento – e, por outro lado, acarreta em custos para os locatários e indivíduos em busca de habitação.

Primeiro acenou-se ao fato de que, hoje, a precariedade habitacional não se traduz mais no problema do acesso em massa aos serviços habitacionais primários, mas também é verdade que este tipo de problema diz respeito a setores sociais restritos, porém facilmente identificáveis: os trabalhadores imigrantes, os novos núcleos familiares – especialmente se constituídos por indivíduos que obtêm seus rendimentos em ocupações flexíveis – e algumas categorias específicas como, por exemplo, estudantes não residentes na cidade sede de seus estudos.

As dificuldades de acesso ao direito primário à habitação, portanto, correm perigo de se tornar na Itália um problema social que resulte em marginalização - problema esse que não está necessariamente conectado a uma condição efetiva de *pobreza*, se bem que não se excluam conexões freqüentes com fenômenos de precariedade e insegurança. A atual e prolongada fase de aumento dos preços de imóveis e dos aluguéis, dados os benefícios e os custos que se distribuem, pode agravar estas formas de marginalidade.

## **G. Evolução das políticas habitacionais**

A redução dos recursos públicos para o financiamento de edificações residenciais e, sobretudo, a piora nas condições sócio-econômicas dos núcleos familiares, impõem uma redefinição substancial das políticas do setor que devem considerar as seguintes questões:

- 1 O fluxo financeiro destinado à realização de programas de edificação pública, nas diversas acepções do termo, proveniente do fundo composto pela taxa específica sobre os salários e contribuições dos empregadores denominado Gescal (*“Gestione Case Lavoratori” – Gestão de casas de Trabalhadores*), interrompeu-se pela supressão de tal incidência fiscal. Atualmente na Itália, opera-se com os resíduos do que foi reservado por esse fundo em anos anteriores, mas é necessário se prever um novo canal de financiamento. Dada a situação econômica geral, este não terá a dimensão do precedente, devendo-se, portanto, pensar em instrumentos de financiamento para edificação pública que sejam inovadores, inclusive em termos de eficácia e eficiência.
- 2 As dinâmicas sócio-econômicas dos últimos anos levaram a uma alteração da demanda por habitações sociais, ou de outros modos de apoio por indivíduos com características diversas das tradicionais. Portanto, faz-se também necessária a previsão de instrumentos de intervenção estatal que forneçam respostas adequadas e inovadoras a essas situações.
- 3 Em particular, fica claro que está em forte crescimento um segmento social que não tem os requisitos para ser compreendido entre os beneficiários das políticas, e ao mesmo tempo não tem a capacidade financeira de entrar no mercado corrente. Também para esse segmento social não atingido, faz-se necessária a elaboração de instrumentos inovadores que permitam solucionar situações de precariedade que estão se encaminhando para uma circunstância próxima de emergência.

## H. Os programas de edificação social em curso

A revisão das estratégias de política pública habitacional, de acordo com as modalidades de financiamento e as recentes formas de inadequação habitacional, exige coordenar intervenções focadas e seletivas – ainda que estas se estendam às tipologias tradicionais de intervenção pública (edificação subvencionada e favorecida, contribuições e incentivos, detalhados anteriormente) – que poderiam ter impacto importante sobre a demanda não atendida, e ainda, efeito de imposição de limite de preços sobre o mercado em geral. Maior seletividade sobre as categorias de intervenção, seus objetivos e sobre a concentração territorial dos investimentos podem, de fato, ser os pressupostos para uma efetividade real das intervenções públicas no setor de habitação, ainda mais na presença de recursos limitados.

Nessa perspectiva, estão em curso iniciativas em âmbito regional. Recentemente, a Região Toscana aprovou um programa referente ao setor de edificações sociais articulado em várias ações que, conjuntamente, prevêm o empenho de novos recursos financeiros, totalizando um valor de investimento próximo de 100 milhões de Euros. Trata-se de um conjunto de propostas direcionadas não apenas a acelerar a conclusão das ações em curso, ou de tornar factíveis os financiamentos remanescentes, mas também de pôr em prática intervenções que constituam modelos para programas habitacionais futuros.

Entre estas, vale evidenciar, no mérito, o posicionamento da edificação social no centro dos mais complexos processos de requalificação das estruturas urbanas e, no método, a formalização de procedimentos que empenham e responsabilizam diversos sujeitos institucionais (em particular Comunas e, os consórcios chamados LODE - “*Livelli ottimali di esercizio*” - Níveis Ideais de Exercício).

Com estes pressupostos, a iniciativa mais relevante, para a qual estão reservados cerca de 50 milhões de Euros, tem a finalidade de recuperar ou construir habitações a serem oferecidas em locação na modalidade de aluguel controlado (no original, “*canone controllato*”), a serem incluídas no interior dos programas integrados.

## I. Ações experimentais de recuperação de habitações

Outras iniciativas dizem respeito: às modalidades de utilização dos recursos derivados principalmente da cessão de unidades habitacionais de Edificação Residencial Pública-ERP, à promoção de formas experimentais relativas à participação dos beneficiários na manutenção do patrimônio edilício, ao apoio a intervenções de restauração de habitações (ou de reconversão à destinação residencial) e de edifícios a serem concedidos em locação mediante formas auto-organizativas da demanda e à aquisição da “nua propriedade”<sup>120</sup> de unidades habitacionais ocupadas por idosos, de modo a incrementar o patrimônio de edificações públicas.

### 4.3. EIXO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Recentemente a distribuição das competências entre os diversos níveis institucionais foi objeto de diversas medidas legais de grande valor e de conteúdos relevantes.

Conseguiu-se uma reconfiguração dos papéis e das tarefas dos Estados, Regiões e

---

<sup>120</sup> No original “*nuda proprietà*”, que diz respeito ao instituto do usufruto.

Comunas, que produziu, em plena sintonia com o princípio da subsidiariedade, considerado o pilar do processo de descentralização, uma transferência substancial dos poderes.

A nova organização – segundo o decreto Legislativo 112/1998 – prevê que as funções de programação dos recursos e de gestão das intervenções caibam exclusivamente às Regiões, as quais são também responsáveis pelas decisões no que diz respeito à elaboração dos objetivos, à seleção das intervenções consideradas mais adequadas e à escolha das tipologias residenciais a serem incentivadas.

Esse processo de descentralização de competências institucionais não se concluiu ainda e o êxito final está ainda longe de ser atingido, seja nos cenários mais genéricos, seja nos seus conteúdos específicos. Se por um lado se reconheceu que as Regiões e os entes locais devem assumir responsabilidades mais amplas, por outro, no que se refere ao setor de edificação social, o processo de descentralização trouxe como consequência implícita a redução do engajamento financeiro do Estado, pois a autonomia fiscal em nível local ainda não foi plenamente conseguida. O orçamento nacional para o ano de 2002, pela primeira vez, não previu recursos para sustentar programas de edificação social ou de requalificação urbana, invertendo uma prática que sempre, através dos fundos GESCAL (mas não somente através dele), viu o Estado financiar o setor, fosse com apoio às faixas de rendimento mais baixas, fosse, mais recentemente, com incentivos a intervenções para elevação de qualidade urbana.

