

POLÍTICA URBANA E ACESSO À HABITAÇÃO SOCIAL EM REGIÕES METROPOLITANAS DA AMÉRICA LATINA E EUROPA

Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Martins
LABHAB FAUUSP - Coordenadora

Msc. Karina Oliveira Leitão
LABHAB, Doutoranda FAUUSP

Msc. Roberta Menezes Rodrigues
LABHAB, Doutoranda PROLAMUSP

Arq. Luciana Nicolau Ferrara
LABHAB, Mestranda FAUUSP

Arq. Gustavo Pires de Andrade Neto
LABHAB FAUUSP, Mestrando UPC, Es

Resumo *O texto é uma reflexão produzida a partir de diversos estudos desenvolvidos pela equipe do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LABHAB FAUUSP. Seu principal conteúdo e dados utilizados advêm de trabalho sobre as cidades de São Paulo (Br), Rosário (Ar), Barcelona (Es), Florença (It), realizado no âmbito do Programa URB-AL, que consiste em síntese produzida pela equipe, de diagnósticos locais de cada cidade e da análise comparativa, por continente e geral. Abrange as condições de carência habitacional ou dificuldade de acesso à moradia e a um lugar na cidade, bem como as políticas públicas aplicadas para enfrentar a questão. Considera aspectos institucionais, financiamento, marco legal e organização social presente em cada país e relaciona, na América Latina, a implementação de projetos e ações não só a diretrizes e programas nacionais, mas também ao projeto político-ideológico dos governos municipais.*

Palavras chave: *Habitação de Interesse Social, Política Urbana, Uso do solo - fatores socioeconômicos, Habitação - São Paulo (Brasil), Habitação - Barcelona (Espanha), Habitação - Toscana (Itália), Habitação - Rosário (Argentina)*

Resumen *El presente texto es una reflexión producida a partir de diversos estudios desarrollados por el equipo del Laboratorio de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LABHAB FAUUSP. Su contenido principal y los datos utilizados provienen del trabajo realizado, en el ámbito del Programa URB-AL, sobre las ciudades de São Paulo (Br), Rosario (Ar), Barcelona (España) y Florencia (IT). Consiste en una síntesis, un análisis comparativo por continente y a nivel general producida por el equipo de diagnóstico local de cada ciudad. La investigación abarca las condiciones de carencia habitacional, o dificultad de acceso a la vivienda y a un lugar en la ciudad, tanto como a las políticas públicas aplicadas para enfrentar esta cuestión. Considera aspectos institucionales, financiamiento, marco legal y de organización social presente en cada país y relaciona, en América Latina, la implementación de proyectos y acciones no sólo en las directrices y programas nacionales, sino también en el proyecto político-ideológico de los gobiernos municipales.*

Palabras clave: *Vivienda de Interés Social, Política Urbana, Uso del suelo - factores socioeconómicos, vivienda - São Paulo (Brasil), Vivienda - Barcelona (España), Vivienda - Toscana (Italia), Vivienda - Rosario (Argentina)*

O presente texto foi produzido a partir de diversos estudos desenvolvidos pela equipe do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LABHAB FAUUSP . Seu principal conteúdo e dados utilizados advém de trabalho sobre as cidades de São Paulo (Br), Rosário (Ar), Barcelona (Es), Florença (It). Apesar de muito diferenciadas, são cidades que 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, cujos governantes desenvolveram em algum momento o interesse em promover o diálogo e intercâmbio de formas de atuação frente a essa situação de crescente irregularidade, desregulamentação e impossibilidade de acesso à habitação e ao solo para uma parcela significativa da população. O estudo, desenvolvido no âmbito do Programa URB-AL incluiu a elaboração de diagnósticos locais de cada cidade, realizados por equipes locais de cada uma delas, segundo uma organização básica em comum para todas as cidades e resultou num documento de Diagnóstico Geral e Documento de Recomendações. O diagnóstico de cada cidade incluiu 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, foram considerados aspectos institucionais, urbanísticos, financiamento, marco legal e organização social presente em cada país .

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 a realidade política e econômica, como nela interfere, amenizando ou reforçando processos que impactam a sociedade e a economia.

Nesses termos, os programas dos Governos Municipais e a Política Urbana por eles praticada têm significativa relevância. Por isso, consideram-se também, para estas reflexões, trabalhos anteriores referentes a cidades brasileiras, em que se estudam Política Urbana e procedimentos institucionais e legais.

