

ESTRATÉGIAS LOCAIS DE HABITAÇÃO

Uma Perspetiva Comparada

HUGO LANDIM CAVALCANTI

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de
MESTRE EM PLANEAMENTO E PROJETO URBANO

Orientador: Professor Doutor Paulo Santos Conceição

OUTUBRO DE 2021

MESTRADO EM PLANEAMENTO E PROJETO URBANO 2018/2021

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1901

Fax +351-22-508 1446

✉ mppu@fe.up.pt

Editado por

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ feup@fe.up.pt

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado em Planeamento e Projeto Urbano - 2018/2021 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2021.*

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrónica fornecida pelo respetivo Autor.

À minha mãe, pela sapiência e articulação das boas ideias
meu pai, pela crítica a tudo o que é injusto
e à minha irmã, pela influência na busca das melhores resoluções

*Quem é rico mora na praia,
Mas quem trabalha nem tem onde morar*

Excerto da canção “Pedras Que Cantam”, de Dominginhos & Fausto Nilo

AGRADECIMENTOS

Presto em primeiro lugar agradecimentos a meus pais Márcia Landim Pereira e Túlio Dias Cavalcanti e à minha irmã Marcela Landim Cavalcanti – a quem dedico este trabalho – pelos apoios material, psíquico e afetivo: basilares à sustentação do meu percurso no Mestrado em Planejamento e Projeto Urbano (MPPU) da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto – FEUP. Estendo ainda no âmbito familiar os meus agradecimentos à minha amada Brenda Karoline Pires Cunha, por seu apoio, carinho e concordância às ideias que rondam as pautas sociais.

De seguida agradeço ao corpo docente do MPPU – em especial ao Professor Doutor Paulo Santos Conceição que, além de orientar o desenvolvimento da escrita desta dissertação, sempre se mostrou uma pessoa amável e correta em suas reflexões sobre o tema da habitação social – no nomes de: Fernando Manuel Brandão Alves, Diretor do MPPU; Alberto Manuel Botelho de Miranda; Álvaro Fernando de Oliveira Costa; Cecília Alexandra Abreu Coelho da Rocha; Emília Maria Delgado Domingos Antunes Malcata Rebelo; Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Lacerda Vázquez; e Paulo Manuel Neto da Costa Pinho.

Oriundo da convivência universitária pelas salas do Departamento de Engenharia Civil (Edifício G), grato sou às amizades semeadas ao longo dos estudos, pelos colegas: Bruna Cristine de Oliveira; Carlos Mendes Fontes Neto; Elias de Campos Alves da Silva; Fábio Almeida de Oliveira Pinto; Gabriela Lora Brandolt Neves; Giselli Vidotto Monteiro; Isabela César Carvalho Christ; Laura Ferreira Barbosa; Luiza Rabaça Loureiro Bruno Bispo; Marcelo Costa Rosa; Marcos Elias Queiroz Nascimento; e Rodrigo Waihiwe Rocha Lima.

Por fim, agradeço aos professores a quem deposito a responsabilidade do meu interesse pelo saber do Urbanismo, a partir do Bacharelato em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR: Dra. Amíria Bezerra Brasil; Dra. Camila Rodrigues Aldigueri, orientadora deste autor em seu trabalho final de graduação (2017); Me. Francisco Edilson Ponte Aragão; e Me. Marcelo Mota Capasso, primeiro orientador do referido trabalho final. Estes passaram-me a consciência de que as transformações devidas ao meio urbano devem primeiro visitar o campo do social e considerar, mesmo que impertinente a outros – àqueles das tenebrosas transações –, o que emerge da coletividade, ainda que com incessante luta seja: a luta pelo justo, pelo bom e pelo melhor do mundo, como nos disse Olga.

RESUMO

As políticas públicas destinadas à habitação social são atualmente pensadas através de planos, que podem ser concebidos para contemplar diferentes escalas territoriais: país, estados e municípios, a depender da estrutura administrativa do governo central. Atualmente, na maioria das vezes, os governos vão ao encontro da ideia de que melhor são aplicadas no território urbano as ações propostas pelos planos quando é adotada uma postura descentralizada na gestão da matéria da habitação (de interesse social). A política, antes pensada e executada pela maior instância de poder do Estado, em âmbito nacional, é agora planeada e implementada pelos municípios. O município ganha protagonismo como o agente público promotor das soluções habitacionais para os grupos desassistidos nesta matéria. São exemplos de produtos oriundos do planeamento das cidades: *Plan de Vivienda* (Espanha); *Programme Local de L'Habitat* (França); *Local Housing Strategies* (Reino Unido); e Plano Municipal de Habitação (Brasil). Neste cenário, grandes cidades do mundo globalizado – como o Porto (Portugal), São Paulo e Fortaleza (Brasil) – atraem investimentos na forma de capital – fictício (muitas vezes) – e acabam por fomentar uma agenda de intervenções urbanísticas que respondem aos anseios do, quase heroico, “investidor externo” em detrimento da população residente em assentamentos precários e imóveis degradados: públicos ou privados. Contrária a esta agenda mundial, dispõem os municípios portuense, paulistano e fortalezense de instrumento de planeamento de habitação social, que são (ainda que permaneçam sem aprovação por parte das câmaras municipais nos casos brasileiros): Estratégia Local de Habitação do Porto (ELH); Plano Municipal de Habitação de São Paulo (PMH); e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor). O presente trabalho terá foco nestes relatórios voltados às soluções de habitação que visam responder às situações de grave carência e dar fim (ou amenizar) o déficit habitacional observado em cada caso. É o ganho principal deste trabalho a Perspetiva Comparada, realizada através de três relevantes aspetos para a compreensão da elaboração desses planos: a apresentação legal a partir do respaldo obtido na literatura normativa que circunda o instrumento; a territorialização das estratégias estabelecidas sobre o território municipal, e a gestão adotada para a concretização das ações propostas. É proposta também neste trabalho uma Instrumentalização Comum das estratégias e dos instrumentos urbanísticos encontrados nos três relatórios, possíveis de serem aplicados nas três cidades em estudo. Entende-se que, a partir da análise dos conteúdos dos relatórios, das comparações realizadas nos aspetos mencionados e das considerações que levaram a uma instrumentalização comum das estratégias, é disseminado o conhecimento acerca das boas ideias e dos ganhos à cidade e à população assistida, mas também das limitações, das más ideias e dos entraves que permeiam as políticas dessa matéria. É aplicado neste estudo: a explanação de leis, decretos-leis e demais normas que antecedam, ou sucedam, os instrumentos de planeamento de habitação social; a análise de dados oriundos de pareceres técnicos produzidos pelos municípios selecionados; a contextualização de cenários do meio urbano através de trabalhos académicos e científicos; a elucidação da territorialização através do mapeamento e espacialização das estratégias.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação Social, Estratégia Local de Habitação do Porto, Plano Municipal de Habitação de São Paulo, Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza, Soluções Habitacionais.

ABSTRACT

Public policies for social housing are currently designed through plans, which can be designed to contemplate different territorial scales: country, states and municipalities, depending on the administrative structure of the main government. Currently, most of the time, governments agree with the idea that the actions proposed by the plans are better applied in the urban area when a decentralized posture is adopted in the management of housing issue (of social interest): the policy, previously thought out and executed by the greatest instance of the State, at the national level, it is now planned and implemented by the municipalities. The municipality gains prominence as the public agent promoting housing solutions for underserved groups in this issue. Examples of products from urban planning are: *Plan de Vivienda* (Spain); *Programme Local de L'Habitat* (France); Local Housing Strategies (UK); and *Plano Municipal de Habitação* (Brazil). In this scenario, great cities in the globalized world, such as Porto (Portugal), São Paulo and Fortaleza (Brazil), attract investments in the form of capital – fictitious (often) – and promoting an agenda of urban interventions that respond to yearnings of the, almost heroic, “foreign investor” to the detriment of the population residing in precarious settlements and degraded properties: public or private. Contrary to this global agenda, Porto, São Paulo and Fortaleza have social housing planning instrument, which are (even though they remain without approval by the municipal councils in Brazilian cases): *Estratégia Local de Habitação do Porto (ELH)*; *Plano Municipal de Habitação de São Paulo (PMH)*; and *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor)*. This study will focus on these instruments aimed at housing solutions that aim to respond to situations of serious shortage and end (or alleviate) the housing deficit observed in each case. The main gain of this study is the Comparative Perspective (*Perspetiva Comparada*), carried out through three relevant aspects for understanding the elaboration of these plans: the legal presentation based on the support obtained in the normative literature that surrounds the instrument, the territorialization of strategies established on the municipal territory, and the management adopted to implement the proposed actions. Is also proposed in this study a Common Instrumentalization (*Instrumentalização Comum*) of the urbanistic strategies and instruments found in ELH, PMH and PLHISFor, possible to be applied in the three cities. It is understood that, from the analysis of the contents of the instruments, from comparisons made in the aforementioned aspects and the considerations that led to a common instrumentation of the strategies, knowledge about good ideas and the gains for the cities and the population being assisted is disseminated, but also the limitations, bad ideas and obstacles that permeate the policies in this issue. Is applied in this study: the explanation of laws and other norms that precede, or succeed, the social housing planning instruments; the analysis of data from technical reports produced by Porto, São Paulo and Fortaleza; contextualization of urban scenarios through academic and scientific studies; the elucidation of territorialization through the mapping and spatialization of strategies.

KEYWORDS: Social Housing, *Estratégia Local de Habitação do Porto*, *Plano Municipal de Habitação de São Paulo*, *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza*, Housing Solutions.

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	v

1. INTRODUÇÃO 1

1.1. Objeto, Âmbito e Justificação.....	1
1.2. Objetivos.....	4
1.2.1. Objetivo geral	4
1.2.2. Objetivos específicos	4
1.3. Metodologia	4
1.4. Estrutura da dissertação	5

2. BREVE HISTÓRICO DO CENÁRIO HABITACIONAL DE PORTUGAL E DO BRASIL 7

2.1. Portugal	7
2.1.1. O défice habitacional do Porto	25
2.2. Brasil.....	25
2.2.1. A situação habitacional entre governos: de Vargas a Lula.....	28
2.2.2. O défice habitacional de São Paulo e de Fortaleza	35

3. LEGISLAÇÕES VIGENTES DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS..... 43

3.1. Porto e Portugal	43
3.2. São Paulo, Fortaleza e Brasil.....	67
3.2.1. PDE (2014).....	67
3.2.2. PDPPFor (2009)	79

4. A UMA PERSPETIVA COMPARADA 93

4.1. Apresentação legal.....	94
4.2. Territorialização	100
4.3. Gestão	114

5. INSTRUMENTALIZAÇÃO COMUM: PRÁTICAS E ESTRATÉGIAS POSSÍVEIS AO PORTO, A SÃO PAULO E A FORTALEZA..... 125

5.1. Estratégias comuns.....	125
5.2. Instrumentos comuns	128

6. CONCLUSÃO 141

6.1. Considerações finais	141
---------------------------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 145

ANEXOS 153

ANEXO A - Programação das soluções: número total de agregados por solução habitacional	154
ANEXO B - Programação das soluções: investimento total por entidade e solução habitacional	155
ANEXO C - Programação das soluções: investimento municipal por entidade e solução habitacional	156
ANEXO D - Enquadramento da ELH nos princípios do 1.º Direito	157
ANEXO E - Distritos do Município de São Paulo	159
ANEXO F - ZEIS 1 do Município de São Paulo	161
ANEXO G - ZEIS 2, 3, 4 e 5 do Município de São Paulo	162
ANEXO H - Bairros do Município de Fortaleza	163
ANEXO I - Assentamentos precários encontrados em Fortaleza	165
ANEXO J - Assentamentos precários por tipologia em Fortaleza	166
ANEXO K - Bairros com alto valor da terra em Fortaleza	167
ANEXO L - Atendimento de esgotamento sanitário em Fortaleza	168
ANEXO M - Atendimento por equipamentos sociais em Fortaleza	169
ANEXO N - Áreas ambientalmente frágeis em Fortaleza	170
ANEXO O - Recursos municipais para a política de habitação de São Paulo	171

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Fachadas de moradias para o Bairro da Companhia Portuense de Casas Económicas.	9
Figura 2 e Figura 3. Bairro Sidónio Pais, “Bairro d’Arrábida”, no Porto; Sítio de implantação do Bairro d’Arrábida atualmente, contíguo à ponte homónima.	10
Figura 4 e Figura 5. Bairro de casas económicas no Porto; Interior de casa em bairro de casas económicas no Porto.	12
Figura 6: Esquema institucional inicial do processo de implementação do Programa de Casas Económicas.	12
Figura 7: Fiscal de bairro de casas económicas.	14
Figura 8 e Figura 9: Obras do Bloco Duque de Saldanha, Porto, 1937; Área interna à quadra entre prédios do empreendimento, 1937.	16
Figura 10 e Figura 11: Vista aérea do Bairro de Casas Económicas do Amial e do Bairro de Moradias Populares do Regado, Porto, 1966; Sítio de implantação atualmente (Fig. 10).	17
Figura 12 e Figura 13: Casas Económicas das Condominhas, Porto, 1938; Sítio de implantação atualmente (Fig. 12).	17
Figura 14 e Figura 15: Bairro de Casas Desmontáveis da Quinta da Calçada em obras, Lisboa, 1939; Sítio de implantação atualmente (Fig. 14).	18
Figura 16: Homenagem aos estudantes vítimas da repressão da Ditadura prestada pela Universidade do Porto.	20
Figura 17: Linha temporal da política de habitação social em Portugal entre 2002 e 2017.	24
Figura 18 e Figura 19. Loteamento Vila Serrana II em Vitória da Conquista-BA; Conjunto habitacional Nova Sepetiba na zona oeste do Rio de Janeiro-RJ.	26
Figura 20. Blocos residenciais em Val Melaina, zona rural de Roma.	26
Figura 21 e Figura 22. Condomínio Princesa Isabel (2004-2006); CECAP Zezinho Magalhães (a partir de 1968).	28
Figura 23. Conjunto Residencial Pedregulho (1947-1958).	28
Figura 24 e Figura 25. Obras do bairro popular industrial IAPI Lagoinha em Belo Horizonte-MG; Conjunto IAPI da Penha no Rio de Janeiro-RJ.	29
Figura 26 e Figura 27. Obras a frente do IAPB; Conjunto residencial concluído em Brasília-DF.	29
Figura 28. Hierarquia no cálculo do déficit habitacional.	40
Figura 29. Relação de “Condições indignas” com “Habitação Condigna”.	50
Figura 30: Categorias de ZEIS na cidade de São Paulo.	68
Figura 31: ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4 e ZEIS 5 (da esquerda para a direita) em São Paulo.	68
Figura 32 e Figura 33: Edifício ocioso na Praça Clóvis Beviláqua, centro de São Paulo; Prédio não utilizado e deteriorado na rua Major Facundo, no centro histórico de Fortaleza.	70

Figura 34: Objetivos, diretrizes e instrumentos aplicados à política de habitação social do município de São Paulo.	71
Figura 35: Linhas programáticas do PLANHAB e eixos de ação da PHIS de Fortaleza.	97
Figura 36: Gestão democrática e controle social da política habitacional de São Paulo.	120
Figura 37: Articulação da política habitacional ao planeamento orçamentário para o município de São Paulo.	120
Figura 38: Mecanismo do instrumento “Cota de Solidariedade” previsto pelo PDE (2014).	134

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).....	38
Mapa 2. Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).....	39
Mapa 3. Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) e localização das famílias a realojar.	52
Mapa 4: Cadastro Municipal – domínio privado a partir de 2.000m².	59
Mapa 5: Vazios urbanos e áreas em abandono do Porto.....	60
Mapa 6: Distribuição de empregos e indicador de vulnerabilidade social na RMSP.....	69
Mapa 7: Zonas Especiais de Interesse Social de Fortaleza.	81
Mapa 8: ZEIS de Fortaleza com os seus Conselhos Gestores constituídos.	82
Mapa 9: Vulnerabilidade social por subsecção (2011).	101
Mapa 10: Densidade de emprego no município do Porto.....	102
Mapa 11: Preços da habitação no município do Porto no 2.º trimestre de 2019.....	103
Mapa 12: Levantamentos existentes sobre o território do Porto.	103
Mapa 13: Zonas Especiais de Interesse Social de São Paulo.	106
Mapa 14: Imóveis notificados para parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) em São Paulo.	108
Mapa 15: Aptidão para implantação de EHIS.	112
Mapa 16: Vazios urbanos mapeados a partir dos critérios de aptidão para implantação de EHIS....	112

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Programas/Ações para a habitação praticadas entre 1993 e 2003 no Brasil.....	33
Quadro 2. Metodologia de cálculo do déficit habitacional – 2015.....	36
Quadro 3. Componentes do déficit habitacional – 2015.	37
Quadro 4. Déficit habitacional por situação do domicílio para a região Nordeste, suas UF e principais RM.	38
Quadro 5. Déficit habitacional por situação do domicílio para a região Sudeste, suas UF e principais RM.	39
Quadro 6. Apoios concedidos ao abrigo do Programa Porta de Entrada.....	47
Quadro 7: Critérios estabelecidos pela ONU para “Habitação Condigna”.	49
Quadro 8: Síntese das carências habitacionais no Porto.	51
Quadro 9: Entidades beneficiárias e soluções habitacionais previstas pelo Programa 1.º Direito.	56
Quadro 10: Simulação do empréstimo bonificado de acordo com o rendimento do beneficiário.	57
Quadro 11: Simulação de apoio a uma obra de reabilitação (fogo de 80m²) para um beneficiário (RMM de 1 IAS).....	57
Quadro 12: Soluções habitacionais e seus respetivos beneficiários contemplados pela ELH do Porto.	63
Quadro 13: Estrutura do Projeto de Lei do Plano Municipal de Habitação de São Paulo.....	75
Quadro 14: Necessidades habitacionais e demandas por tipo de intervenção levantadas pelo PMH de São Paulo.	76
Quadro 15: Grupos de atendimento conforme renda familiar estabelecidos pelo PMH de São Paulo.	77
Quadro 16: Custos unitários adotados para o PMH de São Paulo.....	78
Quadro 17: Conselhos Gestores das ZEIS do município de São Paulo.	79
Quadro 18: ZEIS com Conselhos Gestores constituídos e Plano Integrado de Regularização Fundiária em desenvolvimento.	83
Quadro 19: Instrumentos previstos pelo PDPFor para o território fortalezense.	86
Quadro 20: Assentamentos precários em Fortaleza.	89
Quadro 21: Déficit habitacional quantitativo (produção de moradia) em Fortaleza.	89
Quadro 22: Custo médio das intervenções por família considerados pelo Ministério das Cidades e pelo PLHISFor.	90
Quadro 23: Custos de atendimento ao déficit e inadequação habitacional com base nos dados da FJP.	90
Quadro 24: Grupos de atendimento estabelecidos pelo PLHISFor.	91

Quadro 25: Dispositivos legais que respaldam a ELH, o PMH e o PLHISFor.....	98
Quadro 26: Programas e estratégias de ação do PMH de São Paulo.	106
Quadro 27: Potencial de HIS em imóveis notificados para PEUC situados em ZEIS.	109
Quadro 28: Linhas e sub-linhas de ação propostas pelo PLHISFor.....	110
Quadro 29: Critérios de aptidão de terra para implantação de EHIS.	111
Quadro 30: Definição das ZEIS em São Paulo e em Fortaleza.....	114
Quadro 31: Articulação da política habitacional com as demais ações públicas.	117
Quadro 32: Frentes de participação da política habitacional proposta pelo PMH de São Paulo.	118
Quadro 33: Algumas das ações estratégicas do PLHISFor.	122
Quadro 34: Períodos de avaliação e revisão no andamento do PLHISFor.	122
Quadro 35: Indicadores de monitoramento a subsidiar as avaliações do PLHISFor.	123
Quadro 36: Conceitos acerca de regularização fundiária apresentados no PMH de São Paulo.	136
Quadro 37: Instrumentos comuns à ELH do Porto, ao PMH de São Paulo e ao PLHISFor.	139

SÍMBOLOS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

ARU - Área de Reabilitação Urbana

BA - Bahia (estado brasileiro)

BACEN - Banco Central (Brasil)

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (Brasil)

CECAP - Caixa Estadual de Casas para o Povo (Brasil)

CEF - Caixa Econômica Federal (Brasil)

CGZEIS - Conselho Gestor de Zona Especial de Interesse Social

CMH - Conselho Municipal de Habitação

CMN - Conselho Monetário Nacional (Brasil)

CMP - Câmara Municipal do Porto

COHABs - Cooperativas Habitacionais (Brasil)

COMHAP - Conselho Municipal de Habitação Popular

DF - Distrito Federal (Brasil)

DGTF - Direção-Geral do Tesouro e Finanças (Portugal)

EHIS - Empreendimentos de Habitação de Interesse Social

EHMP - Empreendimentos de Habitação de Mercado Popular

ELH - Estratégia Local de Habitação

ENIPSSA - Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (Portugal)

FCGZEIS - Fórum de Conselhos Gestores de Zonas Especiais de Interesse Social

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Brasil)

FJP - Fundação João Pinheiro

FFH - Fundo de Fomento da Habitação

FMSAI - Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura

FUNDURB - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

HABITAFOR - Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza

HIS - Habitação de Interesse Social

HMP - Habitação de Mercado Popular

IAPs - Instituto de Aposentadoria e Pensões (Brasil)

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IHRU, I. P. - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (Portugal)

INE - Instituto Nacional de Estatística (Portugal)
IPSS - Instituição Particular de Solidariedade Social
LBH - Lei de Bases da Habitação
MCID - Ministério das Cidades (Brasil)
MG - Minas Gerais (estado brasileiro)
NGPH - Nova Geração de Políticas de Habitação
OGU - Orçamento Geral da União (Brasil)
ONU - Organização das Nações Unidas
OUC - Operação Urbana Consorciada
PAICD - Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas
PDDU-FOR - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza
PDE - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo
PDM - Plano Diretor Municipal
PDMP - Plano Diretor Municipal do Porto
PDPM - Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza
PEUC - Parcelamento, edificação e utilização compulsórios
PHIS - Política Habitacional de Interesse Social de Fortaleza
PIB - Produto Interno Bruto
PIRF - Plano Integrado de Regularização Fundiária
PL - Projeto de Lei
PLANHAB - Plano Nacional de Habitação (Brasil)
PLH - Programa Local de Habitação
PLHISFor - Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza
PMH - Plano Municipal de Habitação de São Paulo
PMSP - Prefeitura Municipal de São Paulo
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Brasil)
RJ - Rio de Janeiro (estado brasileiro)
RM - Região Metropolitana
RMF - Região Metropolitana de Fortaleza
RMSP - Região Metropolitana de São Paulo
SCMP - Santa Casa da Misericórdia do Porto

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo

SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (Brasil)

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Brasil)

SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense (Porto Vivo, SRU)

UF - Unidade Federativa

USP - Universidade de São Paulo

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

1

INTRODUÇÃO

1.1. OBJETO, ÂMBITO E JUSTIFICAÇÃO

Nas décadas próximas ao novo milénio, enxergou-se a partir da gestão das grandes cidades – aquelas que mais atraem capitais externos de investidores diretos ou de Instituições bancárias de cunho desenvolvimentista para o território urbano (como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) – a importância que elas mesmas têm, por meio das instâncias de governo municipal (e dos outros poderes atrelados), no ordenamento do território inserido em seu limite administrativo. Notaram, os governos centrais (dos países), que a melhor forma de assistirem ao desenvolvimento de seus concelhos (termo utilizado em Portugal) nas questões económico-sociais, principalmente, é quando adotam medidas de transferências maiores de recursos e de poderes na tomada de decisão sobre a gestão do solo para as autarquias locais (Portugal), Poderes Executivo e Legislativo municipais (Brasil): em suma, quando adotaram a descentralização do poder no tratamento das políticas públicas aplicadas à arrecadação económica por meio da utilização direta do solo.

Dentro deste cenário, os municípios devem – de forma prioritária àqueles de maior população e possuidores de vocações económicas diversas, com destaque na atividade do turismo, por atrair grupos com poder aquisitivo expressivo – se preparar para planejar o ordenamento territorial com vista à arrecadação por meio da tributação da propriedade privada, zelando, por isso, pela “saúde fiscal” do município, mas não somente, quando deve também recuperar (transferir) à coletividade os recursos oriundos da valorização imobiliária gerados a partir dos próprios investimentos e intervenções urbanísticas executadas pelo Poder Público. O ato de pensar o ordenamento do solo – orientado em primeiro lugar pelo instrumento do Plano Diretor Municipal (PDM), a Carta Magna das cidades, cuja elaboração, na atualidade, deve assegurar a participação ampla da sociedade, com destaque às camadas mais populares – deve assistir a matéria da habitação, sobretudo a da habitação social (mencionada muitas vezes neste trabalho por HIS¹ e HMP²). As cidades que abrigam maior população apresentam, em sua maioria – e principalmente as dos países emergentes, outrora subdesenvolvidos (chamados “Terceiro Mundo” pelos países do Norte) –, maior déficit habitacional (dentro de suas proporções territoriais). Para essas cidades, faz-se urgente o estabelecimento de políticas voltadas para HIS, se participam das estratégias da comunidade o desenvolvimento económico, como mencionado, e a busca por justiça social (a todas as condições de existência humana, à diversidade).

Nesta perspetiva, de planejar solução ao déficit de habitação e assistir os grupos mais carentes (a população de baixa renda) que ocupam terrenos e imóveis (seja de propriedade do Estado, seja

¹ Sigla para Habitação de Interesse Social.

² Sigla para Habitação de Mercado Popular.

particular) como alternativa ao direito à habitação³ e à moradia⁴, são concebidos instrumentos dos mais diversos âmbitos (jurídicos, urbanísticos, financeiros, de gestão, entre outros) para a concretização das políticas de habitação social. Desta consideração, destacam-se os instrumentos de planeamento urbano na figura dos Planos: principal objeto a ser discutido neste trabalho. Os planos devem ser uma espécie de raio X da cidade a demonstrar as realidades existentes nos seus territórios em matéria de habitação. É por intermédio desse instrumento que o Poder Público consegue categorizar (cenário das tipologias habitacionais e dos grupos em situação de grave carência habitacional) e espacializar (territorialização) os problemas pertinentes à matéria e, depois de compreendida a leitura do diagnóstico produzido, propor (soluções habitacionais) objetivos, diretrizes e estratégias, programas e ações (também formas de gestão, monitorização e avaliação sobre as medidas praticadas) à resolução dos problemas levantados.

No entendimento do objetivo maior do instrumento descrito – de orientar a ação do Poder Público Municipal, a partir das entidades da Câmara Municipal (Portugal) e da Prefeitura Municipal (Brasil), na provisão de unidades habitacionais em EHIS⁵ e EHMP⁶, ou através do património público edificado, mas também dos edifícios (e terrenos) de propriedade privada que não cumprem a sua função social⁷ (terrenos não edificados ou subutilizados e imóveis não utilizados) – pretende este trabalho discutir acerca dos documentos produzidos pelos municípios do Porto⁸ (Portugal), de São Paulo⁹ e de Fortaleza¹⁰ (Brasil) e, a partir disso, realizar *Uma Perspetiva Comparada* dos contributos gerados por estas três cidades que se destacam no cenário do mundo globalizado para a matéria da habitação social. A respeito da escolha dos municípios portuense, paulistano e fortalezense, justificam os parágrafos a seguir.

Fortaleza: a Cidade Alencarina. Assim chamada por ser o berço de José Martiniano de Alencar, pai do Romance Nacionalista Brasileiro e um dos principais escritores do Brasil, louvado por nomes como Machado de Assis – Grande da literatura. É a quinta maior cidade do Brasil em população, com uma área próxima aos 315 km². Fortaleza possui um território bastante atrativo à indústria da construção civil por possuir uma topografia predominantemente plana e apresentar baixa precipitação e insolação intensa. É banhada diretamente pelo Oceano Atlântico, ao norte, pelos seus 34,2 km de orla marítima: cenário atrativo para a atividade turística. O produto interno bruto (PIB) da cidade, atualmente o 9.º maior do país, é alavancado principalmente pelo setor de serviços: Fortaleza é uma cidade de serviços.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) criou o “Programa Fortaleza Competitiva”, de 2017, que apresentava a cidade a partir da pergunta: “Por que investir em Fortaleza?”. A cartilha¹¹ produzida para a publicidade do programa logo discorria sobre os motivos: um deles era que a cidade ocupava o “8.º lugar no ranking de cidades do futuro”¹², segundo a Financial Times no mesmo ano.

São Paulo: Terra da Garoa. É a principal cidade brasileira e a maior em população não apenas do país, mas de todo o continente americano, com mais de 12 milhões de habitantes: a 8.ª cidade mais populosa

³ Artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa de 1976: “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma **habitação** de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar” (Constituinte 2005, 4652, grifo nosso).

⁴ Artigo 6.º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Constituinte 2020, 11, grifo nosso).

⁵ Sigla para Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.

⁶ Sigla para Empreendimentos de Habitação de Mercado Popular.

⁷ Um dos princípios da Constituição Federal e conceito basilar do Estatuto da Cidade (2001).

⁸ Concelho da Região do Norte e de maior importância económica para a sua região.

⁹ Capital do Estado de São Paulo, na Região Sudeste, e cidade mais rica do Brasil.

¹⁰ Capital do Estado do Ceará, na Região Nordeste, e cidade com maior PIB da sua região.

¹¹ Ver Book Fortaleza Competitiva (PMF 2017a).

¹² Ver quadro “*Top 10 Major American Cities of the Future 2017/18 – Cost Effectiveness*” em (Times 2017).

do globo de área superior aos 1.500 km². São Paulo atrai inúmeros investimentos (nacionais e internacionais), é território das mais diversas vocações económicas – com um passado de intensa industrialização, em meados do século passado, ainda hoje reconhecida como uma cidade industrial – e também de serviços, dos mais especializados do país. É produtora profunda de conhecimento académico-científico, ao sediar, a exemplo, uma das Instituições de Ensino Superior mais renomadas do Brasil: a Universidade de São Paulo – USP. Diferente de Fortaleza, não apresenta uma topografia plana – ao possuir um solo com relevos mais ou menos acidentados ao longo de sua extensão – e nem é banhada pelo mar. Apresenta o maior PIB do país e a maior população em situação de rua: São Paulo é muito rica e profundamente desigual, é a cidade dos extremos.

No ano de 2014, a cidade paulistana ganhou um novo PDM, o Plano Diretor Estratégico (PDE), que em 2017 foi premiado na Convocação Pública de Práticas Inovadoras da Nova Agenda Urbana, promovida pela ONU-Habitat. As práticas urbanísticas realizadas no território de São Paulo, por ser grande cenário de diversas realidades sociais e económicas, acabam por influenciar todo o país, que percebe naquela cidade um perfeito palco de experimentações das políticas públicas em diversas matérias.

Porto: a Cidade Invicta. Deu origem ao nome do seu país, por *Cale*, *Portus Cale*. É a segunda cidade mais importante de Portugal, somente atrás da capital Lisboa, numa área de quase 42 km². O Porto faz-se atraente por suas paisagens naturais e construídas, pela beleza do Rio Douro – que finalmente encontra as águas do Atlântico –, por seus equipamentos culturais – Casa da Música Concert Hall, por exemplo – reconhecidos no contexto europeu, seus bens arquitetónicos presentes no Centro Histórico – a ser caracterizado em 1996 como Património Mundial da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO –, por isso salvaguardados, e a presença de uma das Instituições de Ensino Superior mais respeitadas do país – a Universidade do Porto. É dos concelhos mais antigos e ricos de Portugal e também se apresenta como uma cidade de serviços e de conhecimento: o Porto é antigo e de alma jovem.

Em 2019, o município portuense concluiu a sua Estratégia Local de Habitação – relatório (documento) que irá nortear este trabalho – cuja finalidade principal é apresentar candidatura(s) ao Programa de Apoio ao Acesso à Habitação – o 1.º *Direito* (por este termo mais conhecido). Encontra-se no conteúdo textual da ELH¹³ do Porto, no subcapítulo acerca das medidas relacionadas com monitorização, avaliação e produção de conhecimento, referência a outros tipos de planos de habitação social, dos quais o Plano Municipal de Habitação e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (entre demais planos de outros países) são citados como “experiências mais alargadas de planeamento com objetivos semelhantes aos propostos para as estratégias locais de habitação”¹⁴: uma referência direta aos relatórios brasileiros produzidos também pelos municípios de São Paulo¹⁵ e de Fortaleza¹⁶ – alvos deste estudo.

Com base no que foi exposto, a motivação deste trabalho é justificada na disseminação do conhecimento à matéria de habitação social, a reunir os contributos das três cidades mencionadas a partir dos seus instrumentos de planeamento voltados para HIS e/ou HMP (objetos de estudo) – Estratégia Local de Habitação do Porto (ELH), Plano Municipal de Habitação de São Paulo (PMH), Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor) –, que é defendida pela própria ELH portuense. Das análises dos conteúdos, das comparações em diferentes aspetos e das considerações que levam a uma instrumentalização comum das estratégias propostas na ELH, no PMH e no PLHISFor, espera-se aprender (e apreender) as boas ideias e os ganhos à cidade e à população que deve ser assistida pelas

¹³ Sigla para Estratégia Local de Habitação, doravante utilizada ao longo do conteúdo deste trabalho.

¹⁴ ELH do Porto (Conceição et al. 2019, 104).

¹⁵ Plano Municipal de Habitação de São Paulo (PMH).

¹⁶ Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor).

soluções habitacionais, mas também compreender as limitações, as más ideias e os entraves que permeiam as políticas públicas da matéria.

1.2. OBJETIVOS

Este subcapítulo apresentará os objetivos deste trabalho por meio de dois aspetos: o geral (em 1.2.1) e os específicos (em 1.2.2), a seguir.

1.2.1. OBJETIVO GERAL

Tem-se como objetivo geral deste trabalho a compreensão da estruturação dos instrumentos de planeamento em matéria de habitação social da Estratégia Local de Habitação do Porto, do Plano Municipal de Habitação de São Paulo e do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza. São dois os ganhos principais deste trabalho, um deles – como o seu título deixa entender – é a Perspetiva Comparada, baseada em três diferentes aspetos: Apresentação legal; Territorialização; e Gestão. O outro é a Instrumentalização Comum, a demonstrar as estratégias e os instrumentos urbanísticos possíveis de serem aplicados nas cidades portuense, paulistana e fortalezense.

1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

São as especificidades deste trabalho (não necessariamente realizadas na ordem disposta a seguir):

1. Descrever e comentar acerca do conteúdo da Estratégia Local de Habitação do Porto, do Plano Municipal de Habitação de São Paulo e do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza;
2. Dar respaldo aos instrumentos de planeamento de HIS supracitados através da literatura legal que as abrangem ou as reconhecem;
3. Demonstrar a quantificação atualizada, ou mais recente, do déficit habitacional do Porto, de São Paulo e de Fortaleza;
4. Realizar a *Perspetiva Comparada* no aspeto da apresentação legal dos instrumentos – ELH, PMH, PLHISFor – das cidades portuense, paulistana e fortalezense;
5. Realizar a *Perspetiva Comparada* no aspeto da territorialização das estratégias estabelecidas pelos instrumentos – ELH, PMH, PLHISFor – daquelas cidades;
6. Realizar a *Perspetiva Comparada* no aspeto da gestão adotada para a execução das ações propostas dos instrumentos – ELH, PMH, PLHISFor – das mesmas cidades;
7. Estabelecer a *Instrumentalização Comum* a partir das estratégias possibilitadas àqueles municípios;
8. Estabelecer a *Instrumentalização Comum* a partir dos instrumentos possibilitados aos mesmos municípios.

1.3. METODOLOGIA

Para a realização dos objetivos descritos no subcapítulo anterior, aplicou-se como método a este trabalho os seguintes procedimentos: a explanação, breve ou mais detalhada, de leis, decretos-leis e normas que antecederam (ou sucederam) a criação da ELH, do PMH e do PLHISFor – para o respaldo e contextualização legal dos instrumentos de planeamento de HIS estudados; a análise de dados

quantitativos e qualitativos, bem como as considerações trazidas, oriundos de pareceres técnicos produzidos pelos municípios do Porto, de São Paulo e de Fortaleza; a contextualização dos cenários que envolvem a matéria da habitação (principalmente a de interesse social) através da produção académica e científica; apresentação dos números atualizados sobre o défice habitacional das três cidades selecionadas, utilizando-se também de textos jornalísticos; a demonstração de mapas dos territórios portuense, paulistano e fortalezense a espacializar as estratégias e os assuntos que devem ser compreendidos a partir de bases cartográficas, de figuras e esquemas a elucidar os temas desenvolvidos; demais obras de relevância – como Jacobs (1961), Arantes, Vainer e Maricato (2002) e Corrêa (2004) – ao planeamento urbano, utilizadas como conteúdos auxiliares no entendimento dos fenómenos pertinentes aos processos de uso e ocupação do solo, principalmente nas grandes cidades globalizadas, atrativas ao capital – fictício (muitas vezes).

Para o conteúdo de maior relevância, a *Perspetiva Comparada* – desenvolvida no Capítulo 4 deste trabalho – os documentos da ELH, do PMH e do PLHISFor foram apreciados em três principais aspetos: Apresentação legal; Territorialização; e Gestão. A partir disso, foi proposta a comparação dos casos portuense, paulistano e fortalezense no que tange aos campos da apresentação legal do respetivo plano, da territorialização das estratégias acordadas e das formas de gestão dos planos para o êxito das ações a serem executadas. Como conteúdo adicional (e relevante) deste trabalho, apresenta-se a *Instrumentalização Comum* – Capítulo 5 – a enunciar as estratégias e os instrumentos urbanísticos (encontrados nos documentos em estudo) possíveis de serem operacionalizados nos territórios do Porto, de São Paulo e de Fortaleza, no âmbito das políticas públicas da matéria de habitação social.

Sobre o material oriundo de produções audiovisuais utilizado no trabalho. No subcapítulo 2.2. – Brasil – são exibidos: acervos fotográficos a revelar conjuntos habitacionais em bairro populares, concluídos ou em obras, nas cidades de Belo Horizonte-MG, do Rio de Janeiro-RJ e de Brasília-DF, capturadas pela série documental “Habitação Social – Projetos de um Brasil” (2019), de André Manfrim; Planos (*frames*) de Cinema a demonstrar conjuntos habitacionais e loteamentos em Vitória da Conquista-BA, no Rio de Janeiro-RJ – pela cinematografia brasileira, com os filmes “Central do Brasil” (1998), de Walter Salles, e “Cidade de Deus” (2002), de Fernando Meirelles, respetivamente às cidades citadas – e em Roma – pelo mundialmente aclamado neorealismo italiano, com o filme “*Ladri di biciclette*” (“Ladrões de bicicleta”) (1948), de Vittorio De Sica. A utilização destes materiais visa o enriquecimento do trabalho quando se utiliza da Arte Cinematográfica para ilustrar os produtos habitacionais do século passado.

1.4. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação de mestrado está estruturada em seis capítulos ao todo, dando corpo aos objetivos descritos e pontuados no subcapítulo 1.2. e utilizando-se da metodologia apresentada no subcapítulo anterior, da seguinte forma:

Capítulo 1 – Introdução. Contextualização primeira do tema central das políticas públicas destinadas à habitação social na atualidade e descrição sucinta dos objetivos (geral e específicos), da metodologia aplicada e da estruturação textual do presente trabalho.

Capítulo 2 – Breve Histórico do Cenário Habitacional de Portugal e do Brasil. Breve narrativa da implementação das políticas de habitação social no âmbito nacional (escala do país), em Portugal e no Brasil, e demonstração quantitativa do défice habitacional para as cidades do Porto, de São Paulo e de Fortaleza.

Capítulo 3 – Legislações Vigentes do Municípios Seleccionados. Explanação – ora breve, ora detalhada, a depender da relevância do material para o tema desenvolvido – das leis, decretos-leis e normas que apresentam ou dão respaldo aos relatórios da Estratégia Local de Habitação do Porto, do Plano Municipal de Habitação de São Paulo e do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza.

Capítulo 4 – A Uma Perspetiva Comparada. Dos principais contributos deste trabalho, a realizar a Perspetiva Comparada a partir de três aspetos: Apresentação legal; Territorialização; e Gestão.

Capítulo 5 – Instrumentalização Comum: Práticas e Estratégias Possíveis ao Porto, a São Paulo e a Fortaleza. Dos principais contributos do trabalho, a demonstrar as estratégias e os instrumentos urbanísticos que podem ser implementados em comum nos territórios portuense, paulistano e fortalezense.

Capítulo 6 – Conclusão. Desenvolvimento das considerações finais acerca das análises, da Perspetiva Comparada e da Instrumentalização Comum realizadas a partir principalmente dos instrumentos de planeamento de HIS produzidos pelo Porto, por São Paulo e por Fortaleza.

2

BREVE HISTÓRICO DO CENÁRIO HABITACIONAL DE PORTUGAL E DO BRASIL

Este capítulo irá apresentar o atual déficit habitacional nos municípios do Porto, de São Paulo e de Fortaleza, sendo introduzido por breve narrativa – para cada um dos países, Portugal e Brasil – do histórico de como se deu a política voltada para a habitação naqueles países. Estruturar-se-á em dois subcapítulos, a demonstrar ao final de cada um a quantificação do déficit para as cidades estudadas (em 2.1.1 e 2.2.2).

2.1. PORTUGAL

A uma breve narrativa do histórico da política de habitação social no país português, foi utilizado principalmente a recente Obra do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, sob a coordenação científica e editorial de Ricardo Costa Agarez¹⁷, intitulada “Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018”¹⁸ (2018). Foram escolhidos entre os textos que constituem a referida Obra: “A República e a questão social da habitação no rescaldo da Guerra (1918-1933)”; “Casas económicas e casas desmontáveis: Génese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo”; “O problema da habitação rural: Debates e políticas públicas durante o Estado Novo”; “O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1989: Ordenamento, alternativas e mercado”; “Os anos de crescimento (1969-2002)”; e “A política de habitação em Portugal de 2002 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas”. Este subcapítulo será concluído com a quantificação do déficit habitacional referente à cidade do Porto por meio do Relatório “Estratégia Local de Habitação com vista à apresentação de candidatura(s) ao 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação”, produzido pelo município portuense em novembro de 2019 e explanado no Capítulo 3 deste trabalho – Legislações Vigentes dos Municípios Seleccionados.

¹⁷ (...) professor auxiliar na Universidade de Évora e membro integrado do CIDEHUS, arquiteto (FAUL, 1996) e historiador de arquitetura (mestre, FCSH-UNL, 2004; doutor, University College London, 2013). (Agarez 2018, 517).

¹⁸ A Obra é composta também pelos textos de autoria de: Alessia Allegri; Joana Gouveia Alves; Nuno Arenga; Rui Aristides; José António Bandeirinha; Pedro Namorado Borges; Francielli D. Cardoso; Tiago Castela; João Miguel Couto Duarte; Teresa Ferreira; Maria Manuela da Fonte; Dulce Freire; Eliseu Gonçalves; Filipa de Castro Guerreiro; Tiago Castro Lemos; Anna Ludovici; Jorge Malheiros; Margarida Malheiros; Madalena Líbano Monteiro; Sandra Oliveira; Patrícia Santos Pedrosa; Susana Pereira; Virgílio Borges Pereira; João Queirós; Pedro G. Rodrigues; Filipa Serpa; Sérgio Dias da Silva; Maria Tavares; Eduardo Vilaça; Romana Xerez; e José Luís Zêzere.