Além do mais, as últimas dotações estatais previstas pela Lei 21/2001 sofreram reduções substanciais: os únicos recursos previstos no orçamento foram destinados a alimentar o Fundo Nacional instituído pela Lei 431/1998 (referente à reforma das locações) e vale ressaltar que, dos 389 milhões de Euros iniciais previstos para 1999, os recursos para o ano de 2002 ficaram em torno de 246 milhões de Euros.

Com a reorganização das competências em matéria de Edificação Residencial Pública - ERP aprovada pela Lei Regional 77/98 (cujo processo já pode ser considerado completo), a Região Toscana pretendeu fixar os pressupostos funcionais e organizativos para um processo de reforma que, baseado na centralidade do papel das comunas associadas, seja apto a delinear uma política social habitacional mais uniforme e orgânica, orientando a construção de um novo sistema de regras e instrumentos voltados a colocar a edificação social no centro e em função das mais genéricas normas que regulam a gestão do território; fazendo com que os financiamentos destinados à habitação tornem ao mesmo tempo uma oportunidade e recurso para a requalificação dos assentamentos e não um fator de posterior consumo do solo.

Com a Lei Regional 77/98, implementadora do Decreto Legislativo nº112/98, o quadro das competências em matéria de Edificação Residencial Pública foi de fato integralmente redesenhado.

Os princípios inspiradores da reforma do “sistema ERP”, tão complexo quanto rigidamente estruturado sobre um vasto conjunto de normas setoriais freqüentemente justapostas e contraditórias, podem ser brevemente descritos da seguinte maneira:

- *transferência às Comunas* de todas as funções de gestão e técnico-administrativas (unidas àquelas já próprias aos sentidos da Lei Regional 96/96), conectadas com a realização das intervenções de Edificação Residencial Pública e a manutenção na Região apenas das funções de orientação e controle ligadas à programação dos

recursos e à verificação dos resultados as intervenções.

- *relevância do papel das Comunas associadas* na definição das políticas habitacionais efetivamente atinentes às especificidades sociais e econômicas dos diversos sistemas urbanos locais, mas que encontram, nas regras e nos instrumentos de gestão do território, os pressupostos para uma realização eficiente e integrada dos respectivos programas de intervenção;
- *unidade, eficiência e economicidade da gestão do patrimônio*, por intermédio da recomposição, sob a responsabilidade das Comunas, da propriedade de todo o patrimônio ERP (transferência dos imóveis de propriedade das Empresas Territoriais para a Edificação Residencial - ATERs<sup>121</sup>), e uma separação mais nítida entre as funções de programação e decisão (exclusiva das Regiões e das Comunas) e as funções realizadoras e gestoras que os novos sujeitos gestores foram chamados a exercitar de um modo unitário e com respeito às leis vigentes.

#### 4.4. EIXO JURÍDICO

Na Itália, a legislação específica sobre edificação residencial pública e a conseqüente construção de unidades habitacionais destinadas às famílias em condições econômicas desfavoráveis tiveram uma longa tradição que se iniciou no curso do século XIX e se desenvolveu em fases bem distintas.

À primeira fase pertencem os provimentos legislativos sucedâneos do primeiro pós-guerra até o ano de 1971, que se basearam sobre o quadro jurídico introduzido pelo Texto Único sobre Edificação Popular e Econômica, de 1938 (Decreto Real nº 1165, de 28 de Abril de 1938), do qual nasceram os Institutos Autônomos para as Casas Populares (IACP- "*Istituti Autonomi per le Case Popolari*").

Em tal fase, realizaram-se principalmente o plano INA-CASA, nascido com a Lei nº43, de 28 de Fevereiro de 1949 ("*Lei Fanfani*") e o plano GESCAL ("*Gestione Case Lavoratori*"), instituído com a Lei nº 60, de 14 de Fevereiro de 1963, que teve incidência valendo-se da Lei nº 167, de 18 de Abril de 1962, que por sua vez dizia respeito às "Disposições para favorecer a aquisição de áreas edificáveis para a edificação econômica e popular".

A segunda fase, compreendida entre os anos de 1971 e 1995, foi caracterizada pela Lei Fundamental sobre a Casa (Lei nº 865, de 22 de Outubro de 1971, que instituiu os IACPs como únicas referências do Estado em matéria de edificação residencial pública), e pelas Leis de nº 10, de 28 de Janeiro de 1977, sobre o regime dos solos, de nº 513, de 8 de Agosto de 1977, sobre a venda das unidades habitacionais e de nº 457, de 5 de Agosto de 1978 (referente a um plano decenal para a edificação).

A Lei nº 865/71 representou uma etapa fundamental no desenvolvimento da legislação que regulou a intervenção pública em matéria de edificação residencial. Ela introduziu o princípio de uma programação unitária de todas as intervenções de edificação residencial pública e a reorganização dos órgãos e dos entes encarregados de tal escopo. Quanto a este último aspecto, a lei promoveu a eliminação de todos os entes públicos atuantes no setor, com exceção apenas dos IACPs, que se tornaram os únicos sujeitos encarregados da execução das intervenções de edificação pública. A lei instituiu um novo órgão central, o CER ("*Comitato per l'Edilizia Residenziale*" - Comitê para a Edificação Residencial), para a distribuição dos fundos previstos na execução dos programas públicos de edificação residencial às Regiões, às quais se confiou a localização das intervenções e a

---

<sup>121</sup> "*Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale*" – Empresas Territoriais para a Edificação Residencial.

sua atuação mediante a escolha dos sujeitos executores públicos (IACP) e privados (cooperativas edilícias). A lei, disciplinando um novo regime de expropriação no que diz respeito a áreas privadas, solucionou as carências da Lei nº 167/62, tornando possível a recuperação a um preço não elevado, seja interna ou externamente aos centros urbanos.

Nessa segunda fase, foram notáveis a importância e a contribuição da Lei nº 457/78, que previu um plano decenal de edificação residencial concernente:

- às intervenções de edificação subvencionada dirigidas à construção de habitações e à recuperação do patrimônio edilício dos entes públicos;
- às intervenções de edificação convencionada e favorecida, dirigidas à construção e à recuperação do patrimônio edilício existente;
- à aquisição e a urbanização de áreas destinadas aos assentamentos residenciais.

A Lei nº 457/78 também revisou o ordenamento institucional central, redeterminando as funções do CIPE (“*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*” - Comitê Interministerial para a Programação Econômica), do CER e das Regiões, às quais era atribuída a tarefa de formular, com base no plano nacional e depois de ter elencado as necessidades habitacionais regionais, os próprios programas quadrienais e os projetos bienais de intervenção.

Com base na Lei nº 457/78 (art. 2º, § 2º) e do Decreto Presidencial nº 616, de 24 de Julho de 1977, o CIPE, mediante proposta do CER, na data de 19 de novembro de 1981, decidiu aprovar os critérios gerais para a concessão das unidades habitacionais subvencionadas e para a determinação dos respectivos aluguéis, que constituem princípios diretivos com relação aos quais as Regiões devem se uniformizar no exercício de sua atividade legislativa, em matéria de concessão e locação das unidades habitacionais de edificação residencial pública e de fixação dos respectivos aluguéis.