Cabe ressaltar, no entanto, que 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. Conhecer as experiências alheias e delas tirar proveito com uma visão crítica e atenta às condições 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, socioeconômicas 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 tem 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 a 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 socioeconômicas 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 Reais (3.974 Euros), bem acima da média brasileira de 9.729 Reais (2.687 Euros) e o crescimento demográfico anual entre 1991/2000 foi de 1,65%.

São Paulo

Na cidade de São Paulo, transformar o imenso estoque de cortiços, casas precárias construídas em lotes irregulares e favelas, em moradias dignas, através de processos de recuperação física e regularização, 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 uma terça parte da população reside em assentamentos precários e/ou informais: favelas, loteamentos irregulares, cortiços.

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 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.

Rosario

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 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 (18.812 Pesos ou 5.074 Euros).

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. 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 socioeconômicos 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 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”. Depois de quinze anos sem apresentar grandes variações, nos últimos 5 anos a Área Metropolitana de Barcelona 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.

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 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 coroa 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.

Florença A Região de Toscana, diferentemente das demais incluídas no 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 florentina (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 .

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 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.

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 ajuste econômico e retração das políticas públicas praticadas pelo Estado de Bem-Estar Social construído na Europa após a Segunda Guerra Mundial, as cidades européias começam a deparar-se com crescente processo de desigualdades sociais, com concentração de renda e pauperização, e de dificuldade de acesso à moradia por parcelas de sua população, na América Latina esse quadro é muito mais severo.

Entre áreas da cidade que se articulam aos circuitos globais, e se movem nessa esfera de padrões econômicos e culturais, e a massa popular que sobrevive à margem do processo, num contexto visivelmente concentrador e excludente, há uma distância tão grande, 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 excluídos passam em busca de alguma aquisição de direitos e do acesso à cidade e à cidadania.

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. Coloca-se assim, na perspectiva de acesso à cidade e da aquisição de direitos.

1. Especificidades na América Latina

As duas realidades apresentadas por São Paulo e Rosário 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 renda 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 infraestrutura. 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 infra-estrutura 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.

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 sido encarada de fato 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 historicamente variável conforme mudam as administrações municipais.

Por outro lado, nas duas cidades a opção por programas de urbanização de assentamentos irregulares, priorizando a permanência da população na área e a execução de infra-estrutura mínima necessária (unidades sanitárias, ligações à rede coletora de esgoto e rede de águas pluviais, por exemplo), são programas assumidos enquanto política pública.

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 ou programas e que, se implementados, 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, as cidades de Rosário e São Paulo compartilham desafios característicos da realidade latinoamericana, 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. Especificidades na 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 Fiorentina (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 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 também 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, o que 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 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 marginais 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 marginais 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.

3. Buscando uma síntese

Se as transformações do capitalismo no final do século XX pautaram o tema da cidade competitiva, muitas delas começaram a empreender investimentos que privilegiassem a visibilidade, o marketing e a produção de obras e equipamentos atraentes ao capital internacional, o que se observa hoje é que a qualidade do ambiente urbano depende mais que tudo que seja adequadamente equacionado o assentamento do conjunto de sua população de modo sustentável e garantindo a funcionalidade urbana.

Tendo por referência o desafio que é para a Política Urbana o acesso ao solo e à habitação social e os casos europeus e latino-americanos observados, foi possível realizar algumas importantes aproximações, assim como identificar diferenças nos aspectos econômico, histórico e social, no tamanho e qualidade do déficit e nas 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.

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 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 européias 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. Ainda assim os subsídios são

necessários para parte da demanda na América Latina, fundamentais para uma ampla faixa da população. 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.

Em qualquer dos casos a questão é sobre como evitar que a maior oferta de financiamento a longo prazo (ampliando portanto a faixa de consumidores com capacidade econômica de acesso) e o investimento público (sob forma de subsídios) impliquem principalmente num aumento de preços (particularmente pela parcela correspondente ao custo da terra) em lugar de maior oferta e ampliação do acesso.

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 aferir 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.