Eliseu Gonçalves introduz que a Primeira República considerou papel social do Estado a promoção de habitação condigna destinada a quem não detinha recursos económicos para a sua aquisição via mercado livre.

De uma forma generalizada, a Administração Pública, quer pela sua ambição de cobertura populacional, quer pela intenção de criar conjuntos habitacionais autónomos, irá ser diretamente responsável por operações urbanísticas que se foram afirmando durante o século xx como elementos estruturadores no crescimento das principais cidades do País. (Gonçalves em Agarez 2018, 41).

É com a promulgação de um Decreto¹⁹ que se instaura “um primeiro período de execução de bairros que encerrará em 1933” (Gonçalves em Agarez 2018, 41).

Gonçalves explana sobre os motivos que levaram o tema da habitação social (ou habitação económica) ser discutida em âmbito nacional e internacional. O concelho do Porto ajuda a compreender a situação de habitabilidade que a classe trabalhadora (não apenas portuguesa) era submetida em meados do século XIX.

O desenvolvimento industrial acarretou um enorme aumento de população (123,6 por cento entre 1864 e 1911) e a subsequente questão do seu alojamento. Mas não é a burguesia industrial nascente que, nesta fase, vai investir no alojamento dos operários. Vai ser a pequena e média burguesia comercial a oferecer a solução aos novos trabalhadores com a descoberta da possibilidade de utilizar o quintal da própria habitação para construir pequeníssimas casas, segundo uma tipologia em banda, de um ou dois pisos, que permitia o máximo aproveitamento do solo. (Costa, Costa e Fernandez 2019, 49).

Alexandre Alves Costa descreve a solução de moradia empregada à época, constituída *pari passu* o desenvolvimento industrial da Cidade Invicta: as ilhas²⁰. Por comportarem ambientes precários a serem resididos, as “ilhas” do Porto possuíam péssimas condições sanitárias, o que as transformavam em verdadeiros focos de doença. “Em 1899, a peste bubónica atinge gravemente as classes laboriosas e, embora em menor escala, a própria burguesia portuense. Levantaram-se muitas vozes, higienistas, filantropos, industriais esclarecidos, quase sempre republicanos e maçónicos” (Costa, Costa e Fernandez 2019, 51).

Nem seria preciso invocar o princípio da solidariedade. O egoísmo das classes abastadas, o seu próprio interesse material colectivo, devem recomendar-lhe, acudir a este perigo, também, para que a raça não se destrua assim, para que não se turve a higiene das cidades com o perigo de todos, para que continue a haver braços fortes que movam as enxadas e martelos, mãos nervosas e ágeis nos fusos e teares. (Oliveira Simões, citado em Costa, Costa, e Fernandez 2019, 51).

O que é exposto por Costa, Costa e Fernandez (2019) muito lembra a denúncia feita por Engels (1845)²¹ das formas de vida dos trabalhadores no contexto da Revolução Industrial. Das “ilhas”, apesar de precárias (mas exatadamente por isso), emergiam associações de sindicato, de operariado, bem como grupos que flertavam com as ideias do socialismo.

As condições de habitabilidade das classes populares de Lisboa, do Porto e dos outros centros populacionais densos foram recorrentemente definidas nos textos da época com os termos: “colmeia humana”, “estrumeira”, “cloacas”, “odor nauseabundo”, “exército de vermes”, mas também “multidão solitária”, “alienados”. Esses focos insalubres eram também potenciais antros de contestações sem consciência, dizia-se. (...). Indica-se uma perigosidade revolucionária sem controlo doutrinário mais gravosa que a de ordem sanitária e higiénica,

¹⁹ Decreto n.º 4137, de 25 de abril de 1918.

²⁰ O próprio nome “ilha” indica a segregação dos moradores em pequenas unidades isoladas. (Costa, Costa e Fernandez 2019, 49).

²¹ A Obra “*Die Lage der Arbeitenden Klasse in England*” (“A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra”).

porque eram essas massas insubordinadas e desorientadas capazes de esmagar as elites dirigentes. Achava-se que a insurreição social estava latente tal era o contraste entre o quadro de miséria e de exploração infra-humana e a ostentação do luxo daqueles que acumulavam os lucros da produção industrializada e os dividendos dos negócios especulativos. (Gonçalves em Agarez 2018, 42-43).

Dentro deste cenário de condições indignas de habitabilidade, nos anos finais do século XIX, foi que o tema da habitação (destinada àquela classe) começou a ser discutida em meio às bandeiras do higienismo (da higienização urbana) como forma de abrandar manifestações populares reivindicativas – o apaziguamento das classes laboriosas – cabendo o Estado ser promotor do que defendiam estas bandeiras.

Na abertura do século, os acontecimentos da peste bubónica no Porto e a confirmação da tuberculose como doença contagiosa que se desenvolve em meios insalubres precipitaram a discussão na Câmara dos Deputados. Como resultado, em 1901, Guilherme Augusto de Santa-Rita²² (1859-1905) apresentou um esboço para uma lei sobre habitações económicas onde afirmava o dever superior do Estado na sua promoção porquanto, por aí, se garantia o equilíbrio económico, social e político de uma nação moderna: (...). (Gonçalves em Agarez 2018, 45).

Gonçalves então pontua que “a habitação era assim considerada como alavanca da reforma da sociedade, a qual devia ser realizada por saltos sucessivos, darwinianos, capazes de afastar as vanguardas revolucionárias.”

Assim, a política das “Casas Económicas” foi inaugurada a partir de 1918.

No seu preâmbulo [do Decreto n.º 4137, de 25 de abril de 1918] ecoam as soluções que foram sendo adotadas nos países mais desenvolvidos, com particular relevância dada ao caso francês, porventura o mais influente. As fundamentações tentam harmonizar através do acesso a “casa saudável, económica e cómoda” o problema da “higiene social” com o da “paz social”. (Gonçalves em Agarez 2018, 53).

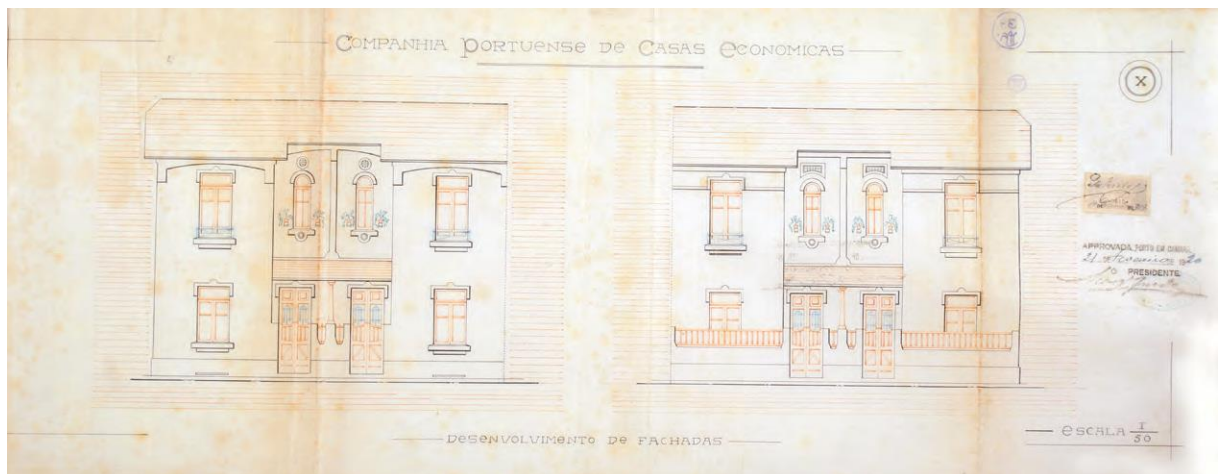


Figura 1: Fachadas de moradias para o Bairro da Companhia Portuense de Casas Económicas.

Fonte: Agarez 2018, 54.

²² Santa-Rita havia publicado, em 1891, aquele que seria o primeiro estudo em Portugal dedicado exclusivamente ao problema da habitação das classes pobres e às vantagens da promoção de bairros modernos. Nesse livro, intitulado *Habitação do operário e classes menos abastadas*, a habitação condigna era observada como ponto nevrálgico de uma rede de constrangimentos da vida do operariado. (Gonçalves em Agarez 2018, 45-46).

Serão imediatamente formadas em Lisboa e no Porto duas Comissões Administrativas das Casas Económicas com largos poderes para construírem o projeto das “Casas Económicas da Ajuda”, também denominado “Bairro da Ajuda/Boa-Hora”, (...), e das “Casas Económicas do Porto”, logo denominado “Bairro d’Arrábida”, (...). (Gonçalves em Agarez 2018, 56).

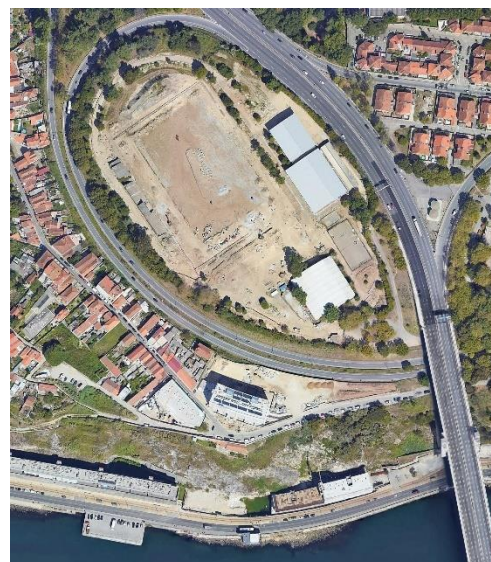
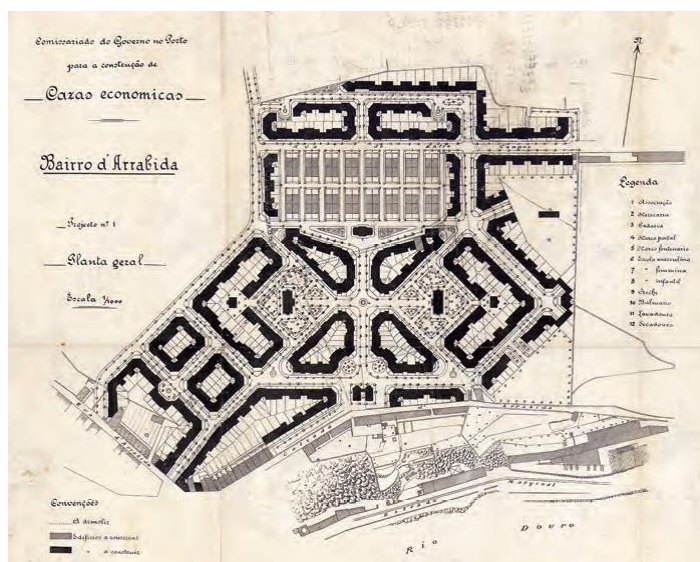


Figura 2 e Figura 3. Bairro Sidónio Pais, “Bairro d’Arrábida”, no Porto; Sítio de implantação do Bairro d’Arrábida atualmente, contíguo à ponte homónima.

Fontes: Figura 2: Agarez 2018, 56; Figura 3: Google Earth (18/08/2021).

O mesmo autor observa que o estabelecimento dos “Bairros de Casas Económicas” ficou por conta da lei sidonista²³ de 1918 e uma outra, de autoria do Ministério do Trabalho, instituiria os chamados “Bairros Sociais”.

Enquanto a primeira, de 1918, na tradição oitocentista, teve como orientação política higienizar e moralizar (Rosas, 2016, p. 98) de uma forma não restritiva, a segunda, de 1919, “reconhece explicitamente o princípio do direito à habitação no quadro de uma melhoria qualitativa das condições de vida dos trabalhadores” (Tiago, 1997, p. 69) através da intervenção absoluta do Estado. (Gonçalves em Agarez 2018, 59).

No ano de 1928 foi estabelecido o Regime de Casas Económicas, através do Decreto n.º 16055, de 12 de outubro.

Retomando a legislação de Sidónio Pais, recuperou-se velhas medidas de estímulo aos construtores, quais sejam a prática de juros bonificados ou a simplificação e suavização das obrigações fiscais. À semelhança da estratégia inglesa, sustentava-se que o acesso à casa devia ser considerado por arrendamento ou, através do direito de propriedade resolúvel, por amortizações durante um período máximo de 20 anos. Quanto à obtenção do estatuto da “casa económica”, ele obrigava a um custo de construção inferior a 350\$/m², a serem as casas construídas em alvenaria, tijolo, adobe ou betão armado, preferencialmente antissísmicas, duradouras, com bons níveis de impermeabilização, isolamento térmico e “higiene moderna e conforto”. Aspetos que deviam ser atestados por uma comissão de casas económicas vinculada às câmaras municipais. A normativa de referência para a arquitetura das casas e desenho dos espaços públicos dos bairros reproduzia o teor do decreto sidonista. Igualmente, foi daí extraída a ideia de “cooperações administrativas e sociais” com os municípios, cuja responsabilidade passaria pela expropriação ou cedência de terrenos, sua urbanização e

²³ Termo referente à pessoa de Sidónio Pais e ao regime da Nova República por ele instaurado (dezembro de 1917 a dezembro de 1918, aquando da sua morte por assassinato).

infraestruturação, negociação de transportes baratos e definição das zonas onde os bairros podiam ser implantados. As cooperativas e sociedades de construção gozariam de facilidades de crédito e isenção ou redução de taxas e impostos. (Gonçalves em Agarez 2018, 66).

Com a instauração do Estado Novo (1933-1974), por meio da Constituição de 1933, de 11 de abril, “assiste-se à estabilização de um desenho ideal da casa barata que segue à risca um receituário validado pelo poder” (Gonçalves em Agarez 2018, 79). A solução habitacional baseada no modelo da “casa de família” será incentivada e propagandeada para o país no regime Salazarista²⁴.

A questão da casa surgirá assim na agenda da política nacionalista como representação suprema dos valores tradicionais e, simultaneamente, como instrumento de controlo social. É um desígnio que remonta ao século XIX, entra pela República e se funda num debate abrangente produzido ao redor do problema do apuramento de uma identidade coletiva nacional e da escolha dos seus símbolos. (Gonçalves em Agarez 2018, 79).

No âmbito das matérias do urbanismo e da habitação, sob o regime de Salazar, os autores Virgílio Borges Pereira, João Queirós, Sérgio Dias da Silva e Tiago Castro Lemos comentam que a partir de 1933:

(...), em que o Estado Novo instituiu no País um regime autoritário e paternalista marcado por um arreigado conservadorismo moral, a ação política pautar-se-á por uma crescente atividade de regulação estatal, que se fará sentir com significativo relevo nos planos urbanístico e habitacional. Para dar resposta às enormes carências habitacionais que caracterizavam, em particular, as grandes cidades portuguesas, e ao mesmo tempo incentivar e regular o surgimento e a urbanização de áreas de expansão localizadas em torno dos centros tradicionais, o Estado, através do Programa de Casas Económicas, assumirá o papel de urbanizador e promotor habitacional. (Pereira et al. em Agarez 2018, 83).

Os autores observam que o Programa de Casa Económicas tinha inspiração numa vertente ruralista difundida pelo Estado Novo, sob um rótulo do que seria a “casa portuguesa” ideal àquela sociedade, concebida a partir de uma unidade (fogo) “independente, com jardim e quintal, em bairros de pequena ou média dimensão localizados em espaços periféricos e, então, pouco urbanizados das principais cidades, numa tentativa de mimetizar as “cidades-jardim” inglesas”. Era a promoção da “defesa da família”, valor presente na Constituição do novo regime.

O alcance deste propósito estender-se-á, todavia, bem além da esfera da promoção habitacional. Na realidade, é da construção política e ideológica de um modo de vida e de uma configuração societal — e da consequente consolidação do regime — que se está a falar quando se fala dos novos bairros de casas económicas. (Pereira et al. em Agarez 2018, 85).

O Programa de Casas Económicas foi criado pelo Decreto-Lei n.º 23052, de 23 de setembro de 1933, e, até a sua promulgação, a matéria de habitação social pouco foi desenvolvida nas primeiras décadas do século XX. No contexto da Primeira Grande Guerra os autores explicam:

A estagnação económica e a situação altamente deficitária das contas públicas — muito agravada pela entrada de Portugal na 1.ª Guerra Mundial — serão as principais justificações apresentadas para a inação política em matéria habitacional que marcará as décadas de 1910 e 1920, inação apenas interrompida pela tímida publicação de alguns decretos governamentais determinando a transferência de verbas para as câmaras municipais, com o intuito de financiar a construção de pequenos núcleos de habitação operária, e pelo lançamento, já durante o Governo de Sidónio Pais, em 1918, de legislação determinando a construção dos primeiros “bairros sociais” do País. O carácter quantitativa e socialmente muito limitado da intervenção habitacional levada a cabo pelo Estado no período da Primeira República, intervenção que pouco ou nada contribuiu para a concretização de uma solução de alojamento alternativa às diferentes modalidades de alojamento precário com que, (...), as classes populares das cidades tinham de se contentar, (...), viria a constituir um dos

²⁴ Termo referente à pessoa de António de Oliveira Salazar e ao regime ditatorial, autoritário, autocrata e corporativista do Estado Novo por ele principiado.

argumentos mobilizados pela ditadura saída do golpe militar de 28 de maio de 1926 para ilustrar a suposta inépcia do regime republicano e a necessidade do seu derrube. (Pereira et al. em Agarez 2018, 87).



Figura 4 e Figura 5. Bairro de casas económicas no Porto; Interior de casa em bairro de casas económicas no Porto.

Fontes: Figura 4: Agarez 2018, 84; Figura 5: Agarez 2018, 89.

A próxima figura demonstra o esquema institucional de implementação do Programa de Casas Económicas de 1933.



Figura 6: Esquema institucional inicial do processo de implementação do Programa de Casas Económicas.

Fonte: Agarez 2018, 90.

Pereira et al., no contributo à Obra “Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018”, destacam em seu texto²⁵ a relação da promoção habitacional com os valores defendidos pelo Estado Novo, neste trabalho considerado por enriquecer a narrativa do histórico português sobre a política de habitação social. Os autores apontam que compreender o funcionamento do Programa Casas Económicas apenas por seus elementos construtivo e financeiro acaba por reduzir os objetivos mais gerais que regiam o programa, ao esquecer-se dos “princípios político morais reivindicados pelo Estado Novo”.

Desde a definição dos possíveis candidatos às casas económicas, à sua seleção, sem negligenciar a gestão da vida coletiva no interior dos bairros, é possível reconhecer aqui uma certa divisão do trabalho de conservação da ordem social. Esta “tarefa” é levada a cabo por um grupo de instituições políticas, ou politizadas, distribuídas ao longo da hierarquia do campo do poder. (Pereira et al. em Agarez 2018, 92).

Na década de 50, é constituído o Serviço Social dos Bairros Económicos²⁶ com a finalidade de tomar conhecimento das condições morais, económicas e habitacionais do agregado familiar concorrente a uma moradia.

A verticalidade que configurava a ação estatal no domínio do disciplinamento social tinha depois correspondência na gestão das relações sociais que quotidianamente era feita no interior do bairro, quer pelo “fiscal”, quer, em muitas ocasiões, pelos próprios moradores, sob a forma de vigilância cruzada. Desse modo se conservava a ordem. (Pereira et al. em Agarez 2018, 92).

Surgiram, então, deste Programa, agentes que contribuíam à ordem tão prezada pelo Salazarismo: os fiscais²⁷, os inquiridores, as testemunhas. Pereira et al. explicam:

O “fiscal” remetia à Secção das Casas Económicas os relatórios dos eventos que “merecessem” atenção. Se a necessidade de averiguação do evento fosse decidida por esta Secção, instalava-se um processo ao morador, diligência que implicava no seu decorrer a mobilização de um inquiridor, de testemunhas — maioritariamente vizinhos —, ou até de uma assistente social, se o caso justificasse a sua presença. (Pereira et al. em Agarez 2018, 92).

Além daqueles agentes “zeladores” da moral, outra instituição bem conhecida no cumprimento da vigilância dos bons e maus costumes da sociedade teve relação muito próxima com o Estado que se queria defender à época: a Igreja Católica.

A relevância da dimensão religiosa da vida social levava a que o Estado tivesse a preocupação de construir templos no interior dos bairros, tal como sugerido na própria legislação constitutiva do Programa, podendo também suscitar a tomada de posição por parte das autoridades religiosas, não sendo infrequente que bispos lembrassem, em cartas enviadas à DGEMN²⁸, esta “necessidade”, evidenciando apreensão a propósito da ausência destes locais de culto religioso em alguns bairros. (Pereira et al. em Agarez 2018, 92-93).

Os mesmos autores lembram das reestruturações sofridas pelo Programa:

(...) em resposta às dificuldades económicas sentidas no rescaldo da 2.^a Guerra Mundial, (...), o Estado, através do Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 de abril de 1946, regula a cooperação entre as instituições de previdência e o Estado no domínio da construção. Numa mesma lógica de cooperação, a Lei n.º 2092, de 9 de abril de 1958, abre espaço para a participação

²⁵ “Casas económicas e casas desmontáveis: Gênese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo” (Agarez 2018, 83-117).

²⁶ A partir do Decreto-Lei n.º 39288, de 21 de julho de 1953.

²⁷ (...) vivia muitas vezes numa das casas do bairro, sendo responsável pela gestão local do pagamento das prestações mensais, pela inspeção das intervenções dos moradores nas respetivas casas e logradouros e, em geral, pela manutenção, com o auxílio das autoridades policiais, da “ordem moral e política” do espaço habitacional. (Pereira et al. em Agarez 2018, 99).

²⁸ Sigla para Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais.

articulada entre Estado e caixas sindicais de previdência, caixas de reforma ou de previdência, associações de socorros mútuos e Casas do Povo e suas federações na construção de habitação. (Pereira et al. em Agarez 2018, 93).



Figura 7: Fiscal de bairro de casas económicas.

Fonte: Agarez 2018, 93.

As reformulações que o Programa passou após a Segunda Grande Guerra, sobretudo pelo estabelecido no Decreto-Lei n.º 35611, tem semelhança com o caso brasileiro entre os anos de 1940 e 1950, quando, seguindo o modelo corporativista italiano, a produção habitacional ficou a frente dos IAPs: Institutos de Aposentadoria e Pensões (abordados no próximo subcapítulo).

Pereira et al. revisam os modelos de moradia apoiados pelo novo regime, a “aldeia dentro da cidade” e a “casa portuguesa”, em oposição aos equipamentos habitacionais de utilização e ocupação coletiva.

Recusando a habitação coletiva — que reputa como contrária à “tradição” do País e ao “feito” dos Portugueses —, o regime tomará posição num debate que envolvia vários protagonistas do campo da arquitetura e do urbanismo português desde, pelo menos, o início do século XX e fará através do Programa de Casas Económicas a defesa da “casa portuguesa”, impondo, não sem alguma resistência, na definição da sua primeira e, por isso, necessariamente emblemática política de habitação, o paradigma de “cada um na sua casa, maior ou menor conforme as suas necessidades e recursos, com jardins e quintais na medida das possibilidades”. (Pereira et al. em Agarez 2018, 94).

Não apenas sobre a tipologia arquitetónica das unidades (fogos) de habitação opinava (e impunha) o Estado Novo ao abrigo do Programa de Casas Económicas²⁹ –, a localização dos edifícios era também pensada e divulgada à população quase como uma “propaganda” com elementos da escola literária do Arcadismo³⁰.

(...), os bairros construídos no âmbito do Programa de Casas Económicas, com as suas moradias unifamiliares de um ou dois pisos situadas em zonas da periferia citadina, porém com “transportes acessíveis, pequenos centros comerciais, zonas verdes, reservas de ar e [...] sem uma diferenciação exagerada”, opor-se-iam ao “bulício”, “promiscuidade” e “excessiva densidade” do centro (Soares, 1945, p. 27), congregando uma nova geração de proprietários arraigados ao lugar, em ordeira convivência sob a tutela do Estado. (Pereira et al. em Agarez 2018, 95).

A citada recusa à habitação coletiva por parte da ditadura deparou-se com práticas contrárias aos preceitos do regime. Ilustra essa ocorrência o Bloco Duque de Saldanha³¹, no Porto. Comenta Eliseu Gonçalves que, aquando da formação da comissão à frente do empreendimento:

estava implícita a dúvida sobre a rigidez e o conservadorismo dos “lares de família” dos bairros do Estado Novo propondo-se, antes, perspetivar o problema da habitação de um modo racional, multidisciplinar e dentro da ordem local. O Bloco Duque de Saldanha foi o único fruto dessa tomada de posição pragmática do município cuja teimosia abalou o equilíbrio institucional com Lisboa. Do ponto de vista da ditadura o bloco representava sobretudo uma oposição à propriedade privada, base para a estabilidade dos valores da família e da pátria. (Rocha, Gonçalves e Silva 2019, 3).

O Bloco Duque de Saldanha foi de encontro ao modelo da “casa portuguesa” ao possibilitar espaços de convivência e de uso mútuo entre as famílias residentes e por não ter sido edificado nas áreas periféricas da cidade. As próximas figuras mostram a entrada principal do empreendimento com o pórtico que permite o acesso ao interior da quadra.

Mesmo sendo o lema do Salazarismo “Deus, Pátria e Família”, não eram todas as famílias que se beneficiariam do Programa de Casas Económicas. Pereira et al. observam que “a distribuição das moradias era feita com base em critérios de ordem sociográfica, económica e política interpretados geralmente de forma bastante rígida” e esta seletividade social prejudicava, ao deixar de fora do Programa, a “esmagadora maioria das famílias mal alojadas” em Portugal.

²⁹ O Programa foi desenvolvido em três fases: 1.ª fase (1933-1938); 2.ª fase (1938-1956); e 3.ª fase (1956-1974).

³⁰ O Arcadismo português do século XVIII difere todavia bastante do [século] quinhentista e do seiscentista. Amainado, polido, urbanizado, a paisagem nele é decorativa e quase sempre reduzida a indicações sumárias; os pastores, elegantes, discretos e comedidos. (...). Graças à regra soberana da verossimilhança é possível apresentar pastores galantes, amorosos e bem educados, imaginando-se que tais qualidades poder-se-iam desenvolver no ócio da vida campestre. “O verdadeiro é necessário para agradar à imaginação; mas ela não é difícil de contentar, bastando-lhe frequentemente a meia verdade”. Daí não ser preciso subordinar-se ao naturalismo de muitos bucólicos; “a poesia pastoral não terá grande encanto se for tão grosseira quanto o natural ou limitar-se minuciosamente às coisas rurais. Falar de cabras e carneiros e dos cuidados que requerem nada tem de agradável em si; o que agrada é a ideia de tranquilidade, ligada à vida dos que cuidam das cabras e dos carneiros”. (Candido 2000, 59).

³¹ Tratava-se de uma solução depurada e diáfana, moderna e internacional. A platibanda escondia os telhados e afirmava uma volumetria monolítica marcada pela horizontalidade dos vãos, das varandas e das galerias de acesso aos fogos. O sistema construtivo usou as tradicionais paredes em perpiano de granito combinando-as com alvenarias de bloco, lajes de betão armado e fundações com estacas “Franki”. A combinação destes dispositivos formais, espaciais e técnicos serviu de “ensaio de formas de ruptura de cadastro corrente de pequena parcela e na rutura da dependência edifício-rua através do prolongamento do espaço público ao interior do quarteirão”. Esta permeabilidade resultou de um efeito de monumentalização da “ilha” através de uma rígida axialidade que colocava em relação direta o edifício-ferradura, aconchegado no interior, e o edifício-pórtico, que permitia o encerramento e continuidade urbana da rua. (Rocha, Gonçalves e Silva 2019, 3).

Em suma, estava-se perante casas destinadas a famílias de grupos sociais específicos, na verdade os grupos sociais que constituíam a base de apoio do regime: famílias de operários e empregados integrados no sistema corporativo, famílias de funcionários do Estado, famílias consideradas moral e politicamente “idóneas”. Talvez mais importante do que isto, estava-se perante casas para quem as pudesse pagar. Com efeito, apesar de o regime proclamar o desejo genérico de “solucionar o problema do alojamento das classes trabalhadoras”, a verdade é que apenas famílias com um volume razoável de rendimentos mensais e uma relação estável com o emprego eram contempladas pela Secção das Casas Económicas com uma moradia. Os segmentos da população menos providos de recursos e/ou com inserção profissional mais precária, que eram, correlativamente, os mais mal alojados, ficavam inevitavelmente afastados do acesso aos novos fogos. (Pereira et al. em Agarez 2018, 96).



Figura 8 e Figura 9: Obras do Bloco Duque de Saldanha, Porto, 1937; Área interna à quadra entre prédios do empreendimento, 1937.

Fonte: Cadernos de Habitação n.º 002 (Rocha, Gonçalves e Silva 2019, 1-2).

O Programa de Casas Económicas, além de promover habitação àquelas famílias que se enquadravam no dispositivo legal que o instituía³², realizou a urbanização das principais cidades portuguesas: “o primeiro grande movimento conduzido pelo Estado de expansão destas urbes para lá das respetivas freguesias centrais” (Pereira et al. em Agarez 2018, 102).

Sob o pretexto da fuga à “excessiva densidade” e “promiscuidade” do centro urbano, o Programa escolherá para os seus bairros áreas de cariz eminentemente rural localizadas na periferia citadina, porém próximas de eixos viários importantes e, por isso, servidas de transportes públicos. (Pereira et al. em Agarez 2018, 102).

Para a produção (construção) das novas unidades habitacionais foram realizadas, em grande escala, expropriações, executadas por parte das câmaras dos municípios, que “tornarão disponíveis centenas de hectares de terrenos até então não urbanizados” (Pereira et al. em Agarez 2018, 103).

A maior parte destes terrenos será utilizada na construção dos bairros de casas económicas, mas algumas parcelas ficarão na posse das câmaras municipais ou serão disponibilizadas, depois de devidamente infraestruturadas, à iniciativa privada, a preços abaixo dos valores de mercado. (Pereira et al. em Agarez 2018, 103).

Como observado na contemporaneidade, há bastante tempo os agentes (setores) privados da economia, a chamada “iniciativa privada”, muito se beneficiaram das produções do Estado.

³² Ver artigos 2.º, 28.º, 29.º, 33.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 23052, de 23 de setembro de 1933 (Social 1933).

As figuras 10, 12 e 14, a seguir, mostram bairros de casas económicas (e desmontáveis) realizadas ao abrigo do Programa vigente em todo o período do Estado Novo, e as figuras 11, 13 e 15, seus respectivos territórios de implantação das moradias.



Figura 10 e Figura 11: Vista aérea do Bairro de Casas Económicas do Amial e do Bairro de Moradias Populares do Regado, Porto, 1966; Sítio de implantação atualmente (Fig. 10).

Fontes: Figura 10: Agarez 2018, 101; Figura 11: Google Earth (26/08/2021).



Figura 12 e Figura 13: Casas Económicas das Condominhas, Porto, 1938; Sítio de implantação atualmente (Fig. 12).

Fontes: Figura 12: Agarez 2018, 106; Figura 13: Google Earth (27/08/2021).



Figura 14 e Figura 15: Bairro de Casas Desmontáveis da Quinta da Calçada em obras, Lisboa, 1939; Sítio de implantação atualmente (Fig. 14).

Fontes: Figura 14: Agarez 2018, 108; Figura 15: Google Earth (27/08/2021).

O Programa de Casas Económicas é resumido pelo quarteto de autores nas suas três fases de ocorrência:

(...), a primeira fase (1933-1938) será marcada por uma conjugação entre modernidade projetual, com preocupações que se traduzem na procura da habitação mínima, e conservadorismo social, com a procura de um entendimento da casa limitado à esfera familiar. Por sua vez, a segunda fase (1938-1956) define-se pela expansão das “casas económicas”, traduzida, desde logo, na introdução de uma “classe B” para famílias com mais recursos, ainda que separadas zonalmente das habitações de “classe A”, e pelo lançamento e posterior substituição das “casas desmontáveis”. Uma terceira fase (compreendida entre 1956 e 1974) permite a criação de uma nova classe para agregados de menores rendimentos e abre o Programa à construção de habitação coletiva. (Pereira et al. em Agarez 2018, 116).

Os autores concordam que, mesmo sendo o Programa de Casas Económicas um dos eixos estruturantes da ideologia do ditadura do Estado Novo (1933-1974), aquela política de habitação representou “um significativo acréscimo da capacidade de ação estatal em matéria de urbanização e de promoção de habitação pública com fins sociais”, mesmo quando é sabido que o Programa não conseguiu “responder de modo consequente ao quadro de escassez que caracterizava o País em matéria de habitação” (Pereira et al. em Agarez 2018, 114).

Durante o período inaugurado por António de Oliveira Salazar (1889-1970)³³, houve produção habitacional nas zonas rurais do país. O contributo de Freire e Borges³⁴ em Agarez (2018) dá o contexto às bases dos programas desenvolvidos nas regiões mais carentes de Portugal no cenário rural.

Depois da II Guerra Mundial, as preocupações com o combate à pobreza cruzam-se com as decorrentes da aceleração do êxodo rural, que estava a esvaziar as aldeias e a reduzir as atividades económicas nos territórios rurais. Para um regime que continuava assente numa ideologia de caráter ruralista, a impossibilidade de reter a industrialização e urbanização evidenciou ainda mais essa tensão entre as visões harmoniosas e as realidades da vida nos campos. Tanto o Estado, como a Igreja Católica desejaram retardar, ou mesmo impedir, a desarticulação das redes familiares e comunitárias decorrente do êxodo rural, que, entre outros fatores, associavam à laicização e à delinquência que estariam a alastrar nas sociedades ocidentais. As medidas que visaram a habitação rural, direta e indiretamente apoiadas pelo Estado, estão imbuídas destas preocupações sociais e ideológicas, que cruzam aspetos de conservadorismo e de modernidade. (Freire e Borges em Agarez 2018, 125).

³³ Nascimento e morte do ditador português.

³⁴ “O problema da habitação rural: Debates e políticas públicas durante o Estado Novo” (Agarez 2018, 119-59).

Os mesmos autores reforçam o contexto exposto com palavras da Junta de Colonização Interna³⁵ – JCI em um documento do ano de 1963, a defender que “[u]ma política de alojamento integrada num programa com sentido económico e social deverá ter como principal objectivo assegurar ao homem rural um nível de vida satisfatório que o defenda da miragem sedutora dos grandes centros urbanos”³⁶.

Foram alguns dos programas da matéria implementados nos territórios rurais, com a intervenção direta do Estado: o Programa de Bem-Estar Rural (Aldeias Melhoradas) e o Programa de Casas para Famílias Pobres. Com intervenção indireta do Estado: o Movimento do Património dos Pobres (Bairros do Património dos Pobres), Movimento Nacional de Auto-Construção (MONAC), e os Bairros da Fundação Salazar.

Em conclusão à política pública de habitação desenvolvida no Estado Novo, o quarteto de autores consegue resumir como ocorreu a substituição dos dispositivos legais vigentes no regime derrubado pela Revolução dos Cravos no seguinte excerto:

Se o início do Programa de Casas Económicas pode ser assinalado, (...), com a publicação do Decreto-Lei n.º 23052, o seu desaparecimento é um fenómeno gradual, que vai sendo concretizado por vários documentos jurídicos publicados nos anos que se seguiram a 1974. O primeiro a indicar será o Decreto-Lei n.º 566/75, de 3 de outubro, que procede não só à alteração das disposições respeitantes ao pagamento de prestações de amortização das “casas económicas” como impõe a extinção de algumas figuras afetas ao Programa, tais como o “fiscal de bairro”, o “casal de família”³⁷ ou a “comissão de fiscalização do bairro e casas económicas”³⁸. Um ano depois, em 9 de junho, surge o Decreto-Lei n.º 461/76, que se propõe retificar todos os casos anteriores de não concessão de casas económicas por “motivos políticos”. Encerrava-se, assim, o ciclo de execução da política de habitação mais emblemática do regime entretanto deposto. (Pereira et al. em Agarez 2018, 94).

25 de Abril. É chegada a Revolução que derrubaria a repressão e implantaria o regime democrático no país. A figura a seguir revela a posição da Universidade do Porto para com aquele período avesso às práticas democráticas e às liberdades do povo, homenagem fixada na Reitoria da Universidade do Porto.

³⁵ Este organismo público, inserido no Ministério da Agricultura/Ministério da Economia, assume durante cerca de 30 anos (1936-1975) funções de intervenção social e económica em áreas rurais. Fazendo jus à designação que ostenta, as principais vertentes de atuação foram as relacionadas com os movimentos populacionais nos territórios rurais e as condições de alojamento, permanente ou temporário, de trabalhadores e respetivas famílias. (Freire e Borges em Agarez 2018, 124).

³⁶ JCI, Junta de Colonização Interna. 1963. Vilaverdinho: Uma aldeia melhorada. Lisboa: Junta de Colonização Interna. [Documento apreciado por Freire e Borges em Agarez (2018)].

³⁷ A constituição do casal de família, instituição jurídica criada pelo Decreto-Lei n.º 18551, de 3 de julho de 1930, tornava a moradia inalienável, impenhorável e insuscetível de ser objeto de qualquer garantia, configurando-se assim como meio de vinculação duradoura a uma dada localização no território da família que acedia à respetiva propriedade e, portanto, como instrumento de cristalização das diferenças sociais que o Programa de Casas Económicas decididamente pretendia territorializar. (Pereira et al. em Agarez 2018, 97).

³⁸ Este organismo foi constituído pelo Decreto-Lei n.º 33278, de 24 de novembro de 1943, com o objetivo de acompanhar os processos de obras em cada bairro, mas também de vigiar e manter a ordem estética, moral, social e económica do bairro. (Pereira et al. em Agarez 2018, 94).



Figura 16: Homenagem aos estudantes vítimas da repressão da Ditadura prestada pela Universidade do Porto.

Fonte: Acervo fotográfico do autor (2019).

É descrito no capítulo³⁹ desenvolvido por Bandeirinha et al. em Agarez (2018) que a carência habitacional no período revolucionário, como herança da desassistência do antigo regime, era da ordem de 600.000 unidades (fogos): “a crise habitacional do País era já impossível de escamotear.”

A política de habitação durante o período revolucionário e os subsequentes anos, anteriores ao processo de reliberalização inerente aos acordos com o FMI⁴⁰, é renovada acima de tudo através de dois programas experimentais: o SAAL⁴¹, cuja prática se baseava na inovação de processos de projeto, e na articulação com a deliberação propriamente política a partir do conceito de “participação”; e o programa de habitação coordenado pela CAR⁴², que se concentra na inovação de técnicas construtivas e na experimentação de novas relações, através da prefabricação, entre o Estado central, a indústria de construção e as autarquias. (Bandeirinha et al. em Agarez 2018, 261).

Entre os anos da ditadura de Caetano⁴³ (1968-1974), do período revolucionário (1974-1975), dos governos constitucionais de Soares⁴⁴ (1976-1978) e dos acordos com o FMI⁴⁵ (1978-1982), um importante instrumento foi operacionalizado à política da matéria: o Fundo de Fomento da Habitação, FFH (1969-1982). O FFH foi criado pelo Decreto-Lei n.º 49033, de 19 de maio, no qual foi observado, em seu preâmbulo, “as dificuldades que as câmaras municipais têm de adquirir terrenos e bem assim de executar os correspondentes trabalhos de urbanização, dificuldades que haviam impedido de completar em Lisboa e Porto o programa de construção de casas económicas” (Ministro 1969, 582).

(...), a criação do FFH em 1969 enquadra-se na defesa de Caetano de um novo “Estado Social” que concretizaria os princípios constitucionais sobre a habitação, nunca cumpridos pelo Estado Português. Respondia também aos argumentos sobre o “problema” da habitação que os especialistas portugueses avançavam com sucesso limitado há décadas, em relação a um debate internacional condicionado pelas doutrinas anticomunistas sobre a habitação

³⁹ “O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1989: Ordenamento, alternativas e mercado” (Agarez 2018, 235-79).

⁴⁰ Sigla para Fundo Monetário Internacional.

⁴¹ Sigla para Serviço de Apoio Ambulatório Local.

⁴² Sigla para Comissão para o Alojamento de Refugiados.

⁴³ Marcello José das Neves Alves Caetano: último presidente do Conselho de Ministros do Estado Novo.

⁴⁴ Mário Alberto Nobre Lopes Soares: 105.º Primeiro-Ministro no período mencionado.

⁴⁵ (...), a sua história [da implementação das ações pelo Fundo de Fomento da Habitação] é necessariamente a história da “normalização” ocidental de Portugal no pós-revolução, sendo especialmente vinculados os dois pacotes de austeridade impostos pelo FMI na vida do organismo: 1977 e 1983. (Bandeirinha et al. em Agarez 2018, 246).

difundidas pelos EUA através da United Nations Economic Commission for Europe (UNECE; em português CEE-ONU). (Bandeirinha et al. em Agarez 2018, 236).

O Fundo não tinha apenas a prioridade de produzir habitação, mas também urbanização de qualidade – no “reconhecimento que uma cidadania plena passava também por uma suportada ligação aos supostos benefícios da cidade: bons acessos, escolas, comércio, espaços de encontro e de lazer” – e de ser responsável por “uma reforma administrativa que envolveu a centralização das atividades do Estado na promoção da habitação” (Bandeirinha et al. em Agarez 2018). Os mesmos autores concluem que as atividades do FFH, em 13 anos, foram realizadas num período curto:

de regulares transformações na orientação ideológica dominante do Estado, e em particular de mudanças na forma como os sucessivos governos foram concebendo a relação entre o Estado e a produção de habitação. É particularmente relevante compreender que a mesma entidade no seio do aparelho estatal, o FFH, inicialmente centraliza e intensifica a ação estatal, que anteriormente estava dispersa por diversos organismos, o que mais tarde vai permitir que a municipalização e a privatização da política da habitação sejam muito mais eficientes. (Bandeirinha et al. em Agarez 2018, 276).

O contributo de Vilaça e Ferreira⁴⁶ à Obra de 2018 apresenta outros três instrumentos posteriores ao FFH: o Fundo de Apoio ao Investimento Habitacional, FAIH (1982-1984); o Instituto Nacional de Habitação, INH (1984-); e o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, IGAPHE (1987-2007).

Sendo o Ministério das Finanças tutor do FAIH, Vilaça e Ferreira comentam ter o Fundo, no âmbito de sua gestão, “uma abordagem meramente financeira das questões habitacionais com um forte pendor para a iniciativa privada ou, pelo menos, o afastamento do Estado central da promoção direta de habitação.”

(...), os municípios não só passariam a ser os promotores de habitação social para os mais carenciados como o fariam através de recursos próprios ou empréstimos que, por sua vez, teriam um retorno para reinvestimento. Ou seja, toda a habitação construída neste contexto teria de utilizar critérios de rentabilidade que permitissem o reinvestimento dos capitais despendidos. Não é crível que estas medidas pudessem ser destinadas aos setores da população mais desfavorecidos. (Vilaça e Ferreira em Agarez 2018, 342-43).

Com exceção dos municípios de Lisboa e do Porto (e outros poucos), as câmaras municipais não viram vantagem nesta transferência de competências por não serem aqueles concelhos detentores de meio financeiros, materiais e humanos para realizarem a provisão de habitação social. Como consequência da falta de estruturas das câmaras por quase todo o país ao desenvolvimento das ações da matéria:

Iniciou-se, pois, (...), uma disputa e um confronto entre a administração central e as autarquias locais a propósito das competências para intervir na resolução dos problemas e carências habitacionais que resultou num contínuo arremesso de argumentos que tendiam a empurrar responsabilidades para a outra parte. O insucesso desta iniciativa do governo foi notória e o FAIH não conseguiu em dois anos financiar qualquer empreendimento, (...). (Vilaça e Ferreira em Agarez 2018, 343).

