

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

DOCUMENTO INTERNO DE TRABALHO – VERSÃO FINAL

São Paulo, Fevereiro de 2005

Coordenação Técnica

Profa. Dra. Maria Lúcia Refinetti Martins – Arquiteta e Urbanista

Msc. Nara R. Leal Argiles – Arquiteta e Urbanista

Equipe Técnica - LAB-HAB FAUUSP

Gustavo Pires de Andrade Neto – Graduando de Arquitetura e Urbanismo FAU/USP

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

Msc. Roberta M. Rodrigues – Doutoranda Integração América Latina PROLAM/USP



LabHab/FAUUSP

Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos
da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP

DOCUMENTO INTERNO DE TRABALHO (Versão Final)

O documento interno de trabalho, neste segundo momento, traz as definições específicas para o desenvolvimento da pesquisa da qual resultará o Diagnóstico da Cidade de São Paulo, que tem o caráter de reconhecimento da realidade local acerca do tema de acesso ao solo e à habitação social, relacionado a alguns elementos de relevância analítica.

As diretrizes para a elaboração, de acordo com o projeto proposto e a metodologia aprovada no I Seminário Internacional do Projeto, apontam temáticas a serem investigadas e a metodologia de trabalho a ser seguida pela equipe local responsável, ainda que modificações possam ocorrer durante a pesquisa.

Este documento apresenta um quadro referencial de orientação, que é muito mais amplo do que as efetivas possibilidades da pesquisa, dentro do tempo e recursos disponíveis. Entendemos, portanto, que o escopo final será, a partir da identificação de estudos já desenvolvidos e material disponível no LabHab e na FAU/USP de um modo geral, melhor delimitado.

ESTRUTURA DO DIAGNÓSTICO DE SÃO PAULO

O documento deverá ser estruturado de forma transversal, em painéis e eixos temáticos de investigação. Enquanto os eixos partem da individualização de campos disciplinares, os painéis tendem a uma visão integrada do fenômeno estudado.

Os painéis discorrem sobre a situação posta de maneira a caracterizar e contextualizar a problemática, destacadamente sobre o perfil espacial, socioeconômico e das organizações sociais e institucionais. Considerando, também, em relação ao desenvolvimento urbano, seus impactos e potencialidades, considerando as questões nas diferentes esferas de governo.

Os eixos tratam dos elementos ou áreas significativas de análise, priorizadas para estudo específico no que se referem ao tema. Para cada um dos eixos pressupõe-se adotar uma metodologia descritiva, analítica e de inter-relações, que possibilite a partir da contextualização temática abordar as suas influências, comportamento ou impacto em relação a questão a ser estudada.

Entende-se que os eixos estão inter-relacionados e que essas possíveis correlações devem ser avaliadas como importantes na descrição do fenômeno. Buscaremos, nesse sentido, convergir para a construção de uma matriz de sistematização.

Torna-se necessário a elaboração de uma visão global a partir das análises realizadas, sintetizando os aspectos levantados e realçando as inter-relações existentes. Essa análise deverá ser feita em um capítulo específico.

A partir das considerações anteriores e do detalhando do conteúdo e metodologia de pesquisa, que segue, estaremos construindo a estrutura do Diagnóstico Local.

DETALHAMENTO DO CONTEÚDO E METODOLOGIA DE PESQUISA

A definição do conteúdo a ser pesquisado e da metodologia a ser utilizada foram sistematizados a partir das definições já existentes nos produtos anteriores e através de discussões da equipe local. Com a definição da forma de abordagem através de painéis e eixos, foram detalhados os temas a serem desenvolvidos em cada capítulo e a forma de trabalhar metodologicamente em cada um.

Assim, para o caso específico de São Paulo, identificamos o seguinte detalhamento e orientações para a pesquisa a ser realizada:

Introdução

A abordagem sobre a problemática urbana de acesso ao solo e à habitação social na cidade de São Paulo não pode ser apresentada isolada da problemática nacional, regional e metropolitana na qual se insere, em especial com relação à dinâmica sócio-econômica vigente.