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 às políticas sociais. Para promover esses objetivos, Barcelona recorre mais à regulação urbanística, como um todo, Toscana mais à edificação 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 europeias parece corresponder às condições reais da sociedade, sendo por isso respeitada, na América Latina não há essa correspondência, o que, associado à insuficiência 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 europeias. Mostra-se difícil aos europeus compreenderem tal necessidade, 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 são as variáveis mais determinantes para as condições de acesso ao solo e à habitação social nas cidades estudadas.

4. América Latina: acesso à Habitação, Política Urbana e Governança

Ainda que haja, mesmo mesmo para as cidades da América Latina, uma certa consolidação quanto ao escopo de programas e propostas necessárias em termos de alternativas de acesso à moradia, a imensa defasagem entre a necessidade e a disponibilidade de de alternativas para a maioria da população, faz com que a efetividade dos programas e ações dependam sobremaneira das prioridades e orientações de cada gestão.

Assim, é necessário um olhar mais focado a experiências municipais de governança urbana que buscam avançar novas possibilidades, mesmo dentro das limitações da ação do Estado nessa esfera – e mesmo dentro de um contexto de economias nacionais dependentes, que se inserem de forma subordinada na economia global, como é o caso da América Latina.

O período moderno estabeleceu, enquanto planejamento, um padrão racionalista e funcionalista, com modelos arquitetônicos e urbanos conceitualmente universalizantes. Na América Latina, no final do século XX, prevalecem governos autoritários que reforçam formas centralizadas de planejamento e decisão. O final desses governos, mais a adoção de ampla desregulamentação e a globalização do capital, pautaram-se novas propostas de planejamento: de um lado o conceito de Planejamento Estratégico de Cidades, em resposta à busca por competitividade e de

outro, projetos de gestão participativa, atendendo aos anseios de democratização, descentralização e transparência na política, gestados na América Latina no bojo dos movimentos por democratização dos regimes autoritários de então.

Entre essa duas vertentes configurou-se o novo conceito de Planejamento e de Política Urbana, em que as diferentes formas de equacionamento acabam por representar a expressão de projetos político-ideológicos antagônicos.

Num ou noutro sentido, foram formas de respostas dos municípios à mingua de recursos dos governos nacionais em investimentos urbanos, no quadro de cortes dos gastos públicos em função dos planos de ajustes econômicos.

Assim, a maneira de lidar com a contraposição colocada no final do século XX à Política Urbana, entre a competitividade e a gestão participativa levou a que diversas cidades na América Latina buscassem no limitado campo de suas atribuições construir alternativas que fossem além e propiciassem a melhoria das condições do conjunto social e consequentemente um desenvolvimento mais sustentável e uma inserção econômica menos fragilizada e dependente.

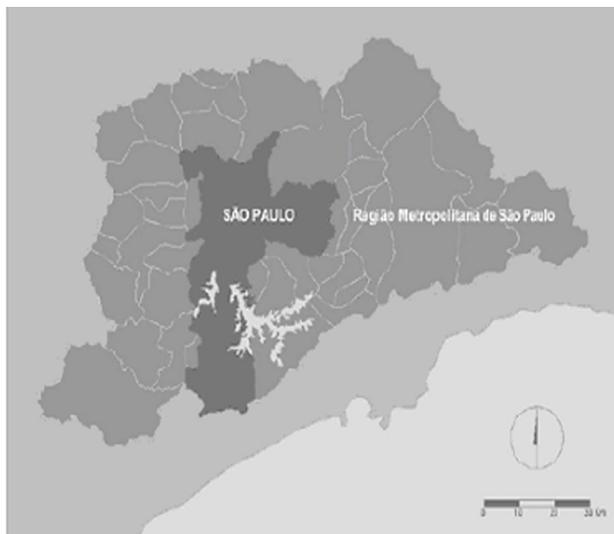
No Brasil foram vários exemplos: Porto Alegre, Santos, Santo André, Diadema, Niterói, Belo Horizonte, Belém, entre outras. Na Argentina é paradigmático o caso de Rosario; no Uruguai, o de Montevideú.