As Leis nº 865/71 e nº 457/78 concretizaram a descentralização de algumas funções do Estado às Regiões, mas não levaram a substanciais alterações no sistema dos entes públicos que atuavam no âmbito da edificação residencial pública.

Nos anos 90, já amadurecida a consciência sobre a importância também para os entes públicos de estarem aptos a atuar com os critérios de economicidade e de eficiência típicos da empresa privada, emerge a exigência de dotar as instituições encarregadas do desenvolvimento das políticas de Edificação Residencial Pública (IACPs) dos meios necessários ao alcance desses objetivos que, já nos anos 70, o operador público se propôs a atingir, mas que não conseguiu realizar com a Lei nº 865/71 e seguintes.

A atividade de construção foi regulamentada pelo prosseguimento do plano decenal (Lei nº 67/88) e pelo novo programa da Lei nº 179/92.

Vale ressaltar, enfim, que a Lei nº 560/93 constituiu a base para a recuperação do parque habitacional, ao autorizar a venda de uma considerável parte do patrimônio imobiliário dos Entes Públicos e determinar expressamente o reinvestimento dos lucros no incremento e na requalificação da edificação residencial.

#### **4.5. EIXO URBANÍSTICO-AMBIENTAL**

As intervenções urbanas realizadas pela Comuna de Florença têm se concentrado nos últimos anos num amplo processo de reorganização, sobretudo infra-estrutural da cidade, voltado para a superação das condições de degradação urbana e de marginalidade social em certas áreas, e ainda, para a integração dessas regiões ao tecido urbano da

cidade. As iniciativas empreendidas configuram uma prática urbanística centrada no desenvolvimento sustentável da cidade, na revitalização do centro histórico, na requalificação da periferia e na redefinição de usos para as áreas industriais abandonadas, com foco no aproveitamento do patrimônio edificado público.

É nesse âmbito que se inserem os programas urbanos que comportam intervenções habitacionais empreendidos pela Comuna de Florença. Nessa linha, a ação comunal tem se concentrado, em termos gerais, na realização de:

- adequações de edifícios residenciais degradados situados nas áreas centrais da cidade, através de Programas Integrados de Iniciativa Pública, nos quais prevalecem ações de conservação dessas edificações e adaptação integrada a funções urbanas compatíveis com interesse histórico próprio dessa região;
- reformas de prédios residenciais localizados em áreas semi-centrais abandonadas da cidade, por meio de um Programa de Requalificação Urbana voltado também para o melhor aproveitamento dos equipamentos sociais, dos espaços verdes e estacionamentos aí instalados;
- intervenções nas edificações públicas residenciais localizadas em áreas periféricas degradadas situadas a oeste da cidade (Piagge-San Bartolo a Cintoia), realizadas através de um amplo Programa de Recuperação Urbana (voltado também para a instalação de equipamentos sociais e saneamento ambiental da área) e
- no que tange mais especificamente à periferia florentina, vale dizer que a problemática urbana e funcional dessas áreas urbanas periféricas são típicas de aglomerações localizadas entre os limites da cidade e sua área consolidada e mais desenvolvida. Os bairros periféricos em Florença tiveram rápido crescimento edificado e foram submetidos a uma prática urbanística muitas vezes desintegrada ao restante do tecido urbano e fora dos padrões urbanos presentes na área mais antiga da cidade. Essas áreas sofrem também com a dificuldade de acessibilidade, com problemas decorrentes do trânsito e da poluição, com a carência de equipamentos urbanos e sociais, além da baixa qualidade funcional das residências e a falta de serviços privados e coletivos, que comprometem a qualidade do espaço habitacional e urbano como um todo.

Essas áreas têm sido objeto de intervenções denominadas Contratos de Bairro (no original "*Contratti di Quartieri*"), que se inserem numa ampla estratégia do governo comunal para a reabilitação da região periférica de Florença, através da realização integrada de programas urbanos variados, voltados à recuperação urbanística, edificação e ambiental de áreas degradadas, com foco na recuperação de conjuntos habitacionais públicos.

É o caso, por exemplo do contrato do bairro denominado "Le Piagge", localizado em área de expansão periférica no extremo oeste da cidade de Florença, constituído quase que exclusivamente por edificações públicas, habitado por cerca de 8 mil pessoas, carente de serviços e equipamentos públicos, em estado de degradação urbana e de marginalidade social.

Esse contrato foi realizado através de um financiamento do Estado (de cerca de 10,3 milhões de Euros) e se propôs a realizar ações urbanas integradas a ações sociais, prevendo intervenções construtivas em um conjunto residencial público (constituído de cerca de 140 alojamentos) e ações de reorganização do espaço urbano público. A execução do contrato pressupôs a realização de atividades participativas, desde a fase de elaboração do projeto até a sua execução, favorecendo a integração social dos



habitantes das áreas no processo de desenvolvimento do contrato, e facilitando o monitoramento da execução das intervenções previstas por parte da população e de associações interessadas.

Vale ressaltar enfim que o foco dos Contratos de Bairro reside na erradicação da degradação edilícia, sobretudo no que diz respeito aos conjuntos habitacionais em estado ruim de conservação, com limitações funcionais e construtivas, localizados em áreas que reúnem carências de serviços e de equipamentos físicos e sociais.

É justamente em função da presença de um número significativo de conjuntos habitacionais nessas condições, localizados nas zonas periféricas da cidade, que a Comuna de Florença vem empreendendo esse tipo de intervenção urbana dentro dos Contratos de Bairro, no sentido de recuperar os complexos residenciais propriamente ditos, de maneira integrada à requalificação do bairro em que estes se inserem.

#### **4.6. EIXO ORGANIZAÇÃO SOCIAL**

Na Região da Toscana, e em particular nas áreas urbanas, verifica-se a participação ativa de diversos agentes sociais que procuram influir na maneira como as administrações tratam o acesso à habitação social. A influência destes agentes se faz presente sob várias formas, tanto dialogando diretamente com os órgãos públicos como, por outro lado, e talvez mais freqüentemente, posicionando-se como antagonista, expressando a precarização social e estimulando o desenvolvimento de soluções inovadoras".

Particularmente em Florença, têm atuação expressiva as seguintes entidades e organizações:

O SUNIA - "*Sindacato Nazionale Unitario Inquilini ed Assegnatari*", sindicato dos inquilinos e locatários, tradicionalmente próximos aos partidos de esquerda, que garante assistência e representação a um grande número de inquilinos, em particular de unidades habitacionais públicas.

A União de Inquilinos - "*Unione Inquilini*", também organizada sob forma sindical, com posições mais radicais, atuante não apenas na representação dos inquilinos, mas também no estímulo a um debate político complexo sobre políticas habitacionais, sobre a recuperação de recursos para moradia (em nível nacional), sobre seu emprego, sobre a extensão do direito de habitação como direito fundamental das pessoas. Presente também freqüentemente nos momentos de mobilizações contra o despejo de pessoas desfavorecidas.

O Movimento de Luta pela Casa - "*Movimento di lotta per la casa*", sujeito radical e antagonista que se faz portador de demandas próprias de sujeitos marginalizados e em grandes dificuldades sociais e econômicas, em uma ótica de reivindicações globais dos direitos. Está presente em diversas ocupações de edifícios no qual vivem imigrantes, sem habitação, freqüentemente lugares de interessante experimentação de convivência entre sujeitos tradicionalmente diversos, ou de formas de auto-organização inovadoras. Em nível institucional, as políticas regionais são tradicionalmente discutidas em "mesas de acordo" específicas, que contam com a presença de numerosos sujeitos, dentre os quais estão compreendidos também os sindicatos acima indicados.