Nessa perspectiva, a construção da argumentação que permeará todo o desenvolvimento do diagnóstico baseia-se no entendimento de que o problema da iniquidade do acesso ao solo e à habitação, não somente em São Paulo, é fundamentalmente um problema sócio-econômico e estrutural, e não somente um problema urbanístico, ainda que as definições de políticas públicas e legislações, por exemplo, representem a possibilidade de amenização ou agravamento de situações a partir de suas definições, implementação ou gestão.

Essas correlações serão apresentadas e analisadas com mais propriedade durante os capítulos.

Capítulo I - A verdadeira grandeza e a real expressão da problemática de acesso ao solo e à habitação social em São Paulo: especificações e escala (Painel 1)

Esse painel deverá apontar a problemática central, através de sua caracterização através de indicadores e de sua espacialização, sobre um panorama abrangente que inclua:

- Caracterização das situações de iniquidade em São Paulo — favelas, loteamentos, cortiços, moradores de rua, etc — quantitativa e espacialmente;
- Considerações quanto à participação da irregularidade no acesso a moradia ou ao solo, apontando números demonstrativos;
- Espacialização ou territorialização do fenômeno;
- Relação com dados relativos à vulnerabilidade social e ao mapa da exclusão social;
- Demonstrar a relação entre o acesso a equipamentos sociais e áreas verdes e a densidade demográfica, considerando, ainda, cruzamentos com tempo de deslocamento, renda...).

Os dados possivelmente apontarão a relação entre a Região Metropolitana e o município de São Paulo.

Metodologia:

Serão levantados dados e informações em materiais já disponíveis de órgãos públicos e instituições de referência de pesquisa — IBGE, PMSP, Fundação João Pinheiro, etc —, sendo organizados e tratados de forma a demonstrar o quadro de iniquidade de São Paulo. A síntese do primeiro painel poderá ser um quadro dos principais indicadores e sua espacialização.

Capítulo II - Evolução das políticas de acesso ao solo e à habitação social (Painel 2)

Esse painel deverá caracterizar a história recente das políticas públicas urbanas em suas diferentes escalas — federal, estadual e local —, as condições e o panorama em que foram formuladas — político e sócio-econômico —, seus impactos e a presença ou não de intervenções que resultaram positivamente na busca de soluções para a problemática investigada.

As relações entre as sucessivas políticas implementadas e as legislações vigentes deverão ser abordadas em um recorte temporal de 40 anos.

Metodologia:

A partir do levantamento dos principais momentos e referências pertinentes ao assunto, será organizada temporalmente a descrição da construção da base da política urbana que tem sido implementada nas últimas décadas e seus desdobramentos. Este momento deverá ser descritivo. A síntese do segundo painel poderá ser a construção de um quadro indicativo das datas e fatos relevantes na história da política urbana brasileira, tais como: mudanças importantes na legislação e políticas de grande impacto (linha do tempo).

Capítulo III - Eixos de investigação

Considerando-se que para o entendimento do fenômeno da iniquidade no acesso a terra e a habitação, alguns eixos temáticos específicos precisam ser investigados com mais propriedade, de forma a serem explorados no que diz respeito às possibilidades e dificuldades de implementação de ações que visem reverter tal processo. Os eixos de investigação são:

1. Jurídico - Fundiário
2. Político – Institucional
3. Organização Social
4. Urbanístico e Ambiental

Os eixos principais de análise serão o Jurídico-Fundiário e Político-Institucional, tendo como complemento os eixos temáticos sobre a Organização Social e Urbanístico-Ambiental.