São projetos que buscaram fomentar novas perspectivas de planejamento e de Política Urbana que propiciassem transformação na lógica de organização, decisão e planejamento dos governos municipais reduzindo o processo de reprodução no espaço urbano das desigualdades sócio-econômicas e de oportunidades. Entre os princípios que adotaram podem-se contar: a inversão de prioridades nas políticas públicas, favorecendo os setores sociais e as áreas urbanas mais pobres, usualmente desprivilegiados em termos de investimento público; o objetivo de universalização do acesso a oportunidades nas políticas públicas; a inclusão de novos atores sociais e de minorias nos processos participativos e de desenho das políticas públicas, por meio de fóruns, espaços e processos de debate e deliberação de forma institucionalizada; a promoção de descentralização administrativa, de implantação de sistemas de informação e monitoramento, produção e divulgação de informações municipais, a capacitação do corpo técnico e o estabelecimento de novos paradigmas para o papel dos técnicos e da burocracia municipal; operação no campo simbólico, valorizando os espaços populares bem como a cultura regional e local.

São expressões de uma estratégia que contempla a valorização da esfera política – com a explicitação dos conflitos e disputas em jogo e a reorganização institucional como suporte a um novo formato de Política Urbana. Procuram superar os limites institucionais, forçando os limites e restrições da esfera local e refutando o determinismo da imobilidade e da incapacidade de interferir em seus próprios destinos. Por outro lado, procuram articular a política local com a dinâmica de debate e disputa nas outras escalas de poder, suplantando o isolamento político atribuído à esfera local.

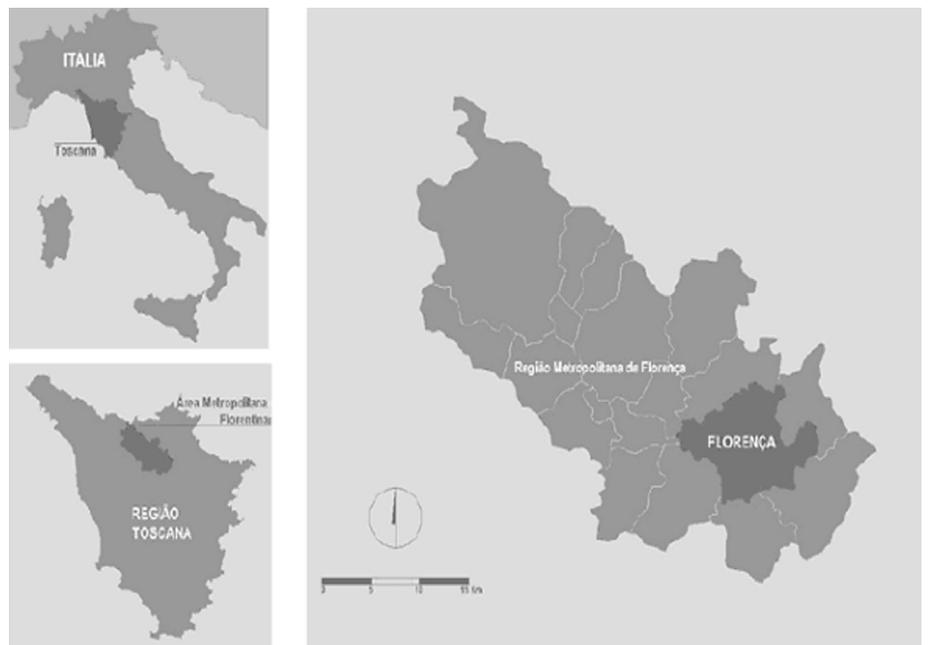
São experiências que vão definir um novo conceito de Política Urbana bem como o conteúdo da área do saber circunscrita ao Urbanismo, à Engenharia Municipal e, por que não, à Administração Pública. Buscam assegurar direitos com base na promoção da cidadania, na participação esclarecida, e na projeção de objetivos mais amplos que apenas concessões sociais. Desenham uma nova dimensão de Política Urbana que não se restringe a um conjunto de diretrizes e ações de intervenção física no espaço da cidade, mas considera outros aspectos que lhe são complementares e transversais. Inclui uma dimensão simbólica que não pode deixar de ser considerada. São formulações que trabalham, no nível municipal, com a opção por um estado

reconfigurado: nem maior, nem menor, mas portador de um novo conceito de Política Urbana, que é politicamente demarcado e pauta propostas de transformação social, a partir do Estado, mas com elementos que vão muito além dele e incluem uma gama muito maior de agentes.