⁴⁶ “Os anos de crescimento (1969-2002)” (Agarez 2018, 317-63).

O INH, criado na mesma norma⁴⁷ que extinguiu o FAIH (artigo 22.º), “foi modelado como uma entidade parabancária” (Vilaça e Ferreira em Agarez 2018, 345). O Instituto foi instrumentalizado de formas distintas: num primeiro momento, através da cedência dos estoques de terras municipais (bolsas dos municípios) – também dos terrenos utilizados nos Planos Integrados⁴⁸ (como PIG, PIAS, PIZ, PIA e PIS)⁴⁹ – para que as cooperativas de habitação e o setor privado pudessem produzir moradias para a venda, sendo apoiados por meio de empréstimos e incentivos fiscais.

Destes, podem relevar-se as reduções do IVA, as isenções de contribuição predial ou sisa (atuais IMI e IMT), as bonificações de juros nos empréstimos. Em contrapartida, as áreas, os custos e os preços de venda estavam condicionados pelos parâmetros da habitação de custos controlados (...). (Vilaça e Ferreira em Agarez 2018, 345).

Num segundo momento, quando os concelhos da AML e da AMP⁵⁰ reuniram esforços para resolver o problema das barracas e alojamentos precários – também denunciados na norma⁵¹ que cria o Programa Especial de Realojamento (PER) naquelas áreas – “que se arrastava há décadas sem que se definisse claramente quem detinha competências no setor da habitação” (Vilaça e Ferreira em Agarez 2018, 345).

Sobre os números da produção habitacional realizada desde a abertura do INH, a dupla de autores pontua:

Entre 1984 e 2007, o INH terá financiado, aproximadamente, 130 000 fogos de habitação social, dos quais cerca de 60 000 para arrendamento e 70 000 para venda. A média anual foi de cerca de 7200 fogos. Nos primeiros 10 anos, as cooperativas de habitação foram o promotor que mais construiu, com um total de mais de 40 000 casas edificadas. A partir de 1995, os municípios assumiram-se como os promotores de referência e através dos financiamentos para os programas de realojamento e outros construíram mais de 68 000 habitações para famílias a residir em alojamentos precários. (Vilaça e Ferreira em Agarez 2018, 347).

Um último instrumento que vale ser citado é o IGAPHE, criado em 1987⁵². Os mesmos autores assim resumem os objetivos da nova entidade estatal:

(...), as principais funções deste novo instituto, para o qual, em 1987, foi transferido um património avultado de habitações, terrenos e outros bens do FFH, eram gerir o património público imobiliário, alienar parte desse património e com essa receita diminuir as dívidas contraídas pelo FFH. (Vilaça e Ferreira em Agarez 2018, 353).

Deveria então, o IGAPHE, alienar os mais de 44.000 fogos sob sua gerência aos seus respetivos inquilinos ou realizar a transferência dos bairros aos municípios que os sediavam. Esta última função não foi exitosa em todo o país, pois “algumas dezenas de municípios” não aceitaram receber o ônus atrelado a um património edificado fisicamente degradado “que só o investimento de muitos milhares

⁴⁷ Ver Decreto-Lei n.º 177/84, de 25 de maio (Social 1984).

⁴⁸ A designação de Plano Integrado correspondia a um conjunto de empreendimentos habitacionais de grande dimensão, conduzidos por um grupo de trabalho específico que, com o apoio dos vários setores do FFH, expropriava os terrenos, executava os projetos, organizava as empreitadas, promovia o lançamento de concursos públicos, adjudicava as obras (de infraestruturas, de edifícios, de espaços exteriores — construção civil e jardinagem), fiscalizava a construção, procedia à atribuição dos fogos e coordenava as várias intervenções para os equipamentos programados que desempenhavam funções diversas (culturais, comerciais e desportivas). (Vilaça e Ferreira em Agarez 2018, 324-25).

⁴⁹ Siglas para: Plano Integrado de Guimarães, PIG; Plano Integrado de Aveiro-Santiago, PIAS; Plano Integrado do Zambujal, PIZ; Plano Integrado de Almada, PIA; e Plano Integrado de Setúbal, PIS.

⁵⁰ Siglas para Área Metropolitana de Lisboa e Área Metropolitana do Porto, respetivamente.

⁵¹ É nas áreas de Lisboa e Porto que se concentra o maior número de situações de degradação habitacional, pelo que devem estas ser eleitas como áreas prioritárias de intervenção em matéria habitacional. (Comunicações 1993, 2381).

⁵² Ver preâmbulo do Decreto-Lei n.º 88/87, de 26 de fevereiro (Comunicações 1987, 844).

de euros em reabilitação lhes restituiria as feições iniciais”, de forma que “os sucessivos governos oscilaram em entregar os bairros ou vendê-los às autarquias, prometendo a sua reabilitação, o que na realidade nunca se concretizou em larga escala” (Vilaça e Ferreira em Agarez 2018, 354).

Efetivamente, o Estado central manteve mais de 15 000 fogos na sua propriedade, os quais continuaram a padecer de problemas similares aos que foram diagnosticados aquando da criação do IGAPHE, apesar de algumas intervenções casuísticas no edificado terem procurado disfarçar a deficiente gestão do património que lhe foi atribuído. (Vilaça e Ferreira em Agarez 2018, 354).

Com os seus trabalhos encerrados no ano de 2007, o IGAPHE transferiu o seu património para o INH, que à época chamar-se-ia Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.⁵³ – IHRU, I. P.

No novo milénio foram encerrados os regimes de crédito à habitação bonificado e jovem bonificado: 26 anos de empréstimos com baixas taxas de juro praticadas pelo setor bancário como política destinada às famílias menos abastadas no acesso ao mercado de habitação. Para Vilaça e Ferreira “o ano de 2002 foi um marco na história da habitação em Portugal”.

O encerramento do tempo das “vacas gordas” corresponde a um período de, aproximadamente, 33 anos, em que a política de habitação desenvolveu estratégias que se pretenderam adequadas aos contextos políticos, económicos e sociais vividos não só em Portugal mas no espaço europeu, onde paulatinamente nos fomos inserindo. Nos últimos 29 anos deste período, ou seja, de 1974 a 2002, construíram-se em Portugal mais de 1 640 000 fogos (INE), dos quais pode-se estimar que, aproximadamente, 207 000 (...) tiveram financiamento público, por intermédio de participações e/ou empréstimos com taxas de juro bonificadas (...). (Vilaça e Ferreira em Agarez 2018, 355).

Na mesma Obra, Xerez, Rodrigues e Cardoso reforçam o que Vilaça e Ferreira observaram acima:

O ano de 2002 ficou marcado pela entrada em circulação das notas e moedas de euro em Portugal. Com a integração de Portugal na União Económica e Monetária (UEM), a inflação passou a ser um problema do passado, mas o País continuava obrigado a controlar as contas públicas, devendo para isso cumprir as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O ano de 2002 marcou também o início de um período de menor intervenção pública no setor da habitação e o fim do crédito jovem bonificado. (Xerez, Rodrigues e Cardoso em Agarez 2018, 468).

Por fim, a este subcapítulo destinado a uma breve narrativa do histórico da matéria de habitação social em Portugal, o texto⁵⁴ do trio de autores citado é utilizado para sintetizar a trajetória da política habitacional entre os anos de 2002 a 2017. A figura a seguir resume os eventos (estratégias, planos e programas) da matéria ocorridas naquele período.

⁵³ Formalmente instituído pelo Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro. Ver MAOTDR 2006.

⁵⁴ “A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas” (Agarez 2018, 465-511).

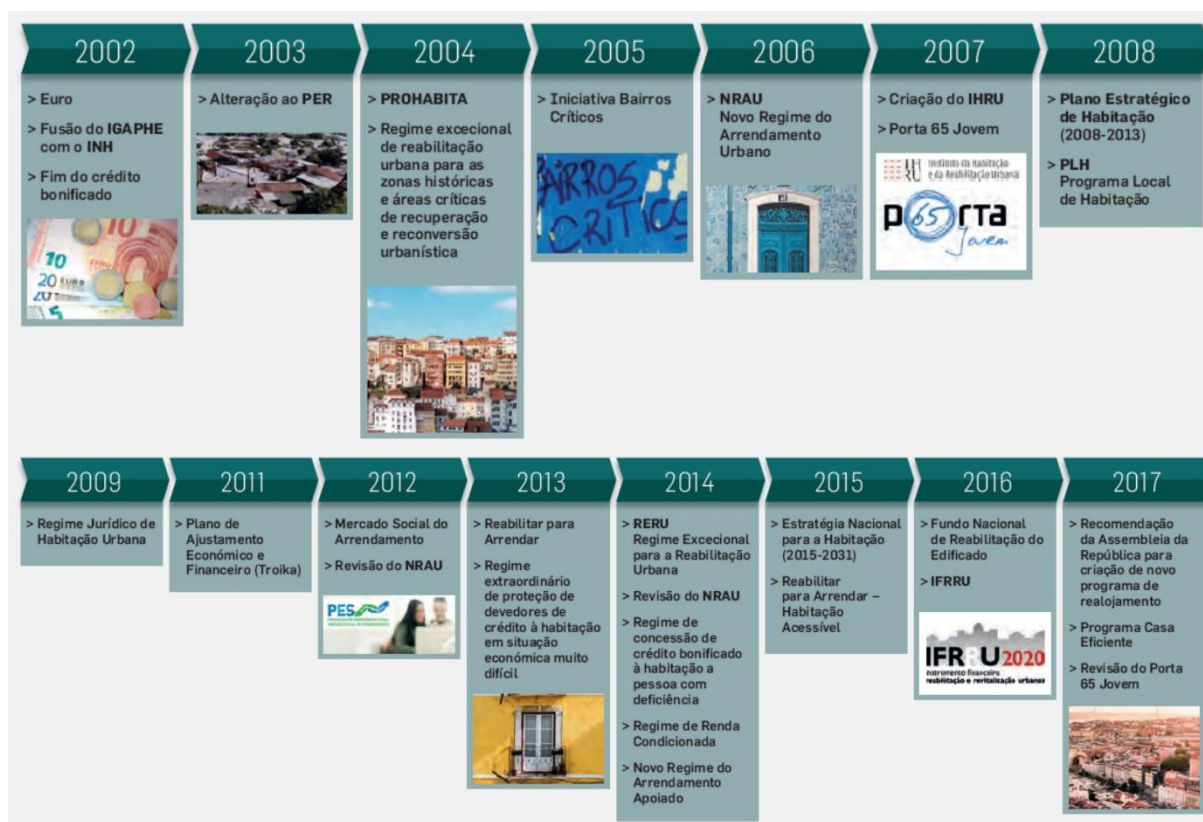


Figura 17: Linha temporal da política de habitação social em Portugal entre 2002 e 2017.

Fonte: Agarez 2018, 474-75; editado pelo autor (2021).

(...), a partir de 2002, verificou-se uma reorientação estratégica na política de habitação em Portugal, sendo que o incentivo à aquisição de habitação própria deu lugar à promoção da reabilitação e arrendamento. Passou-se igualmente a recomendar uma maior participação dos municípios na política de habitação, (...). Passou também a ser prioridade a modernização da legislação do arrendamento, a criação de um regime de renda comparticipada e ainda o combate aos fogos devolutos. Foi também apresentada uma sugestão para a criação de programas de financiamento de apoio à reabilitação de habitações, especialmente nos centros históricos, com vista a inverter o despovoamento destas zonas. Além disso, pretendia-se também a requalificação e inclusão de infraestruturas nos bairros sociais. (Xerez, Rodrigues e Cardoso em Agarez 2018, 474).

Sobre a tendência crescente da participação dos municípios na matéria habitacional, instrumentos como o Plano Estratégico de Habitação⁵⁵ (2008-2013) e o Programa Local de Habitação (implementado por Lisboa⁵⁶) reforçam a necessidade de integração entre a administração central (nacional) e local (municipal) no planeamento das políticas da matéria, não cabendo aos concelhos a execução das ações aprovadas somente. Na atualidade, o papel dos municípios nas tomadas de decisão dentro da agenda habitacional do país, não só em Portugal, é tratado com a devida importância na compreensão de que estruturas de proximidade, acompanhamento, monitorização e avaliação – das estratégias, diretrizes e ações, bem como os seus indicadores e metas – são aplicadas com melhor desempenho numa escala local (a das cidades).

⁵⁵ Ver Guerra et al. 2008.

⁵⁶ Ver Roseta et al. 2009.

Em conclusão, Xerez, Rodrigues e Cardoso comentam os resultados das políticas públicas da matéria postas em prática após 2002:

A análise da intervenção dos diferentes governos e instituições na área da habitação, depois de 2002, sugere a liberalização e mercantilização da habitação. A intervenção de muitas instituições privadas no âmbito da habitação sem a coordenação devida, como as diferenças das políticas locais, pode acentuar assimetrias regionais, aumentar as diferenças no acesso à habitação e agravar os riscos de exclusão. Aumentou a importância atribuída ao mercado na resposta às necessidades de habitação. O acesso à habitação tornou-se mais difícil para alguns grupos, como por exemplo os jovens entre os 18 e os 35 anos, os que têm rendimentos mais baixos (em particular do primeiro quintil), os inquilinos, quem procura uma casa no mercado livre de arrendamento e ainda os agregados que em virtude dos baixos rendimentos enfrentam um grave problema de sobrecarga de despesas com habitação. (Xerez, Rodrigues e Cardoso em Agarez 2018, 504).

2.1.1. O DÉFICIT HABITACIONAL DO PORTO

Este subcapítulo é encerrado com a apresentação do déficite habitacional do município portuense. A quantificação considerada da carência de unidades para moradia (fogos) foi retirada da “Estratégia Local de Habitação com vista à apresentação de candidatura(s) ao 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação”, por demonstrar os números mais recentes sobre o tema oriundos de um “diagnóstico global das carências habitacionais” – das partes principais do documento mencionado⁵⁷ (referenciado pela sigla ELH). O excerto transcrito abaixo é encontrado no capítulo das considerações finais da ELH do Porto e sintetiza os números do déficite revelados no capítulo do diagnóstico global do mesmo documento.

Esse diagnóstico conduz à identificação de cerca de **3.000 agregados** que vivem em condições de maior carência, o que conduz a uma estimativa, com base nos elementos existentes sobre a dimensão média das famílias, de aproximadamente **7.000 habitantes**. Embora a caracterização destes agregados deva ser aprofundada e constantemente atualizada, assume-se a caracterização constante dos estudos já realizados, (...). (Conceição et al. 2019, 107).

A ELH do Porto foi concebida pelo Instituto da Construção – IC, Câmara Municipal do Porto – CMP, Domus Social, E.M. e Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana do Porto, E.M., S.A.

2.2. BRASIL

Ao basear-se no trabalho da Dra. Ana Cristina da Silva Araujo, este subcapítulo apresentará uma síntese da implantação das políticas de habitação no Brasil e será concluído com os déficits de habitação dos municípios de São Paulo – capital do estado de São Paulo, situado no sudeste brasileiro – e de Fortaleza – capital do estado do Ceará, situado no nordeste brasileiro.

Excludente, desarticulada, periférica, sem qualidade e em número insuficiente para alcançar a demanda. Assim sempre foi qualificada a política habitacional ao longo das décadas no Brasil, excetuando pontuais referências como aquelas praticadas nas décadas de 1940 e 1950 pela Fundação da Casa Popular (FCP), Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e pelo Departamento de Habitação Popular (DPH), sob influência alemã ou de Le Corbusier adotada pelos representantes da arquitetura moderna no cenário nacional, (...). (Araujo 2013, 27).

Araujo introduz o primeiro capítulo de sua tese de doutoramento com estas palavras. Críticas, porém reais, os empreendimentos de habitação voltados para o público menos abastado foram sempre – na

⁵⁷ Ver Conceição et al. 2019.

maior parte da história brasileira, e quando foram postas em prática as políticas para este setor: deficitárias para o número total de famílias desabrigadas; localizados a uma grande distância dos centros urbanos e das zonas com maiores postos de trabalho; quanto a forma, desprovidos de apelo estético-arquitetônico na disposição das áreas livres no entorno das edificações ou na unidade residencial, em seu interior e exterior. Araujo (2013) comenta que trazer identidade aos empreendimentos de habitação para contrapor o padrão construído em larga escala nas últimas décadas foi uma solução na tentativa de se afastar do mesmo padrão que norteou grande parte da produção habitacional: monótona, repetitiva e sem identidade.



Figura 18 e Figura 19. Loteamento Vila Serrana II em Vitória da Conquista-BA; Conjunto habitacional Nova Sepetiba na zona oeste do Rio de Janeiro-RJ.

Fontes: Figura 18: Salles (1998); Figura 19: Meirelles (2002).

A cinematografia brasileira recente ajuda a ilustrar o que Araujo descreveu por “monótona, repetitiva e sem identidade” quando em um loteamento destinado para HIS a maior parte (ou todas) das unidades residenciais propostas apresentavam a mesma tipologia arquitetônica, igual distribuição pelo terreno, e idêntica aparência estética nas fachadas: características que podem ser observadas nas figuras 18 e 19, *frames* de “Central do Brasil” (1998) e “Cidade de Deus” (2002), respectivamente.



Figura 20. Blocos residenciais em Val Melaina, zona rural de Roma.

Fonte: Sica (1948).

Araujo também observa o que a figura anterior elucida através do neorrealismo italiano, em “*Ladri di biciclette*” (1948):

Em uma outra chave de avaliação arquitetônica, mas fundamental para ao incremento de questões como identidade do lugar, pertencimento, etc, nunca é demais lembrar que na Europa pós segunda guerra a massiva produção moderna que se sucedeu, também foi criticada pela sua monotonia, pela baixa sociabilidade dos espaços produzidos e falta de identidade para com o lugar. (Araujo 2013, 32).

Sobre as condições de habitabilidade no interior da unidade residencial dos empreendimentos produzidos em larga escala, a autora comenta:

Tanto no Brasil quanto no exemplo de Medellín [na Colômbia], a opção pela ausência de acabamento na unidade habitacional, em tese, tem o objetivo de baratear o preço do imóvel, recaindo sobre o morador o ônus de “terminar” a unidade habitacional. Há, dentre os moradores, quem prefira definir o padrão do acabamento, podendo significar melhor qualidade e, sobretudo a identificação do imóvel com a estética relacionada ao morador. No entanto, quando se trata de população de baixa renda, estas reduções significam receber uma moradia incompleta, que muitas vezes permanece assim por muitos anos. (Araujo 2013, 33)

A padronização seria dessa forma o recurso que atende as questões relacionadas aos custos e a rapidez da produção dos empreendimentos de habitação de interesse social (EHIS) em massa ao mesmo tempo em que reforça a falta de identidade e de qualidade desses projetos. Esta padronização – muito empregada também nos conjuntos residenciais produzidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), uma das “marcas” do lulopetismo⁵⁸ – vai de encontro a um dos critérios da classificação de “Habitação Condigna” estabelecidos pela Organização das Nações Unidas – ONU. O sétimo critério, que trata do respeito do ambiente cultural define:

A arquitetura, os materiais de construção utilizados e as políticas subjacentes devem permitir a expressão da identidade e diversidade culturais. Nas actividades de construção ou de modernização da habitação, é necessário garantir que as dimensões culturais da habitação não são sacrificadas. (ONU 2002, 26).

Sendo a reunião das características – excludente, desarticulada, periférica, ordinária e deficitária – o que forma este “padrão” para os EHIS (e também dos empreendimentos de habitação de mercado popular, EHMP), há mais critérios do direito humano a uma habitação condigna fixados pela ONU que não são atendidos por aquela padronização.

A mesma autora busca em sua tese citar exemplos de projetos que não seguiram o padrão replicado por décadas no território brasileiro. São alguns deles o Condomínio Princesa Isabel, em Porto Alegre-RS, CECAP (Caixa Estadual de Casas para o Povo) Zezinho Magalhães, em Guarulhos-SP, e o Conjunto Residencial Pedregulho, no Rio de Janeiro-RJ, ilustrados nas figuras a seguir.

⁵⁸ Termo a referir-se às gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente do Poder Executivo na esfera federal, centrada na figura de Luiz Inácio Lula da Silva, em seu primeiro e segundo mandato (2003-2006; 2007-2010). Também o termo abrange os dois mandatos posteriores de Dilma Vana Rousseff (2011-2014; 2015-2016), este último a ser interrompido por meio de um golpe de Estado jurídico-parlamentar chancelado pelo Senado Federal em 31 de agosto de 2016, acontecimento conhecido por “O Golpe de 2016”, justificado pelo instrumento do Impeachment previsto na Constituição Brasileira.



Figura 21 e Figura 22. Condomínio Princesa Isabel (2004-2006); CECAP Zezinho Magalhães (a partir de 1968).

Fontes: Figura 21: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/05/condominio-princesa-isabel-e-fortaleza-para-o-traffic-em-porto-alegre-4757238.html> (09/07/2020);

Figura 22: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/17.200/6438> (09/07/2020).



Figura 23. Conjunto Residencial Pedregulho (1947-1958).

Fonte: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/15.180/5558> (09/07/2020).

2.2.1. A SITUAÇÃO HABITACIONAL ENTRE GOVERNOS: DE VARGAS A LULA

A construção de moradias no Brasil foi de responsabilidade da iniciativa privada durante todo o período que antecedeu à década de 1930. (...), uma vez que o processo de industrialização, a partir desta década e que iria se aprofundar nos anos de 1950, veio acompanhado da consolidação das periferias como local de moradia da população de baixa renda e do processo de favelização, caracterizando fenômenos crescentes e presentes nas cidades brasileiras, além de delimitar o marco do crescimento do déficit de moradias no Brasil. (Araujo 2013, 38).

Com a instalação do regime ditatorial em 1964, por meio do Golpe Militar que depôs o então presidente da República João Goulart (1961-1964), foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) para “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.” (Federal 1964). Antes disso, nas décadas de 1940 e 1950, a produção habitacional também ficou a frente dos IAPs: os Institutos de Aposentadoria e Pensões. A classificação era feita através das categorias

profissionais desempenhada pelos trabalhadores, a exemplo: Marítimos (IAPM); Comerciais (IAPC); Ferroviários e empregados em serviços públicos (IAPFESP). O Prof. Dr. Nabil Georges Bonduki, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP, explica em entrevista à série documental “Habitação Social – Projetos de um Brasil” (2019) como estes institutos operavam no investimento da produção de HIS à época:

O Governo Vargas, já em meados dos anos 30, vai apresentar o projeto da estatização da previdência, ou seja, criar um sistema público de previdência social que está no bojo do programa de proteção ao trabalhador – assim como vão ser criadas as leis trabalhistas, o salário mínimo, a jornada de trabalho controlada – também será criado um sistema previdenciário por categorias profissionais, que segue o modelo corporativo italiano (industrialistas, bancários, comerciantes, trabalhadores do Estado, dos transportes). Estes institutos também aplicavam recursos para a construção de conjuntos habitacionais, vistos na época como uma forma de investimento, de aplicação dos fundos previdenciários para poderem estar preservados da inflação, da depreciação monetária. Um sistema previdenciário que é criado “do zero” tem vida longa, porque arrecada muito e paga pouco benefício: então acumula um fundo muito grande. Na época do Vargas, este fundo é importante para aumentar a capacidade de investimento do Estado: isso faz parte do projeto desenvolvimentista do Governo. Os institutos criam um parque imobiliário público, que depois de 1964 vai ser abandonado, vai ser vendido para os moradores. É um breve período onde o Estado tem um patrimônio imobiliário para disponibilizar para os trabalhadores. (Bonduki em Manfrim 2019).



Figura 24 e Figura 25. Obras do bairro popular industrialista IAPI Lagoinha em Belo Horizonte-MG; Conjunto IAPI da Penha no Rio de Janeiro-RJ.

Fonte: Manfrim (2019).

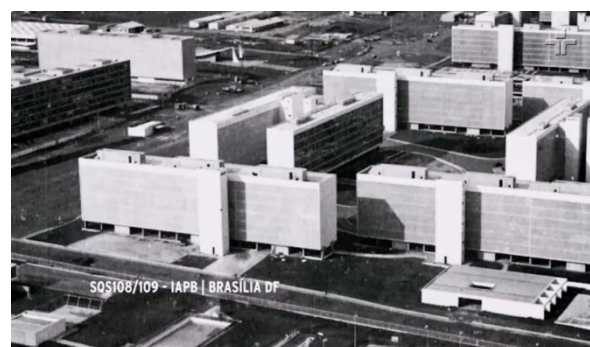


Figura 26 e Figura 27. Obras a frente do IAPB; Conjunto residencial concluído em Brasília-DF.

Fonte: Manfrim (2019).

O BNH – entre os anos de sua existência (1964-1986), que passa por toda a Ditadura Militar (1964-1985) – “viabilizou quase 4,5 milhões de novas unidades habitacionais” (Araujo 2013, 39). 26% de toda a produção habitacional entre o período citado obtiveram recursos do referido banco, o que “marcou um êxito que o Brasil tem a ostentar diante de países como França, Inglaterra e Estados Unidos” (Azevedo 1996, citado em Araujo 2013, 39).

Ainda assim a política do banco desassistiu a maior parte do público que à época (e até hoje) enquadrava-se no déficit habitacional: a população de baixa renda.

(...), quando o BNH passou a destinar sua produção à classe média, uma vez que esta representava maior capacidade de pagamento do financiamento e a classe baixa apresentava fragilidade na obtenção da renda, na comprovação da renda, devido à alta informalidade, sem esquecer que a crescente produção habitacional neste período não acompanhou a crescente demanda por novas moradias, causando o déficit que até hoje prevalece descompassado da oferta. (Araujo 2013, 39).

A autora revela que a extinção do BNH decorreu-se de grande inadimplência das prestações da casa própria ao público de baixa renda e, ainda que houvesse financiamento para a classe média, não foi um meio de sustentação do banco.

Em 1986, o BNH é extinto, transferindo-se suas atribuições para o Conselho Monetário Nacional (CMN), Banco Central (BACEN) e, mais especificamente, para a Caixa Econômica Federal (CEF). A incorporação a um banco de captação, e não de fomento, posiciona o foco da ação governamental nos aspectos financeiros da questão, insistindo num modelo centralizador e calcado em recursos onerosos, que se revelou, afinal, inapto para prover habitações populares, alvo original e principal do sistema. (Lorenzetti 2001, 19-20)

Durante o Governo Collor (1990-1992) a política habitacional e urbana, modificada tantas vezes entre setores dos governos anteriores⁵⁹, passa a ser operada a partir da Secretaria Nacional de Habitação – subordinada ao Ministério do Bem-Estar Social (MBES), antes chamado Ministério da Ação Social (MAS). No primeiro ano do Governo FHC⁶⁰ extingue-se o MBES e é criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), e, no segundo mandato de FHC, a secretaria é convertida em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR). Em meio à confusão a que foi submetido o tema da habitação, dentre as transferências de secretarias e ministérios, Araujo conclui:

A recorrente troca do comando revelava a desorganização política em que as questões habitacionais e também urbanas foram relegadas, tendo como consequência a ausência da fixação de uma política pública nacional articulada e coesa com os governos municipais e estaduais, revelando também a ausência de uma instituição que pudesse então dar conta da problemática, justificando o estado letárgico da provisão de habitação popular no período de 1985 a 1995. (Araujo 2013, 42).

Na matéria de habitação social e desenvolvimento urbano foram criados durante o Governo Collor o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB) e o Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR), com recursos advindos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), com

⁵⁹ Até sua extinção o BNH estava vinculado ao Ministério do Interior, que em 1985 é substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU); em 1986, extinto o BNH, o MDU passa por ajustes e, em 1987, é transformado no Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU), uma grande pasta com os temas mais abrangentes e nodais para o desenvolvimento do país, que não acontece. No ano seguinte o MHU transforma-se no Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MHBES), extinto em 1989 e devolvendo por breve tempo a política de habitação para o Ministério do Interior. (Araujo 2013, 42).

⁶⁰ Refere-se ao Governo de Fernando Henrique Cardoso em seus dois mandatos (1995-1998; 1999-2002).

recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Sobre a prática habitacional na gestão Collor, a autora ressalta:

(...) o que de fato marca o período são os atrasos de obras com os recursos do FGTS, e em muitos casos ocorre sua paralisação, conseqüentemente a degradação de muitos empreendimentos, deteriorados pelo abandono da parte já executada e dentre os construídos, muitos totalmente invadidos pela população que percebe a ociosidade das unidades parcialmente ou totalmente construídas. (Araujo 2013, 46-47).

É percebida a semelhança entre os episódios do período final do Governo Collor e da extinção do BNH quando a mesma autora pontua:

(...), o fundo garantidor do financiamento habitacional ficou sob ameaça ou no mínimo comprometido e a produção habitacional, na tentativa de reparar o possível rombo do FGTS, abandonou a faixa da baixa renda mais necessitada destes recursos e voltou-se para a média renda, uma tentativa de “salvar” ou criar um cenário de perspectiva de salvamento. (Araujo 2013, 47).

Estes episódios revelam quão excludente foi a destinação dos fundos que deveriam financiar os EHIS e como uma vez mais a população de baixa renda ficou de fora da oferta de HIS para salvaguardar recursos, agora do FGTS.

No Governo Itamar Franco⁶¹ foram criados os programas Habitar-Brasil, Morar-Município e Morar Melhor, com o foco naquela população desassistida, com os recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). “As características destes programas representam a articulação da produção de habitações com outras políticas de Estado, como saúde, educação, geração de renda, capacitação técnica, transporte, e saneamento” (Araujo 2013, 48).

(...), Itamar procurou redesenhar a área da habitação de forma a aumentar o controle social e a transparência dos programas vigentes. Notou-se de modo surpreendente uma maior seriedade com a política habitacional no período, estendendo-se também o empenho na conclusão das obras inacabadas e suspensas do governo anterior. (Azevedo 1996, citado em Araujo 2013, 48-49).

No Governo FHC foram reformulados programas existentes e criados outros no âmbito habitacional e urbano.

Dentre os programas reformulados, destacou-se o Programa Habitar-Brasil-BID (HBB), (...), direcionado às famílias com renda até 3 salários mínimos, voltado para a reurbanização de áreas habitacionais degradadas, de risco, insalubres ou impróprias para moradia, com o objetivo de possibilitar a melhoria das habitações existentes ou a construção de novas habitações e a instalação ou ampliação da infra-estrutura. (Araujo 2013, 50).

Araujo comenta que a gestão FHC adotou uma forma descentralizada para a política habitacional, ao atribuir diferentes níveis do poder público, da sociedade civil e da iniciativa privada.

(...), nas áreas de habitação e saneamento houve uma mudança de paradigma, uma vez que na era do regime militar o modelo baseava-se na centralização pelo Estado, enquanto que durante o governo FHC iniciou-se uma concepção de descentralizar e remanejar a distribuição dos recursos federais na provisão de moradias, o que certamente abriu caminho para o setor privado fazer uso do crédito fornecido para o mutuário final. Neste sentido, considerando que o setor opera sob a lógica do mercado e da garantia dos lucros, este fator dificulta o atendimento das faixas de menor renda do déficit. (Araujo 2013, 54-55).

⁶¹ Itamar Augusto Cautiero Franco, vice-presidente no Governo Collor, assumiu a Presidência da República após o Impeachment de Fernando Collor de Mello, em 29 de dezembro de 1992, sendo o 33.º presidente do Brasil (1992-1994).

A mesma autora se utiliza das palavras da Professora Catedrática da Universidade de São Paulo – USP e Ex-Secretária Executiva do Ministério das Cidades (2003-2005) Ermínia Maricato para criticar a postura do Governo Federal perante a pasta da habitação social:

Quem esperava que o governo do sociólogo FHC, com passado de engajamento social, tirasse partido desse momento de transição para liderar um grande acordo que promovesse a remoção dos obstáculos que excluem do acesso à habitação a maior parte da população brasileira, frustrou-se. Não se pode dizer que essa era uma tarefa simples, pois tratava-se de contrariar procedimentos seculares caracterizados pela privatização da esfera pública e pelo patrimonialismo. (Maricato 1998, citado em Araujo 2013, 54).

No quadro 1, apresentam-se, em síntese, os programas (e ações) para habitação postas em prática dentro de um período de 10 anos (1993-2003), momento que englobou os governos de Itamar Franco e FHC.

No Governo Lula, em matéria de habitação e desenvolvimento urbano, foram criados o Ministério das Cidades – MCID⁶², o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Sobre a criação do MCID, Araujo discorre:

A criação deste novo Ministério em 2003 define a importância que a articulação entre a questão habitacional e urbana deveria assumir, a partir da inédita possibilidade de se planejar e articular a ação urbana, ao buscar, em tese, a definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade. (Araujo 2013, 57).

Ainda assim, a autora aponta fragilidades do novo Ministério ao citar o Prof. Dr. Bonduki:

(...) é necessário ressaltar que uma das suas debilidades [na estrutura organizacional do MCID] é sua fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade. (Bonduki 2008, citado em Araujo 2013, 59).

Sendo a Caixa (CEF) agente operadora e financeira dos recursos para habitação, assim como o OGU, o BID, o BIRD, o FAR e o próprio FGTS, Araujo (2013) se apoia em Bonduki (2008) e alerta para o fato de a CEF atuar:

(...), como instituição que define parte da política habitacional do país, para o bem ou para o mal, em que pese sobre o Banco sua missão de instituição econômica, o que por princípio a distancia de instituição voltada para o interesse social, embora esteja revestida deste argumento. (Araujo 2013, 59).

Revela-se, portanto, que mesmo com a criação de um ministério voltado para uma agenda habitacional – com foco na população em que o déficit é maior, a de baixa renda – estava o FGTS atrelado a um outro (o da Fazenda) e a um banco, que, ainda que tenha apelo no desenvolvimento econômico-social, opera na lógica do mercado financeiro.

⁶² Perdeu o *status* de Ministério no atual Governo Federal presidido por Jair Messias Bolsonaro, quando foi unido ao Ministério da Integração Nacional – MI e então criou-se o Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR logo no primeiro ano da gestão, em 2019.

Quadro 1. Programas/Ações para a habitação praticadas entre 1993 e 2003 no Brasil.

Fonte: Araujo 2013, 51-52; editado pelo autor (2021). Legenda: s.m. - salários mínimos; FAR - Fundo de Arrendamento Residencial.

PROGRAMA/AÇÃO		ANO DE CRIAÇÃO	FAIXA DE RENDA	OBJETIVO	FONTE DE RECURSOS
	Habitare-Brasil	1993 - reformulado	Até 3 s.m.	Reurbanização de áreas degradadas visando a melhoria das habitações existentes ou a construção de novas habitações. Instalar ou ampliar infraestrutura.	OGU
	Pró-Moradia	1993 - reformulado	Até 2-3 s.m.		FGTS + contrapartida poder público
	Habitare-Brasil/BID	1995	Até 3 s.m.	Promover melhorias nas condições de moradia das famílias de baixa renda residentes em assentamentos precários, moradias localizadas em aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e capitais do Estado, por meio de ações integradas para habitação, saneamento, infraestrutura urbana e trabalho social.	FGTS + BID
	Programa Pró-Saneamento	1995	–	Atender a população residente em áreas consideradas precárias, com altos índices de mortalidade infantil, suprimindo as necessidades de infraestrutura básica, como esgotamento sanitário, abastecimento de água, drenagem, entre outros.	–
Programa de Financiamento Individual à Moradia	Carta de Crédito Individual	1995	Até 12 s.m.	Modalidades: 1) Aquisição de habitação nova ou usada; 2) Financiamento para ampliação e melhoria de habitação existente; 3) Financiamento para construção de moradia ou aquisição de lote urbanizado para construção e compra de material de construção.	FGTS
	Carta de Crédito Associativo	1995	Até 12 s.m.	Atender grupos para construção de habitação com limite de até 500 unidades. Modalidades: 1) Construção de unidades habitacionais em terreno próprio; 2) Aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais; 3) Aquisição de terreno e produção de lotes urbanizados; 4) Reabilitação urbana.	FGTS
	Apoio à Produção	1995	–	Conceder financiamentos a empresas do ramo da construção civil voltadas à produção de imóveis novos, com desembolso vinculado à comercialização prévia de, no mínimo, 30% das unidades do empreendimento.	FGTS
	Programa de Arrendamento Residencial	1999	Até 6 s.m.	Propiciar moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. Diretriz principal para ocupar vazios em centros urbanos consolidados, utilizando-se da infraestrutura existente e evitando investimentos nessa área.	FAR

Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)	Carta de Crédito Individual – PSH	2002	Até 3 s.m.	Oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios. Estes concedidos quando o cidadão assina o contrato de crédito habitacional junto às instituições financeiras habilitadas a operar no Programa.	OGU
	Imóvel na Planta ou em Construção – PSH	2002	Até 3 s.m.		OGU

Nos anos de 2007 e 2008, já no segundo mandato de Lula, ocorreu o *boom* imobiliário no Brasil. Ocorre, por isso, uma concorrência por terras para os futuros empreendimentos das grandes incorporadoras e construtoras. Este momento do país ilustra-se a partir do comentário de que “a abertura de capital de 24 empresas do setor imobiliário e investimentos estrangeiros – capital externo – dá corpo a uma corrida pela procura de terrenos nas grandes e médias cidades” (Araujo 2013, 64). Sobre o crescimento do mercado imobiliário e da construção civil dentro deste cenário, o Prof. PhD, arquiteto e urbanista, Carlos Leite revelou ser “uma pena que num raro momento de crescimento econômico, a construção de nossas cidades não acompanhe o ritmo de suas unidades construídas. No Brasil, por diversas razões históricas, o sucesso privado não corresponde ao sucesso público.” (Leite 2008, citado em Araujo 2013, 62).

No que tange ao grupo mais desassistido na questão da moradia, as pessoas e famílias cuja renda oscila entre 0 a 3 salários mínimos, Araujo é assertiva ao afirmar que:

O acesso à habitação para esta faixa de renda foi, e ainda é, dificultado pela fórmula dada pela garantia da capacidade de pagamento e o valor do imóvel financiado, uma vez que a dimensão financeira presente nas questões da casa própria, introduz princípios de mercado na política habitacional pública, e tem sua origem desde a política habitacional promovida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), encontrando uma senda no Governo FHC (1995-2002), típico das políticas neoliberais brasileiras e americanas. Governos Lula e Dilma, seguem os mesmos princípios de mercado, com desdobramentos diferentes. (Araujo 2013, 63).

A Profa. Dra. Beatriz Bezerra Tone (2010) reitera a postura conivente dos últimos governos federais com as práticas do mercado, baseadas em um Estado com reduzidas pautas sociais, ao argumentar serem aquelas:

(...) práticas neoliberais iniciadas por Collor e continuadas por FHC e Lula – privatização de empresas estatais, redução das instituições do Estado, controle dos gastos públicos, emissão de títulos da dívida pública, desregulamentação do mercado financeiro nacional, prática de altas taxas de juros, início da privatização do sistema previdenciário, precarização nas relações de trabalho e enfim, abertura geral da economia aos fluxos de capital financeiro internacional – (...). (Tone 2010, 16).

Por fim, Araujo também denuncia que:

Coopera para acentuar o problema da moradia o fato de que sempre que se trabalha com o déficit habitacional, são formuladas ações que visam a minimização desse déficit com moradias novas, não admitindo uma política habitacional com base nos domicílios vagos que compõem uma parcela expressiva dos domicílios, sobre a qual não há informação mais detalhada, (...), incorporando nas discussões da série de estudos sobre o déficit habitacional a importância desse estoque de domicílios que, de alguma maneira, poderia vir a minorar a situação de carência em que vive grande parcela da população brasileira. Ressaltou-se ainda, a impossibilidade de conhecer mais sobre a verdadeira situação desses imóveis por meio dos instrumentos disponíveis, tanto em relação à localização quanto às condições da edificação e causas de estarem inabitados. (Araujo 2013, 63).

Sobre o que acima se referiu a autora, chamam-se imóveis devolutos (ou edifícios devolutos) aquelas unidades construídas não ocupadas ou em abandono. No Brasil, estas unidades em conjunto e situadas na zona urbana das cidades são classificadas pelo plano diretor como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), comumente tipificadas “ZEIS 3”: “áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social”. (PMSP 2015b, 59). As ZEIS serão discutidas nos capítulos a seguir.

2.2.2. O DÉFICIT HABITACIONAL DE SÃO PAULO E DE FORTALEZA

Conclui-se este subcapítulo com a apresentação do déficit habitacional dos municípios de São Paulo e de Fortaleza. Para a demonstração destes dados, a quantidade de unidades de habitação em déficit será retirada do levantamento mais recente destes números através de instituições públicas de controle do Estado brasileiro, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e a Fundação João Pinheiro – FJP, a ser considerado como dados oficiais sobre o tema, e de veículos de comunicação privados de grande circulação no Brasil, que podem se utilizar dos dados divulgados por aquelas instituições.

O déficit habitacional brasileiro é calculado pela FJP e a metodologia do cálculo utilizada pela fundação é adotada oficialmente pelo Governo Federal até hoje. Como breve apresentação, “a Fundação João Pinheiro é o órgão oficial do Governo do Estado de Minas Gerais, responsável pela articulação do sistema estadual de estatística, que produz e divulga estatísticas e indicadores econômico-financeiros, demográficos, sociais, etc.” (Genevois e Costa 2001, 83). Sobre a quantificação aplicada pela FJP, a pesquisadora do Observatório das Metrópoles, arquiteta e urbanista, Thêmis Amorim Aragão explica:

O déficit habitacional é dividido em dois grupos: (i) o déficit qualitativo, medido por aqueles domicílios que precisam de melhorias na edificação ou na infraestrutura urbana para atingir níveis de habitabilidade; e (ii) o déficit quantitativo, aquela quantia de domicílios que devem ser construídos para dar conta do crescimento populacional, das famílias que sofrerão *housing stress* (ônus excessivo com aluguel) e da reposição de estoque. (Aragão 2019).

A seguir, exhibe-se o quadro com os componentes e subcomponentes empregados no método da FJP.

Quadro 2. Metodologia de cálculo do déficit habitacional – 2015.

Fonte: DIREI/FJP 2018, 19.

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários mínimos
	Domicílios improvisados			
Coabitação familiar	Famílias conviventes			
	Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel				
Adensamento excessivo de domicílios alugados				

O cálculo do déficit era feito com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), com periodicidade anual e executada pelo IBGE.

Planejada para produzir resultados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e nove Regiões Metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre), ela pesquisava, de forma permanente, características gerais da população, educação, trabalho, rendimento e habitação, (...). (IBGE 2021).

Dos componentes apresentados surge uma série de variáveis que compõem a PNAD: utilizada para o cálculo do déficit. A seguir, exibe-se o quadro com as variáveis da PNAD consideradas na metodologia.

Quadro 3. Componentes do déficit habitacional – 2015.

Fonte: DIREI/FJP 2018, 25.