1. Jurídico - Fundiário

Temas Chaves: Base legal, Gestão e Titularidade

A constituição de uma base legal para dar suporte às políticas de acesso a terra e a habitação social nas 3 esferas tem significado um percurso de ampliação de direitos, a definição de instrumentos legais e mecanismos para a gestão, mas que ainda representam enormes desafios para a sua real implementação.

A evolução na elaboração e mesmo na aprovação de leis significa, ainda, parte do esforço para a mudança necessária dos processos dentro da técnico-burocracia e instituições afins para que novos processos (aprovação, regularização, produção habitacional, fiscalização, etc) sejam instaurados. Assim, neste eixo, os principais pontos de abordagem serão:

a) A legislação e os instrumentos jurídico-urbanísticos:

- Contextualização Histórica.
- Legislação existente (breve comentário e análise):
 - Federal – Constituição Federal, Estatuto da cidade, Lei 6766;
 - Estadual – Constituição Estadual, Leis Ambientais;
 - Municipal – Plano Diretor, Lei de Parcelamento, Lei Orgânica, ZEIS, Lei de Cortiços, Zoneamento...

b) A gestão dos instrumentos e a possibilidade de formalização através deles:

- Instrumentos Municipais – regulamentação federal e municipal.
- Alcance e a efetividade dos novos instrumentos:
 - Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - Desapropriação para fins de reforma urbana;
 - Direito de superfície;
 - ZEIS;
 - Usucapião especial do imóvel urbano;
 - Concessão de uso especial para fins de moradia;
 - Concessão de Direito Real de Uso – CDRU.

c) A situação da titularidade da terra:

- Condições para a regularidade — padrões, valores, subsídios...
- Interesse de regularidade — projetos específicos.
- O papel dos Cartórios — processos e valores impeditivos.

- Utilização de instrumentos que viabilizem/facilitem a titularidade, identificando situações de dificuldade.

d) *Esboço dos principais conflitos existentes com relação à posse.*

Metodologia:

O levantamento das principais leis, dos instrumentos legais mais importantes e pertinentes e do processo de regularização será a base para a análise, sendo que deverão ser realizadas entrevistas para que a situação de aplicação destes e seus processos sejam investigados a partir da prática recente. Complementarão a busca bibliográfica entrevistas com profissionais da área jurídico-fundiária.

2. Político Institucional

Temas Chaves: Estrutura institucional, Programas, Financiamento.

a) *A estrutura institucional nas três esferas, considerando suas atribuições formais, as relações inter-governamentais e os processos de descentralização político-administrativa;*

- Estrutura técnico-burocrática para elaboração, implementação, monitoramento de programas, projetos e ações;
- Articulações inter-áreas e inter-institucionais, entre as diferentes esferas;
- Formulação técnico-política das políticas públicas existentes — relação das políticas/programas e suas linhas de financiamentos;
- Estrutura básica para gestão: informação, dados, fluxos da burocracia;
- Descentralização da implementação de políticas e a construção da descentralização na execução municipal.

b) *Os mecanismos de financiamento das políticas*

- Condicionamento das linhas de financiamento para as diversas manifestações do problema;
- Disponibilização de recursos como reflexo de definições de governo;
- Financiamento como fator decisivo de iniquidade.

Metodologia:

Será necessário o levantamento dos principais programas voltados ao acesso ao solo a e Habitação social, apontando implementação e resultados. Da mesma forma, o financiamento deverá ser analisado por meio da identificação das linhas existentes e seus condicionantes. Para auxiliar na

análise, deverão ser feitas entrevistas com técnicos especializados nas temáticas.

3. Organização Social

Temas Chaves: canais de participação, movimentos sociais.

a) Os mecanismos formais de participação e sua capacidade de efetivação de conquistas

- Canais Institucionalizados;
- Impacto da ação – real atuação.

b) A atuação das principais organizações e movimentos sociais vinculados à habitação

Metodologia:

Serão realizadas entrevistas com as organizações sociais mais relevantes, além de outras com profissionais com consolidada experiência no tema. Documentos publicados e experiências de organizações sociais sistematizadas serão importantes fontes de consulta.