Em Florença se constituiu, em 2004, uma “rede de solidariedade anti-despejo” constituída pelas três entidades acima mencionadas e por outros agentes sociais que buscam se opor aos numerosos despejos em andamento na cidade e encontrar soluções que permitam o acesso à moradia às populações mais desfavorecidas.

#### **4.7. Referências Bibliográficas**

REGIONE TOSCANA. *Diagnostica Locale Regione Toscana*. Progetto L'accesso al suolo ed all'abitazione sociale nelle grandi città delle regioni metropolitane dell'America Latina e di Europa". Firenze, 2005.

## **2. SEMELHANÇAS E ESPECIFICIDADES EM CADA CONTINENTE**

### **2.1. ROSÁRIO E SÃO PAULO - AMÉRICA LATINA**

As duas realidades apresentadas pelas cidades sul-americanas demonstram primeiramente uma escala bastante diferente do problema da habitação social, uma vez que São Paulo caracteriza-se como uma metrópole de mais de 10 milhões de habitantes, enquanto a Área Metropolitana de Rosário conta com pouco mais de 1 milhão e duzentos mil. Apesar das diferenças, as situações que caracterizam o déficit habitacional nas duas cidades apresentam semelhanças importantes, o que aproxima as cidades quanto às características do problema estudado.

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), por seu porte, apresenta um déficit habitacional extremamente expressivo no contexto brasileiro, com uma estimativa de cerca de 361 mil unidades, sendo que o fator mais significativo do déficit habitacional básico na RMSP é a coabitação familiar, atingindo 298.484 domicílios.

As situações de inadequação habitacional dos domicílios particulares na RMSP indicam outro fator relevante onde a escala do crescimento informal da periferia metropolitana é expressa pela situação de inadequação fundiária que afeta quase metade dos domicílios de famílias na faixa de até 3 salários mínimos. A carência de infra-estrutura e de instalação sanitária própria é da ordem de 50%. Já em Rosário a irregularidade fundiária não se apresenta como característica preponderante, ainda que na Área Metropolitana de Rosário existam ocupações ilegais de terrenos, embora não costume ocorrer a ocupação ilegal de moradias. As dificuldades de regularização Fundiária em Rosário parecem estar mais relacionadas à questão dos custos de tal processo, enquanto que no Brasil, tal situação corresponde, além do aspecto econômico, a um conjunto de fatores mais complexos que envolve a estrutura fundiária e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo.

Na Área Metropolitana de Rosário, cerca de um terço das moradias (82.407 unidades, em números absolutos) apresentam algum tipo de inadequação habitacional. Desse total, 41,29% corresponde a moradias precárias com adensamento excessivo, sendo essa a situação mais grave. No entanto, a questão da oferta do serviço de água e esgoto na AM de Rosário merece destaque, uma vez que, ainda que os dados apresentem melhora, a oferta de tais serviços caracteriza-se como o principal problema de infra-estrutura. Corroborou para tanto, o fato da privatização do serviço de água e esgoto ter sido mal sucedida, tendo a concessão retornado aos cuidados da Província. Além do que, a capacidade de ampliação da cobertura dos serviços e sua qualidade têm sido comprometidas, não acompanhando a demanda que se apresenta.

Os cenários atuais das duas cidades correspondem a processos de estruturação do espaço urbano associados a dinâmicas econômicas que desencadearam urbanização intensa e constituição de periferias, com qualidade urbana muito baixa. São cidades que podem ser caracterizadas como pólos atrativos pela oferta mais intensa de trabalho em um determinado período, o que implicou em grande crescimento e na constituição de contextos metropolitanos.

Em São Paulo, a expansão da economia local esteve diretamente relacionada à industrialização do país, o que desencadeou um processo de urbanização intensa ao mesmo tempo em que precária, enquanto componente necessário e viabilizador de tal expansão. O crescimento se deu a partir da formação de uma grande e contínua mancha

urbana, com conurbação entre municípios, consolidando a Região Metropolitana, bem como um tipo de urbanização de grandes contrastes entre a porção legal dotada de infraestrutura e a ilegal com grandes precariedades e carências.

No caso de Rosário, o período de crescimento econômico ligado à atividade portuária e posteriormente industrial, desde o século XIX e ao longo do século XX, proporcionou um fluxo de população migrante que, em sua maioria conseguiu assentar-se apenas em precárias condições urbanas. A constituição da área metropolitana, no entanto, se deu mais em função da estrutura viária ferroviária e rodoviária que da consolidação de uma mancha contínua como no caso da capital paulistana.

A Região Metropolitana de São Paulo foi instituída no ano de 1973, sem que tenha sido criado, até hoje, um órgão institucional de governo metropolitano. No entanto, existe desde 1975 um órgão de planejamento, que elabora projetos e estudos e presta consultoria e assistência técnica, denominado Emplasa – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitana SA. Em 1993 essa empresa desenvolveu entre outros trabalhos o Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010, sem, no entanto, dispor de capacidade de implementação.

Em nível municipal, a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico – PDE, em 2002, configurou-se como um importante marco na agenda da política habitacional e urbana em São Paulo, contendo avanços significativos, principalmente no que diz respeito ao sistema institucional e normativo, e ainda quanto às iniciativas referentes à facilitação do processo de regularização. No entanto, seus dispositivos carecem ainda de procedimentos para a implementação e até o momento não tem qualquer efetividade.

Enquanto marco do processo de Planejamento em Rosário, pode-se destacar a elaboração em 1995 do *Plan Estratégico Rosario*, onde aparecia uma visão metropolitana que somente foi melhor detalhada em 2004, com o *Plan Estratégico Metropolitano*, que por sua vez propôs a formação do Conselho de Intendentes da Área Metropolitana para o encaminhamento de questões sobre infra-estrutura e serviços em comum. Entretanto, a questão metropolitana não tem efetivamente sido encarada como prioridade na agenda local e provincial.

Vale destacar o processo de descentralização em ambas as cidades. Em São Paulo, houve em 2002 um passo decisivo quanto à descentralização administrativa, com a criação de 31 subprefeituras e de seus respectivos Planos Diretores Regionais aprovados em 2004. Em Rosário, os Centros Municipais de Distrito – CMDs materializaram a proposta de descentralização posta em prática desde 1995. Porém, a ampliação da autonomia municipal e o aprofundamento da descentralização em Rosário encontram-se limitados, uma vez que a regulamentação desse processo por parte da Província de Santa Fé ainda não ocorreu, impedindo a possibilidade de aumentar a capacidade de arrecadação e de contração de empréstimos pelo município.

Do ponto de vista das estruturas vinculadas diretamente à habitação de Interesse social, o momento atual para ambos os países é de reorganização das estruturas de financiamento e também de debate sobre a utilização dos recursos dos fundos nacionais: o FONAVI (Fundo Nacional de Habitação) na Argentina e o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) no Brasil. Busca-se estabelecer novos patamares para o sistema de financiamento da política habitacional a partir de critérios mais específicos para cada demanda, ou seja, a priorização do atendimento público para a demanda da

população de baixa renda (no Brasil até 3 salários mínimos) e ampliação da produção privada para a renda média.