Componente ou subcomponente	Código da Variável PNAD 2015	Descrição da variável	Categoria(s) utilizada(s)
Domicílios rústicos	v0203	Material predominante nas paredes externas	Taipa não revestida
			Madeira aproveitada
			Palha
			Outro material
			Sem parede
Domicílios improvisados	v0201	Espécie de domicílio	Domicílio particular improvisado
Cômodos	v0202	Tipo de domicílio	Cômodo
	v0207	Condição de ocupação do domicílio	Próprio - já pago
			Próprio - ainda pagando
			Alugado
			Cedido de outra forma
			Outra condição
Família convivente	v0403	Número da família	Família convivente - segunda a nona
	v0402	Condição na família	Responsável pela família
Ônus excessivo com aluguel urbano	V4105	Situação do domicílio	Urbana - Cidade ou vila, área urbanizada
			Urbana - Cidade ou vila, área não-urbanizada
			Urbana - Área urbana isolada
			Rural - Aglomerado rural de extensão urbana
	v0207	Condição de ocupação do domicílio	Alugado
	v0208	Aluguel mensal pago no mês de referência	Valor nominal do aluguel
Adensamento de domicílios alugados	v4721	Rendimento mensal domiciliar	Rendimento nominal
	v0202	Tipo de domicílio	Casa
			Apartamento
	v0207	Condição de ocupação do domicílio	Alugado
	v0206	Número de cômodos servindo de dormitório	Cômodos servindo de dormitório
	v0105	Total de moradores	1 até valor máximo

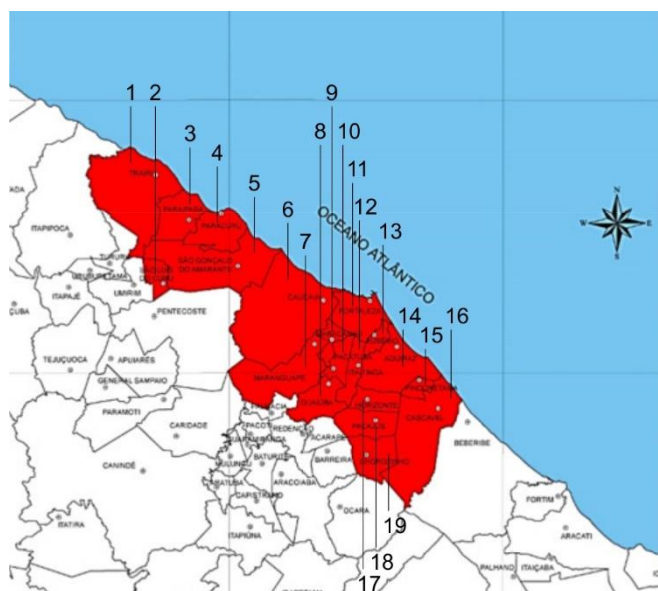
A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios foi encerrada em 2016 e substituída pela PNAD Contínua, “que propicia uma cobertura territorial mais abrangente e disponibiliza informações conjunturais trimestrais sobre a força de trabalho em âmbito nacional.” (IBGE 2021). Sobre a substituição de uma pesquisa por outra, feita pelo IBGE, Thêmis Aragão denuncia:

A descontinuação da coleta da PNAD e a adaptação das demandas de informações da PNAD ao formulário da PNAD Contínua geraram problemas metodológicos de cálculo do déficit, uma vez que a variável que fazia a indexação dos dados do domicílio com os dados da família sofreu modificações. Apesar de muitos estatísticos estarem tentando reconstruir a variável a partir das outras remanescentes, este desafio se mostrou impossível. Como consequência, o déficit habitacional não é divulgado pela Fundação João Pinheiro desde 2016. (Aragão 2019).

O que é revelado pela pesquisadora sujeita a apresentação do número do déficit da habitação nesta dissertação a uma desatualização de mais de 4 anos. Posto este cenário, depreende-se que os números oficiais para o tema, a partir do IBGE e da FJP, dizem respeito à realidade coletada no ano de 2015.

Os dados apresentados pela Fundação João Pinheiro são elaborados sobre três escalas territoriais: as regiões geográficas do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul); as unidades da Federação, UF (os estados brasileiros); e as regiões metropolitanas, RM, sendo a menor das escalas consideradas. Para os resultados referentes às cidades de São Paulo e de Fortaleza, exibem-se nos quadros seguintes os números do déficit relativos ao Sudeste e ao Nordeste do país, bem como os de suas UF que compõem aquelas regiões, e os das RM de São Paulo e de Fortaleza. Ao considerar que a FJP não demonstra uma

quantificação do déficit habitacional para a escala da cidade somente – com dados restritos ao município de interesse – os números que melhor satisfazem o valor do déficit para as cidades em estudos são as coletadas em suas regiões metropolitanas, a saber: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), território conhecido por “Grande São Paulo”, e a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). A seguir, apresentam-se os mapas das RM mencionadas para a compreensão espacial dos municípios que as dispõem, e os resultados a partir dos quadros 4 e 5.



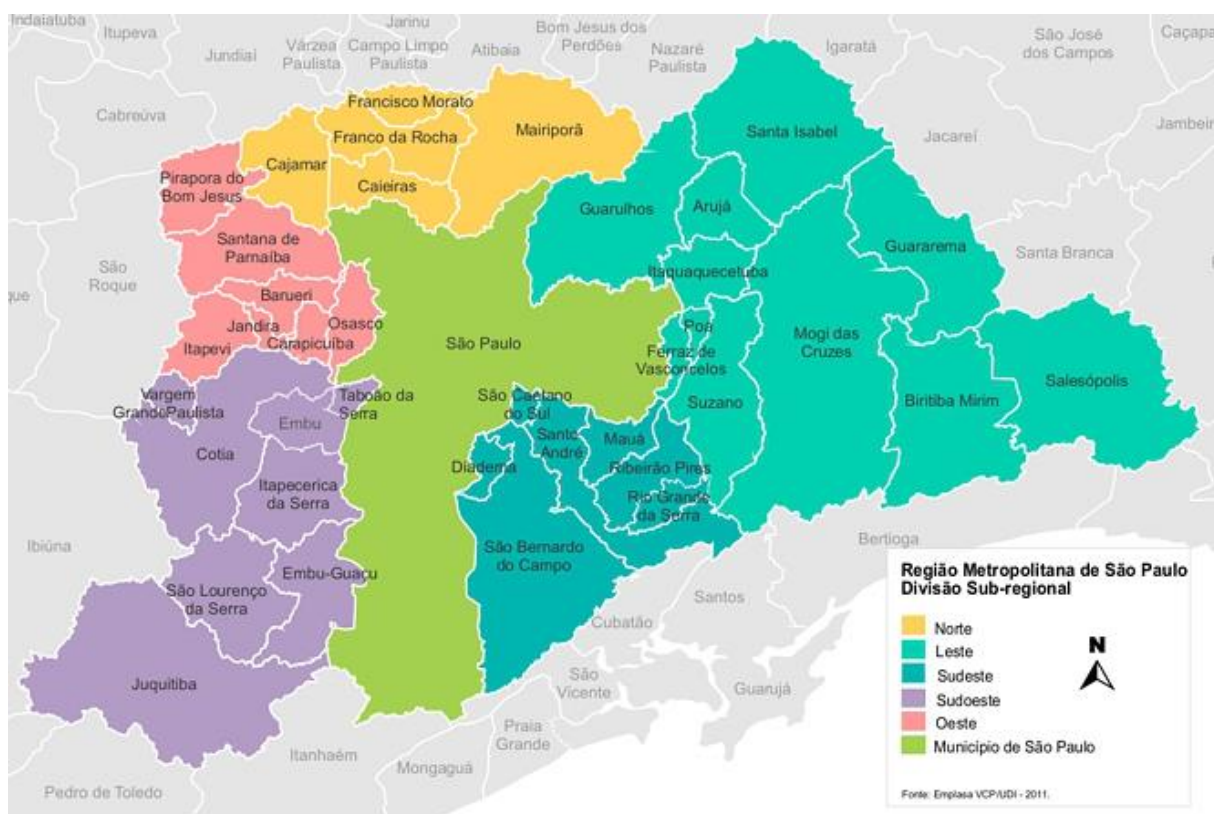
Mapa 1. Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).

Fonte: IPECE 2018, 5; editado pelo autor (2021). Legenda: Municípios que compõem a RMF: 1. Trairi; 2. São Luís do Curu; 3. Paraipaba; 4. Paracuru; 5. São Gonçalo do Amarante; 6. Caucaia; 7. Maranguape; 8. Guaiúba; 9. Maracanaú; 10. Pacatuba; 11. Fortaleza; 12. Itaitinga; 13. Eusébio; 14. Aquiraz; 15. Pindoretama; 16. Cascavel; 17. Horizonte; 18. Pacajus; 19. Chorozinho.

Quadro 4. Déficit habitacional por situação do domicílio para a região Nordeste, suas UF e principais RM.

Fonte: DIREI/FJP 2018, 33; editado pelo autor (2021).

Especificação	Total	Urbana	Rural
Nordeste	1.971.856	1.442.690	529.166
Maranhão	392.308	172.333	219.975
Piauí	104.215	74.410	29.805
Ceará	302.623	224.740	77.883
<i>RM Fortaleza</i>	<i>147.111</i>	<i>144.057</i>	<i>3.055</i>
Rio Grande do Norte	115.558	97.833	17.724
Paraíba	123.358	109.275	14.083
Pernambuco	285.251	240.811	44.440
<i>RM Recife</i>	<i>130.142</i>	<i>127.299</i>	<i>2.843</i>
Alagoas	96.669	79.829	16.840
Sergipe	90.173	74.829	15.344
Bahia	461.700	368.630	93.071
<i>RM Salvador</i>	<i>139.173</i>	<i>137.016</i>	<i>2.158</i>



Mapa 2. Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Fonte: <https://emplasa.sp.gov.br/RMSP> (18/02/2021); editado pelo autor (2021). Fonte descrita no mapa: Emplasa VCP/UDI – 2011.

Quadro 5. Déficit habitacional por situação do domicílio para a região Sudeste, suas UF e principais RM.

Fonte: DIREI/FJP 2018, 33; editado pelo autor (2021).

Especificação	Total	Urbana	Rural
Sudeste	2.482.855	2.435.307	47.548
Minas Gerais	575.498	540.722	34.776
<i>RM Belo Horizonte</i>	158.839	158.396	443
Espírito Santo	109.535	107.358	2.177
Rio de Janeiro	460.785	459.063	1.721
<i>RM Rio de Janeiro</i>	340.083	340.083	0
São Paulo	1.337.037	1.328.164	8.874
<i>RM São Paulo</i>	639.839	638.763	1.076

Do total do déficit habitacional em 2015, 39% localiza-se na região Sudeste, o que corresponde a 2,482 milhões de unidades. Em seguida vem a região Nordeste, com 1,971 milhões de moradias estimadas como déficit, o que corresponde a 31% do total. As nove áreas metropolitanas do país selecionadas pela PNAD possuem 1,829 milhão de domicílios classificados como déficit, o que representa 29% das carências habitacionais do país. (...). Nas Unidades da Federação, os valores absolutos do déficit habitacional continuam expressivos em São Paulo, único estado cuja necessidade de novas unidades habitacionais ultrapassa um milhão de moradias, totalizando 1,337 milhão de unidades em 2015. Deste total, quase a metade do déficit está localizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) 639 mil domicílios (48%). (DIREI/FJP 2018, 31).

O relatório técnico de Demografia e Indicadores Sociais da Fundação João Pinheiro (DIREI/FJP 2018, 31) concluiu que, no ano de 2015, “o déficit habitacional estimado corresponde a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural”.

A um maior enriquecimento deste trabalho, apresenta-se a esquematização da dinâmica empregada no ato da coleta de informações para o cálculo do déficit.

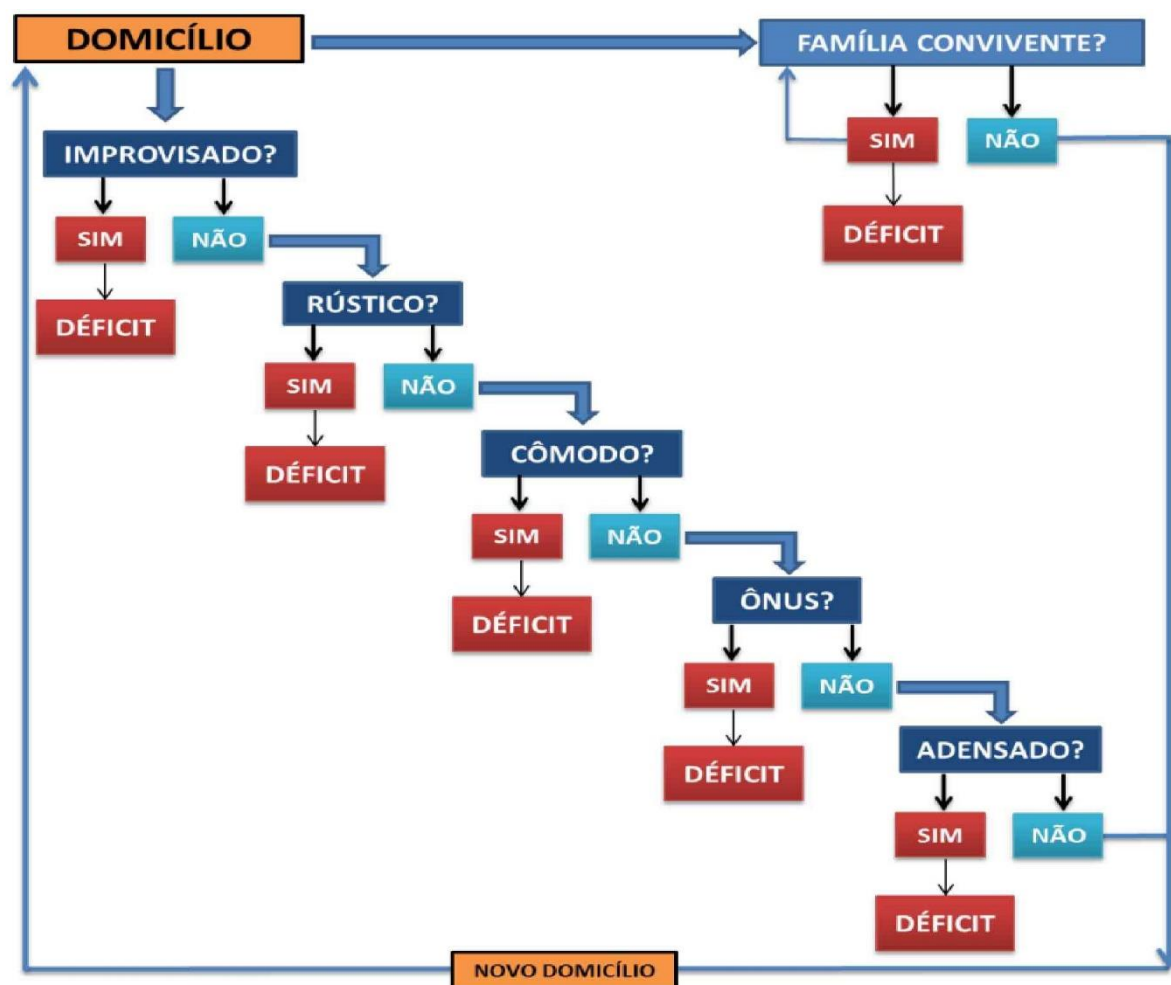


Figura 28. Hierarquia no cálculo do déficit habitacional.

Fonte: DIREI/FJP 2018, 29.

Para o levantamento dos números mais recente do déficit que foram registrados por grandes veículos de comunicação para as cidades em estudo, foi pesquisada a quantificação estritamente relacionada aos municípios de São Paulo e de Fortaleza, em matérias de cunho jornalístico e datadas a partir de período mais recente ao desta dissertação.

Para a cidade de Fortaleza, o Diário do Nordeste – jornal de grande circulação na região homônima – noticiou em setembro de 2019 que 130 mil famílias não possuíam moradia adequada ao ler-se: “(...), 130 mil famílias em Fortaleza, que compõem o déficit habitacional da capital cearense por residirem em estruturas inadequadas. De acordo com a Defensoria Pública do Ceará, o número é confirmado pela

Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor)⁶³.” (Santana 2019). Já para São Paulo, o jornal Folha de S.Paulo noticiou, no mesmo período, que a capital paulista compreendia um déficit de 474 mil unidades na seguinte leitura: “O estado de São Paulo registra um déficit habitacional de cerca de 1,8 milhão de domicílios, segundo a Fundação Getúlio Vargas⁶⁴. Na capital paulista, seriam necessárias 474 mil moradias populares para zerar esse índice.” (Silva 2019).

⁶³ A Habitafor, antes Fundação do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, criada no final de 2003, “nasceu com o objetivo de realizar estudos e pesquisas sobre a demanda de habitação da cidade; elaborar projetos; planejar, coordenar e executar as ações de construção de habitação de interesse social, regularização fundiária, além de gerir o Conselho Municipal de Habitação Popular, o Fundo de Terras (...) e Fundo de Apoio aos Programas de Habitação (...), assim como os demais instrumentos de políticas ligados ao desenvolvimento habitacional e urbano de Fortaleza.” (PMF 2021).

⁶⁴ A Fundação Getúlio Vargas – FGV foi criada a partir de um Decreto-Lei do Governo Federal no ano de 1944, a definir-se como “entidade que se proponha ao estudo e à divulgação dos princípios e métodos da organização racional do trabalho e ao preparo de pessoal qualificado para a administração pública e privada, (...)” (Federal 1944).

3

LEGISLAÇÕES VIGENTES DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Este Capítulo apresentará algumas das legislações em vigor que discorrem acerca do tema da habitação – em especial a de interesse social – para cada um dos municípios selecionados neste estudo. Propondo ser este Capítulo um apanhado legal sobre o tema da habitação voltada à população de baixa renda, farão parte de seu conteúdo leis, decretos-leis e portarias que tratem das Políticas (Programas) habitacionais do município do Porto, em Portugal, e dos municípios de São Paulo e de Fortaleza, no Brasil.

Os dois subcapítulos a seguir foram dispostos para abordar separadamente o caso portuense dos casos paulistano e fortalezense. O subcapítulo 3.2 será dividido em duas partes (3.2.1; 3.2.2) para dar exclusividade às leis n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 (o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo) e n.º 62, de 2 de fevereiro de 2009 (o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza), respetivamente.

O subcapítulo 3.1 enfatizará a Estratégia Local de Habitação do Porto, por ser o documento de conceção municipal que objetiva adentrar à Nova Geração de Políticas de Habitação por intermédio do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação: o 1.º Direito – a tratar-se de um Programa estabelecido para todo o país.

3.1. PORTO E PORTUGAL

Como cumprimento do n.º 1 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, que estabelece o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação – o município do Porto tornou público a sua Estratégia Local de Habitação (ELH), de novembro de 2019. Antes de este subcapítulo adentrar à explanação do documento da ELH, é necessário introduzir o Programa 1.º Direito no contexto da NGPH para entender a procedência da ELH, de competência dos municípios.

(...), a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), (...), é orientada no sentido de acomodar o aumento da população excluída do acesso à habitação por situações de grave carência e vulnerabilidade várias, incentivando, nomeadamente, uma oferta alargada de habitação para arrendamento público. (Ministros 2018b, 2348).

A NGPH, que foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros em 2 de maio de 2018, é referida na introdução do decreto-lei do 1.º Direito. Ela é quem norteia as novas políticas no âmbito habitacional, dessa forma, adota o 1.º Direito como um dos instrumentos a dar resposta às famílias em situação de grave carência habitacional. Assim a NGPH o define:

Este é um programa considerado central na política de habitação e que assenta na concessão de apoio financeiro aos atores públicos e assistenciais locais (municípios, empresas

municipais, instituições particulares de solidariedade social), a associações de moradores e cooperativas de habitação e construção, constituídas por agregados familiares elegíveis ao abrigo do programa, e diretamente aos próprios agregados familiares, para disponibilização de um leque diverso de soluções habitacionais a preços acessíveis ao universo dos destinatários. (Ministros 2018c, 1784-(3)).

O texto do 1.º Direito estrutura-se em nove capítulos. No Capítulo I do decreto-lei são apresentados (além de outros pontos) os princípios do Programa e os conceitos de o que são as condições indignas da população que deve ser assistida pelo referido instrumento. Os princípios (descritos no artigo 3.º) do 1.º Direito são os de: acessibilidade habitacional; planeamento estratégico local; integração social; estabilidade; cooperação; participação; equidade; perequação; reabilitação do edificado; incentivo ao arrendamento; acessibilidades; e sustentabilidade ambiental. Estes doze princípios devem ser contemplados pela ELH segundo a Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto, que regulamenta o 1.º Direito.

Quanto ao conceito de condições indignas, o artigo 5.º do decreto-lei pontua quatro situações a uma habitação não ser adequada às pessoas que nela residem de forma permanente. São estas: precariedade; insalubridade e insegurança; sobrelotação; e inadequação. Faz-se importante apresentar como se descrevem cada uma destas situações para compreensão das populações que podem ser beneficiadas pelo Programa.

a) Precariedade, considerando -se como tais as situações de pessoas sem abrigo, (...), bem como os casos de pessoas sem solução habitacional alternativa ao local que usam como residência permanente, quando têm de o desocupar por causa relacionada com a declaração de insolvência de elementos do agregado, com situações de violência doméstica, com operações urbanísticas de promoção municipal ou com a não renovação de contrato de arrendamento nos casos de agregados unititulados, agregados que integram pessoas com deficiência ou arrendatários com idade superior a 65 anos; b) Insalubridade e insegurança, nos casos em que a pessoa ou o agregado vive em local, construído ou não, destituído de condições básicas de salubridade, segurança estrutural, estanquidade e higiene ou por ser uma edificação sem condições mínimas de habitabilidade; c) Sobrelotação, quando, da relação entre a composição do agregado e o número de divisões da habitação, esta constitui um espaço de habitação insuficiente, por falta de 2 ou mais divisões, (...); d) Inadequação, por incompatibilidade das condições da habitação com características específicas de pessoas que nele habitam, como nos casos de pessoas com incapacidade ou deficiência, (...). (Ministros 2018b, 2350).

O Capítulo II do decreto-lei expressa (no artigo 6.º) que a pessoa ou o agregado que viva em condições indignas, esteja em carência financeira e seja cidadão português – ou se for estrangeiro, tenha registo de cidadão comunitário ou título de residência válido em Portugal – tem direito a aceder a uma habitação financiada pelo 1.º Direito. O mesmo capítulo aponta para quem habita núcleos precários e degradados. Os núcleos precários são descritos (artigo 11.º) como construções não licenciadas, acampamentos (alojamento) precários ou improvisados. Seu conjunto em um mesmo território seria delimitado, legalmente, como uma Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI) ou configurado em um bairro (ou mesmo núcleo ou acampamento). Os núcleos degradados (artigo 12.º) seriam as áreas urbanas degradadas cujo conjunto de edificações constituem núcleos habitacionais de identidade própria e diferenciada dentro do espaço urbano, mais conhecidos pelos termos “ilha”, “pátio” ou “vila”.

O Capítulo III estabelece as entidades financiadoras e beneficiárias do 1.º Direito. Quanto ao financiamento, a gestão, promoção e decisão da concessão dos apoios financeiros às soluções habitacionais apresentadas pelo município é competência do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. – IHRU, I. P. A ele também compete o monitoramento contínuo e avaliação bienal do Programa. Também pode o financiamento ser concedido por instituições de crédito que celebre um protocolo com o IHRU, I. P. e a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF). Desta decisão percebe-

se que o agente privado (a iniciativa privada) é bem-vindo à participação financeira na promoção das soluções habitacionais do 1.º Direito.

As entidades beneficiárias do Programa são as seguintes, apresentadas no artigo 26.º do decreto-lei:

a) O Estado, através da DGTF, as Regiões Autónomas e municípios, bem como associações de municípios constituídas para efeito de resolução conjunta de situações de carência habitacional existentes nos respetivos territórios e ou de promoção de soluções habitacionais conjuntas para as mesmas; *b)* Empresas públicas, entidades públicas empresariais ou institutos públicos das administrações central, regional e local, incluindo as empresas municipais, com atribuições e competências de promoção e ou de gestão de prédios e frações destinados à habitação; *c)* Misericórdias, instituições particulares de solidariedade social e pessoas coletivas de utilidade pública administrativa ou de reconhecido interesse público e entidades gestoras de casas de abrigo e respostas de acolhimento da Rede de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica, (...); *d)* Associações de moradores e cooperativas de habitação e construção, (...); *e)* Os proprietários de frações ou prédios situados em núcleos degradados, (...). (Ministros 2018b, 2355).

As associações de moradores e cooperativas de habitação e construção a serem beneficiadas pelo Programa são aquelas agrupadas em núcleos precários. É válido lembrar que as pessoas – isoladamente ou enquanto titulares de um agregado – que preencham os requisitos de elegibilidade ao acesso de uma habitação adequada pelo 1.º Direito (enunciados no artigo 6.º) são definidas como beneficiários diretos do Programa, como ressalta o artigo 25.º.

O mesmo capítulo apresenta as soluções habitacionais que serão contempladas pelo Programa. Enunciadas pelo artigo 27.º do decreto-lei, são estas:

a) Arrendamento de habitações para subarrendamento; *b)* Encargo com os moradores de núcleos degradados (...); *c)* Reabilitação de frações ou de prédios habitacionais; *d)* Construção de prédios ou empreendimentos habitacionais; *e)* Aquisição de frações ou prédios para destinar a habitação; *f)* Aquisição de terrenos destinados à construção de prédio ou de empreendimento habitacional; *g)* Aquisição, reabilitação ou construção de prédios ou frações destinados a equipamentos complementares de apoio social integrados em empreendimentos habitacionais financiados ao abrigo do 1.º Direito. (Ministros 2018b, 2355).

A seguir, exhibe-se um quadro que relaciona quais soluções habitacionais têm os beneficiários diretos e as entidades beneficiárias acesso a financiamento, segundo o artigo 29.º.

O decreto-lei faz menção pela primeira vez à ELH no artigo 30.º, transcrito abaixo:

(...), o município define a sua estratégia local em matéria de habitação e prioriza as soluções habitacionais que, em conformidade, pretende ver desenvolvidas no respetivo território ao abrigo do 1.º Direito e onde se devem enquadrar todos os pedidos a candidatar a Apoio ao abrigo 1.º Direito. (Ministros 2018b, 2355).

O Capítulo IV e o Capítulo V do 1.º Direito tratam dos financiamentos: para os beneficiários diretos e para as entidades beneficiárias, respetivamente. Já o Capítulo VI trata das candidaturas e das contratações. Quanto aos pedidos de apoio ao acesso a uma habitação condigna, as pessoas elegíveis ao Programa, bem como as entidades beneficiárias, devem entregar seus pedidos ao município competente (artigo 59.º). Na continuação do referido artigo, lê-se que o município, ao receber os pedidos de apoio, pode optar por: “*a)* Atribuir uma habitação municipal; *b)* Incluir o pedido no âmbito de uma candidatura própria do município à promoção de uma solução habitacional ao abrigo do 1.º Direito; ou *c)* Considerar o pedido como candidatura individualizada.” (Ministros 2018b, 2359). Na alínea *b)* está referenciada a ELH, pois a candidatura própria do município é apresentada através desse documento. Este mesmo capítulo esclarece sobre a apresentação das candidaturas (artigo 62.º):

1 – Na fase de candidatura, os municípios devem apresentar ao IHRU, I. P., (...), a sua estratégia local em matéria de habitação, que enquadra e prioriza as soluções habitacionais

que pretende ver desenvolvidas no seu território ao abrigo do 1.º Direito, designadamente, as candidaturas a apresentar para a respetiva área territorial. (Ministros 2018b, 2360).

No artigo 63.º – Análise e aprovação das candidaturas – além do texto reforçar que é o IHRU, I. P. o instituto competente para analisar as candidaturas de cada município, emprega-se que “o modelo e os elementos essenciais para efeito de instrução das candidaturas ao 1.º Direito são definidos por portaria do membro do Governo responsável pela área da habitação.” (Ministros 2018b, 2360). A partir disso, foi publicada em 17 de agosto a Portaria n.º 230/2018, que regulamenta o Programa do 1.º Direito e define o que solicita o número 4 do artigo mencionado.

No Capítulo VIII é sabido que o IHRU, I. P. é quem deve acompanhar e fiscalizar as soluções habitacionais promovidas pelo Programa no cumprimento legal dos seus contratos, tornando possível a colaboração do município beneficiado nestas funções. No último capítulo – Disposições finais e transitórias – o 1.º Direito possibilita: a isenção, através dos municípios e do IHRU, I. P., de taxas relativas a processos de licenciamento ou de certificação às soluções habitacionais aos beneficiários do Programa; a disponibilização e transferência da propriedade, ou a concessão do direito e superfície, de terrenos públicos municipais (ou de propriedade do IHRU, I. P.) para: “construção de prédios de habitação de custos controlados, bem como promover as correspondentes operações de loteamento, as obras de urbanização e ou as obras de infraestruturação.” (Ministros 2018b, 2363); a transferência dos terrenos de forma gratuita ou a preços reduzidos, ou ainda através de permuta com unidades habitacionais dos empreendimentos que neles forem implantados (situados).

Depois deste breve olhar sobre o texto do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, com o resumo dos aspetos principais dos seus capítulos, julga-se importante ser mostrar outro programa criado anteriormente ao do 1.º Direito, no mesmo ano de 2018. Trata-se do Programa de Apoio ao Alojamento Urgente: o Porta de Entrada – disposto pelo Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio.

Na defesa do Programa, o XXI Governo Constitucional (2015-2019) pretendeu:

(...) criar um regime que clarifique e simplifique procedimentos, diversifique as modalidades de apoio e agregue os atores públicos e privados mais relevantes para efeito da concretização de soluções de forma integrada e, desse modo, seja suficientemente abrangente para abarcar quaisquer situações de necessidade de alojamento urgente, não como um fim em si mesmo, mas na perspetiva da satisfação das carências habitacionais e sociais dos beneficiários. (Ministros 2018a, 1797-98)

O Porta de Entrada é então posto em prática quando famílias (ou pessoa individual) estiverem impedidas de habitar – de forma temporária ou definitiva – a sua residência permanente por consequência de um acontecimento imprevisível ou excecional, ou ainda quando em risco iminente de se encontrarem em tal situação (artigo 2.º). O termo “acontecimento imprevisível ou excecional” é definida pelo artigo 3.º do referido Decreto-Lei como: “o acontecimento cuja ocorrência não é possível prever e ou evitar e que tem um impacto significativo nas condições habitacionais das pessoas por ele afetadas, relacionado nomeadamente com catástrofes, movimentos migratórios e edificações em situação de risco” (Ministros 2018a, 1798).

O Programa é gerido pelo mesmo instituto competente do 1.º Direito, o IHRU, I. P., e o aporte financeiro é oriundo do Estado. As competências do instituto perante o Porta de Entrada são os de: “gerir os apoios ao alojamento temporário e à habitação permanente, (...), proceder à atribuição dos apoios financeiros e, diretamente ou através de terceiros, acompanhar a respetiva execução e assegurar a avaliação global do Porta de Entrada em cada ano.” (Ministros 2018a, 1799). O quadro a seguir resume as modalidades de apoio que o Porta de Entrada concede aos beneficiários do Programa.

Quadro 6: Apoios concedidos ao abrigo do Programa Porta de Entrada.

Fonte: Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio (Ministros 2018a, 1800-01); elaborado pelo autor (2021).

Modalidades de Apoio ao Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente			
Apoios em espécie (artigo 12.º)	Apoios concedidos		
	Arrendamento de habitação A priorizar as habitações devolutas que sejam de propriedade do IHRU, I. P., dos municípios, das Regiões Autónomas e das empresas regionais e locais (artigo 10.º).	Prestação de apoio técnico Instrução das candidaturas, elaboração e formalização de instrumentos contratuais e requisição dos registos no âmbito dos processos de contratação; Realização de obras, designadamente ao nível da apresentação de pedidos de licenciamento e da elaboração de projetos. (Subalíneas i) e ii) da alínea b) do artigo 12.º).	Doação de materiais para obras
Apoios financeiros (artigos 13.º a 15.º)	Apoios concedidos		
	Apoio financeiro para alojamento temporário Alojamento em empreendimentos turísticos ou arrendamento de uma habitação por um período de 6 meses, podendo ser prorrogado por mais 6 meses (artigo 14.º).	Apoio Financeiro para habitação permanente Arrendamento de uma habitação, por períodos de 12 meses e de no máximo 5 anos; Reconstrução ou reabilitação de habitação que seja de propriedade dos beneficiários ou usufrutuários; ou aquisição, aquisição e reabilitação ou construção de nova habitação (artigo 15.º).	

Assim como no 1.º Direito, o IHRU, I. P. é quem realiza o acompanhamento e a fiscalização dos beneficiários para o “cumprimento das condições e dos deveres a que se vinculam para efeito de atribuição dos apoios ao abrigo do Porta de Entrada” (Ministros 2018a, 1803). O Porta de Entrada também prevê em sua legislação, às habitações que foram adquiridas, reabilitadas ou construídas mediante o apoio financeiro do Programa, o regime especial de alienação. Deste modo, “o município competente tem opção de compra na transmissão da habitação” (Ministros 2018a, 1803) dentro de um período de 15 anos. Se o município em questão abdicar do direito à opção de compra, é o IHRU, I. P. quem passa imediatamente a ter este direito.

Após discorrer-se sobre os programas do 1.º Direito e Porta de Entrada, criados no mesmo ano, será feita a explanação do documento intitulado “Estratégia Local de Habitação com vista à apresentação de candidatura(s) ao 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação”, que será doravante referido pela sigla ELH. Reforça-se que a ELH em menção trata exclusivamente do município do Porto, sendo, portanto, a ELH do Porto.

A ELH portuense apresenta seis capítulos em seu relatório. No capítulo introdutório é esclarecida a metodologia utilizada e a estrutura do documento, que se pauta: no diagnóstico global das carências habitacionais; nas soluções habitacionais a serem desenvolvidas; na programação das soluções escolhidas; na ordem de prioridade das soluções; na governação e integração com outras políticas; e no enquadramento da ELH com os princípios defendidos no 1.º Direito. Quanto ao diagnóstico das carências em habitação levantado, o relatório afirma estar organizado “segundo as principais dimensões estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), (...): segurança legal de ocupação; disponibilidade de serviços, materiais e infraestruturas; acessibilidade (financeira); habitabilidade; facilidade de acesso; localização; respeito do ambiente cultural.” (Conceição et al. 2019, 11-12). Quanto

à definição e à programação das soluções habitacionais, reúne as modalidades dispostas no 1.º Direito: arrendamento, reabilitação, aquisição e construção. Também o relatório pontua que se utilizou principalmente dos estudos: “Ilhas” do Porto – Levantamento e Caracterização, de 2015; Levantamento Municipal de Necessidades de Realojamento Habitacional – Porto, de 2017; estudos de diagnóstico da revisão do Plano Diretor Municipal do Porto (PDMP); e os contributos do Viva Porto – Debate Público sobre Habitação no Porto.

A ELH traz à luz a missão que a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) tem de:

Garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e orientada para as pessoas, passando por um alargamento significativo do âmbito de beneficiários e da dimensão do parque habitacional com apoio público; Criar as condições para que tanto a reabilitação do edificado como a reabilitação urbana passem de exceção a regra e se tornem nas formas de intervenção predominantes, tanto ao nível dos edifícios como das áreas urbanas. (Ministros 2018c, 1784-(2)).

E transcreve os quatro objetivos estratégicos para o alcance da missão que foram pontuados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio. O documento associa os objetivos a uma série de instrumentos e programas habitacionais e urbanísticos que a seguir exibe-se para enriquecimento deste trabalho.

Primeiro objetivo: “Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional”. Este objetivo é posto em prática através dos programas: 1.º Direito; e Porta de Entrada.

Segundo objetivo: “Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado”. Este é contemplado pelos instrumentos: Indicadores de preços e acessibilidade habitacional; Instrumentos de captação de oferta; Instrumentos de promoção da segurança e estabilidade no arrendamento; Porta 65 Jovem; Programa de Arrendamento Acessível; e Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado.

Terceiro objetivo: “Tornar a reabilitação na principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano”. É assistido pelos instrumentos: Casa Eficiente 2020; Instrumento Financeiro, Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020); Medidas de promoção da manutenção regular e da plena utilização do edificado; Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU)/Planos de Ação Reabilitação Urbana (PARU); PEDU/Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD); Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética; Reabilitar como Regra; e Reabilitar para Arrendar.

Quarto objetivo: “Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais”. O último objetivo é assistido pelos programas: Chave na Mão; Da Habitação ao Habitat; Porta ao Lado; e Programa de mobilidade habitacional no parque de arrendamento público.

Também é resgatado pela ELH a Lei de Bases da Habitação, criado poucos meses antes do relatório, por meio da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. A LBH (doravante assim referida) dá protagonismo aos municípios na matéria da habitação, cabendo a eles “integrar a política municipal de habitação nos instrumentos de gestão territorial, acautelando a previsão de áreas adequadas e suficientes destinadas ao uso habitacional, e garantir a gestão e manutenção do património habitacional municipal, assegurando a sua manutenção.” (República 2019, 18). Esta Lei cria a Carta Municipal de Habitação como uma das políticas públicas de habitação e reabilitação urbana, definida como “o instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial em matéria de habitação, (...), no quadro do Plano Diretor Municipal (PDM), com os restantes instrumentos de gestão do território e demais estratégias aprovadas ou previstas para o território municipal.” (República 2019, 19). Esta Carta Municipal deve ser composta pelas partes (descritas a seguir para futura comparação como os instrumentos urbanísticos previstos na legislação brasileira):

a) O diagnóstico das carências de habitação na área do município; b) A identificação dos recursos habitacionais e das potencialidades locais, nomeadamente em solo urbanizado expectante, em urbanizações ou edifícios abandonados e em fogos devolutos, degradados ou abandonados; c) O planeamento e ordenamento prospetivo das carências resultantes da instalação e desenvolvimento de novas atividades económicas a instalar; d) A definição estratégica dos objetivos, prioridades e metas a alcançar no prazo da sua vigência. (República 2019, 19)

A LBH também faz com que as associações nacionais dos municípios e das freguesias integrem o Conselho Nacional de Habitação, órgão de consulta do governo no âmbito da política nacional de habitação (artigo 19.º), e possibilitam às autarquias locais a criação de conselhos locais de habitação, sob proposta e aprovação do município.

Outro aspeto de relevância na ELH apresentado na sua introdução é a relação entre as condições indignas de moradia (enunciadas no artigo 5.º do Decreto-Lei do 1.º Direito) e a habitação condigna (descritas pela ONU no relatório “O Direito Humano a uma Habitação Condigna”, de 2002). O quadro a seguir, exposto na ELH, resume quais são os critérios a uma habitação condigna e dão as suas respetivas definições. Os fatores que perfazem o conceito de condição indigna de moradia foram transcritos na síntese do Capítulo I do Decreto-Lei do 1.º Direito.

Quadro 7: Critérios estabelecidos pela ONU para “Habitação Condigna”.

Fonte: Conceição et al. 2019, 19.

<i>CRITÉRIO</i>	<i>DEFINIÇÃO</i>
1. SEGURANÇA LEGAL DA OCUPAÇÃO	“Proteção legal contra as expulsões forçadas, a agressão e outras ameaças”, podendo a ocupação, quer seja numa habitação ou de um terreno, assumir diversas formas, nomeadamente, arrendamento, locação (público ou privado), copropriedade, propriedade, alojamento em situação de emergência, ocupação precária, entre outras”.
2. DISPONIBILIDADE DE SERVIÇOS, MATERIAIS E INFRAESTRUTURAS	“Acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência.”
3. ACESSIBILIDADE	“Os custos da habitação suportados pelas pessoas ou agregados familiares devem situar-se a um nível que não ameace ou comprometa a satisfação de outras necessidades essenciais.”
4. HABITABILIDADE	“Deve propiciar o espaço adequado e proteger do frio, da humidade, do calor, da chuva, do vento ou outros perigos para a saúde, dos riscos devidos a problemas estruturais e de vetores de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser igualmente garantida.”
5. FACILIDADE DE ACESSO	“Acessível aos que a ela têm direito. Os grupos desfavorecidos devem ter pleno acesso, permanentemente, aos recursos adequados, em matéria de habitação”
6. LOCALIZAÇÃO	Relaciona-se com as questões de integração na cidade, i.e., “deve situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, escolas, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais”.
7. RESPEITO DO AMBIENTE CULTURAL	“A arquitetura, os materiais de construção utilizados e as políticas subjacentes devem permitir a expressão da identidade e diversidade culturais”.

A ELH do Porto relaciona as condições indignas do 1.º Direito (2018) e os critérios de habitação condigna da ONU (2002) com o seguinte esquema mostrado na figura a seguir.

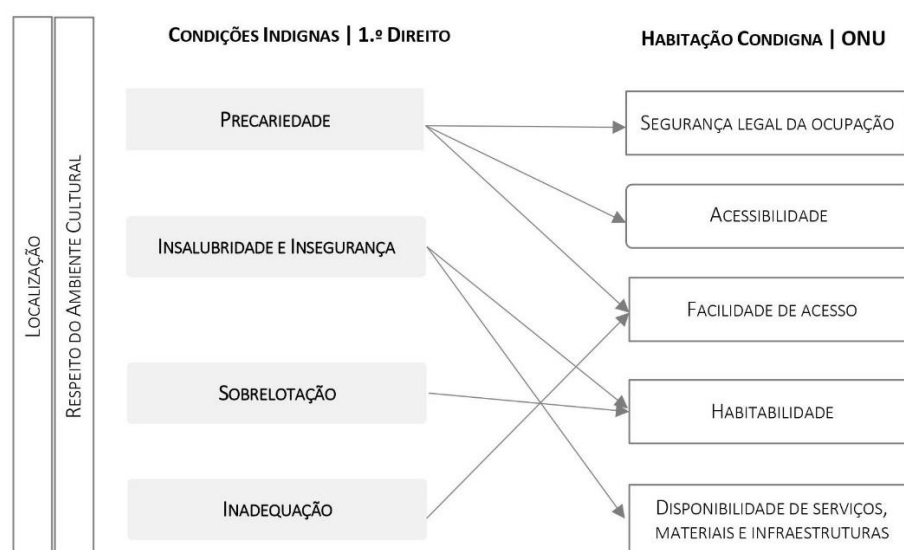


Figura 29. Relação de “Condições indignas” com “Habitação Condigna”.

Fonte: Conceição et al. 2019, 20.

Os próximos capítulos da ELH do Porto tratam dos conteúdos exigidos pela Portaria que regulamenta o 1.º Direito, sendo o segundo capítulo do relatório destinado ao diagnóstico global das carências habitacionais. Este diagnóstico foi feito em concordância com aqueles critérios da ONU mencionados, e por eles estruturado. Desta forma, foi estabelecida caracterização de uma ou mais problemáticas diretamente relacionadas a cada critério. O parágrafo seguinte demonstra como elas foram apresentadas no diagnóstico.

População sem-abrigo⁶⁵, em risco de despejo por falta de pagamento e vítimas de violência doméstica: para o critério “Segurança legal da ocupação”. Situações de grave carência habitacional: critério “Disponibilidade de serviços, materiais e infraestruturas”. Encargos e rendimentos mensais dos agregados familiares: critério “Acessibilidade”. Condições de salubridade e estado de conservação: critério “Habitabilidade”. Grupos vulneráveis: critério “Facilidade de acesso e Respeito do ambiente cultural”. Proximidade de equipamentos coletivos públicos: critério “Localização”.

O diagnóstico das carências de habitação no município do Porto foram – a partir da seleção dos critérios e de suas problemáticas citadas acima – postas em síntese pelo quadro a seguir.