São Paulo e Rosário: cidade, região e país

Fonte: O acesso ao solo e à habitação social em cidades de regiões metropolitanas da América Latina e da Europa: Diagnóstico Geral e Documento de Recomendações. São Paulo, URBAL/PMSP/MR/Impsol/Regione Toscana, 2007. p.16, p.52



Barcelona e Florença: cidade, região e país

Fonte: O acesso ao solo e à habitação social em cidades de regiões metropolitanas da América Latina e da Europa: Diagnóstico Geral e Documento de Recomendações. São Paulo, URBAL/PMSP/MR/Impsol/Regione Toscana, 2007. p.74, p.96

Notas bibliográficas

1. O ACESSO AO SOLO E À HABITAÇÃO SOCIAL em cidades de regiões metropolitanas da América Latina e da Europa. Programa URB-AL, rede 7: São Paulo, Rosario, Barcelona, Toscana. Diagnóstico Geral e Documento de Recomendações. Pesquisa e Desenvolvimento Técnico: LabHab, coordenação de Maria Lucia Refinetti Martins. São Paulo, URB-AL/PMSP/MR/Impsol/Regione Toscana, 2007. 224p.
- RODRIGUES, R.M. Governos Municipais e Política Urbana no Brasil (Belém) e na Argentina (Rosário): limites da contingência, ou horizontes da possibilidade. Tese de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – USP, 2008. Orientação: Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Martins
- MARTINS, M.L.R. Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na Metrópole. São Paulo, FAUUSP/ FAPESP, 2006. 206p
- LABHAB FAUUSP. Diagnóstico Local – São Paulo. Programa URB-AL – Rede 7 | PROJETO COMUM – R7-A3-03. Relatório. São Paulo, 2005, 146 p. Mimeo
- MARTINS, M.L.R. Desafios da Gestão Municipal Democrática — Be/ém, 1997-2000. São Paulo, Instituto Pólis, 2000, 112p.
2. Esse projeto, R7-A3-03 do Programa URB-AL, concluído em 2006, foi coordenado pelo RESOLO – Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Município de São Paulo. O texto ora apresentado é, em sua maior parte, uma revisão (e incorpora parte do texto) da síntese desenvolvida para o documento final: Diagnóstico Geral e Documento de Recomendações, elaborada a partir do conjunto de quatro diagnósticos, pela equipe do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP, responsável técnica pela pesquisa e desenvolvimento do diagnóstico de São Paulo e autora do documento final. A base de referência dos diagnósticos 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. O projeto resultou num relatório final, trilingue, referido na nota anterior, do qual esse texto foi extraído e revisado/ampliado.
3. 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 dezembro de 2006. Câmbio em valores de 31/12/2004.
4. Fonte: IBGE, elaboração: Emplasa, 2002. Conforme o censos demográficos (IBGE), São Paulo tinha em números arredondados 1,3 milhão em 1940 e 10 milhões em 2000.
5. 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.fcceco.uner.edu.ar/cpn/catedras/matem1/estadistic/e06flpn.doc>. Acessado em: 10/05/2007. Câmbio em valores do dia 31/12/2003.
6. Conforme Censo de População e Moradia de 2001 - INDEC – Argentina
7. Por bairros de barracas entendese os assentamentos urbanos de caráter muito precário, construídos geralmente com materiais de reciclagem (chapas, papelão ou plástico).
8. 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. 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. 76.
9. Cf. Regions: Statistical Yearbook 2006. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Acessado em 09 de maio de 2007.
10. LABHAB FAUUSP. Diagnóstico Local – São Paulo. Programa URB-AL – Rede 7 | PROJETO COMUM – R7-A3-03. Relatório. São Paulo, 2005, 146 p. Mimeo
11. MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. Diagnóstico Local. Projeto Urbal – El Aceso al Suelo y a la Vivienda Social en Grandes Ciudades de Regiones Metropolitanas de América Latina y Europa. Rosario, 2006.
12. SAGARRA I TRIAS, Ferran e PERIS, Mireia. Acceso a la urbanidad en la región metropolitana. Barcelona Democrática 1979-2005. IMPSOL, Barcelona, 2005.
13. 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.
14. São Paulo não é uma referência pois sua política municipal tem sido marcada por alternâncias de caráter antagônico, em que o perfil dos governos que se sucedem são marcados pela contraposição ao imediatamente anterior.
15. Esses tema foi estudado e aprofundado em: RODRIGUES, R.M. Governos Municipais e Política Urbana no Brasil (Belém) e na Argentina (Rosário): limites da contingência, ou horizontes da possibilidade. Tese de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – USP, 2008. Orientação: Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Martins