É importante lembrar que o Estado de São Paulo contou desde 1989 com uma capacidade de geração de recursos especificamente para o setor habitacional a partir da determinação da destinação de 1% do ICMS (Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços) arrecadado no Estado. Ainda que a efetividade e o impacto da aplicação desse recurso na redução do déficit habitacional possam ser relativos, tal determinação é uma exceção no cenário brasileiro.

Um ponto importante e que pode contribuir sobremaneira para ampliar a capacidade de produção de novas unidades de habitação social em ambos os contextos é a disponibilização de terra a custo baixo, assim como a disponibilização de terra pública para a produção em escala. Para tanto, a utilização de instrumentos urbanísticos que possam viabilizar a função social da propriedade torna-se uma necessidade, assim como se faz necessária a viabilização de formas de apropriação pública das mais valias urbanas decorrentes do investimento público e do desenvolvimento urbano, como por exemplo, através da cobrança de contribuição de melhorias ou da outorga onerosa do direito de construir, conforme legislação paulistana.

Essas e outras ações indicam a premente necessidade de explicitação de atribuições e articulação das diferentes esferas de governo e áreas setoriais para a ação, de forma a combater a fragmentação das políticas e mesmo viabilizar a atuação na escala metropolitana. Além disso, a articulação com a sociedade civil também tem se mostrado importante para a viabilização de soluções mais adequadas aos problemas apresentados. No caso de Rosário, é relevante a continuidade administrativa do governo municipal de mais de duas décadas (1995-2007), o que tem representado o aprofundamento dos processos de planejamento, de participação social e de adequação dos programas implementados no sentido de articulação entre diferentes áreas, em especial no campo das políticas sociais.

No caso de São Paulo, apesar de existir uma certa consolidação quanto às modalidades de programas para os diferentes tipos de carências e necessidades habitacionais, sua continuidade e intensidade é muito variável conforme mudam as administrações municipais, o que redundava em freqüentes perdas decorrentes de obras paradas e programas intermitentes.

Por outro lado, nas duas cidades a opção por programas de urbanização de assentamentos irregulares, priorizando a garantia e execução de infra-estrutura mínima necessária (unidades sanitárias, ligações à rede coletora de esgoto e rede de águas pluviais, por exemplo), são programas claramente assumidos enquanto política pública. Apesar de representarem a ampliação do número de famílias atendidas e o aproveitamento dos investimentos feitos pelas famílias, é insuficiente para melhorar a qualidade urbana como um todo.

De qualquer forma, frente à dimensão da demanda, é evidente que a construção de novas unidades é urgente, no entanto, são indispensáveis medidas estratégicas que ambas as cidades têm em seus planos, mas que são ainda subutilizadas e que, uma vez viabilizadas, podem contribuir positivamente. Contam-se entre elas: programas de assistência técnica para a prevenção de riscos; aplicação de instrumentos urbanísticos para viabilizar a utilização dos imóveis vazios, terrenos subutilizados; indução da habitação nas áreas consolidadas, mais centrais como alternativa à expansão periférica;

o reconhecimento da regularização fundiária como elemento fundamental da política urbana através de ações específicas para garantir a segurança na posse.

Desta forma, é possível dizer que a partir do confronto das situações apresentadas, Rosário e São Paulo compartilham desafios inseridos em um contexto latino-americano, onde a questão habitacional é decisiva para contribuir para a diminuição das desigualdades sociais. A moradia assume nesses países não só a condição de abrigo, mas a possibilidade de inserção no meio urbano e acesso ao mercado de trabalho e a bens de consumo coletivo.

## 2.2. BARCELONA E TOSCANA - EUROPA

Os dois casos europeus descritos neste trabalho aproximam-se em muitas questões relativas ao acesso ao solo e à habitação social, no entanto vale a pena destacar algumas características gerais que diferenciam os casos.

A população da aglomeração urbana em que se situa Barcelona é significativamente superior, com mais de 4 milhões de habitantes, enquanto a Região da Toscana como um todo, pouco supera os 3,5 milhões. A sua maior conurbação de nível metropolitano, a região da Florentina (que tem como núcleo a cidade de Florença), conta com menos de 1 milhão de habitantes.

As duas regiões comparadas se assemelham quanto ao destaque que exercem no cenário econômico de seus respectivos países. Barcelona é a capital da Catalunha, região que mais contribui, tanto em números relativos como absolutos, com o PIB espanhol<sup>122</sup> e se situa muito próximo à média do PIB *per capita* europeu, enquanto a maior parte da Espanha está abaixo da média da União Européia. Da mesma maneira, a região da Toscana se situa acima da renda *per capita* média da Itália e situa-se acima da média européia.

Nos casos estudados, detectou-se a ocorrência de características comuns sobre a constituição da demanda, sobretudo de baixa renda, com dificuldades de acesso à habitação, destacando-se a população de imigrantes e de idosos. A previsão do contínuo envelhecimento das populações é comum em ambas as regiões e permite supor o crescimento desta demanda e aponta para a necessidade de uma estratégia específica para garantir o acesso à habitação para este segmento.

No caso dos imigrantes, é mais imprevisível a sua dinâmica de crescimento, e as políticas habitacionais atuais têm dificuldades em incorporá-los como beneficiários dos produtos habitacionais produzidos. Resta também a consideração de que o simples acesso à moradia aos imigrantes não é suficiente para resolver problemas mais abrangentes, como a coesão social e integração econômica destas populações. No entanto, não há dúvida de que a garantia à moradia digna é um dos direitos sociais que mais contribuem à fixação desta população e a sua integração à sociedade.

A maneira como se estrutura a questão do acesso à habitação tanto em Barcelona como na Toscana é bastante semelhante. O modo como historicamente foi tratada, também permite estabelecer paralelos. No pós-guerra europeu se produziu grande quantidade de

---

<sup>122</sup> Em 2001 a Catalunha teve um Produto Interno Bruto - PIB - de 83 bilhões de euros, o que representava 19% do PIB espanhol. Cf. “*El Territori Metropolità de Barcelona - Dades bàsiques, evolució recent i perspectives*”, Barcelona Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, p. 8.

habitações nas duas regiões, sendo que o enfrentamento direto ao problema do déficit quantitativo existente foi resolvido através da construção massiva de habitações sociais, geralmente sob a forma de grandes conjuntos habitacionais.

A rigidez deste tipo de intervenção - construção de conjuntos habitacionais -, comum aos dois casos, evidentemente com as diferenças e peculiaridades de cada região, especialmente devido à escala das construções, teve como efeito sobre o espaço urbano o aparecimento de áreas monofuncionais, de pouca qualidade urbana. A escala urbana de maiores proporções da capital catalã determinou que a construção destes conjuntos ocorresse em áreas periféricas, enquanto na Toscana foi possível integrá-los à cidade de maneira mais favorável.

No caso de Barcelona houve um efeito adicional, não percebido na Toscana, que foi o surgimento de alguns *barrios marginales* que não foram erradicados pelas políticas públicas produzidas durante a ditadura franquista, pois se considerava que tinham condições mínimas de habitabilidade e que permaneceram até os dias hoje como áreas periféricas de pouca qualidade urbana.