4. Urbanístico Ambiental

Temas Chaves: Parâmetros da Legislação, segregação espacial.

O reflexo das determinações legais e adoção de parâmetros urbanísticos significam a produção de situações urbanas que produzem uma ampla escala de irregularidade da ocupação do solo e acesso a direitos, onde o controle da irregularidade torna-se difícil. Sob essas perspectivas, a produção existente, seja através do mercado, seja espontaneamente, corrobora para a produção da iniquidade.

Como tópicos investigativos serão abordados:

- Visão crítica dos parâmetros adotados pelas legislações urbanísticas;
- Os mecanismos de controle da expansão urbana;
- A espacialização da segregação social e territorial no município de São Paulo e seus condicionantes;
- O acesso aos serviços urbanos e segurança – caracterização da periferia expandida;
- O mercado e a produção de Habitação no município de São Paulo, bem como as formas de produção alternativas (cooperativas, etc).

Metodologia:

A análise da legislação vigente com ênfase na regularização fundiária e produção de HIS deverá ser acompanhada de identificação das situações de segregação sócio-espacial, por meio de mapas e dados referenciados espacialmente já disponíveis. A análise sobre o mercado de produção da habitação social poderá ser apontada através de relatórios e documentos disponíveis.

Capítulo IV - Análise global sobre a construção da iniquidade

A formulação da visão integrada do fenômeno será possível a partir das reflexões críticas dos dados e das análises, feitas anteriormente nos painéis e eixos. A partir de então, teremos elementos suficientes para discorrer sobre a construção da iniquidade de acesso ao solo e a habitação social na cidade de São Paulo. Esse capítulo será efetivamente concluído, após os eventos locais e internacionais, que serão apoio para formulação de uma análise em termos comparativos.

Metodologia:

A construção da análise global ou integrada deverá ser feita a partir do conjunto de informações parciais até então realizadas, pautando-se em uma abordagem sistêmica que considere a identificação de condicionantes e questões chaves do fenômeno estudado, buscando-se, assim, atingir os objetivos iniciais da pesquisa.

Considerações Finais

Serão avaliados os limites da pesquisa e deverão ser feitos apontamentos para o documento de recomendações a ser elaborado.

Assim, a estrutura elaborada para o Diagnóstico de São Paulo deverá ter a seguinte forma:

SÍNTESE DA ESTRUTURA

Introdução

Caracterização do tema e Contextualização

Capítulo 1 (Painel 1) – A VERDADEIRA GRANDEZA E A REAL EXPRESSÃO DA PROBLEMÁTICA DE ACESSO AO SOLO E À HABITAÇÃO SOCIAL NA CIDADE DE SÃO PAULO: ESPECIFICAÇÕES E ESCALA

- Qual a expressão do problema no município;
- Caracterização do fenômeno a partir de Indicadores (números) e sua espacialização (mapas);
- Retrato atual.

Capítulo 2 (Painel 2) – EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE ACESSO AO SOLO E À HABITAÇÃO SOCIAL

- Histórico e evolução das Políticas Urbanas ao longo do tempo, tendo como marco temporal os últimos 40 anos. Pontos de evolução e retrocesso;
- Utilização de dados que mostrem a progressão histórica;
- Descrição de casos pertinentes de políticas públicas
- Utilização de linha do tempo para síntese.

Capítulo 3 – Eixos de Investigação

Descrição das dificuldades de acesso à terra e a habitação através de 4 eixos de investigação:

1. Jurídico – Fundiário;
2. Político – Institucional;
3. Organização Social;
4. Urbanístico Ambiental.

Capítulo 4 – Análise

Análise Global sobre a construção da iniquidade em São Paulo

Considerações Finais

Ênfase nos limites da pesquisa

Referências Bibliográficas

Anexos (se necessário)