⁶⁵ É definida pessoa em situação de sem-abrigo aquela que, “independentemente da sua nacionalidade, origem racial ou étnica, religião, idade, sexo, orientação sexual, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre: Sem teto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário; ou Sem casa, encontrando -se em alojamento temporário destinado para o efeito.” (ENIPSSA 2018, citado em Conceição et al. 2019, 24-25).

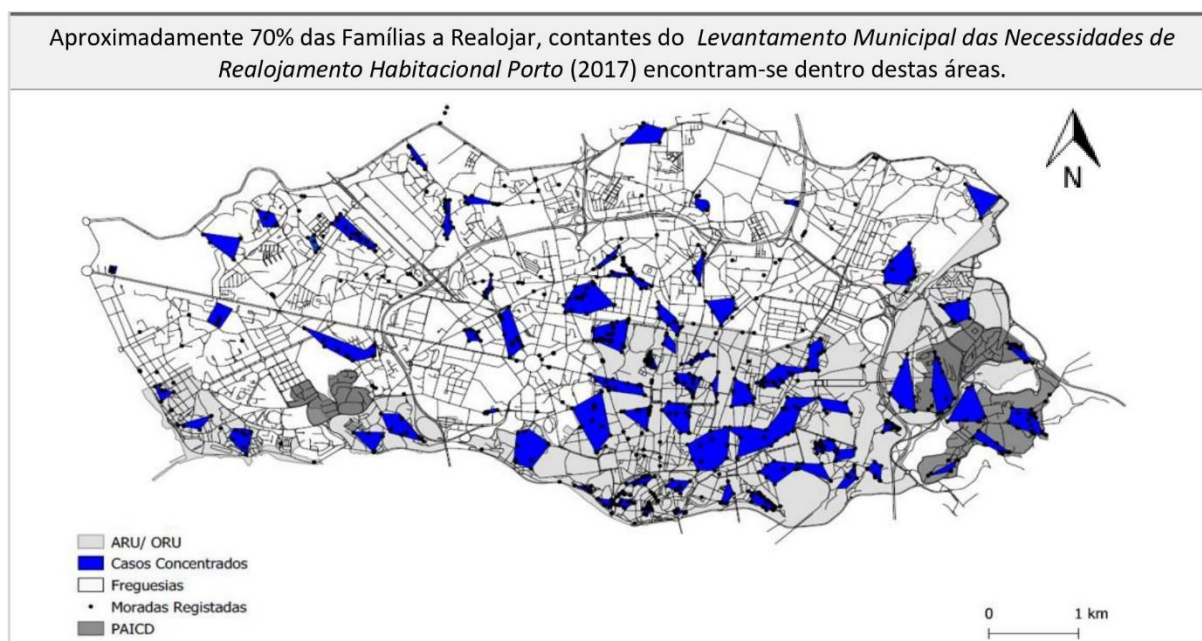
Quadro 8: Síntese das carências habitacionais no Porto.

Fonte: Conceição et al. 2019, 55; editado pelo autor (2021).

CRITÉRIO	CARACTERIZAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS	INDICADORES QUANTITATIVOS	INFORMAÇÃO EXISTENTE	FONTE
SEGURANÇA LEGAL DA OCUPAÇÃO	POPULAÇÃO SEM-ABRIGO	Número de pessoas na condição de sem-abrigo	696	Plano Ação NPISA Porto 2018 – 2019 - dados para o Porto, 2019
	EM RISCO DE DESPEJO POR FALTA DE PAGAMENTO	Número consultas relacionadas com despejos	28	AICNP - dados para o Porto, 2018/2019
	VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	Número de ocorrências registados pelas Subunidades Policiais do Comando Metropolitano do Porto	991	Plano Municipal de Prevenção e Combate à Violência de Género e Doméstica 2019-2020, 2016
DISPONIBILIDADE DE SERVIÇOS, MATERIAIS E INFRAESTRUTURAS	SITUAÇÕES DE GRAVE CARÊNCIA HABITACIONAL	Número de alojamentos com carência de acesso a infraestruturas	2.332	INE, Censos 2011 – dados para o Porto
		Número de pessoas e famílias com privação habitação severa	2.093	Levantamento Municipal das Necessidades de Realojamento Habitacional - Porto, 2017
		Taxa de privação severa das condições da habitação	4,0 %	EUROSTAT, EU-SILC – dados para Portugal, 2017 e 2018, respetivamente
		% da população com incapacidade de manter o lar adequadamente aquecido	19,4 %	
ACESSIBILIDADE	ENCARGOS E RENDIMENTOS, MENSAIS, DOS AGREGADOS FAMILIARES	% da população com rendas ou prestações em atraso	3,6 %	EUROSTAT, EU-SILC – dados para Portugal, 2017
		Taxa de sobrecarga das despesas em habitação	6,7 %	
HABITABILIDADE	CONDIÇÕES DE SALUBRIDADE E ESTADO DE CONSERVAÇÃO	% de alojamentos de residência habitual muito degradados ou a necessitar de grandes reparações	2.457	INE, Censos 2011 – dados para o Porto
		Famílias residentes em situação de sobrelotação (alojamentos em situação de sobrelotação crítica)	13.791 (2.968)	
		Taxa de sobrelotação da habitação	9,3 %	EUROSTAT, EU-SILC – dados para Portugal, 2017
		% da população que vive numa habitação com um telhado inapropriado, paredes, chão ou fundação ora com humidade, ora em mau estado de conservação	25,5 %	
FACILIDADE DE ACESSO/RESPEITO DO AMBIENTE CULTURAL	GRUPOS VULNERÁVEIS	Rácio entre edifícios com entrada não acessível à circulação em cadeira de rodas e a totalidade de edifícios construídos	68,6 %	INE, Censos 2011 – dados para o Porto
		Índice de envelhecimento	221,6	INE – dados para o Porto, 2017
LOCALIZAÇÃO	PROXIMIDADE DE EQUIPAMENTOS COLETIVOS PÚBLICOS		Distribuição homogénea de equipamentos coletivos	Relatórios Municipais de Caracterização e Diagnóstico - Ocupação dos Solos e Rede de Equipamentos de Utilização Coletiva, 2018

A composição do referido diagnóstico foi, além de ter considerado os critérios defendidos pela ONU (2002), feita com base nas condições indignas previstas no 1.º Direito: Precariedade, insalubridade e insegurança, sobrelotação e inadequação. Destas considerações, a ELH baseou-se em diversos estudos, como: o “Ilhas” do Porto – Levantamento e Caracterização (2015), que caracterizou 957 núcleos habitacionais degradados (as “ilhas”); o Levantamento Municipal das Necessidades de Realojamento Habitacional – Porto (2017), que identificou 2.093 agregados em situação de grave carência habitacional.

De acordo com este estudo, estas situações “estão associadas a tipologias urbanas e habitacionais muito distintas, compreendendo ‘ilhas’ com diferentes configurações e estados de ocupação, edifícios unifamiliares e edifícios multifamiliares degradados, contíguos ou não, conjuntos habitacionais como as casas do ‘Património dos Pobres’, e vários tipos de alojamento precário, em caravana, edifícios inacabados ou barracas”. Assumem uma expressão espacial diferenciada, como se pode verificar no *mapa 6* [no mapa a seguir neste trabalho], reforçando, por um lado, a necessidade de territorialização das estratégias e dos modelos de ação a adotar e, por outro, a utilização e articulação de múltiplos instrumentos seja no âmbito da habitação, seja noutros âmbitos do desenvolvimento urbano e social. (Conceição et al. 2019, 57-58).



Mapa 3. Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) e localização das famílias a realojar.

Fonte: Conceição et al. 2019, 59. Legenda: PAICD - Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas.

Também foram levados em conta: o levantamento feito em edifícios de propriedade mista pelo IHRU, I. P., no período de preparação da ELH do Porto, que permitiu a identificação de 195 casos de proprietários em situação de carência económica⁶⁶ em alojamentos sem condições de habitabilidade; os

⁶⁶ Carência económica ou carência financeira. Este conceito baseia-se no rendimento médio mensal (RMM) e no património mobiliário da pessoa ou agregado habitacional. O RMM corresponde a 1/12 do rendimento anual bruto da pessoa ou agregado, a ser corrigido através de uma escala de equivalência a considerar a dimensão e a composição do agregado familiar. Deste modo, considera-se pessoa em situação de carência financeira aquela que apresenta o seu RMM inferior a quatro vezes o Indexante dos Apoios Sociais (IAS): $RMM < 4 * IAS$. “O valor de IAS para o ano de 2019, de acordo com a Portaria n.º 24/2019, 17 de janeiro de 2019, é de € 435,76.” (Conceição et al. 2019, 20).

dados da CMPH – Domus Social – Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, E. M. (2018), ou apenas Domus Social, que registou 1.093 pedidos⁶⁷ de agregados familiares no aguardo de uma habitação.

O próprio relatório da ELH reconhece a dificuldade na articulação entre os dados e informações existentes nos diferentes levantamentos feitos.

Estes diversos estudos, (...), foram realizados em datas distintas e com objetivos e metodologias diferentes entre si. Não é, por isso, fácil, identificar o universo de situações que resulta da sua agregação, nem a sua distribuição pelas diferentes categorias utilizadas pelo 1.º Direito. Há sobreposição de algumas situações: o Levantamento Municipal das Necessidades de Realojamento Habitacional utilizou informação dos estudos das “ilhas” e dos pedidos de habitação, mas centrou-se sobretudo nas situações de insalubridade e insegurança; (...); os dados recolhidos pelo IHRU dizem respeito a situações específicas de alojamentos ocupados pelo proprietário, menos presentes nos outros levantamentos. Pode dizer-se, por isso, que cada uma das fontes identificadas revela aspetos diferentes das situações mais graves de carência habitacional no Porto. Os dados recolhidos indicam, ao mesmo tempo, procuras distintas, como se observa pela desagregação espacial dos casos identificados, que não é exatamente a mesma segundo as diferentes fontes. (Conceição et al. 2019, 60).

A ELH pontua e ressalta o papel dos agentes envolvidos na execução das políticas direcionadas à habitação. A saber:

No Município do Porto, atuam diretamente nas políticas de habitação: Associações de Moradores, Cooperativas de Habitação e Construção, Empresas Municipais (a Domus Social e a Porto Vivo, SRU), entidades Integrantes da Rede Social (e.g. entidades envolvidas na Rede de Apoio a População Sem-abrigo ou de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica), IHRU, I. P., Juntas de Freguesia, Misericórdias e Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), Município (nomeadamente da Direção Municipal de Urbanismo e do Departamento Municipal de Coesão Social), bem como os proprietários de frações ou edifícios. (Conceição et al. 2019, 62).

Estas entidades juntas, e em articulação para a realização de programas à provisão de habitação, como o 1.º Direito e o Porta de Entrada, constituem-se na organização que o município tem (no caso do Porto) para operar de forma mais precisa os diversos programas e instrumentos urbanísticos, entre si, às demandas de habitação da população e à gestão e manutenção do parque habitacional da cidade.

A variedade de agentes e de campos de intervenção, bem como a existência no terreno de programas de base local, constituem um ativo importante da ELH, (...). Nesse sentido, propõem-se, (...), medidas relacionadas com a organização municipal, baseadas no reforço de estruturas de proximidade e na constituição de um Conselho Municipal de Habitação. (Conceição et al. 2019, 63).

Desse modo, sugere a ELH a criação (composição) do Conselho Municipal de Habitação para a cidade, como prevê a LBH – Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro – quando se refere ao Conselho Local de Habitação no artigo 24.º.

Por fim, para a parte do diagnóstico global das carências de habitação, a ELH preocupa-se com o contexto social e económico que ronda o tema. No que tange às transformações sociodemográficas, com destaque na questão do envelhecimento populacional, seu consequente isolamento, e baixa taxa de natalidade, são questões relacionadas com “a atratividade residencial da cidade e sua capacidade de acolhimento, com a adaptação da oferta de alojamentos a novas e específicas necessidades, e com a importância de perspetivas que acentuem o valor da diversidade de formas e experiências habitacionais”

⁶⁷ Número de pedidos atualizado em 09 de outubro de 2019 de 980 agregados familiares, de acordo com o relatório da ELH do Porto.

(Conceição et al. 2019, 66). No que concerne às estratégias do mercado imobiliário, no território portuense:

A evolução recente do mercado de arrendamento e de compra [com aumento dos preços e das rendas] (...) torna difícil o acesso à habitação “de um estrato social constituído por pessoas cujo rendimento é demasiado baixo para aceder ao crédito hipotecário ou ao mercado de arrendamento, mas suficientemente elevado para as tornarem inelegíveis para o arrendamento social”. (Faria et al. 2018, citado em Conceição et al. 2019, 66).

O problema revelado acima – das famílias com renda mensal baixa para adentrar o mercado de arrendamento, porém elevada para serem inscritas em programas de habitação social – é um imperativo das grandes e médias cidades do ocidente. Soma-se a este problema a questão do turismo em cidades que possuem esta vocação económica, que é o caso do Porto, com a “forte pressão sobre a procura motivada em grande medida pela expansão do arrendamento de curta duração” (Faria et al. 2018, 59) e – dentro de um ativo importante à cidade invicta, os *campi* de ensino técnico e superior – “as questões relacionadas com o alojamento para estudantes” (Conceição et al. 2019, 67). Ainda sobre alojamento, ao considerar o parque de alojamento municipal, outro ativo importante ao Porto, verificou-se que “dos/as 28.972 residentes em habitação social municipal, apenas cerca de um quinto eram ativos/as e quase 60% estavam desempregados/as ou reformados/as e, dos/as cerca de 18.000 residentes em idade ativa, quase metade estava em situação de desemprego” (SINCLAB 2019, citado em Conceição et al. 2019, 69). Sobre este contexto ao tema da empregabilidade dentro do parque de alojamento do Porto, a ELH conclui:

Esta situação reforça o desafio do reforço das estruturas de proximidade, e das suas competências de mediação e acompanhamento, por forma a garantir não apenas uma melhor manutenção e gestão do alojamento e dos espaços comuns, bem como a integração social e cultural dos residentes. (Conceição et al. 2019, 69).

O terceiro capítulo da ELH destina-se às soluções habitacionais a serem desenvolvidas ao abrigo do 1.º Direito. Os artigos 26.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, definem, respetivamente, as entidades beneficiárias do Programa e as diversas soluções habitacionais disponíveis. O quadro 9 resume estas entidades e as soluções contempladas pelo 1.º Direito.

Os demais tópicos abordados no capítulo das soluções habitacionais dizem respeito às formas de financiamento para cada entidade beneficiária/beneficiário direto do Programa. Antes de serem comentadas as formas de financiamento, faz-se importante enunciar as entidades beneficiárias assumidas pela ELH na cidade do Porto. São elas:

Os beneficiários diretos (pessoas e agregados em situação habitacional indigna); O Município e as empresas municipais (Domus Social e Porto Vivo, SRU); A SCMP⁶⁸, IPSS⁶⁹, Entidades Gestoras de Casas de Abrigo e Rede de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica; Os proprietários de frações ou prédios situados em núcleos degradados. (Conceição et al. 2019, 75).

Os beneficiários diretos – pessoas que preenchem os requisitos de acesso, isoladamente ou enquanto titulares de um agregado (artigo 25.º do 1.º Direito) – recebem três apoios por parte do Programa: “uma comparticipação das despesas, que é em função do rendimento dos agregados; a bonificação dos juros de empréstimo correspondente à parte não comparticipada; e o apoio em espécie (nomeadamente, projetos e materiais).” (Conceição et al. 2019, 77). Os valores de comparticipação do Estado são aprovados pelo IHRU, I. P. de acordo com a renda dos agregados. O máximo da comparticipação corresponde ao valor total das despesas elegíveis – preço da empreitada ou da aquisição, mais as

⁶⁸ Sigla para Santa Casa da Misericórdia do Porto.

⁶⁹ Sigla para Instituição Particular de Solidariedade Social.

despesas acessórias⁷⁰ – com dedução de 180 vezes o valor de 25% do RMM da pessoa ou agregado habitacional (artigo 34.º). Após o quadro “Entidades beneficiárias e soluções habitacionais previstas pelo Programa 1.º Direito”, apresentam-se dois outros quadros, elaborados na ELH, que simulam os valores do empréstimo bonificado para diferentes rendimentos (em IAS) e os valores despendidos pelo Estado (valor participado) e pelo beneficiário (através do empréstimo) para uma obra de reabilitação de um fogo (unidade habitacional) de 80m².

⁷⁰ São exemplos de despesas acessórias os atos notariais e de registo (para todas as soluções habitacionais previstas no 1.º Direito) e as soluções de acessibilidade e sustentabilidade ambiental, o preço dos projetos, fiscalização e segurança da obra (para as soluções de reabilitação e construção).

Quadro 9: Entidades beneficiárias e soluções habitacionais previstas pelo Programa 1.º Direito.

Fonte: Conceição et al. 2019, 76.

<i>ENTIDADES BENEFICIÁRIAS</i> <i>ARTIGO 26.º</i>	<i>SOLUÇÕES HABITACIONAIS</i> <i>ARTIGO 27.º</i>	
A) ESTADO, REGIÕES AUTÓNOMAS, MUNICÍPIOS E ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS	ARRENDAMENTO DE HABITAÇÕES PARA SUBARRENDAMENTO	
	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES OU DE PRÉDIOS HABITACIONAIS	Situados em áreas urbanas degradadas , no âmbito de uma operação urbanística destinada a conferir-lhe características adequadas de desempenho e de segurança (pt. 1, alínea a), artigo 41.º) Bem como soluções conjugadas de aquisição de frações ou de prédios para habitação e respetiva reabilitação realizada ao abrigo de regimes legais reguladores da reabilitação urbana, em consonância com operações urbanísticas promovidas no âmbito do regime excecional para a reconversão urbanística das AUGI e do artigo 102.º - A do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (pt. 2, artigo 41.º)
		De que sejam proprietárias ou superficiárias e cujas habitações estejam arrendadas ou, estando devolutas , e se destinem a atribuir em arrendamento ou em propriedade resolúvel a pessoas e agregados ao abrigo do <i>1.º Direito</i> (pt. 1, alínea b), artigo 41.º)
		De que sejam proprietárias ou superficiárias , a destinar a unidades residenciais (pt. 1, alínea d), artigo 41.º)
	CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS OU EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS	Incluindo equipamento complementar, cujas habitações se destinem maioritariamente a atribuição a pessoas ou agregados ao abrigo do 1.º Direito (pt. 1, artigo 45.º)
	AQUISIÇÃO DE FRAÇÕES OU PRÉDIOS PARA DESTINAR A HABITAÇÃO	A atribuir, em regime de arrendamento apoiado ou de propriedade resolúvel (alínea a), artigo 49.º)
		A atribuir em arrendamento ou em regime de propriedade resolúvel às pessoas ou agregados a que se referem os artigos 10.º e 11.º, i.e., pessoas vulneráveis e núcleos degradados (alínea b), artigo 49.º)
B) EMPRESAS PÚBLICAS, ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIAIS, INSTITUTOS PÚBLICOS (ADMINISTRAÇÃO CENTRAL, REGIONAL OU LOCAL), E EMPRESAS MUNICIPAIS	AQUISIÇÃO DE TERRENOS DESTINADOS À CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO OU DE EMPREENDIMENTO HABITACIONAL	Desde que complementar de uma solução habitacional de construção promovida com financiamento concedido nos termos do presente diploma (artigo 53.º)
	ARRENDAMENTO DE HABITAÇÕES PARA SUBARRENDAMENTO	
	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES OU DE PRÉDIOS HABITACIONAIS	
	CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS OU EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS	
	AQUISIÇÃO DE TERRENOS DESTINADOS À CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO OU DE EMPREENDIMENTO HABITACIONAL	
C) MISERICÓRDIAS, IPSS, ENTIDADES PÚBLICAS OU PRIVADAS DE UTILIDADE PÚBLICA ADMINISTRATIVA OU DE RECONHECIDO INTERESSE PÚBLICO	ARRENDAMENTO DE HABITAÇÕES PARA SUBARRENDAMENTO	Quando estas intervêm em substituição das Regiões Autónomas ou dos Municípios (pt. 2, artigo 38.º)
	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES OU DE PRÉDIOS HABITACIONAIS	
	CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS OU EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS	
	AQUISIÇÃO DE FRAÇÕES OU PRÉDIOS PARA DESTINAR A HABITAÇÃO	
	AQUISIÇÃO DE TERRENOS DESTINADOS À CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO OU DE EMPREENDIMENTO HABITACIONAL	
D) ASSOCIAÇÕES DE MORADORES E COOPERATIVAS DE HABITAÇÃO E CONSTRUÇÃO	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES OU DE PRÉDIOS HABITACIONAIS	
	CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS OU EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS	
	AQUISIÇÃO DE FRAÇÕES OU PRÉDIOS PARA DESTINAR A HABITAÇÃO	
	AQUISIÇÃO DE TERRENOS DESTINADOS À CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO OU DE EMPREENDIMENTO HABITACIONAL	
	AQUISIÇÃO E/ OU REABILITAÇÃO, OU CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS OU FRAÇÕES DESTINADOS A EQUIPAMENTOS COMPLEMENTARES INTEGRADOS EM EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FINANCIADOS AO ABRIGO DO <i>1.º DIREITO</i> (v) da alínea b), Artigo 29º)	
E) PROPRIETÁRIOS DE FRAÇÕES OU PRÉDIOS SITUADOS EM NÚCLEOS DEGRADADOS	ARRENDAMENTO DE HABITAÇÕES	Podem pedir apoio para suportar o encargo com o arrendamento de frações ou prédios reabilitados com financiamento ao abrigo do <i>1.º Direito</i> aos respetivos moradores, nos casos em que esse arrendamento se mantenha por um prazo mínimo de 10 anos após a conclusão das obras (pt. 4, artigo 38.º)
	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES OU DE PRÉDIOS HABITACIONAIS, de que sejam titulares (alínea d), artigo 29.º)	
BENEFICIÁRIOS DIRETOS <i>ARTIGO 25.º</i>	CONSTRUÇÃO, AUTOPROMOÇÃO	
	REABILITAÇÃO DE HABITAÇÃO DE QUE SEJAM TITULARES	
	AQUISIÇÃO OU AQUISIÇÃO E REABILITAÇÃO DE HABITAÇÃO	

Quadro 10: Simulação do empréstimo bonificado de acordo com o rendimento do beneficiário.

Fonte: Conceição et al. 2019, 78; elaborado pelo autor (2021).

Rendimento Médio Mensal (RMM)			Empréstimo Bonificado (valor não participado)
Situação de Carência Financeira (RMM < 4 IAS)	1 IAS	435,76 €	19.609,20 €
	2 IAS	871,52 €	39.218,40 €
	2,5 IAS	1.089,40 €	49.023,00 €
	3 IAS	1.307,28 €	58.827,60 €
	3,5 IAS	1.525,16 €	68.632,20 €
	4 IAS	1.743,04 €	78.436,80 €

Reitera-se que o valor do empréstimo bonificado corresponde a 180 vezes o valor de 25% do RMM.

Quadro 11: Simulação de apoio a uma obra de reabilitação (fogo de 80m²) para um beneficiário (RMM de 1 IAS).

Fonte: Conceição et al. 2019, 78; elaborado pelo autor (2021). Legenda: TAEG - Taxa Anual Efetiva Global.

Obra de reabilitação de um fogo de 80m ² para um beneficiário com RMM igual a 1 IAS		Respaldo no 1.º Direito
Custo total	49.200,00 €	Artigo 42.º
Máximo de comparticipação	29.590,80 €	Artigo 34.º
Empréstimo	19.609,20 €	
Prestação mensal – período de 30 anos (TAEG: 3,214%)	84,95 €	
Prestação mensal – período de 15 anos (TAEG: 3,214%) – Simulador de crédito do Banco de Portugal	137,44 €	

Para a solução de arrendamento para posterior subarrendamento, esclarece a ELH as condições de financiamento:

No caso de entidades públicas, o 1.º Direito prevê a possibilidade de estas poderem arrendar alojamentos no mercado, para subarrendar aos beneficiários do Programa (...). O Estado comparticipa, durante dez anos, parte da diferença entre a renda de mercado e a renda paga pelos agregados habitacionais: 50% dessa diferença (sujeita a um valor máximo de referência) nos primeiros cinco anos; 25% dessa diferença nos cinco anos seguintes. Estes valores podem ser aumentados, no caso de agregados unititulados ou com deficientes e dos arrendatários com mais de 65 anos. (Conceição et al. 2019, 79).

Esta solução habitacional não existe no município do Porto, nem experimento de instrumentalização para a finalidade que propõe. O relatório da ELH reconhece que a concretização deste tipo de solução:

Está, (...), dependente das condições de mercado, nomeadamente do nível e evolução das rendas praticadas, condições que são claramente diferenciadas, do ponto de vista espacial. Está, também, dependente das capacidades de intervenção do município nesse mercado, nomeadamente da capacidade de conhecimento e acompanhamento das dinâmicas e da capacidade de contacto e contratualização com os diversos proprietários. (Conceição et al. 2019, 79).

O tão comentado “mercado” (o mercado imobiliário e, também, o financeiro⁷¹) é um dos agentes sociais que criam e recriam o território das cidades, concretizado através das ações dos promotores imobiliários que, segundo Roberto Lobato Corrêa:

(...), entende-se um conjunto de agentes que realizam, parcial ou totalmente, as seguintes operações: (a) incorporação, que é a operação-chave da promoção imobiliária; o incorporador realiza a gestão do capital-dinheiro na fase de sua transformação em mercadoria, em imóvel; a localização, o tamanho das unidades e a qualidade do prédio a ser construído são definidos na incorporação, assim como as decisões de quem vai construí-lo, a propaganda e a venda das unidades; (b) financiamento, ou seja, a partir da formação de recursos monetários provenientes de pessoas físicas e jurídicas, verifica-se, de acordo com o incorporador, o investimento visando à compra do terreno e à construção do imóvel; (c) estudo técnico, realizado por economistas e arquitetos, visando verificar a viabilidade técnica da obra dentro de parâmetros definidos anteriormente pelo incorporador e à luz do código de obras [legislação à parte do plano diretor municipal]; (d) construção ou produção física do imóvel, que se verifica pela atuação de firmas [empresas] especializadas nas diversas etapas do processo produtivo; a força de trabalho está vinculada às firmas construtoras; e (e) comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro, agora acrescido de lucros; os corretores [consultores imobiliários], os planejadores de vendas e os profissionais de propaganda são os responsáveis por esta operação. (Corrêa 2004, 19-20).

Em sua obra “O Espaço Urbano”, Corrêa esmiúça os agentes que produzem e interferem nas cidades, sendo eles: os proprietários dos meios de produção; os proprietários de terras; os promotores imobiliários; o Estado; e os grupos sociais excluídos.

São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem. (Corrêa 2004, 11).

Desse modo, conclui-se que, por ser a solução de arrendamento para subarrendamento dependente de outro promotor do espaço urbano, colocá-lo em prática é, de facto, difícil e a longo prazo.

A solução habitacional de reabilitação é apoiada pelo 1.º Direito por uma parte participada, a fundo perdido, e outra através de empréstimo com melhores taxas de juros ao beneficiário (no caso das entidades municipais) à parte não participada. “A participação máxima é de 50% das despesas elegíveis, até 40% de um valor de referência, podendo ser acrescida das despesas com soluções de sustentabilidade ambiental e acessibilidades (até ao máximo de 10% do valor da empreitada).” (Conceição et al. 2019, 80). Este sistema de participação (pelo Estado) é maior quando a reabilitação for executada em edifícios e alojamentos situados em núcleos degradados, as “ilhas”⁷², que “constituem o contexto de residência de parte importante da população do Porto”. (Conceição et al. 2019, 88).

A solução de construção (ou aquisição de terrenos e posterior construção) também participa do sistema de participação não reembolsável e do empréstimo a taxas mais atrativas (bonificação dos juros). “Neste caso, o montante máximo da participação é de 35% do valor final da construção, podendo

⁷¹ Ver Capítulo 3: “Financeirização da Terra na Cidade e a Favela como Fronteira” (Aldigueri 2017), a incluir o tema do entrelaçamento do mercado financeiro com o mercado imobiliário, onde a terra é considerada mais uma mercadoria, instrumentalizada como capital fictício no contexto global de financeirização da(s) economia(s).

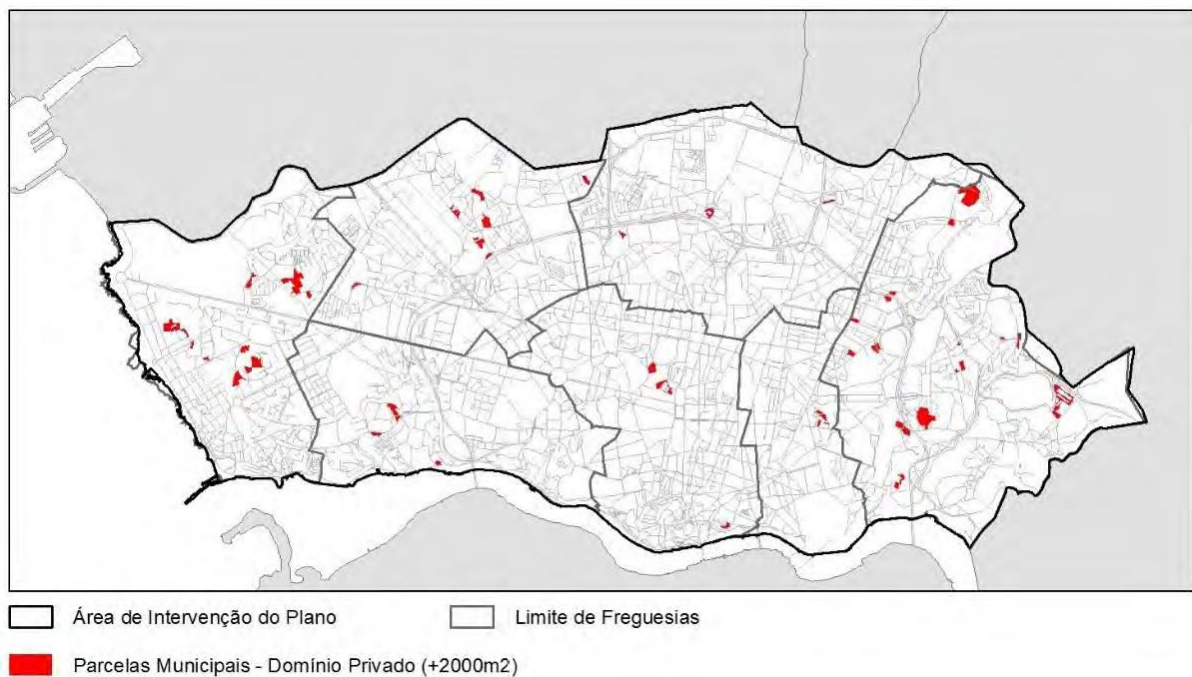
⁷² O acesso às ilhas, normalmente aberto sob a casa implantada na periferia do quarteirão, leva a um corredor mais ou menos estreito ladeado de pequenas habitações, de um só lado ou dos dois, conforme a largura do lote, terminando num muro que limita o terreno. O próprio nome “ilha” indica a segregação dos moradores em pequenas unidades isoladas. (...) Esta tipologia invadiu todo o anel de crescimento da cidade no século XIX. Estatísticas da época contabilizam mais de 50 por cento da população do Porto a viver nas ilhas. Nelas se situavam, bem a recato, as associações operárias, sindicalistas, socialistas ou anarquistas, associações naturistas, cursos de esperanto, tipografias mais ou menos clandestinas, reuniões subversivas de alta densidade. Também foram focos de doença. Foram principalmente focos de doença. (Costa, Costa e Fernandez 2019, 49-50)

ser acrescida das despesas com soluções de sustentabilidade ambiental e acessibilidades (até ao máximo de 10% do valor da empreitada).” (Conceição et al. 2019, 82). Quanto ao estoque de terras públicas no território portuense, a ELH comenta que:

(...), embora a percentagem de terrenos de propriedade do município seja baixa, existem algumas disponibilidades de terrenos que podem ser mobilizados para este fim. A análise preliminar dos recursos disponíveis aponta para a possibilidade de construção ao abrigo do 1.º Direito, de cerca de 200 alojamentos de arrendamento apoiado. (Conceição et al. 2019, 82).

O mapa a seguir, apresentado no Relatório de Caracterização e Diagnóstico – Ocupação do Solo (2018), demarca terrenos de propriedade do município do Porto com as seguintes características:

Parcelas e conjuntos de parcelas confinantes entre si com uma área igual ou superior a 2.000m²; não sejam ocupadas por serviços ou equipamentos municipais; não constituam franjas de terrenos; não estejam inseridas numa lógica de espaços exteriores de utilização coletiva envolvente a bairros; não sejam áreas verdes de utilização pública. (Carvalho et al. 2018, 90).



Mapa 4: Cadastro Municipal – domínio privado a partir de 2.000m².

Fonte: Carvalho et al. 2018, 90.

O referido relatório sobre ocupação do solo do Porto destacou os terrenos “numa lógica de uso e transformação do solo como forma de concretização de políticas de ordenamento do território” (Carvalho et al. 2018, 90). A união das áreas em vermelho do mapa anterior corresponde a menos de 1% – cerca de 0,86% (34,9 ha, ou 0,34 km²) – do território municipal. Este percentual confirma o que Conceição et al. (2019) aponta sobre o estoque de terras públicas do Porto. O próximo mapa demarca os vazios urbanos⁷³ e áreas em abandono na cidade portuense. A união das áreas encarnadas no mapa seguinte corresponde a 10,2% da cidade (413,5 ha, ou 4,13 km²). Mais de 3/4 das parcelas municipais,

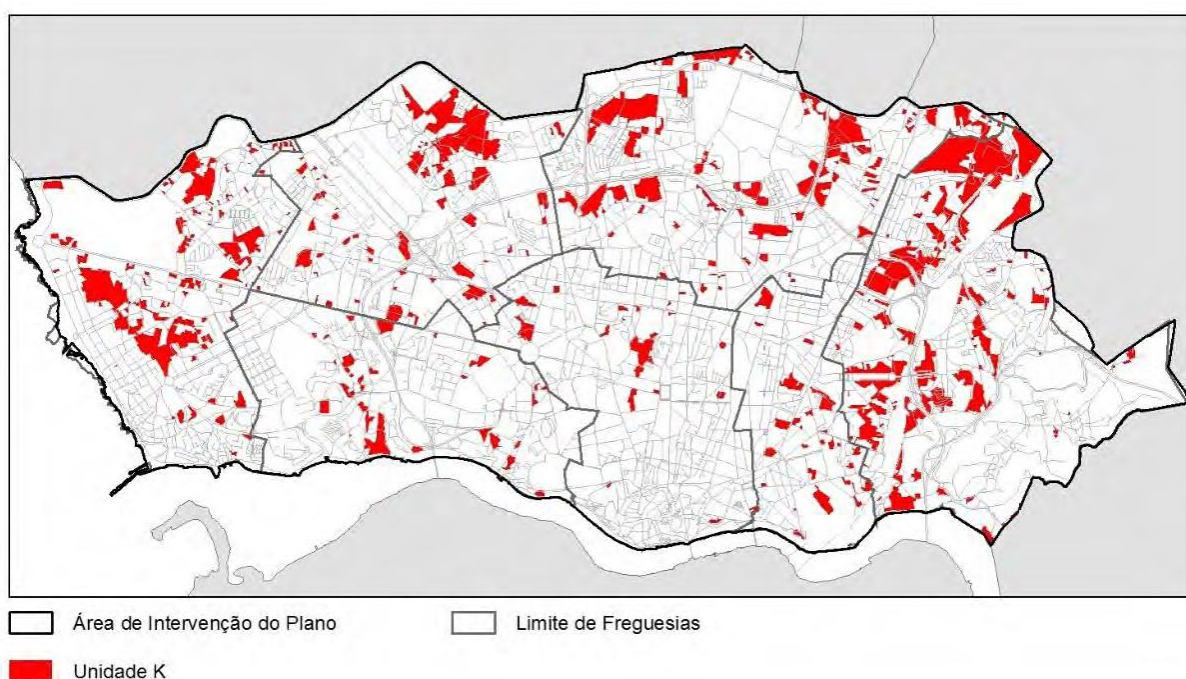
⁷³ Os vazios urbanos são definidos como “enormes extensões de áreas urbanas equipadas ou semi-equipadas, com grandes quantidades de glebas e lotes vagos.” (Vilaça 1983, citado em Ebner 1999, 67).

destacadas no mapa anterior, estão distribuídas pelos vazios urbanos (referida por “Unidade K”) da cidade – cerca de 78,3%.

A solução habitacional de aquisição (ou aquisição e posterior reabilitação), como nas outras, dispõe de comparticipação não reembolsável e empréstimo bonificado (para a parte não comparticipada) ao seu financiamento. A ELH ilustra esta solução com os núcleos degradados, e cita o quinto parágrafo do artigo 12.º do 1.º Direito:

No caso específico dos chamados “núcleos degradados” (...), é referido que para “viabilização das intervenções de reabilitação de frações ou prédios habitacionais situados em núcleos degradados cujos titulares não podem ou não querem promover a reabilitação, o município ou, no caso de operação de reabilitação urbana, a respetiva entidade gestora tem direito a aceder a financiamento (...), quer a aquisição se efetue por acordo com o titular, quer pela via expropriativa.” (Conceição et al. 2019, 85).

E conclui a sugerir a sua aplicação “nas “ilhas” do Porto, nos casos em que não se verifique interesse ou capacidade de intervenção dos proprietários” (Conceição et al. 2019, 85), sendo estas núcleos degradados do município. A ELH também reconhece ser a solução de aquisição dependente das condições de mercado, é quando, uma vez mais, os fatores imobiliário e latifundiário entram em jogo e dificultam a agenda das políticas voltadas para habitação.



Mapa 5: Vazios urbanos e áreas em abandono do Porto.

Fonte: Carvalho et al. 2018, 86. Legenda: Unidade K - “São espaços urbanos ou de caráter mais rural que se encontram desocupados ou abandonados e que esperam oportunidade para o seu aproveitamento ou revitalização.” (Carvalho et al. 2018, 112).

Para o 3.º setor – a SCMP, as IPSS, as Entidades Gestoras de Casas de Abrigo e a Rede de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica – a ELH do Porto prevê todas as modalidades do 1.º Direito, e esclarece:

O desenvolvimento das diversas soluções previstas (reabilitação, aquisição, construção, arrendamento para subarrendamento) e dos diferentes tipos de habitação necessários

(incluindo as chamadas unidades residenciais e as soluções habitacionais de transição e/ou inserção) carece, em primeiro lugar, de um trabalho mais sistemático de dimensionamento e programação das diferentes necessidades de intervenção. (...) é importante assegurar as condições de concretização do princípio da acessibilidade habitacional, que pode requerer a consideração de apoio às rendas e às despesas com a casa. (Conceição et al. 2019, 87).

O financiamento a ser feito para os proprietários de núcleos degradados é cabido no âmbito da solução de reabilitação das frações ou dos prédios de que sejam proprietários. O Decreto-Lei do 1.º Direito “prevê ainda a possibilidade de apoio ao arrendamento, através da comparticipação pelo Estado da diferença entre a renda paga pelo morador e o encargo do proprietário com a reabilitação.” (Conceição et al. 2019, 87).

A aplicação desta modalidade pressupõe, (...), de forma geral: a importância da atenção à diversidade e especificidade das situações e a adoção de uma perspetiva territorializada; a definição de critérios de aferição da qualidade e viabilidade das intervenções (incluindo os aspetos da reconfiguração espacial dos núcleos, visando garantir condições de acessibilidade interna e a adequação da dimensão dos alojamentos); a garantia da segurança e acessibilidade do arrendamento, bem como da participação dos residentes. (Conceição et al. 2019, 88).

A questão da participação dos residentes – e das pessoas e famílias que sofrerão, de algum modo, as intervenções das obras no entorno de suas moradias – certamente reiterada pela ELH nas soluções habitacionais contempladas pelo 1.º Direito, e por ele defendida, sendo um dos seus princípios⁷⁴, faz lembrar os processos de participação popular ocorridas nas operações SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local – (1974-1976) na onda das transformações político-sociais que sucederam o 25 de Abril. Para o entendimento do contexto, o arquiteto Alexandre Alves Costa narra que:

A política de baixos salários e de minimização do investimento nos sectores sociais mantinha Portugal na cauda dos indicadores das políticas de habitação. Criadas as condições para externas que obrigaram a política portuguesa a enveredar pela via da industrialização, houve um aumento do desequilíbrio já existente entre as necessidades crescentes e a oferta de habitação. O sector privado controlava a gestão e dirigia-a para as camadas com maior poder de compra. Os trabalhadores, excluídos do circuito, eram obrigados a aceitar soluções extremamente precárias: sublocação, bairros de lata ou habitação clandestina, especulativa ou em autoconstrução. Com o levantar dos meios repressivos pelo golpe militar do 25 de Abril, a explosão foi imediata. Nas zonas urbanas desenvolveram-se múltiplas acções de apropriação de casa, a começar pelos bairros sociais ainda não distribuídos e a acabar em prédios ou moradias destinados à demolição, e nasceu um amplo e impaciente movimento de reivindicação de novos alojamentos para as classes de menores rendimentos, assim como de equipamentos ou infra-estruturas. (Costa 2014, in Costa, Costa e Fernandez 2019, 20-21).

E sobre a assistência e a participação por parte dos residentes naquele período, do desenvolvimento da operação, Costa continua:

⁷⁴ Princípio da participação, no sentido de ser assegurado que os destinatários das habitações financiadas ao abrigo do 1.º Direito são chamados, diretamente ou através de associações que os representem, a participar na definição e implementação das soluções habitacionais e sociais que lhes são destinadas, em particular quando estão em causa interesses específicos de pessoas e grupos mais vulneráveis, nomeadamente as comunidades ciganas e as pessoas em situação de sem abrigo. Alínea f) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho (Ministros 2018b, 2349).

O programa SAAL, particularmente o do Norte⁷⁵, foi sendo clarificado em resultado de uma longa luta e reflexão colectiva dos moradores e dos técnicos. (...) Procurava-se um método que considerasse como elemento fundamental a participação dos futuros utentes. (...) A Participação dos moradores verificou-se essencial e desejável, não só na definição do lugar como em todas as questões de carácter programático, que poderiam ir da discussão sobre tipologias, sistemas construtivos ou materiais apropriados à gestão dos futuros aglomerados e processos de financiamento. A disponibilidade dos arquitectos foi total para o estabelecimento das regras programáticas e nunca quiseram nem tiveram de demitir-se da sua exclusiva competência disciplinar. “Não fomos nós que mudámos, mas as condições do nosso trabalho” [Álvaro Siza em entrevista gravada, 1978]. (Costa 2014, in Costa, Costa e Fernandez 2019, 22-23).

A ELH do Porto retoma, uma vez mais, a tipologia construtiva das “ilhas” ao expressar a importância, ao passo que se desenvolvem as reabilitações nos núcleos em degradação, de se:

consolidar o pensamento estratégico sobre os modelos de intervenção nas “ilhas” do Porto (debate que deve mobilizar a cidade e assumir uma perspectiva multidisciplinar), e se desenvolverem experiências de ação no terreno que possam contribuir para esse pensamento. A preocupação com as condições de generalização destas experiências deve ter em conta a diversidade de contextos existentes (por exemplo, formas de propriedade, estrutura espacial, grau de ocupação e localização dos núcleos). (Conceição et al. 2019, 89).