Tanto nos conjuntos habitacionais de ambos os casos, como nos *barrios marginales* de Barcelona, a deficiente qualidade do hábitat, considerada inadequada ao uso habitacional, configura-se atualmente como déficit habitacional do ponto de vista qualitativo, sobre o qual atua significativa parcela das políticas habitacionais.

Equacionado o problema do déficit quantitativo, as políticas habitacionais, tanto em Barcelona como na Toscana, passaram a dedicar-se sobretudo a resolver o déficit qualitativo, mais especificamente: promover remodelações tanto no patrimônio edificado quanto nos espaços públicos e construção de equipamentos sociais, com o objetivo de melhorar as condições de vida das populações moradoras. Nos dizeres do Diagnóstico de Barcelona, tratou-se de se “dignificar as áreas centrais precárias” e de se “monumentalizar a periferia”.

A presença de moradias subsidiadas em áreas de novas urbanizações ou em remodelações de áreas urbanas subutilizadas tem sido facilitada através da obtenção de solo público, conseguido com as cessões obrigatórias nas intervenções urbanas. No caso de Barcelona, os Planos Parciais exigem a cessão obrigatória de 20% do solo para a construção de habitação subsidiada, em casos de novas urbanizações. De maneira semelhante, está em andamento em Florença pelo menos um grande projeto de remodelação de estruturas urbanas, onde se prevê a recuperação de moradias e construção de novas unidades de habitação social. Com recursos provenientes da União Européia e com parcerias com empresas privadas, a Região de Toscana está investindo na requalificação da periferia de Firenze - distrito “Le Piagge” -, de maneira integrada à política urbana regional. Trata-se da construção de um parque urbano linear com várias intervenções pontuais, articulando a questão urbana com a ambiental.

Trata-se, na prática, em ambas as cidades, da realização de projetos urbanos para partes da cidade. São fragmentos urbanos, em que se promove a mistura de funções (não se trata apenas da habitação e infra-estrutura urbana). Esse tipo de proposta busca compreender a complexidade da cidade consolidada e incluir a periferia na sua dinâmica. Busca portanto integrar a produção habitacional com a dinâmica qualificação urbana.

Embora também considerem positiva a obtenção de solo público através de projetos de intensificação do uso do solo urbano (renovações urbanas), como no caso do PERI de

Ciutat Vella, o Diagnóstico de Barcelona avalia que em muitas das intervenções urbanas ocorridas, esta atividade não foi acompanhada de uma política igualmente ativa no âmbito da habitação. A produção pública de habitação, nestes casos, serviu de modelo quanto à qualidade, mas foi pouco expressiva quantitativamente. A habitação pública foi suficiente apenas para realojar os afetados pelas atuações urbanísticas (ou seja, para possibilitá-las), mas não conseguiu mudar as dinâmicas residenciais nas áreas.

Uma outra característica comum aos casos analisados refere-se à orientação pública sobre o funcionamento espontâneo do mercado imobiliário privado. Com a finalidade de induzir a atividade do mercado para atender às necessidades da coletividade, têm sido implementadas políticas que buscam ampliar as condições de acesso ao solo e à habitação aos setores médios da sociedade. Com parte da demanda sendo atendida pelo mercado privado, as administrações públicas podem concentrar o atendimento habitacional direto às famílias sem condições de acesso à moradia por seus próprios meios. Historicamente este modelo privilegiava, no caso das classes médias, modelos de política baseados na aquisição da propriedade da casa.

No entanto, atualmente identificam na formação de um mercado de aluguéis a maneira mais apropriada de se garantir o acesso à moradia das faixas inferiores da renda média. Entre as estratégias de intervenção para atender a esta população destaca-se o fomento ao mercado privado de aluguéis, para que este viabilize locações para famílias sem capacidade de aquisição do imóvel, possibilitando assim a solução de parcela do problema habitacional pelo mercado privado, sem que haja gasto público.

Pelo menos no caso da Toscana, há ainda uma outra modalidade de atuação pública sobre o mercado de aluguéis, que é o apoio à renda das famílias locatárias, que através de um fundo público destina recursos às famílias com dificuldade econômica, para auxiliá-las no pagamento do aluguel. Os destinatários potenciais de tal intervenção são representantes dos núcleos familiares com rendimento insuficiente para obter a propriedade da habitação residencial no mercado privado, mas com rendimento elevado para obter a concessão de uma unidade habitacional subsidiada em edificação pública.

No entanto, o próprio Diagnóstico produzido pela Toscana expõe uma possível contradição genericamente apontada para as intervenções deste tipo, como o risco de que o auxílio, ao permitir que as famílias consigam manter o pagamento dos aluguéis, produza impactos sobre os níveis de oferta e conseqüente elevação dos preços, cuja contenção deveria ser o objetivo da intervenção pública. Ao contrário, consente, e às vezes incentiva, a manutenção dos aluguéis em um nível elevado.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisados em conjunto, os estudos realizados pelas quatro cidades sócias, inseridos em contextos bastante diversos, evidenciam que o acesso ao solo e à habitação social no contexto atual representa um tema da maior relevância e que exige um entendimento e ação articulados.

Os casos europeus e latino-americanos permitiram realizar algumas aproximações, assim como identificar importantes diferenças que marcam o contexto econômico, histórico e social, o tamanho e qualidade do déficit e as principais políticas públicas praticadas com relação ao tema.

Primeiramente é necessário lembrar que a situação demográfica nos casos estudados apresenta significativas variações, com reflexos sobre a demanda por novas moradias. A Toscana destaca-se por apresentar taxa de crescimento negativo, com significativas perdas de população. Barcelona tem se mantido com uma taxa de crescimento estável em que a redução é compensada pela chegada de imigrantes. Já Rosário e São Paulo possuem taxas de crescimento positivo, ainda que em níveis inferiores ao verificado em décadas anteriores. Em São Paulo, no entanto, deve-se destacar que o crescimento populacional ocorre sobretudo em áreas favelizadas e em loteamentos irregulares, muitas vezes sobre áreas frágeis ambientalmente, como o caso das ocupações nos mananciais da cidade. O que se evidencia, no entanto, de modo comum em todas as cidades e de modo enfático nas latino-americanas e especialmente em São Paulo é o esvaziamento do centro em termos de população residente e a forte expansão em áreas periféricas, sem infra-estrutura

A diversidade da escala do problema da habitação social torna-se ainda mais evidente quando se compara o município de São Paulo, com 10 milhões de habitantes (totalizando quase 20 milhões na Região Metropolitana) e a região da Fiorentina, na região da Toscana, com menos de 1 milhão, onde a cidade central, Florença, não chega a meio milhão.

As cidades de Rosário e São Paulo caracterizam-se por possuírem um significativo déficit habitacional quantitativo e qualitativo, este último decorrente da precariedade habitacional, do adensamento excessivo ou da coabitação familiar, indicando a necessidade de novas unidades habitacionais e melhoria das existentes, particularmente no que se refere à infra-estrutura e condições fundiárias.

Por outro lado, em Barcelona e na Toscana, tendo equacionado o problema do déficit quantitativo, as políticas habitacionais de ambos os casos passaram a dedicar-se sobretudo a resolver o déficit qualitativo, com o objetivo de melhorar as condições de vida das populações moradoras de áreas degradadas, conjuntos habitacionais ou mesmo áreas periféricas de pouca qualidade urbana.

Em São Paulo, a questão da irregularidade fundiária representa significativa parcela da inadequação habitacional. Favelas e loteamentos irregulares há muito são referências constantes na história e na paisagem da cidade. As estratégias governamentais de intervenção nesses assentamentos, ao contrário, variaram bastante ao longo deste último século. Alternaram-se medidas de remoção de favelas mais centrais para áreas periféricas à cidade com o mero desconhecimento da existência desses assentamentos, tornando-os invisíveis aos olhos da lei e das políticas públicas. Relativamente aos loteamentos houve ações administrativas de regularização iniciadas no final dos anos 70.

A partir da década de 1980, um conjunto de demandas populares colocou para a agenda pública das administrações públicas locais, a necessidade do reconhecimento formal dos assentamentos populares, e da sua integração ao restante da cidade mediante processos de urbanização e de regularização de posse da terra em favor dos moradores. Teve início então, no país, um período de alterações no conceito do direito à propriedade, que resultou na inscrição da função social da propriedade na Constituição, que incluiu também o direito à moradia entre os direitos sociais constitucionalmente instituídos. Em 2001, o Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos para promoção da função social da propriedade e da garantia de posse. No entanto, o processo caminha lentamente e com muitas dificuldades na esfera jurídica e na disponibilidade de recursos. Na cidade de Rosário, a irregularidade fundiária não se apresenta com a mesma expressão, ainda que em sua área metropolitana existam ocupações ilegais de terrenos. No entanto os anos recentes, de crise econômica, presenciaram o surgimento de ocupações muito precárias em áreas públicas nos interstícios do tecido urbano da própria cidade central, Rosário. Em Barcelona, alguns bairros marginais possuíam precariedade na titulação da terra, além de apresentarem irregularidade do ponto de vista urbanístico, e hoje são objeto de intervenção de políticas públicas, não apenas habitacionais e urbanas, mas também de assistência social. Na região da Toscana este problema não foi mencionado.

Outro fator de grande importância é o diferenciado papel desempenhado pelo mercado imobiliário privado na promoção da habitação em cada caso. Enquanto o mercado, nas cidades europeias atende à grande maioria da demanda, em São Paulo, o mercado formal atinge uma parcela muito pequena. O aumento da capacidade de promoção de empreendimentos que ampliem o acesso da classe média como forma de diminuir a pressão sobre recursos e financiamento público para que esse se concentre de fato nas faixas de renda mais baixas é imprescindível para a produção em escala no Brasil e na Argentina. No caso europeu a participação do mercado parece cobrir maior espectro de faixas de renda em função da capacidade de pagamento mais homogênea e em longo prazo. Ainda assim os subsídios são necessários para parte da demanda na América Latina, fundamentais para uma ampla faixa da população.

A produção de aluguel social é vista como alternativa a demandas específicas, por exemplo, idosos e imigrantes como ressaltado nos casos europeus, mas também se apresenta como uma alternativa a situação latino americana uma vez que parte da demanda por habitação está em faixas de rendimento totalmente insuficiente para qualquer tipo de pagamento para a aquisição da moradia, além de servir como alternativa em casos temporários.

De uma forma geral as diferenças históricas entre Europa e América Latina demonstram que a escala e as situações do problema do acesso ao solo e a habitação social são muito distintas. Na América Latina a questão é maior e estrutural. Assim, considerando-se ainda o impacto que o processo de globalização impõe às cidades e às pessoas, seja através da limitação da ação do Estado ou da precarização das condições de trabalho, o cenário que se apresenta requer transformações estruturais, além das necessárias ações na esfera local. A relevância dessa ação local, no entanto, fica evidente no caso de Rosário que, em meio a um período de crise nacional na Argentina, conseguiu no período 1992-2001 reduzir o número de domicílios com N.B.I (Necessidades Básicas Insatisfeitas) e com adensamento excessivo, conforme aponta o Censo de 2001.

O entendimento de que a cidade e a propriedade devem cumprir uma função social é indispensável enquanto princípio em todos os casos e necessário para orientar a

condução das políticas públicas urbanas e dos interesses privados. Isso significa também o reconhecimento da moradia dentre os direitos humanos, ou seja, a política de habitação entendida como política social e econômica com explícito caráter redistributivo.

Nesses termos, a existência de um considerável parque de imóveis não disponibilizados à moradia, como na Espanha, a segunda residência e imóveis de turismo fechados em grande parte do ano e, no caso de São Paulo, imóveis vazios e abandonados em áreas centrais, aponta uma situação polêmica.

É relevante também mencionar a importância de se respeitar a diversidade social e cultural de cada lugar, rejeitando-se a adoção de modelos que se aplicam a qualquer país, indistintamente, o que exige, entre outras coisas, uma mudança na lógica de operação das agências multilaterais de financiamento através de seus programas amplamente presentes no continente latino-americano bem como das próprias instâncias de governo. Ainda assim, questões como a flexibilização de conceitos quanto à regularidade do imóvel e da terra é necessária para a facilitação da aprovação de financiamentos que podem gerar grandes impactos positivos para a implementação de soluções mais adequadas às situações existentes.

Dentre as práticas observadas, alguns destaques devem ser mencionados: no Brasil e conseqüentemente em São Paulo, o procedimento do cálculo do déficit habitacional em termos numéricos é muito relevante, já que permite intuir uma dimensão dos recursos que faltam para seu enfrentamento. Rosário relativiza mais a questão, ao trabalhar com "situações de deficiência". Enquanto em São Paulo se dispõe de um recurso amplo e barato de financiamento de âmbito nacional, que é a poupança compulsória representada pelo Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, Rosário tem tirado proveito de uma longa continuidade administrativa local relativamente às políticas públicas, o que não ocorre em São Paulo.

Barcelona e Toscana têm um atendimento da demanda pelo mercado de uma maneira bastante ampla. Dispõem de consistentes instrumentos de indução e regulação desse mercado, aplicando várias formas para garantir a destinação de parte da produção à habitação social. Contam com fórmulas que obrigam, nos novos empreendimentos, a reserva de determinada parcela das unidades (da ordem de 20%, no caso de Barcelona) como habitação protegida, promovendo a diversidade social. Barcelona tem como perspectiva de que, num prazo de 20 anos, 15% das moradias existentes sejam destinadas a políticas sociais. Para promover esses objetivos, Barcelona recorre mais à regulação urbanística, como um todo, Toscana mais à edificação e específica à habitação.

Algo que chama a atenção de modo enfático é o quadro legal em cada um dos continentes. Enquanto a legislação nas cidades européias parece corresponder às condições reais da sociedade, sendo por isso respeitada, na América Latina não há essa correspondência, o que, associado à falta de programas habitacionais leva à ampla prática da informalidade como única condição de acesso à cidade para grande parcela da população. O tema da regularização ou da flexibilização da norma não é algo levantado nas condições européias. Mostra-se difícil aos parceiros europeus compreenderem tal necessidades, tanto quanto a condição de "leis que não pegam".