Em resumo às soluções habitacionais previstas pelo 1.º Direito e contempladas pela ELH portuense (e seus respectivos beneficiários), o documento municipal apresenta o seguinte quadro em seu conteúdo.

⁷⁵ A coordenação do SAAL no Norte do país estava entregue a um grupo de três personagens: um jurista, Mário Brochado Coelho; um arquitecto, Alexandre Alves Costa; e uma arquitecta, Margarida Coelho. Logo em 1974, arrancaram 13 operações: oito no Porto (Maceda, Antas, Chaves de Oliveira, S. Vítor, Bela Vista – D. João IV, Leal, Lapa e Sé); duas em Matosinhos (Cruz de Pau A e Cruz de Pau B); uma em Gondomar (S. Pedro da Cova); e duas em Ovar (Poço de Baixo e Cortegaça). (...) (...) havia, desde logo, uma intenção muito clara por parte da coordenação do SAAL-Norte, já a funcionar, de envolver a Escola de Belas-Artes, para enriquecer e reforçar dialecticamente o seu processo de transformação e de abertura, mas também, e sobretudo, para aproveitar a experiência de campo que muitos estudantes já tinham adquirido nalguns daqueles bairros. (...) Além do mais, com a paragem da construção civil, decorrente do período de incertezas que se vivia, toda a actividade arquitectónica da época se concentrava na resolução dos graves problemas habitacionais do país, em especial na actividade do SAAL. Por outro lado, houve no Porto, e desde muito cedo, a intuição de que o projecto poderia desempenhar um papel central e aglutinador dentro do âmbito mais vasto do processo. (...) esperava-se, quase instintivamente, que o projecto pudesse incorporar a síntese das novas condições sociais, de uma nova ordem urbana e, segundo esse ponto de vista, ter uma função que podia também ser decisiva. (Bandeirinha, José António. *Ostinato Rigore*. Um texto de Álvaro Siza na década de 1970. In Costa, Costa e Fernandez 2019, 61-62).

Quadro 12: Soluções habitacionais e seus respectivos beneficiários contemplados pela ELH do Porto.

Fonte: Conceição et al. 2019, 92; Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho (Ministros 2018b).

	<i>SOLUÇÕES HABITACIONAIS, artigo 27.º</i>			
BENEFICIÁRIOS/ENTIDADES BENEFICIÁRIAS ARTIGO 25 E 26.º	ARRENDAMENTO PARA SUBARRENDAMENTO	REABILITAÇÃO	CONSTRUÇÃO (OU AQUISIÇÃO E CONSTRUÇÃO)	AQUISIÇÃO (OU AQUISIÇÃO E REABILITAÇÃO)
BENEFICIÁRIOS DIRETOS		X (artigo 32.º)	X (autopromoção, artigo 31.º)	X (casos excecionais, artigo 33.º)
MUNICÍPIO E EMPRESAS MUNICIPAIS	X (artigo 38.º)	X (artigo 41.º)	X (artigo 45.º)	X (artigo 49.º e 53.º)
3º SETOR: MISERICÓRDIA, IPSS, ENTIDADES GESTORAS DE CASAS DE ABRIGO, REDE DE APOIO A VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	X (em substituição dos municípios, artigo 38.º)	X (proprietária ou superficiária, artigo 41.º)		
PROPRIETÁRIOS DE FRAÇÕES OU PRÉDIOS SITUADOS EM NÚCLEOS DEGRADADOS		X (artigo 41.º)		

O quarto capítulo da ELH trata da programação e da ordem de prioridade das soluções habitacionais que foram selecionadas pelo documento para serem rebatidas no território do município. O relatório prepara em três quadros os conteúdos de: 1. Número de agregados a serem abrangidos por cada solução contemplada; 2. Estimativa do investimento total necessário; e 3. Estimativa do investimento competente ao município. O primeiro quadro baseou-se no diagnóstico global das carências habitacionais (expostas no segundo capítulo da ELH) através das informações dos estudos e dos levantamentos que levou em consideração. Os quadros segundo e terceiro basearam-se em dois procedimentos:

no caso da reabilitação dos alojamentos dos “bairros sociais” e das “casas do património”, utilizaram-se valores de investimento da experiência recente da Domus Social na reabilitação do património sob a sua gestão. Nos restantes casos, utilizaram-se os valores de referência previstos pelo 1.º Direito, para os apoios à construção, à aquisição e à reabilitação. (Conceição et al. 2019, 93).

A ELH avisa que, para o quadro segundo, as estimativas do investimento “não contemplam o encargo com os moradores em núcleos degradados, (...), que só pode ser aferido em função das circunstâncias de cada caso” e, para o quadro terceiro, “não contemplam a possível necessidade de apoio complementar, por parte do município, às rendas pagas por alguns dos beneficiários do Programa, nem as despesas associadas à organização do apoio técnico e social às intervenções a realizar.” (Conceição et al. 2019, 94). Os três quadros mencionados serão exibidos como anexos deste trabalho (A, B e C).

Quanto à prioridade das soluções de habitação, a ELH definiu três (o que chamou de critérios operacionais), nesta ordem, mas sem a distinção de que uma solução específica tenha maior peso que as outras:

- Reabilitação de alojamentos de propriedade municipal ou aquisição para posterior reabilitação de alojamentos;

- Intervenções nos núcleos degradados (“ilhas”), considerando “o trabalho já desenvolvido de identificação de possibilidades de intervenção e a existência de projetos viáveis por parte de alguns proprietários e enquadráveis no Programa 1.º Direito.” (Conceição et al. 2019, 94).
- Intervenções do 3.º Setor, experimentação da solução de arrendamento para posterior subarrendamento, e construção de novas habitações.

O documento também adotou outros critérios de prioridade, “a ter em conta na seleção de projetos e na definição das condições do acesso a esses projetos, associados a fatores físicos, socioeconómicos e urbanos:”

Critérios relacionados com a gravidade das condições de habitação e de carência financeira e com os riscos associados a essas condições, incluindo os riscos de precarização habitacional; Critérios relacionados com a garantia da estabilidade das soluções habitacionais; Critérios relacionados com o território e com a localização das intervenções, nomeadamente tendo em atenção as áreas críticas identificadas pelos estudos sobre as ilhas do Porto, com as áreas definidas pelo PAICD e com as ARU. (...); Critérios relacionados com as prioridades definidas em RGPH⁷⁶ do MP. (Conceição et al. 2019, 94-95).

O quinto capítulo do relatório é uma mais-valia da ELH do Porto para o seu documento de candidatura(s) ao 1.º Direito por tratar do tema da governação, cujo conteúdo não é previsto pela portaria que regulamenta o Programa (Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto), portanto, não obrigatório no desenvolvimento do documento. A governação tem relação com a organização das ações do município sobre o seu território. A ELH divide este tema em três frentes: a própria organização municipal; a monitorização, avaliação e produção de conhecimento; e a integração com as outras políticas. Foram propostas medidas para cada uma dessas frentes.

Sobre a organização municipal, a ELH torna a sintetizar os atores que operam no setor da habitação, indo ao encontro de Corrêa (2004):

caracterizado pela presença de rede diversificada e alargada de agentes, públicos e privados, como por exemplo, os municípios, os seus diversos departamentos e empresas municipais; as juntas de freguesia; as entidades da administração pública com intervenção nas questões do desenvolvimento urbano, da saúde, da educação e da segurança social; os beneficiários diretos dos programas, as Associações de Moradores, Cooperativas e Associações da Habitação Colaborativa; as Misericórdias [SCMP], IPSS, entidades gestoras de casas de abrigo, e outras organizações não governamentais; os proprietários privados e suas associações; as empresas de construção, promoção e mediação imobiliária; as instituições financeiras; os projetistas; as entidades certificadoras e licenciadoras; os centros de investigação e entidades do ensino superior. (Conceição et al. 2019, 101).

É proposto, como medidas para esta frente, e de forma imediata, a criação do Conselho Municipal de Habitação, assegurado pela LBH, e a constituição de estruturas (meios) de acompanhamento de proximidade. O Conselho Municipal é uma estrutura possível para assegurar processos de participação, mobilização, de usufruto do conhecimento gerado e de articulação com estratégias e políticas diversas voltadas para habitação. O Conselho também pode ser “um elemento importante para a reflexão sobre a articulação entre níveis de atuação, nomeadamente entre os níveis local, metropolitano e nacional.” (Conceição et al. 2019, 102). As estruturas de acompanhamento de proximidade devem desenvolver várias capacidades, a saber:

capacidades de intermediação, (...): capacidades de contacto e de organização dos residentes e dos proprietários, capacidades de articulação das várias entidades envolvidas no apoio social; capacidades de mediação entre ofertas e procura de alojamento e de difusão do

⁷⁶ Sigla para Regulamento de Gestão do Parque Habitacional do Município do Porto.

conhecimento sobre instrumentos de apoio disponíveis, possibilitando a utilização combinada de diferentes tipos de instrumento de política. (Conceição et al. 2019, 102-03).

Para a frente de monitorização, avaliação e produção de conhecimento, a ELH ressalta a importância da elaboração do Relatório Municipal de Habitação – a uma frequência anual para, a partir dos resultados nele registados, realizar as correções e adaptações necessárias nas estratégias e soluções habitacionais empregadas – como prevê a LBH, no artigo 23.º: “A câmara municipal elabora anualmente o relatório municipal da habitação, a submeter à apreciação da assembleia municipal, com o balanço da execução da política local de habitação e a sua eventual revisão.” (República 2019, 20). São os objetivos da monitorização e avaliação:

A valorização de processos de acompanhamento das várias soluções consideradas na ELH, e de avaliação dos seus resultados, com vista à identificação e compreensão dos principais fatores e recursos (institucionais, financeiros e outros) que são críticos para o sucesso (ou não) das soluções propostas; A promoção de capacidades de sistematização integrada de informação, e de geração e disseminação de conhecimento; A promoção da interação entre os vários agentes e de processos de aprendizagem coletiva, visando a melhoria de capacidades transformadoras de diferentes tipos de solução, e das suas condições de articulação. (Conceição et al. 2019, 103).

Quanto à disseminação do conhecimento existente, a ELH reconhece que a geração de conhecimento sobre as realidades debatidas no território do município é bem-vinda à agregação de valor técnico em seu conteúdo. A realização do documento foi feita com a parceria da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto – FEUP, através do Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente – Citta⁷⁷, prova de que o conhecimento produzido na Academia tem relevância no ato de pensar e propor a reorganização territorial das cidades. A ELH observa também a existência de outros modelos comparáveis ao do relatório da Estratégia Local de Habitação, e admite serem:

(...), em diferentes contextos, com diferentes designações e metodologias (por exemplo, *Plan de Vivienda*, *Programme Local de Habitat*, *Local Housing Strategies*, Plano Municipal de Habitação, Plano Municipal de Habitação de Interesse Social⁷⁸) experiências mais alargadas de planeamento com objetivos semelhantes aos propostos para as estratégias locais de habitação, ou programas locais mais específicos de intervenção em domínios ou temáticas relevantes para a experiência do Porto. A ELH pode ganhar com o conhecimento mais aprofundado de experiências de outros contextos, por exemplo, através da realização periódica de conferência internacional. (Conceição et al. 2019, 104).

Para a frente de integração com outras políticas, o relatório leva em conta os estudos de programa de apoio à renda e de criação de um fundo de apoio para investimento em habitação acessível, a articulação com o Plano Diretor Municipal do Porto (PDMP) – a considerar o processo de revisão do PDMP (2012) – e a importância do património do município.

O apoio à renda coloca-se como uma alternativa para que a pessoa, ou agregado familiar, consiga suportar os custos referentes ao acesso a uma habitação condigna sem ter de comprometer suas outras necessidades básicas do quotidiano, pois entende-se também que “a acessibilidade financeira à habitação diz respeito aos diferentes tipos de despesa com a casa.” (Conceição et al. 2019, 104). O fundo de apoio

⁷⁷ O Centro de Investigação do Território, transportes e Ambiente (*Research Centre for Territory, Transports and Environment*) é um centro de investigação da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto – FEUP e da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra – FCTUC.

⁷⁸ Plano Municipal de Habitação e Plano Municipal de Habitação de Interesse Social são instrumentos normativos, com força de lei, utilizados no âmbito das legislações urbanísticas brasileiras. Tem-se como exemplo o Plano Municipal de Habitação de São Paulo (PMH) – Projeto de Lei n.º 619/2016 – para o município paulistano, e o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor), concluído em janeiro de 2013, para o município fortalezense. Ambos os títulos mencionados não foram aprovados por suas respetivas câmaras municipais, onde o Poder Legislativo da esfera municipal, diferente do modelo português, exerce os seus trabalhos.

ao investimento em habitação acessível é pela ELH sugerido como resposta a um instrumento (como programa) de arrendamento acessível destinado não só a famílias em situação de carência financeira ($RMM < 4 * IAS$), mas àquelas que não conseguem aceder aos empreendimentos habitacionais ofertados pelo mercado sob a iniciativa privada.

No contexto europeu, esta temática da habitação tem vindo a ser objeto de debate e de experiência, com modelos diferentes no que diz respeito ao modo como o conceito de acessibilidade financeira é definido, ao tipo de agentes envolvidos na provisão dessa habitação e ao respetivo modo de financiamento. Mas, em geral, admite-se que a adequação das estruturas de financiamento constitui um fator crítico para o desenvolvimento dessas experiências. (Conceição et al. 2019, 105).

Quanto à articulação das estratégias e soluções com as diretrizes estabelecidas pelo PDM do Porto, que à época da finalização da ELH encontrava-se em processo de revisão (do Aviso n.º 14332/2012, de 25 de outubro), o relatório descreve algumas medidas que podem ser tomadas ao abrigo da ELH e do novo PDM para o fomento e promoção de habitação no âmbito social, e cita, de início, um instrumento previsto no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014).

Existe a possibilidade de recurso, (...), a instrumentos impositivos de controlo do mercado imobiliário, que procuram minimizar os impactos causados por determinadas intervenções da iniciativa privada nas dinâmicas habitacionais. É o caso do chamado ‘Zonamento Inclusivo’, que determina que o promotor imobiliário, em alguns casos, disponibilize unidades habitacionais para venda ou renda acessível ou, em alternativa, pague o valor equivalente para um Fundo público setorial (princípio aplicado, por exemplo, na ‘Cota de Solidariedade’⁷⁹ do Município de São Paulo). No caso do Porto, este tipo de instrumento pode ser mobilizado de forma geral, mas sobretudo nos casos de áreas sujeitas a fortes processos de valorização imobiliária e, em que, ao mesmo tempo, existem benefícios fiscais ao investimento imobiliário. Existe, em segundo lugar, a possibilidade de utilização de instrumentos de incentivo, que procuram orientar a iniciativa privada para atender aos interesses sociais e ambientais da comunidade, nomeadamente por meio da realização de bens de utilidade pública. É o caso do chamado ‘Zonamento de Incentivo’, que atribui diferentes incentivos (por exemplo, bónus de densidade edificatória, isenção de taxas, etc.) aos promotores que realizem operações urbanísticas de interesse municipal – habitação a preço acessível, reabilitação do edificado, reabilitação dos espaços públicos, entre outras. Existe, finalmente, um terceiro mecanismo, (...), associado à aplicação, de uma parte do Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística, que o PDM deve prever, à concretização dos objetivos da Estratégia Local de Habitação. (Conceição et al. 2019, 105-06).

Por fim, quanto à importância do património municipal, a ELH reconhece como potencialidade a utilização do parque de alojamento social do Porto para a resolução das situações de grave carência habitacional e, como constrangimento, o cenário de fragilidade social nos bairros municipais revelados pelos estudos e levantamentos efetuados. É citado, por isso, como sugestão para a sua extensão e continuidade – no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação – o Programa (ainda em experimentação) Da Habitação ao Habitat, que, “orientado para os bairros públicos de arrendamento, visa o desenvolvimento de “abordagens integradas, inclusivas, participadas e adaptadas aos contextos locais”” (Conceição et al. 2019, 106).

O último capítulo da ELH do Porto destina-se à apresentação do enquadramento da ELH nos princípios dispostos no Decreto-Lei do 1.º Direito. Os princípios de acessibilidade habitacional, planeamento estratégico local, integração social, estabilidade, cooperação, participação, equidade, perequação,

⁷⁹ A Cota de Solidariedade estabelece que todos os empreendimentos imobiliários com mais de 20 mil m² de área construída são obrigados a destinar o equivalente a 10% de sua área para HIS, que pode ser promovida no próprio empreendimento, em terrenos bem localizados ou através de repasse de recursos ao FUNDURB [Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano] para fins de produção de Habitação de Interesse Social. (PMSP 2015a, 21).

reabilitação do edificado, incentivo ao arrendamento, acessibilidades e sustentabilidade ambiental, explicados pelo artigo 3.º do 1.º Direito, são justificados pelo conteúdo do relatório da ELH ao longo dos capítulos 2, 3, 4 e 5 do seu texto. O quadro, exposto no documento, que demonstra estas justificações será apresentado como anexo deste trabalho (D).

3.2. SÃO PAULO, FORTALEZA E BRASIL

Divide-se este subcapítulo em duas partes, cada uma a tratar da Carta Magna das cidades paulistana e fortalezense: O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), concebido em 2014, e o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFor), concebido em 2009.

Entre os conteúdos de 3.2.1 e 3.2.2 será referenciado o Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – através do guia para implementação pelos municípios e cidadãos⁸⁰ publicado no mesmo ano da Lei. O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos⁸¹ da Constituição Federal que tratam da política urbana no território brasileiro, sendo, pois, obrigatório o seu cumprimento em todo o país.

3.2.1. PDE (2014)

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, doravante referido pela sigla PDE, teve a sua instituição a partir da Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014. Substituiu o Plano Diretor de mesmo título criado em 2002 (Lei n.º 13.430, de 13 de setembro). O texto da Lei do PDE reserva um capítulo sobre a política de habitação social e uma seção para os instrumentos de regularização fundiária. Nesta parte, algumas das diretrizes estabelecidas para a política de habitação social serão comentadas. Antes, é necessário, para o caso paulistano, diferenciar os cinco tipos (ou categorias) de ZEIS que participam do zoneamento especial da cidade de São Paulo: ZEIS 1; ZEIS 2; ZEIS 3; ZEIS 4; e ZEIS 5. O PDE foi publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 1 de agosto de 2014 e, em 2015, publicou uma edição ilustrada do conteúdo da Lei sob a coordenação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU para tornar o texto legal mais didático à população. A figura a seguir, da edição ilustrada do Plano, resume o que é definido no seu artigo 45.º (acerca das cinco categorias de ZEIS). Os mapas que apresentam as ZEIS sobre o território paulistano serão exibidos como anexos (F e G) para uma melhor visualização das manchas que correspondem a estas zonas especiais. Ilustra-se também a distribuição geográfica das ZEIS, de cada tipo, sobre o perímetro que circunda o município de São Paulo.

⁸⁰ Ver Rolnik et al. 2001.

⁸¹ Artigos 182.º e 183.º: ver Constituinte 2020, 79.



Figura 30: Categorias de ZEIS na cidade de São Paulo.

Fonte: Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 (PMSP 2015b, 60). Arte: SMDU; ÁPORO. arquitetura e urbanismo.

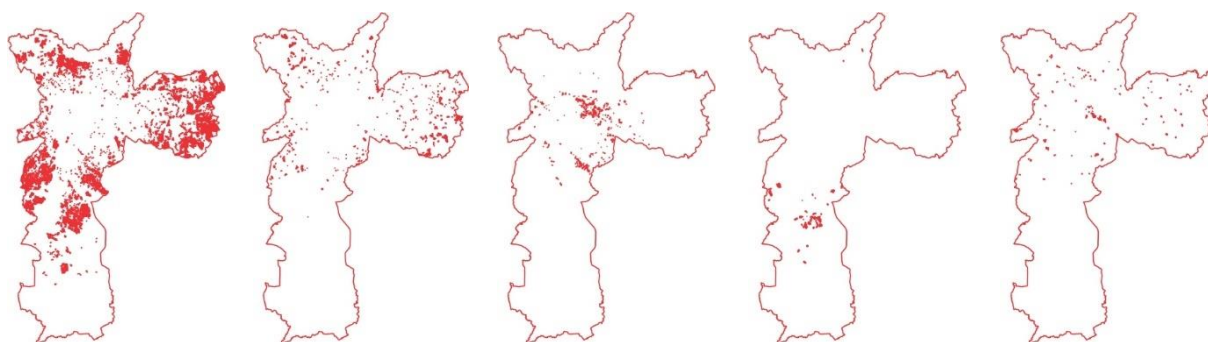


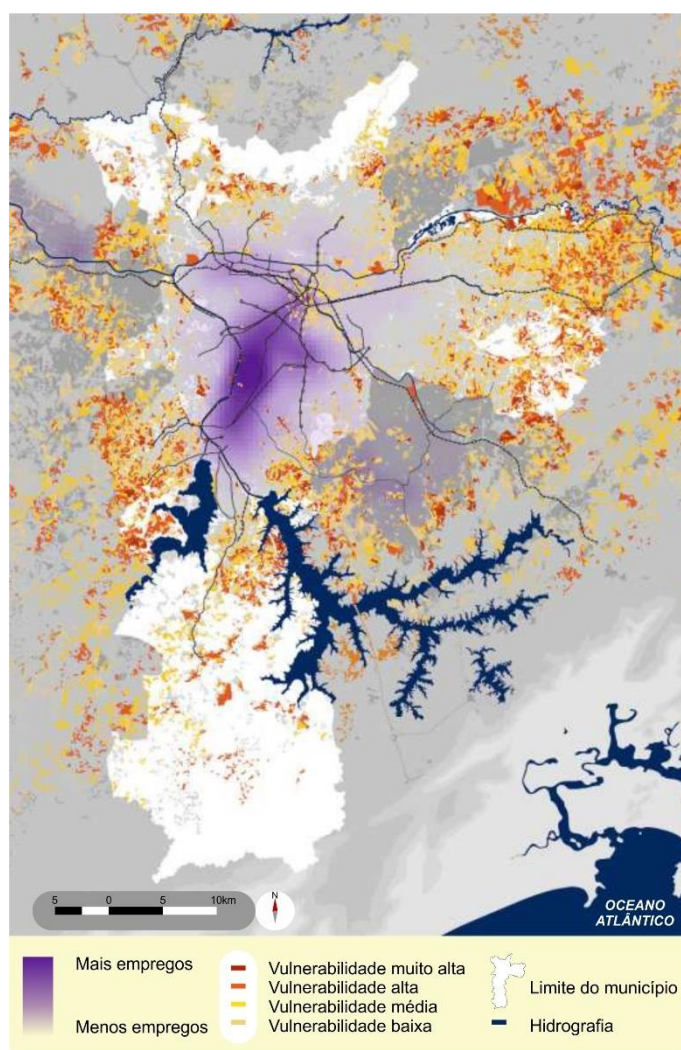
Figura 31: ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4 e ZEIS 5 (da esquerda para a direita) em São Paulo.

Fonte: Estratégias ilustradas (PMSP 2015a, 18-19); editada pelo autor (2021). Legenda: ZEIS 1 - “áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social”; ZEIS 2 - “áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social”; ZEIS 3 - “áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social”; ZEIS 4 - “áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados e adequados à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings, (...), destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, (...)”. ZEIS 5 - “lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social”. Artigo 45.º da Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 (PMSP 2014, 4).

Esta disposição das ZEIS pode ser comparada com o mapa a seguir que demonstra a vulnerabilidade social na Grande São Paulo (a Região Metropolitana de São Paulo). Na comparação percebe-se que a população de baixa renda habita as áreas periféricas do centro da cidade (elucidada pela figura referente

às ZEIS 1), que concentra o maior número de postos de trabalho e emprego – o que caracteriza um dos problemas que o PDE tenta solucionar: aproximar o emprego da moradia.

São Paulo é extremamente desigual. Os investimentos, as oportunidades de emprego e a oferta de bens e serviços urbanos são concentrados em uma pequena parcela central do território, enquanto a vulnerabilidade predomina nas áreas periféricas. A taxa de crescimento populacional se estabiliza, porém o déficit por moradias ainda é da ordem de centenas de milhares e gera pressão pela urbanização extensiva sobre áreas ambientalmente sensíveis do município. (...). A questão é, portanto, como reequilibrar as dinâmicas urbanas, acolhendo a todos dignamente e aproximando as oportunidades de emprego e moradia por toda a cidade. (PMSP 2015b, 10).



Mapa 6: Distribuição de empregos e indicador de vulnerabilidade social na RMSP.

Fonte: SMDU (2014), Rais/MTE (2010) e IPVS/Seade (2010); editado pelo autor (2021). Base cartográfica: MDC/SMDU e Emplasa (2007). Legenda: Rais - Relação Anual de Informações Sociais; MTE - Ministério do Trabalho e Emprego; IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social; Seade - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados; MDC - Mapa Digital da Cidade; Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A.

Percebe-se também a grande quantidade de imóveis ociosos, ou em abandono, mais próximas do centro paulistano (figura referente às ZEIS 3): fenómeno recorrente nas áreas centrais das grandes cidades, não

só nas do Brasil. Jacobs, em 1961, já denunciava o perfil inóspito desses centros nas grandes cidades americanas (nos Estados Unidos da América), mas que se aplica às brasileiras e às tantas outras do mundo globalizado e abertas ao capital (especulativo). Sobre os altos investimentos despendidos nas cidades, sob uma publicidade de requalificação urbana, ela escreveu:

Mas veja só o que construímos com os primeiros vários bilhões: conjuntos habitacionais de baixa renda que se tornaram núcleos de delinquência, vandalismo e desesperança social generalizada, piores do que os cortiços que pretendiam substituir; conjuntos habitacionais de renda média que são verdadeiros monumentos à monotonia e à padronização, fechados a qualquer tipo de exuberância ou vivacidade da vida urbana; conjuntos habitacionais de luxo que atenuam sua vacuidade, ou tentam atenuá-la, com uma vulgaridade insípida; centros culturais incapazes de comportar uma boa livraria; centros cívicos evitados por todos, exceto desocupados, que têm menos opções de lazer do que as outras pessoas; centros comerciais que são fracas imitações das lojas de rede suburbanas padronizadas; passeios públicos que vão do nada a lugar nenhum e nos quais não há gente passeando; vias expressas que evisceram as grandes cidades. Isso não é reurbanizar as cidades, é saqueá-las. (Jacobs 2011, 15).

O que pontuou Jacobs sobre os centros cívicos e históricos, como um espaço não utilizado e até evitado, reforça-se no imaginário popular e generaliza-se em preconceitos que não correspondem à real condição de ocupação (habitabilidade) destas zonas.

A partir do abandono do Centro [da cidade de São Paulo] pelas elites econômicas, que se intensificou a partir da década de 60, tais grupos passaram a associar esta região a conceitos como “decadente”, “degradado”, “obsoleto”, (...), termos, de certa forma, meramente ideológicos, utilizados para justificar o desinteresse do mercado por essa área. (Akaishi 2019).

Estes termos utilizados para vilipendiar o espaço público e privado destas antigas zonas acontecem de igual forma no centro de Fortaleza.



Figura 32 e Figura 33: Edifício ocioso na Praça Clóvis Beviláqua, centro de São Paulo; Prédio não utilizado e deteriorado na rua Major Facundo, no centro histórico de Fortaleza.

Fontes: Figura 32: Google Maps, imagem de janeiro de 2019 (15/05/2021); Figura 33: Google Maps, imagem de março de 2020 (16/05/2021). Editadas pelo autor (2021).

Os objetivos, as diretrizes e os instrumentos a serem praticados dentro da política voltada à habitação social no município paulistano são resumidos no esquema da figura a seguir. Um esclarecimento acerca dos termos “imóvel não edificado”, “imóvel subutilizado” e “imóvel não utilizado” faz-se importante para o correto entendimento da leitura. Para o PDE (2014), imóvel não edificado corresponde ao lote (ou gleba) com área superior a 500m² e sem edificação implantada, ou seja, com um coeficiente de aproveitamento (CA) igual a zero. O imóvel subutilizado será aquele (lote ou gleba) com área superior a 500m² e edificação (área construída) com CA inferior ao coeficiente de aproveitamento mínimo (CA_{mín.}) previsto pelo próprio Plano Diretor ou lei específica de parcelamento, uso e ocupação do solo. O imóvel não utilizado apresenta edificação com um CA igual ou superior ao CA_{mín.} estabelecido, mas que tenham, no mínimo, 60% da sua área construída desocupada (sem utilização) por mais de um ano ininterrupto. Das nomenclaturas do PDE também estão incluídos os termos coeficiente de aproveitamento básico (CA_{bás.}) e coeficiente de aproveitamento máximo (CA_{máx.}). Em paralelo, o PDPFor utiliza os termos índice de aproveitamento mínimo, básico e máximo (IA_{mín.}, IA_{bás.} e IA_{máx.}), com as mesmas definições empregadas na legislação paulistana.



Figura 34: Objetivos, diretrizes e instrumentos aplicados à política de habitação social do município de São Paulo.

Fonte: Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 (PMSP 2015b, 131). Arte: SMDU; ÁPORO. arquitetura e urbanismo. Legenda: FUNDURB - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; OUC - Operação Urbana Consorciada; AIU - Área de Intervenção Urbana.

Na direção das diretrizes traçadas para o tema da habitação social como política do município, o PDE defende: a urbanização dos assentamentos irregulares no mesmo local em que estão situadas (de preferência), quando não se tratar de áreas de risco ou de característica diversa que comprometa a habitabilidade do local (inciso III); os processos de regularização fundiária, urbanística, jurídica e ambiental para favelas, cortiços, conjuntos habitacionais públicos e loteamentos irregulares (exemplos de assentamentos precários) (inciso IV); o estímulo à iniciativa privada para a produção de HMP, EHMP (inciso VIII); a produção de novas HIS em áreas vazias e subutilizadas a priorizar as famílias que se enquadram na faixa 1 (HIS 1)⁸² (inciso VI); a reabilitação de prédios vazios ou subutilizados no centro da cidade e em outras zonas dotadas de infraestrutura para programas de locação social e cessão de posse (inciso VII). Os incisos referidos são descritos no artigo 292.º do PDE.

Para o fortalecimento da participação popular nas decisões pertinentes ao tema habitacional, o PDE dispõe:

IX - promover soluções habitacionais adequadas e definitivas para a população de baixa renda que forem realocadas dos seus locais de moradia em razão da necessidade de recuperação e proteção ambiental, da existência de riscos geológicos e hidrológicos e da execução de obras públicas, preferencialmente no mesmo distrito ou na mesma Subprefeitura, **com a participação das famílias no processo de decisão**; (...); XI - garantir que as realocações de moradores somente ocorram quando indispensáveis às finalidades públicas motivadoras da medida, **sendo realizadas por intermédio de procedimentos públicos, isonômicos e democráticos**, (...). (PMSP 2014, 14, grifo nosso).

O Plano Diretor paulistano reforça o apoio à produção social de moradia através das associações e cooperativas atuantes, e o aprimoramento do Conselho Municipal de Habitação, do Conselho Gestores das ZEIS e das Conferências Municipais de Habitação. Também busca o PDE:

XIV - incentivar a adoção de tecnologias socioambientais, em especial as relacionadas ao uso de energia solar, gás natural e ao manejo da água e dos resíduos sólidos e à agricultura urbana, na produção de Habitação de Interesse Social e na urbanização de assentamentos precários; (...); XVII - promover ações de pós-ocupação e acompanhamento das famílias nos novos assentamentos habitacionais. (PMSP 2014, 14).

O Plano revela, dessa forma, um posicionamento divergente daquele que dita uma padronização nos EHIS – que não torna padrão somente aspectos estéticos, mas também decisões estruturais e de construção – ao prever incentivos em novas tecnologias para serem incorporadas às obras. Preocupa-se também com o momento posterior ao da ocupação pelos beneficiários das novas unidades de HIS para o acompanhamento da realidade e da adaptação das famílias realocadas.

Na seção que compete às ações consideradas como prioridade em habitação social, o PDE pontua, entre outras ações:

V - adotar mecanismos de financiamento a longo prazo e investimentos com recursos orçamentários não reembolsáveis, distribuir subsídios diretos, pessoais, intransferíveis e temporários na aquisição ou locação social de Habitações de Interesse Social e declaração de concessão de uso especial para fins de moradia, visando aos objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social; VI - implementar política de aquisição de terras urbanas adequadas e bem localizadas destinadas à provisão de novas Habitações de Interesse Social. (PMSP 2014, 14).

As ações do inciso V (artigo 293.º) assemelham-se às adotadas pelo Programa do 1.º Direito quando prevê financiamento a longo prazo, investimentos suportados com recursos a fundo perdido e subsídios

⁸² As unidades de HIS para a faixa 1 são destinadas às famílias com “renda familiar mensal de até R\$ 2.172,00 (...) ou renda per capita de até R\$ 362,00 (...)” (PMSP 2015b, 183). Os valores considerados baseiam-se no salário mínimo praticado no ano de 2014 de R\$ 724,00, atribuído pelo Decreto n.º 8.166, de 23 de dezembro de 2013, e, portanto, são ajustados anualmente.

para locação social de habitação. A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), por sua vez, trata-se de um dos instrumentos de regularização fundiária assegurado pela Constituição Federal.

Na medida em que é vetada a aquisição do domínio pleno sobre as terras públicas através de usucapião, (...), a concessão de direito especial de uso para fins de moradia é o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa-renda. (Rolnik et al. 2001, 174).

Semelhante à Usucapião, a CUEM é declarada ao ocupante do imóvel público quando atendido estes requisitos: possuir por cinco anos de forma ininterrupta, e sem oposição (do Poder Público no caso), um imóvel de até 250m² que esteja situado em área urbana; ser utilizado (o imóvel) para a finalidade de moradia própria ou de agregado familiar; não ser proprietário, ou concessionário, de outro imóvel urbano ou rural.

Não há dúvida que o título de domínio será concedido em relação àqueles imóveis que foram usucapidos (imóveis cujos proprietários eram particulares) e a concessão de uso, não há outra interpretação possível, será outorgada ao possuidor do imóvel público. É dizer, aquele que ocupar, como sua, área urbana pública de até 250m², sem oposição e que não seja titular de imóvel urbano ou rural, tem o direito subjetivo de obter do Poder Público a concessão de uso do imóvel. (Mota e Sptizcovsky 1999, citado em Rolnik et al. 2001, 174-75).

O PDE observa, ainda no artigo 293.º, uma ampliação do estoque de terras públicas que sejam situadas dentro da zona urbana e em boa localização para os novos EHIS. Entre áreas de uso comum, de uso especial e áreas dominiais⁸³ pertencentes à Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), na cidade paulistana “existem atualmente cerca de 17.000 áreas públicas municipais” (CGPATRI/SMUL 2021).

O PDE, naquele mesmo artigo, menciona o instrumento de planeamento urbano do Plano Municipal de Habitação (PMH). O PMH pode ser definido como um “instrumento de referência para a articulação da política habitacional e controle dos seus resultados” (PMSP 2015b, 110) que auxilia as ações do Poder Executivo do município no objetivo da provisão moradia condigna à população necessitada. O instrumento do PMH pode ser comparado ao da ELH, de vigência portuguesa, quando deve o seu documento: apresentar os diversos tipos de necessidades habitacionais, atuais e futuras, de acordo com a faixa de renda das famílias beneficiárias (alínea *a*) do inciso I); definir os recursos financeiros para a produção de novas unidades de HIS, considerando o custo da terra a ser edificada, bem como os custos referentes à urbanização e à regularização fundiária dos assentamentos irregulares existentes (alíneas *b*) e *c*) do inciso I); Dimensionar a quantidade de terras na zona urbana que sejam adequadas e bem localizadas à produção de HIS, e definir estratégias para aquisição destas terras (inciso II); definir os programas para as diversas necessidades habitacionais propondo a gestão de condomínio para os conjuntos de HIS promovidos pelo Poder Público, a locação social e o serviço de moradia⁸⁴, a viabilização da autogestão na produção de HIS e de programa de assistência técnica pública e gratuita

⁸³ **Art. 99.** São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. (...). **Art. 100.** Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, (...). **Art. 101.** Os bens públicos dominicais podem ser alienados, (...). **Art. 102.** Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Brasil 2008a, 157).

⁸⁴ Serviço de Moradia Social é a ação de iniciativa pública realizada com a participação direta dos beneficiários finais e de entidades da sociedade civil, que associa a produção habitacional de interesse social, ou as demais formas de intervenção urbanísticas, com regras específicas de fornecimento de serviços públicos e investimentos em políticas sociais, adequando-os às características de grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social. Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 (PMSP 2014, 15).

para HIS⁸⁵, e o reassentamento das famílias das áreas degradadas e/ou de risco de forma preferencialmente no mesmo distrito (ou subprefeitura) com a participação da população atingida na tomada de decisão (alíneas *a*), *b*), *c*), *d*) e *f*) do inciso III); definir meios à gestão democrática e ao controle social dentro da política de produção de HIS, bem como à articulação do PMH com planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais⁸⁶ (incisos IV e V); articular-se com o Plano Estadual de Habitação e os programas habitacionais da RMSP (inciso VI); realizar os processos de participação popular para viabilizar o levantamento de propostas e contribuições da sociedade civil (inciso VII). Os incisos referidos são descritos no artigo 294.º do PDE.

A política de habitação social de São Paulo também prevê ações às áreas de risco do município, prevendo reduzir, evitar e proteger a população afetada dos riscos e dos danos causados por eventos geológicos e hidrológicos. Prevê também a elaboração de um Plano Municipal de Redução de Riscos com base em um levantamento cartográfico de assentamentos precários situados em áreas de risco geológico.

O PMH paulistano, que é (em outra nomenclatura) um Plano Local de Habitação de Interesse Social, é um requisito “para que o município possa participar do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)” (Tsukumo e Sigolo 2016, 4). O SNHIS – de iniciativa popular através do Projeto de Lei 2.710 de 1992 – foi instituído em 2005 pela Lei n.º 11.124, de 16 de junho, e coordenado pelo Ministério das Cidades, atualmente extinto. O Sistema tem competência para centralizar todos os programas e projetos no âmbito da HIS, e pauta-se em três principais objetivos:

I - viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II - implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III - articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. (Popular 2005, 1).

Sendo o PMH de São Paulo um plano local referente ao tema habitacional, pode ser comparado ao relatório da ELH do Porto, identificado como um documento que “pretende criar um quadro de referência que mobilize a cidade [do Porto] para a resposta às situações de grave carência habitacional” (Conceição et al. 2019, 101). O PMH é o Projeto de Lei n.º 619, de 21 de dezembro de 2016, ainda sem aprovação pela Câmara Municipal de São Paulo, onde trabalham os vereadores: integrantes do Poder Legislativo na esfera municipal. Como “linha do tempo” dos eventos relacionados à implementação do PMH, sabe-se que “em 2018, (...), foi criado Grupo de Trabalho para articulação de esforços pela aprovação do Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Em 22 de agosto [ano de 2019], (...), a atual gestão⁸⁷ enviou ao Legislativo proposta de alterações pontuais no PL” (CMH-SP 2021). Desse modo, as gestões de (2017-2020) e da atualidade, à frente de prefeitos tucanos⁸⁸, não pareceram interessadas na aprovação do PL n.º 619/2016.

⁸⁵ Assistência técnica é um dos instrumentos dispostos pelo Estatuto da Cidade (alínea *r*) do inciso V do artigo 4.º) e é contemplado pela Lei n.º 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que “assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal, (...)” (Brasil 2008b, 2).

⁸⁶ Instrumentos do âmbito do planejamento, também mencionados no Plano Diretor de Fortaleza em vigência como participantes do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática (artigos 286.º a 288.º do PDPFor).

⁸⁷ Gestão de João Agripino da Costa Doria Junior (2017-2020), pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em 2019 já não ocupava a Prefeitura Municipal de São Paulo, passando a chefia do Poder Executivo Municipal para o Vice-Prefeito daquela gestão, Bruno Covas Lopes (1980-2021), do mesmo partido, e assumindo a chefia do Poder Executivo Estadual de São Paulo (2019-2022).

⁸⁸ Assim chamados os membros ou eleitores do Partido da Social Democracia Brasileira, cujo mascote é representado por um tucano (ave).

O quadro a seguir resume os conteúdos apresentados pelo PMH paulistano. Depois, outros três quadros exibem os Anexos 2, 4 e 5 que compõem o texto do PL a demonstrar, respectivamente: as necessidades habitacionais e as demandas levantadas pelo PMH; os grupos a serem atendidos, organizados conforme a renda familiar apresentada; e os custos unitários associados a cada programa e modalidade habitacional adotados pelo PMH.

Quadro 13: Estrutura do Projeto de Lei do Plano Municipal de Habitação de São Paulo.

Fonte: Projeto de Lei n.º 619, de 21 de dezembro de 2016 (Tsukumo e Sigolo 2016, 6-11); elaborado pelo autor (2021).
 Legenda: OUC - Operações Urbanas Consorciadas; AIU - Áreas de Intervenção Urbana; CMH - Conselho Municipal de Habitação; SMIH - Sistema Municipal de Informações Habitacionais; Fundurb - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; FMSAI - Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura.

Títulos do Projeto de Lei	Conteúdo presente
I Da Abrangência, dos Princípios, Diretrizes e Objetivos	Apresentam-se os princípios e diretrizes que orientam a política habitacional nacional e no Município de São Paulo. Trata-se de princípios consagrados no ordenamento jurídico-urbanístico nacional que expressam o projeto de cidade e a política habitacional decorrente dessa visão, priorizando a efetivação dos direitos sociais e a melhoria da qualidade de vida da população, buscando a articulação com instrumentos de planejamento existentes.
II Do Plano Municipal de Habitação	Apresenta dois temas estruturantes: as diretrizes para levantamento das necessidades habitacionais e os critérios e procedimentos de atendimento da demanda habitacional identificada no município. Em seguida apresenta a estrutura das linhas programáticas, programas e modalidades, apoiadas por programas e ações transversais.
III Da Articulação do Plano Municipal de Habitação com os Instrumentos Urbanísticos	Estabelece diretrizes para a articulação do PMH com instrumentos urbanísticos previstos no PDE: Planos Regionais das Subprefeituras, OUC e AIU, Cota de Solidariedade, Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade Urbana, Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, Áreas de Estruturação Local e Consórcio Imobiliário. Os recursos disponibilizados por meio desses instrumentos devem ser prioritariamente voltados para a aquisição de terras e produção de unidades habitacionais para constituição de um parque público para o programa Locação Social, além de prever investimentos para a eliminação da precariedade habitacional e urbana para consolidação e qualificação dos assentamentos precários e minimização das remoções nas intervenções realizadas com este fim.
IV Da Gestão Participativa e Controle Social na Política Municipal de Habitação	Descreve os componentes institucionais responsáveis pelos processos de planejamento e gestão habitacional e coloca diretrizes para sua relação com outras instâncias de tomada de decisão existentes, buscando garantir o bom funcionamento dos canais institucionais de participação social que devem operar nesses processos, como o CMH e a Conferência Municipal de Habitação, além da articulação com Conselhos Gestores de outros instrumentos urbanísticos. Cria ainda o Fórum de Conselhos Gestores de ZEIS visando potencializar a atuação dessas instâncias mais descentralizadas e com participação mais próxima do cidadão por meio da articulação de esforços, troca de conhecimento e participação na tomada de decisão.
V Do Sistema de Informações e Monitoramento	Apresenta o SMIH, institucionalizando o sistema de informações já implantado e estabelecendo a obrigatoriedade de atualização sistemática e contínua dos dados.
VI Diretrizes, Instrumentos e Fontes de Financiamento Habitacional	Estabelece as diretrizes para a estruturação financeira da política habitacional, promovendo a transparência, controle e contabilidade adequados, dos processos, custos e resultados, inclusive em termos de envolvimento das instâncias de participação e empoderamento das comunidades na tomada de decisão sobre questões orçamentárias e sobre os órgãos gestores das fontes de recursos existentes, como o Fundurb, FMSAI, entre outras.
VII Das Metas e Diretrizes para Distribuição dos Recursos Financeiros	Estabelece metas mínimas por programa e modalidade a serem cumpridas durante a vigência do PMH e diretrizes para a distribuição dos recursos disponíveis para investimento entre os programas e modalidades propostos por quadriênio.