Outro tópico interessante, colocado no diagnóstico da Toscana é a inserção dos objetivos e instrumentos das políticas habitacionais dentre as estratégias de desenvolvimento e de gestão dos sistemas econômicos locais.

Por fim, cabe observar que é a dupla natureza da casa - sua função social, como uso habitacional, e a reserva de valor econômico que representa, o que a torna objeto de investimento e passível de sofrer processos especulativos, que torna o acesso à habitação um aspecto prioritário e ao mesmo tempo tão desafiador e complexo nas estratégias das políticas públicas. É sempre entre esta dupla natureza que condiciona o andamento dos preços e das negociações no mercado imobiliário e na oferta pública, que estão as variáveis mais determinantes para as condições de acesso ao solo e à habitação social nas cidades estudadas.

## **DOCUMENTO DE RECOMENDAÇÕES**

A partir da análise e dos debates realizados ao longo do projeto foi possível identificar princípios e orientações que sintetizam o desafio de promover o acesso ao solo e à habitação social nos casos estudados. Este documento pretende contribuir com o debate sobre o tema em cada uma das cidades sócias, constituindo-se como pauta nos futuros processos de debate quanto à definição de políticas públicas.

### **Princípios**

- 1) Incluir a moradia entre os direitos humanos;
- 2) Garantir a função social da cidade: na formulação e implementação de políticas urbanas deve prevalecer o interesse social sobre o direito individual de propriedade;
- 3) Conceito de moradia deve incluir a infra-estrutura, os transportes e o acesso a serviços;
- 4) Priorizar a moradia, desestimulando a manutenção de imóveis fechados e sem uso;
- 5) A Política de habitação deve ser entendida como política social com explícito caráter redistributivo;
- 6) Diagnosticar o déficit habitacional de modo adequado, segmentado-o por setor sócio-econômico e por região;
- 7) As Políticas Públicas devem garantir o acesso a moradia da população de menor renda, com estratégias adequadas às diferentes necessidades e faixas de renda;
- 8) Associar as políticas habitacionais às ações de desenvolvimento nacional, regional e local;
- 9) A promoção de Habitação de Interesse Social deve ser tratada enquanto ramo importante na economia devido ao seu potencial de impactar a cadeia produtiva da construção civil e gerar empregos;
- 10) Caracterizar os recursos destinados a habitação social e saneamento como investimento e não como despesa nas contas nacionais;
- 11) As Agências internacionais devem flexibilizar as exigências e as condições para aprovação de financiamento, considerando as particularidades de países ou regiões;
- 12) Rejeição de modelos e padrões externos que não respeitem os contextos locais e a diversidade social e cultural.

### **Institucional**

- 13) Articular os diferentes níveis de governo e superar a falta de clareza entre responsabilidades e participação nos usos dos recursos;
- 14) Descentralizar a gestão da moradia para os municípios, assegurando o princípio da subsidiariedade;
- 15) Transversalidade das ações na promoção da moradia: integrar os diversos setores envolvidos;
- 16) Viabilizar a regularização fundiária em suas várias formas, ampliando as possibilidades em função de situações distintas.

## **Financiamento**

- 17) Manter e otimizar os fundos específicos para habitação (provisão e melhoria) e serviços básicos correspondentes;
- 18) Aplicar os recursos de fundos públicos para população que não atinge a condição de renda que permita aceder às moradias oferecidas pelo mercado ampliando seus recursos;
- 19) Associar subsídio, financiamento e integrar à atividade econômica (criação de empregos) para aproximar os recursos familiares da população mais carente ao custo da moradia;
- 20) Tornar a produção privada acessível às faixas de renda média e média baixa, dirigindo a produção pública para a população carente;
- 21) Aplicar os instrumentos públicos de controle da renda fundiária e ganhos de mais valia do mercado imobiliário como forma de contenção de preços e de ampliação de recursos para moradia social;
- 22) Viabilizar o crédito a trabalhadores informais, sem registro ou forma de comprovação de rendimentos através de medidas como micro-crédito;
- 23) Implantar programas de habitação protegida, subvencionada, a preço combinado e outras modalidades de controle de preço;
- 24) Fomentar a oferta de moradia de aluguel para os diversos tipos de necessidades;
- 25) Fomentar Programas de aluguel social subsidiado para grupos com maiores dificuldades econômicas;

## **Legislação Urbanística Ambiental**

- 26) Desenvolver normas urbanísticas e ambientais que permitam a regularização, a reforma e a reabilitação de moradias em áreas consolidadas;
- 27) Desenvolver procedimentos e modelos de assentamento que atendam simultaneamente à necessidade de promoção de moradias e de melhorias de condições ambientais;
- 28) Incorporar formas de participação ativa da população: na criação de identidade e ambiente urbano nos conjuntos habitacionais; desenvolvendo regras negociadas para regularização e manutenção dos padrões urbanísticos acordados;
- 29) Debater o tema da aplicação da Lei, formas de Irregularidade e anistia e suas implicações segundo cada caso: pôr em debate a relação entre a legalidade e o atendimento das necessidades básicas do indivíduo;
- 30) Repensar conceitos urbanísticos para melhorar a cidade real, feita irregularmente e com padrões abaixo dos usualmente reconhecidos como adequados;

## **Política Urbana**

- 31) Repovoar as áreas centrais que vêm perdendo população e reduzir a expansão periférica;
- 32) Viabilizar a utilização dos imóveis vazios, identificando seus motivos e formas de promover a ocupação;
- 33) Destinar solo público e incentivar os terrenos privados não utilizados dentro do tecido urbano com infra-estrutura para fins de moradia;
- 34) Evitar guetos e promover diversidade de faixas de renda;
- 35) Urbanizar e integrar os assentamentos precários e grandes conjuntos habitacionais com o restante da cidade;

- 36) Cessão obrigatória de solo para habitação para moradia social em operações de criação e intensificação de uso de solo urbano;
- 37) Prever cotas obrigatórias de habitação social em todas as atuações de desenvolvimento e expansão urbana;
- 38) Promover melhoria da acessibilidade na periferia: mais transportes e melhor circulação;
- 39) Controlar contratos de serviços públicos para garantir atendimento universal, com taxas diferenciadas por setor sócio-econômico;
- 40) Investigar ferramentas de regulação do mercado do solo. Avaliar as experiências existentes, incluindo as formas de captação de mais valia;
- 41) Reapropriação pública das mais valias urbanas decorrentes do investimento público e do desenvolvimento urbano;
- 42) Fomentar e fortalecer a criação de espaços públicos que possibilitem a convivência social.

### **Programas de habitação**

- 43) Desenvolver programas para imóveis antigos – financiamento, técnicas, legislação para reforma, adequação ao uso habitacional e novas necessidades;
- 44) Qualificação urbana das áreas de moradia – loteamentos e Conjuntos Habitacionais, com mescla de usos e mescla social e criação de espaços públicos;
- 45) Promover a assistência técnica para a prevenção de riscos garantindo condições de segurança das moradias e melhoria da qualidade do projeto;
- 46) Tornar o conhecimento (o saber técnico) mais disponível à coletividade fomentando a conscientização dos problemas urbanos pela coletividade por meio de políticas de comunicação, monitoramento e aprimoramento dos canais de participação.