VIII Das Disposições Finais e Transitórias	Traz diretrizes para a reestruturação da Secretaria Municipal de Habitação tendo em vista a necessidade de adequação de sua estrutura administrativa em consonância com os objetivos, diretrizes e ações previstas no PMH.
--	--

Quadro 14: Necessidades habitacionais e demandas por tipo de intervenção levantadas pelo PMH de São Paulo.

Fonte: Anexo 2 integrante do Projeto de Lei n.º 619, de 21 de dezembro de 2016 (Tsukumo e Sigolo 2016, 44).

Necessidades Habitacionais		Intervenção no Território	Novas Unidades Habitacionais	Políticas de Regulação do Mercado de Aluguéis	Síntese das Necessidades Habitacionais
Necessidades relacionadas à precariedade habitacional e urbana	Favelas e Loteamentos Irregulares	740.239	89.953	—	830.192 domicílios
	Conjuntos habitacionais irregulares	20.702	—	—	20.702 domicílios
	Cortiços	68.331	12.058	—	80.389 domicílios
	População em situação de rua	—	15.905	—	15.905 pessoas
Demandas relacionadas a dinâmicas econômicas e de crescimento demográfico	Coabitação familiar	—	103.664	—	103.664 domicílios
	Crescimento demográfico	—	147.151	—	147.151 domicílios
	Ônus excessivo com aluguel	—	—	187.612	187.612 domicílios
	Adensamento excessivo (em domicílios alugados)	—	—	47.443	47.443 domicílios
ESTIMATIVA DA DEMANDA POR TIPO DE INTERVENÇÃO		829.272 DOMICÍLIOS	368.731 UNIDADES HABITACIONAIS	235.055 DOMICÍLIOS	

Quadro 15: Grupos de atendimento conforme renda familiar estabelecidos pelo PMH de São Paulo.

Fonte: Anexo 4 integrante do Projeto de Lei n.º 619, de 21 de dezembro de 2016 (Tsukumo e Sigolo 2016, 47). Legenda: SFH - Sistema Financeiro de Habitação; FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; FAR - Fundo de Arrendamento Residencial; FDS - Fundo de Desenvolvimento Social; FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; FPHIS - Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social; FMH - Fundo Municipal de Habitação; FMSAI - Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura; Fundurb - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo; SFI - Sistema de Financiamento Imobiliário.

Grupo	Renda Familiar	Tipo de Unidade Habitacional	Característica	Fonte de recursos
G1	até R\$880 1 salário mínimo	HIS 1	recurso a fundo perdido	Federais: FNHIS, FAR, FDS, FGTS Estaduais: FPHIS Municipais: Tesouro, FMH, FMSAI, Fundurb
G2	de R\$880 a R\$ 2.640 1 a 3 salários mínimos	HIS 1	financiamento com subsídio parcial (complemento e/ou equilíbrio)	Federais: FNHIS, FAR, FDS, FGTS Estaduais: FPHIS Municipais: Tesouro, FMH, FMSAI, Fundurb
G3	de R\$ 2.640 a R\$5.280 3 a 6 salários mínimos	HIS 2	financiamento com subsídio parcial (complemento e/ou equilíbrio)	Federais: FNHIS, FGTS Estaduais: FPHIS Municipais: Tesouro, FMH, FMSAI, Fundurb
G4	de R\$5.280 a R\$8.880 6 a 10 salários mínimos	HMP	SFH: unidades até R\$750 mil	Federais: FGTS / SBPE
G5	acima de R\$8.880 acima de 10 salários mínimos	—	SFH/Mercado: unidades acima de R\$ 750 mil	Federais: SBPE faixa livre / SFI financiamento direto com construtoras e recursos próprios das famílias (aquisição sem financiamento)

Quadro 16: Custos unitários adotados para o PMH de São Paulo.

Fonte: Anexo 5 integrante do Projeto de Lei n.º 619, de 21 de dezembro de 2016 (Tsukumo e Sigolo 2016, 48). Legenda: PMCMV 2 - Programa Minha Casa Minha Vida, fase 2; UH - Unidade habitacional; PAC UAP - Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários.

Programa	Modalidade	Valor unitário (total ou anual)	Fonte ou Referência Valor Unitário
SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL	Acolhimento Institucional Intensivo	R\$ 4.800	Valor anual por família atendida no Auxílio Aluguel, conforme Portaria n.º 131/2015/Sehab
	Abrigo Transitório em Imóveis Alugados		
	Bolsa aluguel		
PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO	Abrigo Transitório em Imóveis Públicos	R\$ 116.000	Valor Máximo Faixa 1 (PMCMV 2) - R\$ 96.000/UH acrescido de R\$ 20.000/UH referentes aos custos de manutenção predial por 16 anos.
	Promoção Pública de Moradia	R\$ 96.000	Valor Máximo Faixa 1 (PMCMV 2) - R\$ 96.000/UH
	Promoção Privada de Moradia		
	Promoção de Moradia por Autogestão		
	Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários	R\$ 76.000	Custo da unidade habitacional sem necessidade de aquisição de terreno
LOCAÇÃO SOCIAL	Aquisição de Moradia Pronta	R\$ 72.000	Valor médio adotado considerando R\$ 96.000/UH para aquisição em áreas particulares e R\$ 48.000/UH para indenização por benfeitoria em áreas públicas
	Locação Social de Promoção Pública	R\$ 116.000	Valor Máximo Faixa 1 (PMCMV 2) - R\$ 96.000/UH acrescido de R\$ 20.000/UH referentes aos custos de manutenção predial por 16 anos.
URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	Locação Social por Autogestão		
	Urbanização Complexa	R\$ 22.800	Valor Máximo Faixa 1 (PMCMV 2), PAC UAP (30% do valor da UH)
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL	Pequenas Intervenções de Urbanização	R\$ 9.120	40% do valor adotado para Urbanização Complexa
	Regularização Fundiária de Interesse Social	R\$ 300	Valor praticado pela Coordenadoria de Regularização Fundiária da Sehab
MELHORIAS HABITACIONAIS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	Melhorias Habitacionais Integradas	R\$ 22.800	Valor Máximo Faixa 1 (PMCMV 2), PAC UAP (30% do valor da UH)
	Melhorias de Conjuntos Habitacionais Irregulares		
INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS	Intervenção em Cortiços Isolados	R\$ 22.800	Valor Máximo Faixa 1 (PMCMV 2), PAC UAP (30% do valor da UH)
	Intervenção Integrada em Cortiços		
ASSISTÊNCIA TÉCNICA, JURÍDICA E SOCIAL	Assistência Técnica à Comunidade	R\$ 2.280	10% dos Valores de Referência para Melhorias Habitacionais
	Escritório Local de Assistência Técnica ao Município		
AUXÍLIO ALUGUEL	Auxílio Aluguel	R\$ 4.800	Valor anual por família atendida no Auxílio Aluguel, conforme Portaria n.º 131/2015/Sehab

O PMH esclarece, diante dos dados apresentados no quadro das necessidades habitacionais:

Não se podem somar os números da síntese das necessidades habitacionais, bem como da demanda por tipo de intervenção, uma vez que existem sobreposições devido às diferentes fontes dos dados – exemplo: a coabitação familiar pode estar presente ou não nos assentamentos precários, assim como o ônus excessivo com aluguel e o adensamento excessivo em domicílios alugados. (Tsukumo e Sigolo 2016, 44).

O valor do salário mínimo considerado no quadro dos grupos de atendimento por renda familiar é o praticado no ano de 2016 de R\$ 880,00, atribuído pelo Decreto n.º 8.618, de 29 de dezembro de 2015.

O quadro a seguir exibe os Conselhos Gestores formados para as ZEIS 1 e 3 de São Paulo. O PMH, em seu artigo 120.º, cria o Fórum de Conselhos Gestores de ZEIS, a ser uma “instância de participação popular composta por integrantes dos Conselhos Gestores de ZEIS instituídos, (...), com caráter consultivo sobre a política habitacional do Município, especialmente voltada aos assentamentos precários” (Tsukumo e Sigolo 2016, 35). Informações sobre estes Conselhos (descritos no quadro seguinte) são encontradas na página eletrônica da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo – SEHAB, na guia “Órgãos Colegiados”.

Quadro 17: Conselhos Gestores das ZEIS do município de São Paulo.

Fonte: SEHAB (2021); elaborado pelo autor (2021).

Zona	Nome	Tipo	Distrito	Ano de constituição
CENTRAL	Campos Elíseos - Quadra 36	ZEIS 3	Santa Cecília	2018
	Campos Elíseos - Quadras 37 e 38	ZEIS 3	Santa Cecília	2017
	Água Branca	ZEIS 1	Barra Funda	2014
OESTE	Lidiane/Sampaio Corrêa	ZEIS 1 e 3	Limão	2018
	Viela da Paz	ZEIS 1	Butantã	2019
SUL	Real Parque	ZEIS 1	Morumbi	2009
	Paraisópolis	ZEIS 1	Vila Andrade	2004

As zonas (Central, Norte, Leste, Sul e Oeste) de São Paulo e os distritos pertencentes ao território do município são apresentados no mapa anexo a este trabalho (E).

3.2.2. PDPFor (2009)

O Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, doravante referido pela sigla PDPFor, foi instituído pela Lei Complementar n.º 62, de 2 de fevereiro de 2009. Substituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR), criado em 1992. No âmbito do tema habitacional, o PDPFor previu capítulos exclusivos para a política de habitação e regularização fundiária e para a política de terras públicas, situadas no perímetro do município fortalezense. Esta parte irá discorrer sobre algumas das diretrizes estabelecidas para essas políticas, que vale a leitura completa do seu respectivo artigo a fim de ser percebido como a gestão do Poder Executivo Municipal entre os anos de 2005 e 2008 (período de revisão do PDDU-FOR e realização do diagnóstico para o desenvolvimento do PDPFor) ponderou o tema daquelas políticas que interferem no solo urbano da cidade.

Art. 5º - São diretrizes da política de habitação e regularização fundiária: I - democratização do acesso à terra urbana e à moradia digna a todos os habitantes da cidade e, em especial, à população de baixa renda, com melhoria das condições de habitabilidade, acessibilidade, preservação ambiental, qualificação dos espaços urbanos e oferta de serviços públicos; II - articulação entre a política de habitação e regularização fundiária com as demais políticas setoriais na efetivação de políticas públicas inclusivas, com atenção especial aos grupos sociais vulneráveis; III - cumprimento da função socioambiental da terra urbana de forma a produzir lotes urbanizados e novas habitações em locais adequados do ponto de vista urbanístico e ambiental, proporcionando a redução progressiva do déficit e da inadequação habitacional; IV - respeito às normas e aos princípios de proteção dos direitos humanos e fundamentais, em especial o direito social à moradia, garantindo a adequação cultural, social,

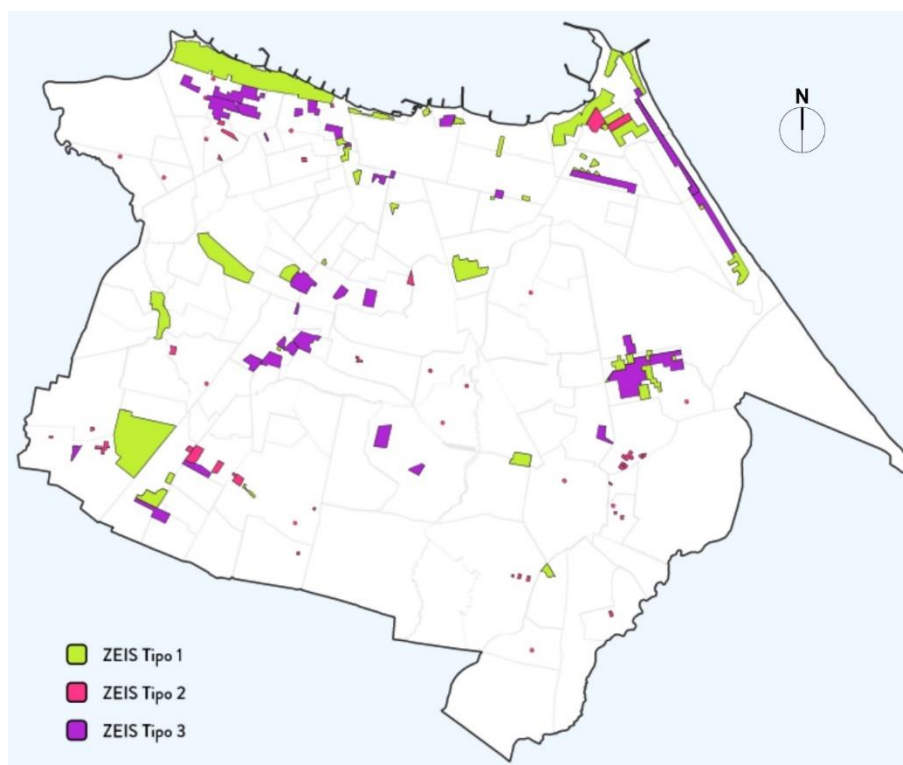
econômica, ambiental e urbanística da política habitacional; V - indução da utilização do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a fim de garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana; VI - estímulo à produção, por parte da iniciativa privada, de habitação voltada para o mercado popular, prioritariamente em zonas dotadas de infraestrutura; VII - diversificação das formas de acesso à habitação de interesse social, prioritariamente em zonas dotadas de infraestrutura; VIII - estabelecimento de normas especiais de urbanização, edificação, uso e ocupação do solo para a eficaz implementação dos programas de regularização fundiária e urbanística de assentamentos constituídos por população de baixa renda; IX - estímulo ao desenvolvimento e à utilização de processos tecnológicos que garantam a melhoria da qualidade construtiva, a adequação ambiental, a acessibilidade e a redução dos custos da produção habitacional; X - reabilitação e repovoamento das áreas centrais degradadas, utilizando-se de instrumentos que estimulem a permanência da população e atraiam novos moradores dos diferentes segmentos de renda; XI - inibição de novas ocupações irregulares nas áreas de preservação, recuperação e interesse ambiental mediante a aplicação de normas e de instrumentos urbanísticos e de fiscalização; XII - implementação de programas integrados de recuperação urbano-ambiental das áreas não passíveis de urbanização e regularização fundiária; XIII - consideração, para fins de realização do cadastro de programas e planos da política habitacional, do número de famílias e não de imóveis presentes nos assentamentos ocupados por população de baixa renda; XIV - consideração, nos programas habitacionais, do atendimento às famílias diagnosticadas como sendo moradoras de rua e das famílias que possuam pessoas com deficiência; XV - estímulo à fiscalização no sistema habitacional em parceria com os próprios beneficiários; XVI - garantia de alternativas habitacionais para a população removida das áreas de risco ou decorrentes de programas de recuperação e preservação ambiental e intervenções urbanísticas, com a participação das famílias na tomada de decisões e reassentamento prioritário em locais próximos às áreas de origem do assentamento; XVII - captação de recursos financeiros junto aos setores público e privado para o impulso da Política de Habitação e Regularização Fundiária; XVIII - fortalecimento de processos democráticos na formulação, implementação e controle dos recursos públicos destinados à Política de Habitação e Regularização Fundiária, estabelecendo canais permanentes de participação das comunidades e da sociedade civil organizada nos processos de tomada de decisões; XIX - articulação entre os diversos atores do setor público em suas diversas esferas, do setor privado, das universidades, dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, a fim de desenvolver alternativas sustentáveis de regularização fundiária e provisão habitacional. (PMF 2009, 2-3).

Os incisos de XIII a XIX dizem respeito a uma agenda habitacional sobretudo a uma população de baixa renda, moradora em áreas de risco, em situação de rua, e também ao agregado familiar portador de deficiência (inciso XIV). A contabilização das famílias e não mais dos imóveis situados nos assentamentos precários, prevista na diretriz do inciso XIII, tenta evitar o fenómeno da coabitação familiar que, junto com o ônus excessivo pelo pagamento de rendas aos proprietários, “são os principais componentes do déficit habitacional nas áreas urbanas e nas regiões metropolitanas (RMs), refletindo um maior custo da terra e da moradia nessas áreas” (Morais e Rêgo 2011, 125). É importante destacar o que defende os incisos: XVI, que define o reassentamento como decisão a ser tomada não só pelo município, mas também pelas famílias que serão removidas, e que as novas moradias sejam próximas ao sítio anteriormente ocupado, procurando, dessa forma, amenizar os impactos deste êxodo no quotidiano daquelas famílias; XVIII, que se compromete à inserção de processos democráticos que gerenciem os recursos públicos para habitação com a participação das comunidades beneficiadas, a ser acionado um dos instrumentos de participação popular assegurados pelo próprio PDPFor – o orçamento participativo; XIX, que considera a Academia, através das universidades, e os movimentos sociais como agentes que farão parte do desenvolvimento no âmbito da provisão habitacional; e X, que utilizar-se-á de instrumentos urbanísticos que permitam a população local das áreas centrais da cidade lá permanecer, e que estas áreas se adensem (densidade demográfica, populacional) por grupos de diferentes classes sociais.

Já no artigo seguinte (art. 6.º) são estabelecidas as ações estratégicas para serem contempladas as diretrizes apresentadas. Algumas delas merecem destaque por ter semelhança com o diagnóstico global das carências habitacionais que teve de ser produzido para o conteúdo da ELH do Porto.

II - realizar o diagnóstico das condições de moradia no Município, identificando seus diferentes aspectos, de forma a quantificar, qualificar e espacializar, no mínimo, enfatizando os problemas relativos às moradias em situação de risco, loteamentos irregulares e clandestinos, favelas, cortiços, co-habitações, população em situação de rua, áreas com solo contaminado, áreas de preservação ambiental ocupadas por moradia e situação dos assentamentos quanto à carência de infraestrutura, serviços e equipamentos. (PMF 2009, 3).

Outra ação, e de maior importância, é a de instituir as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no município de Fortaleza (inciso VIII). A instituição das ZEIS é a primeira das etapas a serem executadas para a consolidação, de facto, destas zonas especiais⁸⁹ voltadas à habitação social na cidade. As demais etapas consistem na delimitação e na regulamentação das ZEIS. A Lei do PDPFor institui e delimita as ZEIS, e delega as suas respetivas regulamentações para leis específicas futuras, de atribuição do município. O mapa a seguir mostra as áreas delimitadas das ZEIS dentro do território fortalezense.



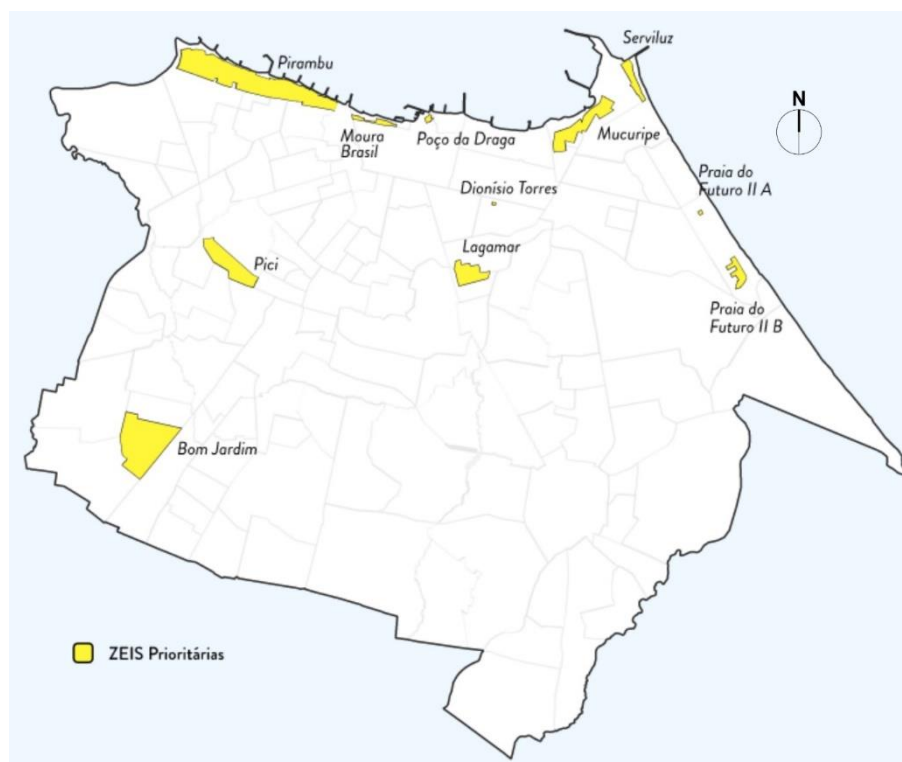
Mapa 7: Zonas Especiais de Interesse Social de Fortaleza.

Fonte: IPLANFOR (2021); editado pelo autor (2021). Legenda: ZEIS Tipo 1 - “compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental” (art. 126.º); ZEIS Tipo 2 - “compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística” (art.

⁸⁹ O artigo 122.º do PDPFor esclarece que “As Zonas Especiais compreendem áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepondo-se ao zoneamento” (PMF 2009, 15-16).

129.º); ZEIS Tipo 3 - “compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas” (art. 133.º). Lei Complementar n.º 62, de 2 de fevereiro de 2009 (PMF 2009, 56-58).

Para algumas destas zonas especiais já foram definidos os seus respetivos Conselhos Gestores, constituídos pelos “representantes dos atuais moradores e do Município, que deverão participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento dos planos integrados de regularização fundiária.” (PMF 2009, 26). O plano integrado de regularização fundiária (PIRF) é, por sua vez, um dos instrumentos que devem ser aplicados nas ZEIS, dos tipos 1 e 2, e é definido pelo PDPFor, no artigo 267.º, como “um conjunto de ações integradas que visam ao desenvolvimento global da área, elaborado em parceria entre o Município e os ocupantes da área, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana.” A partir do Decreto n.º 14.211, de 21 de maio de 2018, o município aprovou a criação dos Conselhos Gestores para dez ZEIS. Assim elas intituam-se: ZEIS Pirambu; ZEIS Moura Brasil; ZEIS Poço da Draga; ZEIS Serviluz; ZEIS Pici; ZEIS Lagamar; ZEIS Mucuripe; ZEIS Praia do Futuro II, A e B; ZEIS Bom Jardim; e ZEIS Dionísio Torres. Desse modo, “a publicação do decreto nº 14.211 é considerada um dos passos para o processo de regulamentação das Zeis, que são delimitadas e instituídas pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza” (PMF 2018), pois, como explicado, é o Conselho Gestor uma das partes que elabora o PIRF da respetiva ZEIS. O mapa a seguir apresenta como as zonas mencionadas acima são distribuídas no território de Fortaleza.



Mapa 8: ZEIS de Fortaleza com os seus Conselhos Gestores constituídos.

Fonte: IPLANFOR (2021); editado pelo autor (2021).

Quadro 18: ZEIS com Conselhos Gestores constituídos e Plano Integrado de Regularização Fundiária em desenvolvimento.

Fonte: IPLANFOR (2021) e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza, PLHISFor (2012); elaborado pelo autor (2021). Legenda: UECE - Universidade Estadual do Ceará; UFC - Universidade Federal do Ceará; UNIFOR - Universidade de Fortaleza; IPLANFOR - Instituto de Planejamento de Fortaleza.

Nome	Área (m ²)	Assentamentos precários	População estimada dos assentamentos	Entidades à frente do PIRF
ZEIS Pirambu	2.824.381,78	29	80.857	UECE
ZEIS Moura Brasil	131.167,02	1	1.104	UECE
ZEIS Poço da Draga	34.502	1	1.026	UFC
ZEIS Serviluz	260.864,56	2	13.462	UNIFOR
ZEIS Pici	864.355,59	4	24.744	UFC
ZEIS Lagamar	483.941,29	2	11.747	UECE
ZEIS Mucuripe	840.500,03	8	17.884	UNIFOR
ZEIS Praia do Futuro II, A e B	237.839,69	1	5.894	UNIFOR
ZEIS Bom Jardim	2.856.819,96	15	24.196	UFC
ZEIS Dionísio Torres	8.227,36	1	–	IPLANFOR
Total	8.542.599,28	64	180.914	

O quadro anterior exhibe as áreas das polygonais, delimitadas pelo PDPFor, das ZEIS que possuem Conselho Gestor, assegurados por um decreto de maio de 2018. Passaram-se mais de nove anos desde a publicação do plano diretor vigente (março de 2009) para que os Conselhos Gestores de apenas dez ZEIS fossem aprovados pelo município. Um longo período que demonstra o descaso com que a agenda da ZEIS (ou da regularização fundiária para assentamentos precários) foi trabalhada no âmbito das políticas de habitação e regularização fundiária na cidade. Mostra o mesmo quadro que instituições de ensino superior estiveram à frente do desenvolvimento dos PIRF, em parceria com o Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR, tendo a participação da Universidade Federal do Ceará – UFC, Universidade Estadual do Ceará – UECE e Universidade de Fortaleza – UNIFOR. A UFC e a UECE são instituições públicas, a UNIFOR, privada. Esta parceria entre o município e a Academia vai ao encontro do que prevê o inciso XIX do artigo 5.º do PDPFor. As dez ZEIS destacadas no mapa anterior são todas do tipo 1 – assentamentos irregulares (precários) com ocupação desordenada – e nenhuma delas tem a sua regulamentação aprovada pela prefeitura de Fortaleza. Com exceção da ZEIS Dionísio Torres, cada uma delas têm desenvolvidas as minutas do projeto de lei que as tornarão legais e, portanto, regulamentadas. É percebido, nesta situação, que as gestões executivas de (2009-2012)⁹⁰ e (2013-2016; 2017-2020)⁹¹ falharam com a luta por moradia digna e juridicamente assegurada travada pelas comunidades, entidades e sociedade civil que defendiam a regulamentação das ZEIS.

Ainda sobre as ações estratégicas para a política habitacional e de regularização fundiária a ser praticada na cidade alencarina, o inciso IX, do artigo 6.º do PDPFor, pretende uma medida bastante arrojada: “implementar alternativas de financiamento e subsídio direto, para aquisição ou locação social, bem como criar instrumentos que possibilitem a inserção de todos os segmentos da população no mercado imobiliário” (PMF 2009, 3). Nota-se que o Plano Diretor, em vez de expressar uma estratégia para prover às diferentes classes sociais o direito à habitação previsto no artigo 6.º da Constituição Federal de 1988 – “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, **a assistência aos**

⁹⁰ Governo consecutivo de Luizianne de Oliveira Lins pelo Partido dos Trabalhadores (PT) por ter sido reeleita em outubro de 2008. O PDPFor foi desenvolvido durante o seu primeiro mandato (2006-2008) e aprovado no segundo, em fevereiro de 2009. Acerca do processo de elaboração do PDPFor: Brasil, Cavalcanti e Capasso (2017).

⁹¹ Governo de Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), em seu primeiro mandato, e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), no segundo.

desamparados, na forma desta Constituição”⁹² (Constituinte 2020, 11, grifo nosso) – prefere possibilitar a entrada de “todos os segmentos da população” no mercado imobiliário. Depreende-se, assim, que o município prefere potencializar as dinâmicas de mercado, à mercê dos custos e valores regidos por ele, sem regulamentação por parte do Estado, a fomentar um robusto programa de habitação municipal, com suporte das outras esferas (estadual e federal), com, como alternativa, um regime de mutirão nas obras de construção, e/ou ampliar o estoque de terras públicas de que é proprietária para a implantação de HIS.

Nos incisos XII e XIII lê-se o termo “Conselho Municipal de Habitação Popular”. Esta entidade pode ser comparada com os conselhos locais de habitação previstos na LBH (artigo 24.º) sobre o território português. Em resposta a este instrumento da LBH, a ELH do Porto defende a constituição imediata de um Conselho Municipal de Habitação à cidade portuense como um espaço de consulta e debate entre os diversos agentes envolvidos no setor da habitação, sobretudo naquela voltada à população de baixa renda. O Conselho Municipal de Habitação Popular (COMHAP) foi instituído em dois momentos no município de Fortaleza. A sua primeira criação foi em 1996, através da Lei n.º 7.966, de 9 de dezembro, na gestão executiva municipal de Antônio Elbano Cambraia (1993-1996). Passou por reestruturações em 1998, pela Lei n.º 8.214, de 4 de dezembro, durante a gestão de Juraci Vieira de Magalhães (1997-2000; 2001-2004). Foi recriado em 2006, pela Lei n.º 9.132, de 18 de dezembro, no governo Luizianne Lins⁹³. Lê-se no artigo 6.º do PDPFor (2009):

XII - garantir o funcionamento do Conselho Municipal de Habitação Popular, democrático e representativo, que fiscalize e acompanhe a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e delibere sobre as prioridades da política habitacional, bem como fiscalize os investimentos públicos nesta área; XIII - realizar periodicamente as Conferências Municipais de Habitação para a definição de prioridades da política municipal de habitação e regularização fundiária e para eleger os representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Habitação Popular. (PMF 2009, 3).

A periodicidade das Conferências Municipais de Habitação pode ser posta em dúvida quando a realização da primeira se deu em 2007 (dia 13 de abril), a segunda somente no ano de 2016 (dias 29 e 30 de janeiro), e a terceira em 2019 (dias 23 e 24 de agosto). A gestão de Luizianne Lins, da qual estimava-se maior diálogo acerca dos interesses que diziam respeito à população carente da cidade, não

⁹² O texto original do artigo 6.º da Constituição Federal (CF) na sua primeira publicação no Diário Oficial da União (Ano CXXVI, N.º 191-A), em 5 de outubro de 1988, é assim lido: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Alimentação, moradia e transporte foram muito tempo depois reconhecidos como direitos sociais pela CF. Foram as Emendas Constitucionais (EC) que adicionaram ao artigo 6.º da CF, nesta ordem, os termos: EC n.º 26, de 14/02/2000, “a moradia”; EC n.º 64, de 04/02/2010, “a alimentação”; e EC n.º 90, de 15/09/2015, “o transporte”.

⁹³ Nos governos de Antônio Cambraia e Juraci Magalhães o COMHAP tinha vínculo direto com o prefeito de Fortaleza, como explicita as leis de 1996 e 1998, respetivamente: “O COMHAP é órgão colegiado e ligado diretamente ao Prefeito municipal” (PMF 1996, 2); “O Conselho Municipal de Habitação Popular, vinculado ao Gabinete do Prefeito, é órgão consultivo e de assessoramento do Chefe do Poder Executivo, (...)” (PMF 1998, 3). No Governo Luizianne Lins o COMHAP passa a ser operado a partir de outra entidade: “Fica instituído o Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza (COMHAP), instância colegiada de natureza deliberativa, vinculado à Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR)” (PMF 2006, 1). O caráter “consultivo e de assessoramento” do órgão, nas gestões anteriores, cambia para o “de natureza deliberativa”. A HABITAFOR, entidade pública da administração indireta do município, criada em 2003 pela Lei n.º 8.810, de 30 de dezembro, tinha como objetivo “a melhoria do padrão habitacional da população carente do Município, através da construção de habitações de interesse social, do planejamento e da execução de ações direcionadas à oferta de infra-estrutura básica aos conjuntos habitacionais e à urbanização de assentamentos subnormais no Município de Fortaleza” (PMF 2004, 1).

deu continuidade às tais conferências de que o novo Plano Diretor, sancionado no seu segundo mandato, reforçava.

Por último, no capítulo destinado à política de habitação e regularização fundiária, a ação descrita no inciso XVI é a de “instituir o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, com previsão de instrumentos de controle social e planejamento democrático da utilização de seus recursos.” (PMF 2009, 3). Define-se como um dos instrumentos financeiros estabelecidos pelo Plano Diretor com a finalidade de aplicar os seus recursos nos processos de regularização fundiária, na execução de programa e projetos de HIS e na constituição de estoque de terras (reserva fundiária).

No capítulo segundo, que dispõe sobre a política de terras públicas, são dadas as diretrizes transcritas abaixo:

Art. 7º - São diretrizes para a Política de Terras Públicas: I - identificação das áreas e edifícios públicos, implantando e mantendo atualizado em um sistema de informações geográficas (SIG); II - zelo pela posse, manutenção e conservação dos espaços públicos não ocupados, com o compromisso de coibir novas ocupações; III - promoção, quando prevista em programas habitacionais, da regularização fundiária e da urbanização das terras públicas ocupadas para que cumpram efetivamente sua função socioambiental, garantindo o reassentamento das famílias removidas por estarem em situação de risco ou em decorrência de obras de requalificação urbano ambiental; IV - destinação prioritária para o assentamento da população de baixa renda, para a implantação de áreas verdes e para a instalação de equipamentos coletivos dos bens públicos dominiais não utilizados; V - implantação e conservação de praças e equipamentos sociais; VI - otimização do uso das terras públicas para cumprimento das funções sociais da cidade. (PMF 2009, 3).

A função social (ou socioambiental) observadas nos incisos III e VI são explicadas pelo próprio PDPFor e respaldadas pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – que comenta o termo na condição obrigatória do PDM de salvaguardá-la:

Cabe ao Plano Diretor cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbanas. Ou seja, é justamente o Plano Diretor o instrumento legal que vai definir, no nível municipal, os limites, as faculdades e as obrigações envolvendo a propriedade urbana. Tem, portanto, uma importância imensa. O Plano Diretor deverá explicitar de forma clara qual o objetivo da política urbana. Deve partir de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade. (Rolnik et al. 2001, 41).

No texto do PDPFor, pondera-se, sobre o termo “função socioambiental”, duas escalas em que o seu cumprimento deverá ocorrer: a da cidade e a da propriedade. O Plano Diretor então discorre, para a escala da cidade:

As funções socioambientais da cidade serão cumpridas quando atendidas as diretrizes da política urbana estabelecidas no art. 2º da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade - das quais cabe ressaltar: I - a promoção da justiça social, mediante ações que visem à erradicação da pobreza e da exclusão social, da redução das desigualdades sociais e da segregação socioespacial; II - **o direito à cidade, entendido como o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana**, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, **para as presentes e futuras gerações**; III - a proteção, a preservação e a valorização do patrimônio cultural de interesse artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV - a preservação e conservação do meio ambiente, assegurando a proteção dos ecossistemas e recursos ambientais existentes e garantindo a todos os habitantes um meio ambiente ecologicamente equilibrado; V - o desenvolvimento sustentável, promovendo a repartição equânime do produto social e dos benefícios alcançados, proporcionando um uso racional dos recursos naturais, para que estes estejam disponíveis às presentes e futuras gerações. (PMF 2009, 1, grifo nosso).

E considera, para a escala da propriedade:

A propriedade cumpre sua função socioambiental quando, cumulativamente: I - for utilizada em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental; II - atenda às exigências fundamentais deste Plano Diretor [o PDPFor (2009)]; III - assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça socioambiental e ao desenvolvimento das atividades econômicas; IV - **assegure o respeito ao interesse coletivo quanto aos limites, parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo**, estabelecidos nesta Lei e na legislação dela decorrente; V - **assegurar a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia**; VI - **não for utilizada para a retenção especulativa de imóvel**. (PMF 2009, 1, grifo nosso).

Os trechos destacados dos excertos do PDPFor reforçam o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e são postas em prática por intermédio de instrumentos de diversos âmbitos: urbanístico; jurídico; financeiro; de planejamento; de gestão; e de participação popular. O quadro a seguir resume alguns dos instrumentos que foram dispostos no PDM de Fortaleza.

Quadro 19: Instrumentos previstos pelo PDPFor para o território fortalezense.

Fonte: Lei Complementar n.º 62, de 2 de fevereiro de 2009 (PMF 2009); elaborado pelo autor (2021).

Instrumentos previstos pelo PDPFor (2009)	
Instrumentos urbanísticos	Parcelamento, edificação e utilização compulsórios ⁹⁴
	IPU ⁹⁵ progressivo no tempo
	Desapropriação com pagamento em títulos
	Transferência do direito de construir
	Consórcio imobiliário
Instrumentos jurídicos (ou de regularização fundiária)	Direito de Preempção (direito de preferência)
	Direito de Superfície
	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
	Usucapião Especial de Imóvel Urbano
	Concessão de Direito Real de Uso
	Autorização de Uso
	Cessão de Posse
	Zonas Especiais de Interesse Social
	Assistência Técnica e Jurídica Gratuita

⁹⁴ A partir desses instrumentos desenvolvem-se parâmetros urbanísticos de: índice de aproveitamento mínimo, básico e máximo (IAMín., IAbás. e IAMáx.); taxa de permeabilidade (TP); taxa de ocupação (TO); taxa de ocupação do subsolo (TOsub); altura máxima da edificação (Hmáx.); e área mínima do lote, com a definição da testada e da profundidade mínimas para o lote.

⁹⁵ Sigla para Imposto Predial e Territorial Urbano.

Instrumentos financeiros (inciso IV, artigo 288.º)	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
	Fundo de Defesa do Meio Ambiente
	Fundo Municipal de Habitação
	Outorga Onerosa do Direito de Construir
Instrumentos de planeamento (inciso II, artigo 288.º)	Lei de Diretrizes Orçamentárias
	Plano Plurianual
	Lei do Orçamento Anual
	Lei de Uso e Ocupação do Solo
	Lei de Parcelamento do Solo
	Planos Diretores Regionais
	Código Municipal Ambiental
	Plano Diretor Participativo
	Inventário Ambiental
	Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza
Instrumentos de gestão (inciso III, artigo 288.º)	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
	Conselho Municipal de Meio Ambiente
	Conselho Municipal de Habitação Popular
	Conselho Municipal de Transporte Urbano
	Conferência Municipal de Desenvolvimento Urbano
	Assembleias territoriais de política urbana por administração regional
	Sistema de Informações Municipais
	Estudo de impacto de vizinhança
	Conselho Municipal de Cultura
Instrumentos de participação popular (inciso V, artigo 288.º)	Audiências, debates e consultas públicas
	Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano
	Plebiscito e referendo popular
	Orçamento participativo
	Veto popular

Diferente do PDE (2014), que reconhece a importância do Plano Municipal de Habitação para a cidade de São Paulo, o PDPFor não cita o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor), concluído em janeiro de 2013. Apenas o Plano Diretor estabelece, no artigo 306.º, o prazo

de dois anos para a elaboração do Plano Municipal de Habitação e do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, sendo o primeiro equivalente ao documento do PLHISFor.

O PLHIS é instrumento necessário para que o município possa ter acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pela Lei n.º 11.124 de 2005 – a mesma que instituiu o SNHIS. Por este requisito, visando os recursos financeiros do fundo mencionado para impulsionar a política de habitação na cidade, a Prefeitura Municipal de Fortaleza começou a elaborar o seu plano habitacional de interesse social em julho de 2010, por meio da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza: a HABITAFOR.

O grande desafio do PLHIS-For é formular uma estratégia que viabilize o principal objetivo da Política Nacional de Habitação: universalizar o acesso à moradia digna para os cidadãos brasileiros. Não se trata de um objetivo fácil de ser alcançado em nenhuma cidade de grande porte como Fortaleza, que se caracteriza por um quadro de profunda desigualdade social e econômica, com significativa porcentagem das famílias em estado de pobreza absoluta. (Aldigueri et al. 2013, 15).

O PLHISFor, assim como o PMH de São Paulo, pode ser comparado como a ELH do Porto por ser um documento que reúne: diagnóstico sobre o setor habitacional de Fortaleza; compatibilização com outros planos e políticas do âmbito da habitação social; princípios, objetivos, diretrizes e estratégias para as ações propostas; critérios de priorização para o atendimento dos assentamentos precários; previsão de monitoramento e avaliação.

O PLHISFor, embora elaborado desde, não foi ainda publicado oficialmente pelo Diário Oficial do Município (DOM) e, desse modo, inexistente sob a forma de lei. O instrumento, que tinha o prazo de dois anos a partir de 2009 a ser concebido, até hoje não faz parte da legislação municipal sobre um tema de relevada importância ao desenvolvimento do território. A gestão Roberto Cláudio (2013-2016; 2017-2020), parece ter ignorado o trabalho realizado na gestão anterior nos esforços de catalogação dos diversos assentamentos precários de Fortaleza (e diferenciação das suas tipologias) e de apresentação de uma síntese para o diagnóstico do tema, bem como o planeamento de estratégias, diretrizes e ações para o enfrentamento do déficit habitacional na cidade. No período de oito anos, dos mandatos consecutivos do chamado Governo RC (iniciais do ex-prefeito), deixou-se de instituir o PLHISFor.

A seguir apresentam-se quadros que demonstram os valores referentes aos conteúdos de maior importância registados no PLHISFor: as tipologias de assentamentos precários existentes no município; o déficit quantitativo, quantificado pelas regionais⁹⁶ de Fortaleza e por suas tipologias; o custo médio das intervenções a serem feitas por família beneficiária; os custos para atender o déficit por inadequação habitacional (a considerar valores da Fundação João Pinheiro – FJP a partir do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 2000); e a definição dos grupos a serem contemplados pelo PLHISFor. No quadro seguinte, as definições de cada uma das tipologias existentes são descritas no Anexo I deste trabalho.

⁹⁶ As regionais de Fortaleza são secretarias que atuam como subprefeituras da cidade. São responsáveis por executar as políticas públicas que intervenham sobre o seu território de operação advindas do Poder Executivo municipal: a Prefeitura de Fortaleza (PMF). Denominam-se SER I, SER II, SER III, SER IV, SER V, SER VI e SERCEFOP, sendo SER a sigla para Secretaria Executiva Regional e SERCEFOP para Secretaria Executiva Regional do Centro de Fortaleza.

Quadro 20: Assentamentos precários em Fortaleza.

Fonte: PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 51); elaborado pelo autor (2021).

Tipologia	Total por tipologia	
Favela	622	74%
Conjunto habitacional	48	6%
Mutirão	128	15%
Loteamento irregular	16	2%
Cortiço	29	3%
Total	843	100%

Quadro 21: Déficit habitacional quantitativo (produção de moradia) em Fortaleza.

Fonte: PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 90); editado pelo autor (2021). Legenda: SI - Sem informação.

Regional de Fortaleza	Estimativa do n.º de domicílios em inadequação	(%) inadequação	Estimativa do n.º de domicílios em coabitação	(%) coabitação	Total	(%) total
Regional I	6.905	11,54%	3.098	20,98%	10.003	13,41%
Regional II	10.771	18,00%	2.095	14,19%	12.866	17,25%
Regional III	7.302	12,20%	2.264	15,34%	9.566	12,82%
Regional IV	3.489	5,83%	808	5,47%	4.297	5,76%
Regional V	13.080	21,86%	2.677	18,13%	15.757	21,12%
Regional VI	18.297	30,57%	3.820	25,88%	22.117	29,64%
Total	59.844	-	14.763	-	74.607	-
Valores por Tipologia						
Favelas	53.998	90,23%	9.954	67,43%	63.952	85,72%
Mutirão	2.692	4,50%	2.275	15,41%	4.967	6,66%
Conjuntos habitacionais	2.210	3,69%	1.894	12,83%	4.104	5,50%
Loteamentos irregulares	944	1,58%	640	4,34%	1.584	2,12%
Cortiços	SI	-	SI	-	SI	-

As regionais descritas no quadro anterior são demonstradas espacialmente sobre o território de Fortaleza, bem como os bairros da cidade, no Anexo H deste trabalho. Os valores apresentados participaram da coleta de dados realizada pelo PLHISFor entre 2010 e 2012.

Quadro 22: Custo médio das intervenções por família considerados pelo Ministério das Cidades e pelo PLHISFor.

Fonte: PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 110). Legenda: MCid - Ministério das Cidades; Trabalho social - trabalho a ser realizado com a comunidade do assentamento em intervenção “de forma a capacitá-la ao novo espaço e modo de vida, trabalhando a administração dos gastos na nova moradia” (Aldigueri et al. 2013, 171).

Necessidades habitacionais/intervenções		Custo médio por família MCid	Custo médio por família PLHIS-FOR
Produção de unidades habitacionais	Construção de unidades no local	R\$ 23.000,00	R\$ 54.000,00*
	Unidades verticalizadas	R\$ 27.600,00	
	Unidade habitacional unifamiliar com execução de infraestrutura pública	R\$ 24.000,00	
Terra urbanizada	Lotes urbanizados	R\$ 7.000,00 – RS 9.000,00	
	Urbanização simples	R\$ 5.500,00	R\$ 6.500,00
Urbanização	Urbanização complexa ou Urbanização com implantação de infraestrutura em Assentamentos Precários (favelas etc.)	R\$ 11.000,00	R\$ 13.000,00
Melhorias habitacional	-	-	R\$ 1.200,00
Gerenciamento risco	-	-	5% sobre o custo da urbanização
Regularização fundiária	-	R\$ 300,00	R\$ 500,00
Trabalho social	-	R\$ 300,00	R\$ 500,00

* Unidade verticalizada (incluindo terreno, infraestrutura, legalização da posse e trabalho social)

Quadro 23: Custos de atendimento ao déficit e inadequação habitacional com base nos dados da FJP.

Fonte: PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 113); editado pelo autor (2021). Legenda: UH - unidade habitacional; CEM - Centro de Estudos da Metrópole; Cebrap - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

Necessidades habitacionais (ações)	Custo unitário (R\$)	Quantidade	Custo Total (R\$)
Urbanização	13.000,00	143.905 ¹	1.870.765.000,00
Construção UH	54.000,00	77.615 ²	4.191.210.000,00
Regularização Fundiária	500,00	176.373 ³	88.186.500,00
Melhorias Habitacionais	1.200,00	98.037 ³	117.644.400,00
Total			6.267.805.900,00
(1): dados do CEM/Cebrap a partir do Censo Demográfico IBGE (2000).			
(2): dados da FJP a partir do Censo Demográfico IBGE (2000).			
(3): dados da FJP.			

Os valores estabelecidos pelo PLHISFor (2010-2012) para urbanização, regularização fundiária e melhorias habitacionais são, respetivamente: 246.231 (Tabela 12); 145.601 (Tabela 21); e 44.060 (Tabela 20). As tabelas referidas são exibidas no relatório PLHISFor (2013). Para a ação de construção de unidades habitacionais, o número definido pelo Plano Local é aquele destacado no quadro “Déficit habitacional quantitativo (produção de moradia) em Fortaleza”, de 74.607, menor que o déficit estipulado pela FJP, de 77.615 unidades.

Quadro 24: Grupos de atendimento estabelecidos pelo PLHISFor.

Fonte: PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 197); elaborado pelo autor (2021).

Grupos de atendimento	Definição
Grupo I	Famílias em situação de miséria absoluta, incapaz de arcar com quaisquer ônus decorrente de financiamentos onerosos - compondo beneficiários de programas de transferência de renda – residentes em áreas degradadas, resultantes de processos de ocupação espontâneos, vulneráveis porque estão sujeitos à desocupação, ou moradoras em imóveis cedidos, tratando-se, portanto, de famílias que deverão ser incluídas em programas integralmente subsidiados.
Grupo II	Famílias que mantêm um dispêndio regular com o item moradia, ainda que insuficiente para lhes assegurar acesso a uma solução adequada e que, em face da baixíssima capacidade aquisitiva que as caracteriza, somente conseguirão obter uma moradia digna produzida de forma convencional se o atendimento da política pública puder lhes proporcionar subsídio financeiro, permitindo que apenas uma parcela do custo de aquisição venha a onerar os seus limitados orçamentos de subsistência, ou, ainda, que estes segmentos possam contar com soluções alternativas de produção da moradia (como a autoconstrução, autoempreendimento e autogestão) que lhes permitam adicionar em trabalho e gestão os montantes que não conseguem aportar monetariamente.
Grupo III	Famílias cujas capacidades aquisitivas e carências habitacionais possam ser plenamente equacionadas por meio de programas e projetos financiados com recursos onerosos de baixo custo, providos por meio dos mecanismos tradicionais de atendimento, tanto em empreendimentos desenvolvidos por agentes promotores do Sistema de Habitação de Interesse Social, quanto por intermédio de iniciativas associativas e/ou individuais dos próprios beneficiários.
Grupo IV	Famílias com capacidade aquisitiva e padrões de dispêndio orçamentário compatíveis com aqueles exigidos pelo mercado. A tendência é ampliar a oferta de moradia uma vez que se reduzam a níveis mais adequados os riscos jurídicos, fiduciários e patrimoniais envolvidos nas operações de financiamento imobiliário, notadamente no tocante às condições de execução efetiva das garantias, ao mesmo tempo em que se constituam os mecanismos de proteção que permitam aos beneficiários se prevenirem adequadamente das situações de descontinuidade temporária, porém por vezes mais duradouras, de obtenção da renda.

4

A UMA PERSPETIVA COMPARADA

Este Capítulo apresentará as diferenças e os pontos comuns dos relatórios discurridos que contemplam as estratégias voltadas à provisão de moradia para a população em situação de grave carência habitacional e alta vulnerabilidade social nas cidades portuense, paulistana e fortalezense. Os documentos da Estratégia Local de Habitação do Porto (ELH), do Plano Municipal de Habitação de São Paulo (PMH) e do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor) são os relatórios técnicos que diagnosticaram o cenário geral do tema da habitação em cada território daqueles municípios e planearam as diretrizes que julgaram necessárias ao enfrentamento do déficit habitacional, bem como os instrumentos, nos diversos âmbitos, para a execução das ações de produção de novas unidades habitacionais (fogos), aquisição de terra, regularização fundiária, recuperação e reabilitação do edificado, incentivo à produção de EHMP por parte da iniciativa privada, entre outras que visassem assistir a população elegível ao abrigo dos programas de promoção habitacional observados pelos documentos estudados. Nesta parte, as comparações entre a ELH, o PMH e o PLHIS serão feitas em três aspetos: a apresentação legal sobre o documento; a territorialização das estratégias; e a gestão dos planos. Estes aspetos serão discurridos nos subcapítulos a seguir a cada um deles.

Justifica-se a seleção destes três aspetos quando: para a apresentação legal, retoma-se a legislação anterior aos relatórios da ELH, do PMH e do PLHISFor – que dão respaldo à criação, implementação, dos planos locais nos respetivos municípios – à compreensão dos meios que permitiram o surgimento das estratégias para HIS; para a territorialização, delimita-se as áreas, zonas e perímetros que reúnem melhores condições – (terras) bem localizadas, dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos (comunitários), de valor acessível à aquisição – para a implantação de EHIS e EHMP, com respeito aos critérios fixados por ONU (2002)⁹⁷ – principalmente o da “localização”; para a gestão, discorre-se sobre as formas de gerir a implementação da política de HIS no território – a considerar as estruturas de proximidade local, de acompanhamento, monitorização e avaliação das ações, com atenção às metas projetadas e aos indicadores que demonstram resultados (satisfatórios ou não) aquando da aplicação daquelas ações – a apresentar as entidades (instrumentos) de participação popular que suportam, auxiliam, estas atividades para o êxito dos planos locais de habitação.

Em síntese, a apresentação legal dos documentos em estudo revelará qual (os quais) dispositivo legal assegura, estimula ou recomenda a realização dos planos locais de habitação social – no caso portuense, do documento de candidatura ao Programa 1.º Direito. A territorialização das estratégias discutirá as regiões onde serão situadas as diretrizes e as ações previstas pelos planos, por estes delimitadas. O

⁹⁷ Ver ONU 2002, 24-26.

subcapítulo referente à gestão tratará da forma de gerenciamento adotada para a implementação dos planos nos municípios.

4.1. APRESENTAÇÃO LEGAL

Este subcapítulo pautará a comparação da ELH do Porto, do PMH de São Paulo e do PLHISFor de Fortaleza na perspetiva da apresentação no âmbito legal, a analisar os dispositivos legais de fomento à habitação destinada para a população de baixa renda. O conteúdo será discorrido na ordem das cidades do Porto, de São Paulo e de Fortaleza.

A ELH do Porto – ou o relatório da Estratégia Local de Habitação com vista à candidatura de apresentação de candidatura(s) ao 1.º Direito – por ser um documento de exigência para a participação no Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (o 1.º Direito), é mencionada no Decreto-Lei 37/2018, de 4 de junho, que apresenta o referido Programa e também na Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto, que o regulamenta, pois estabelece o conteúdo que a ELH dos municípios portugueses devem apresentar para a sua candidatura (artigo 2.º). Ela também é mencionada em dois artigos da Lei de Bases da Habitação, no âmbito da Carta Municipal de Habitação (CMH), a ser um dos instrumentos do planeamento e ordenamento territorial do município a articular-se com a ELH (artigo 22.º), e no âmbito das intervenções prioritárias da LBH destinadas a pessoas em situação de sem abrigo ao concluir que (artigo 63.º):

As estratégias de âmbito nacional, regional ou local de apoio às pessoas em situação de sem abrigo visam a erradicação progressiva desta condição, através de abordagens integradas que privilegiem o acesso à habitação, visando a saúde, o bem-estar e a inserção económica e social das pessoas em situação de sem abrigo. (República 2019, 32).

Por ser requisito primordial à candidatura ao 1.º Direito, a ELH é também comentada pela Nova Geração de Políticas de Habitação, nos Anexos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, que considerou como prioridade política “o papel central da habitação e da reabilitação para a melhoria da qualidade de vida das populações, para a revitalização e competitividade das cidades e para a coesão social e territorial” e reconheceu “o papel imprescindível que os municípios têm na sua implementação” (Ministros 2018c, 1784-(2)), dos objetivos e ações em matéria de habitação às camadas sociais que não tem acesso via mercado. Pode ser a ELH comparada ao Programa Local de Habitação (PLH), instrumento oriundo das Novas Políticas de Habitação em Portugal definidas pelo Plano Estratégico de Habitação 2008-2013 (PEH), quando este plano anterior resume que o PLH “aprofunda o conhecimento sobre as carências habitacionais locais, hierarquiza prioridades, faz um levantamento dos recursos mobilizáveis, identifica as entidades promotoras, enquadra as intervenções de regeneração urbana e identifica e divulga “boas-práticas” na gestão do parque público” (Guerra et al. 2008, 82) e o relatório da Proposta Estratégica do PLH lisboeta – (RE)HABITAR LISBOA – reitera:

Os Programas Locais de Habitação (PLH), previstos no Plano Estratégico de Habitação 2008/2013 (PEH 2008/2013), (...), são instrumentos que definem localmente (a nível municipal ou intermunicipal) uma visão estratégica das intervenções nas áreas da habitação, cruzando diversas políticas com realce para a reabilitação e reconversão urbana, e que fixam os objectivos da política local de habitação para 4-5 anos. (Roseta et al. 2009, 5).

O PMH de São Paulo – Projeto de Lei n.º 619, de 21 de dezembro de 2016 – é apontado no PDE (2014) como uma das ações prioritárias no âmbito da habitação social e estabelece requisitos para a revisão do Plano, a revelar, desse modo, que o instrumento não é uma criação daquele PDM, não se tratando, portanto, de uma novidade do novo PDE em vigor. O PMH é encontrado em outro plano diretor do ano de 2002: Lei n.º 13.430, de 13 de setembro. Também intitulado PDE, o PMH foi posto como uma das

ações estratégicas para a política habitacional do município. Sobre a política de habitação do PDE de 2002, foi comentado:

As prioridades da política habitacional para a Prefeitura de São Paulo são as seguintes: moradia como direito social, prioridade para baixa renda, articulação da política habitacional com a política urbana, participação popular e controle social, estímulo à autogestão, respeito ao meio ambiente, diversidade de projetos e programas, descentralização, subsídios para baixa renda e criação de novas fontes de recursos. Essas prioridades deixam claro que a administração municipal aceita que a maioria do que se entende por habitação precária está consolidada e priorizará a regularização, qualificação e reurbanização de áreas com envolvimento dos habitantes de baixa renda. Nisso ela difere de administrações anteriores, que procuraram priorizar a construção de domicílios novos para essa população. (Sampaio e Pereira 2003, 171).

Mesmo com o crédito dado por Sampaio e Pereira⁹⁸ (2003) à gestão Suplicy⁹⁹, esta administração não cumpriu o cronograma estabelecido pelo PDE (2002) para a realização do PMH – “elaborar e tornar público o Plano Municipal de Habitação no Diário Oficial do Município até 30 de abril de 2003” (PMSP 2002b, 5) – quando em agosto de 2003 apresentou somente uma versão para debate do que viria a ser contemplado no Plano. A elaboração do instrumento passou, então, para a gestão posterior. A partir do primeiro ano da gestão Serra¹⁰⁰ sobre São Paulo, França¹⁰¹ narra a força-tarefa realizada pela Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo – SEHAB:

2005. Um grande desafio nos foi proposto – organizar a política de habitação social da cidade de São Paulo. (...). Para enfrentar esse desafio, entendemos que era necessário nos valer das lições aprendidas em anos anteriores, tanto na condução do Programa Guarapiranga quanto nos programas habitacionais e de urbanização de favelas que ajudamos a estruturar em vários países, os quais foram desenvolvidos no âmbito de convênios com agências internacionais de fomento como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a UN-Habitat. (França e Costa 2012, 23).

Um Projeto de Lei (n.º 01-0059) de 2011 pretendeu instituir o PMH por quatro quadriênios consecutivos ininterruptos:

Art. 1º. Fica instituído o Plano Municipal de Habitação Social da Cidade de São Paulo, para o período de 2009 a 2024, (...). Art. 2º. O Plano Municipal de Habitação Social - PMH constitui instrumento estratégico de planejamento e gestão da política habitacional e tem como princípios fundamentais a moradia digna, a justiça social, a sustentabilidade ambiental, a gestão democrática e a gestão eficiente. (Herling 2011, 1: anexo ao documento).

O PL n.º 619/2016 também considerou a vigência do Plano pelo mesmo período estabelecido no PL de 2011:

O Plano Municipal de Habitação tem um horizonte de duração de 16 anos, com previsão de atualizações nas metas e projeções quantitativas no território a cada quatro anos, por meio

⁹⁸ Maria Ruth Amaral de Sampaio, Profa. Dra. em arquitetura e urbanismo pela Universidade de São Paulo – USP (1973); Paulo Cesar Xavier Pereira, Prof. Dr. em ciência política pela USP (1990).

⁹⁹ Gestão de Marta Teresa Smith de Vasconcellos Suplicy (2001-2004), pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

¹⁰⁰ Gestão de José Serra Chirico (2005-2008), pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Renunciou à chefia do Poder Executivo Municipal em março de 2006. Em 2012, ano de eleições municipais, justificou a renúncia numa peça de propaganda eleitoral na ocasião de sua nova candidatura a prefeito de São Paulo para o quadriênio (2013-2016): “Em 2006 surgiu uma situação nova, o governador Alckmin [Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho (PSDB)] não podia mais se reeleger e o estado [de São Paulo] estava ameaçado de cair nas mãos do PT, jogando fora a recuperação que vinha desde os tempos do Covas [Mário Covas Júnior (PSDB) (1930-2001)] e prejudicando também, gravemente, a prefeitura, que precisava do apoio do estado. Por isso eu fui para a disputa de governador” (Serra 2012).

¹⁰¹ Elisabete França, Dra. em arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2009) e Superintendente de Habitação Popular da SEHAB entre 2005 e 2012.

dos Planos de Ação Quadrienais de Habitação, articulados com os Programas de Metas e os Planos Plurianuais, o que permitirá atualizações conforme as diversas conjunturas econômicas e a disponibilidade de recursos e de financiamentos habitacionais, ao mesmo tempo em que assegurará perenidade e coerência na condução da política habitacional do município ao longo das próximas quatro gestões. (Tsukumo e Sigolo 2016, 5).

Como observado no subcapítulo 3.2, em 3.2.1. – PDE (2014) –, deste trabalho, o PL n.º 619/2016 ainda não foi aprovado pelo Poder Público Municipal.

Faz-se menção ao PMH na Lei do Estatuto da Cidade (2001) – enquanto instrumento da política urbana no âmbito do planejamento de competência do município, denominado como plano setorial (alínea *g*) do inciso III do artigo 4.º) – e na Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, SNHIS (2005) – enquanto requisito obrigatório para que os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social sejam aplicados no município, chamado pelo diploma de Plano Habitacional de Interesse Social (inciso III do artigo 12.º).

O PLHISFor – ou o documento de Proposta Final do Plano Local de Habitação de Interesse Social (Produto V) – é mencionado no PDPFor (2009) como um dos instrumentos a ser elaborado pelo Poder Executivo Municipal de Fortaleza no prazo de dois anos a partir da vigência do Plano Diretor atual. O relatório final do PLHISFor, citado como Produto V, foi apresentado apenas em janeiro de 2013, falhando, desse modo, no cronograma estabelecido pelo PDPFor para o desenvolvimento da política de habitação e regularização fundiária a gestão Luizianne Lins. Decorria outra gestão no ano de 2013 – Roberto Cláudio (2013-2016; 2017-2020) – que tampouco aprovou a implementação do PLHISFor na cidade, em nenhum momento dos dois mandatos.

Art. 6º - São ações estratégicas prioritárias da política habitacional e de regularização fundiária: I - elaborar e implementar um plano da política habitacional e de regularização fundiária para o Município de Fortaleza, no prazo de 2 (dois) anos, a partir da entrada em vigor desta Lei. (PMF 2009, 3).

O PDM fortalezense não utilizou a nomenclatura “Plano Local de HIS”, mas o termo “Plano Municipal de Habitação” (artigo 306.º), como na legislação paulistana. Já o revogado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, PDDU-FOR (1992), criado na primeira gestão de Juraci Magalhães (1990-1992), fez menção ao PLHISFor quando previu a elaboração de planos diretores setoriais: habitação é um deles (inciso III do artigo 116.º).

Ainda sob a gestão de Juraci Magalhães, foi instituída a Política Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (PHIS) – estabelecida pela Lei n.º 8.918, de 29 de dezembro de 2004 – que, embora não faça menção alguma sobre plano de habitação, é citada pelo PLHISFor como parte integrante da construção das linhas de ação dispostas no seu documento, assim como houve citação da Política Nacional de Habitação (PNH) e do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB). O relatório pontua e exhibe o quadro comparativo demonstrado na figura a seguir:

Considerando o PLANHAB e suas linhas programáticas, verifica-se que a Política de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (2004), (...), apresenta uma correspondência entre as linhas estabelecidas no que diz respeito ao tratamento dos assentamentos existentes, a melhoria da habitação e frente a produção de novas unidades habitacionais. (Aldigueri et al. 2013, 134).

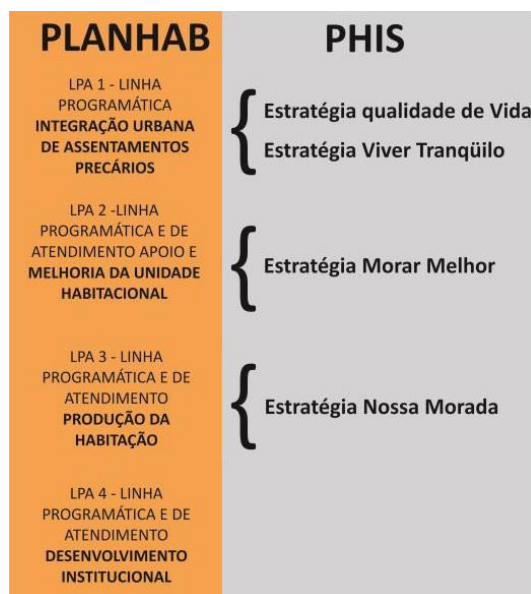


Figura 35: Linhas programáticas do PLANHAB e eixos de ação da PHIS de Fortaleza.

Fonte: PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 134).

Sobre a Lei da PHIS, a Dra. em geografia pela Universidade Federal do Ceará – UFC, Elizete de Oliveira Santos, comenta e denuncia a maneira equivocada com que a matéria da habitação foi tratada na gestão Juraci Magalhães (2001-2004):

No tocante à previsão de instrumentos para execução da política habitacional, a lei prevê apenas a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a alienação de terreno de propriedade do município (arts. 12-18), desperdiçando a oportunidade de utilizar instrumentos fundamentais como as ZEIS, a Concessão de Direito Real de Uso, a Autorização de Uso, Cessão de Posse, Usucapião Especial de Imóvel Urbano, Direito de Superfície, Transferência do Direito de Construir, instrumentos que devem ter sua forma de aplicação prevista na lei. Digno de nota é que no mesmo Diário Oficial de publicação da PHIS consta a lei nº 8.923/2004, que cria o Plano de Regulamentação das ZEIS, mas as ZEIS não são nem mencionadas na PHIS, ficando patente a falta de diálogo dentro da própria política habitacional do município. A recusa de tantos instrumentos à disposição aponta para a desarticulação entre política habitacional e fundiária que pauta as ações do poder público. (Santos 2013, 494).

Nesta realidade, a PHIS não cria e nem cita plano algum para a ser praticada no município, mas cria o Fundo Municipal de Habitação (FMH), a ser regido pela HABITAFOR.

Faz-se menção ao PLHISFor também: a Lei que cria a HABITAFOR, enquanto instrumento cuja elaboração é de competência da respectiva Fundação, chamado Plano Municipal de Habitação (inciso II do artigo 2.º); a Lei que institui o COMHAP (em 2006), enquanto instrumento que deve ser elaborado com a participação do respectivo Conselho, chamado plano da Política Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (inciso I do artigo 3.º). Da mesma forma que o PMH de São Paulo é previsto pelo Estatuto da Cidade (2001) e pelo SNHIS (2005), pode ser feito o paralelo com o documento do PLHISFor.

O quadro a seguir resume os dispositivos que respaldam legalmente os relatórios da ELH do Porto, o PMH paulistano e o PLHISFor da capital cearense.

Quadro 25: Dispositivos legais que respaldam a ELH, o PMH e o PLHISFor.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Documento	Dispositivo Legal	Conteúdo	Parte
ELH	Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho	Programa 1.º Direito	Artigos 30.º e 62.º
	Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto	Regulamentação do Programa 1.º Direito	Artigos 2.º, 3.º, 5.º, 7.º, 9.º, 13.º, 15.º e 19.º
	Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018	Nova Geração de Políticas de Habitação, NGPH	Anexo 2 (Princípios orientadores e fundamentos para uma nova geração de políticas de habitação); Anexo 3 (Objetivos estratégicos e instrumentos de atuação).
	Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro	Lei de Bases da Habitação, LBH	Artigos 22.º e 63.º
PMH	Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014	Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, PDE	Artigos 201.º, 293.º, 294.º, 300.º e 346.º
	Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001	Estatuto da Cidade	Artigo 4.º
	Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, SNHIS	Artigos 4.º, 12.º e 17.º
PLHISFor	Lei Complementar n.º 62, de 2 de fevereiro de 2009	Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, PDPFor	Artigo 6.º e 306.º
	Lei n.º 7.061, de 16 de janeiro de 1992	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, PDDU-FOR	Artigos 99.º e 116.º
	Lei n.º 8.810, de 30 de dezembro de 2003	Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, HABITAFOR	Artigo 2.º
	Lei n.º 9.132, de 18 de dezembro de 2006	Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza, COMHAP	Artigo 3.º
	Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001	Estatuto da Cidade	Artigo 4.º
	Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005	SNHIS	Artigos 4.º, 12.º e 17.º

Contudo, sobre a perspetiva da apresentação legal dos documentos estudados das três cidades, observa-se que a ELH do Porto, de 2019, encontra respaldo em diplomas recentes como a NGPH, de 2018, e a instituição do 1.º Direito, que enfatiza a necessidade do documento para que os municípios portugueses tenham acesso às soluções habitacionais contempladas pelo Programa. É reiterado por dispositivo mais novo ainda que o do 1.º Direito, a LBH, de 2019. A ELH é um instrumento novo do planeamento urbano em matéria de habitação quando não igualado ao PLH (ainda que sejam comparados), elaborado durante a vigência do Plano Estratégico de Habitação, entre os anos de 2008 e 2013, ao abrigo das Novas

Políticas de Habitação em Portugal da época. O relatório da ELH, em suas primeiras palavras de introdução, restringe-se à tutela da NGPH, quando esclarece a denominação adotada pelo documento (ELH com vista à apresentação de candidatura(s) ao 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação):

embora o enquadramento geral da chamada Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) aconselhe um conceito de ELH que integre a diversidade de situações, de problemas habitacionais e de instrumentos de política, a urgência da intervenção nas situações de habitação indigna justifica um primeiro documento estratégico mais focado no 1.º Direito, a aprofundar depois no contexto de uma Estratégia Local mais abrangente. Trata-se, assim, de um documento que visa criar condições para a utilização imediata do programa 1.º Direito e estabelecer o referencial a integrar numa estratégia mais alargada. Concebe-se, deste modo, como um documento evolutivo. (Conceição et al. 2019, 11).

Como descrito anteriormente, ainda que este instrumento tenha sido pensado “a aprofundar no contexto de uma Estratégia Local mais abrangente”, a ELH do Porto resolve a demanda imposta pelo Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (1.º Direito) para, a partir do Programa, dar “resposta às pessoas e famílias que vivem em situação de grave carência habitacional” (Conceição et al. 2019, 11) por intermédio de soluções habitacionais condignas, tendo como base as dimensões estabelecidas pela ONU, como faz questão de ressaltar o relatório.

O PMH de São Paulo, por sua vez – bem como o caso fortalezense, com o PLHISFor –, não é instrumento de planeamento habitacional criado pela Carta Magna das cidades (o plano diretor municipal), ainda que o PDE (2014) tenha reservado seção exclusiva para ele no capítulo sobre Política de Habitação Social (Seção III, Capítulo VII). É um instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade (2001) – Lei que regulamenta os artigos 182.º e 183.¹⁰² da Constituição Federal. O Estatuto denomina os planos de habitação competentes aos municípios de “planos setoriais” (alínea g) do artigo 4.º). Contudo, não é o Estatuto do início do século XXI criador do instrumento do PMH para as cidades brasileiras, pois este instrumento aparece em PDM instituídos muito antes da Lei Federal de 2001: o PDDU-FOR, publicado em 1992, é um exemplo deste facto, que denominou o instrumento de “plano diretor setorial de habitação” (artigo 116.º).

Desse modo, o instrumento de planeamento de HIS no âmbito municipal, seja o PMH, seja o PLHISFor, não surge do Estatuto da Cidade – mas é por ele reiterado enquanto mais uma competência do município em matéria de planeamento – tampouco do plano diretor urbano, apesar de contemplá-lo, e converte-se

¹⁰² Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (Constituinte 2020, 79).

em produto indispensável para o acesso a programas e políticas, oriundas da esfera federal, que promovam a produção de HIS e HMP, como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social mencionado.

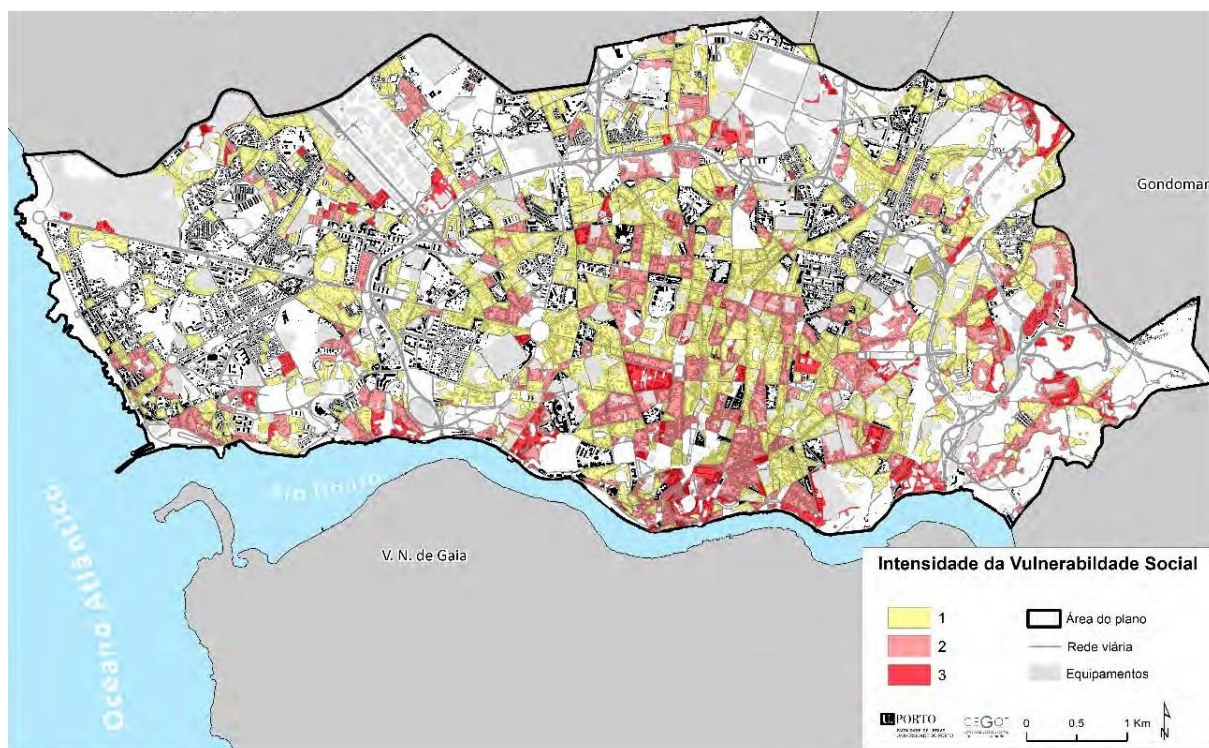
Reforça-se que não serão encontradas as denominações (e suas referentes siglas) “Plano Municipal de Habitação” (“PMH”), no caso paulistano, e “Plano Local de Habitação de Interesse Social” (“PLHISFor”), no caso fortalezense, no conteúdo de todos os textos legais exibidos no quadro anterior, mas documentos de títulos diversos que tenham equivalência àqueles estudados.

4.2. TERRITORIALIZAÇÃO

Este subcapítulo fará a comparação da ELH portuense, do PMH paulistano e do PLHISFor fortalezense na perspetiva da espacialização das estratégias propostas por esses instrumentos sobre o território dos municípios: como a ideia planeada pousou sobre o solo urbano das cidades em estudo. O conteúdo será recorrido na ordem das cidades do Porto, de São Paulo e de Fortaleza.

A ELH exhibe mapas ao longo de seu conteúdo a elucidar o diagnóstico global das carências de habitação no município e a solução de construção e aquisição de terrenos ao abrigo do 1.º Direito. Para a racionalização das soluções habitacionais sobre o solo portuense faz-se necessário conhecer as realidades que pousam sobre aquele território. Em matéria de habitação, o que propõe ser a ELH de cada município é uma espécie de radiografia da cidade sob a perspetiva do ato humano de morar. Para que a “imagem dessa radiografia” seja mais bem definida, a ELH do Porto se apoiou em documentos que fizeram a análise das realidades encontradas no perímetro urbano. O Relatório de Caracterização e Diagnóstico sobre Ocupação Funcional – Dinâmicas Territoriais e Centralidades (2018), elaborado para a revisão do PDM do Porto, sintetiza a intensidade da vulnerabilidade social da cidade em três perfis sob dois aspetos: vulnerabilidades definidas pelo envelhecimento da população residente e por uma diversidade de fatores. Sobre o perfil 1, o relatório pontua que “a maioria do território portuense encontra-se numa situação de alguma fragilidade justificada pela forte percentagem de população idosa residente” e acrescenta ao envelhecimento “traços de maior suscetibilidade à exclusão e injustiça social por parte de indivíduos mais vulneráveis socialmente”, como imigrantes e desempregados (Marques et al. 2018, 157). Aos demais perfis, é conjugado ao alto índice de envelhecimento a precariedade habitacional e o desemprego (perfil 2), agravados nas áreas (subsecções levantadas pelos Censos, através do Instituto Nacional de Estatística – INE) em vermelho (perfil 3). A disposição das manchas em cores dos perfis 1, 2 e 3, observadas no mapa a seguir, por quase todo o território é assim concluída pelo relatório de 2018:

O envelhecimento da população é um fator de vulnerabilidade presente em quase toda a cidade, o que implica que esta temática deve ser refletida e trabalhada em termos de política social para toda a cidade. Os núcleos de vulnerabilidade mais intensa devem ser objeto de um programa de regeneração urbana a médio prazo, que implique a diminuição do número de habitantes a residir nos bairros sociais, sobretudo nos de maior dimensão. Isto implica diminuir a dimensão e a densidade dos bairros, e desenvolver projetos de inclusão que promovam a integração social das populações em situações de maior pobreza ou exclusão social. (Marques et al. 2018, 157).

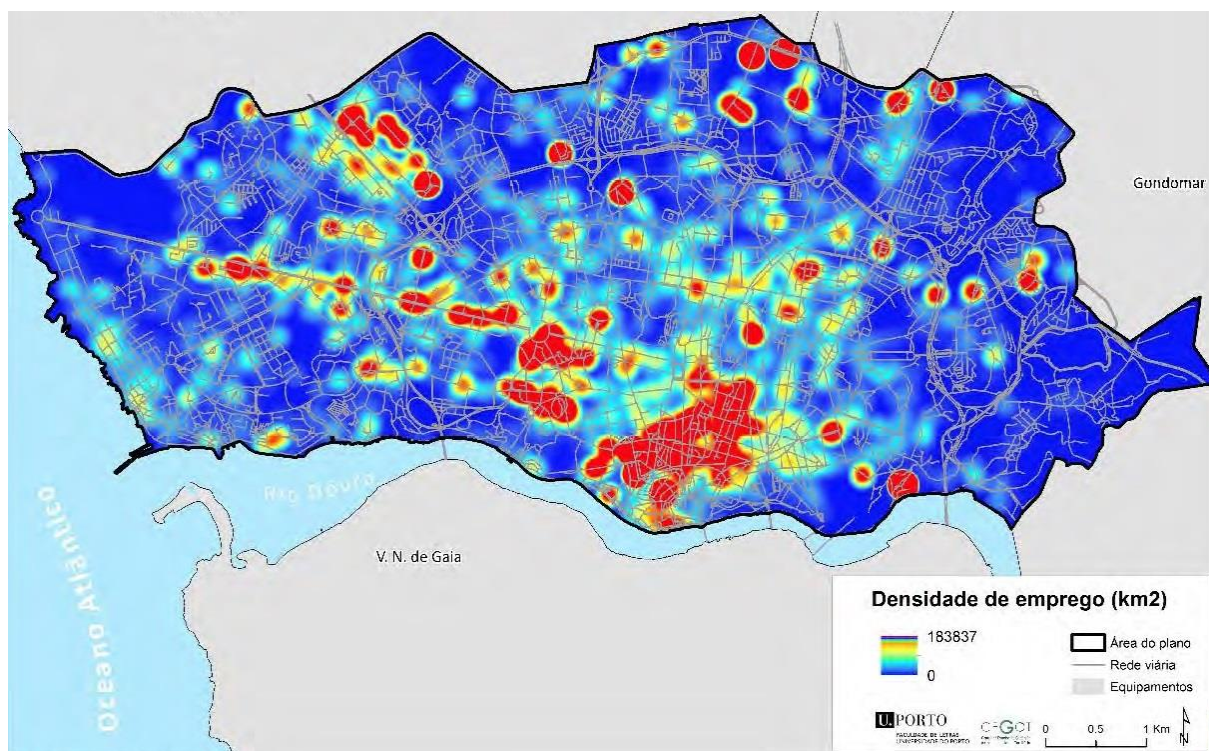


Mapa 9: Vulnerabilidade social por subsecção (2011).

Fonte: INE, Censos (2011) em Marques et al. 2018, 158; editado pelo autor (2021).

O mesmo documento exibe, no seu primeiro capítulo (“A base económica do Porto: uma visão global”), um mapa a demonstrar a densidade de emprego na cidade. Quanto maior o número de postos de empregos por km², mais a área indicada fica representada por tonalidade quente (sendo azul uma cor fria e vermelho uma cor quente). Nota-se através do próximo mapa, que a maior disponibilidade de empregos no concelho é encontrada na Baixa do Porto e na Boavista, ao longo de grande parte da extensa Avenida da Boavista.

Ao nível das freguesias, destaca-se uma freguesia, a União de Freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória, que representa 34% do total de estabelecimentos da cidade. (...). Na situação mais desfavorável encontra-se uma freguesia, Campanhã, onde se localizavam 6% do total de estabelecimentos. (Marques et al. 2018, 21-22).



Mapa 10: Densidade de emprego no município do Porto.

Fonte: Marques et al. 2018, 22; editado pelo autor (2021).

É percebido também uma mancha significativa de empregos em Ramalde, ao longo da A28 (Autoestrada do Litoral Norte), onde compreende-se – conforme a qualificação do solo urbanizado reiterada pelo PDMP (2012) – a Área empresarial do Porto, assim definida pelo Aviso n.º 14332/2012 da 1.ª alteração do Plano vigente:

A área empresarial do Porto corresponde à usualmente denominada «Área Industrial de Ramalde» em que as unidades industriais foram sendo ocupadas por armazéns, serviços e comércio especializado, pretendendo -se a progressiva instalação de empresas representativas das diferentes áreas de negócio e as que desenvolvam a investigação e inovação de excelência, de forma a promover a competitividade da cidade e o seu papel na região, bem como usos complementares, designadamente habitação, serviços, comércio, equipamentos e estabelecimentos hoteleiros, empreendimentos turísticos e de restauração e bebidas. (Porto 2012, 35275).

A ELH apresenta, a partir de dados do INE de 2019, um mapa (a seguir exibido) dos preços da habitação dentro do perímetro do concelho praticados nos meses de abril, maio e junho de 2019. Nota-se que as zonas mais próximas das orlas marítima (Oceano Atlântico) e fluvial (Rio Douro) praticam os preços mais elevados da cidade, assim como ao longo da Avenida da Boavista.



Mapa 11: Preços da habitação no município do Porto no 2.º trimestre de 2019.

Fonte: INE, Preços da Habitação nas Cidades (2019) em Conceição et al. 2019, 69; editado pelo autor (2021).



Mapa 12: Levantamentos existentes sobre o território do Porto.

Fonte: Conceição et al. 2019, 96; editado pelo autor (2021). Legenda: Zonas: 3. Arráida; 4. Requesende; 5. Pedro Hispano; 6. Silva Porto; 7. Dionísio dos Santos Silva - Campo Lindo; 9. Bouça; 10. Lapa; 14. S. Victor; 15. Monte Tadeu - Barros Lima; 16. Lomba; 17. Noeda; 18. Antas; 19. Bonjónia; 23. Furamontes.

O último mapa demonstrado no conteúdo da ELH do Porto (exibido anteriormente) reúne os levantamentos executados em diferentes períodos no território do município. Este mapa derradeiro é composto da união das Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) e localização das famílias a realojar (mapa 6 da ELH)¹⁰³ com as áreas críticas e tipologia de problemas dos núcleos habitacionais (mapa 7 da ELH). Indicados na legenda, os “núcleos identificados” foram levantados pelo Instituto da Construção – IC e publicados no Levantamento Municipal das Necessidades de Realojamento Habitacional do Porto (2017). As áreas críticas do “Ilhas”, por sua vez, referem-se às observadas na publicação “Ilhas” do Porto – Levantamento e Caracterização, de 2015, intitulado como um estudo técnico que procurou:

desenvolver uma avaliação quantitativa, qualitativa e locativa das situações problemáticas de alojamento existentes nas “ilhas” do Porto, no seguimento de estudos já desenvolvidos pela Câmara Municipal do Porto no mesmo âmbito, e, ainda, refletir sobre o desenvolvimento de estratégias e capacidades específicas de intervenção. (Conceição e Vázquez 2015, 21).

As demarcações circulares sobre o território portuense compreendem as zonas delimitadas pelo estudo supracitado, respeitando a mesma enumeração apresentada nos produtos cartográficos do relatório. Ao todo foram delimitadas 23 zonas¹⁰⁴ das áreas críticas em matéria de habitabilidade.

A apreensão do conhecimento trazido por estes mapas é importante para a espacialização dos problemas e carências habitacionais, ao conhecimento do uso e da ocupação do solo urbano e também dos fatores respeitantes a terra. Na tomada de decisão da implementação das soluções habitacionais assistidas pelo 1.º Direito, estes fatores devem ser contemplados em união e de forma hierarquizada para a melhor qualidade do parque habitacional (no aspeto da localização) e maior preservação do património pecuniário do município (na realização de investimentos menos onerosos às contas do Poder Público). Para a solução habitacional de construção (precedida pela aquisição de terrenos), por exemplo, uma consideração plausível de ser planeada pela Câmara Municipal do Porto – CMP é a de eleger terrenos bem localizados às oportunidades de emprego, próximos da concentração dos estabelecimentos, e, ao mesmo tempo, não situados nas áreas mais caras da cidade: onde o valor do metro quadrado (m²) é mais elevado. Ainda sobre a questão fundiária, de aquisição de terra para os EHIS, apresenta o Relatório de Caracterização e Diagnóstico – Ocupação do Solo (2018) o mapa que demarca terrenos de propriedade do município do Porto (mapa 4 deste trabalho) que podem ser utilizados para as soluções de construção de novas unidades de HIS. Como descrito no subcapítulo 3.1. – Porto e Portugal – são terrenos com área igual ou superior a dois mil metros quadrados, não ocupados por equipamentos ou serviços do município, não sendo também franjas de terrenos ou áreas verdes de uso comum. A ELH do Porto considera a utilização das terras do cadastro municipal na possibilidade de construção de 200 alojamentos por meio do 1.º Direito (Conceição et al. 2019, 82).

Dentro do aspeto da territorialização das soluções, a parte da ELH que discorre sobre a localização de novas habitações reitera o que ONU (2002) defende, devendo aquelas serem situadas “num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, escolas, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais.” Reforça esta ideia ao citar a LBH, que na Secção II – Do habitat – estabelece:

1 — Entende -se por habitat, (...), o contexto territorial e social exterior à habitação em que esta se encontra inserida, nomeadamente no que diz respeito ao espaço envolvente, às infraestruturas e equipamentos coletivos, bem como ao acesso a serviços públicos essenciais e às redes de transportes e comunicações. 2 — A garantia do direito à habitação compreende a existência de um habitat que assegure condições de salubridade, segurança, qualidade

¹⁰³ Apresentado neste trabalho como Mapa 3, de mesmo título, no subcapítulo 3.1. – Porto e Portugal.

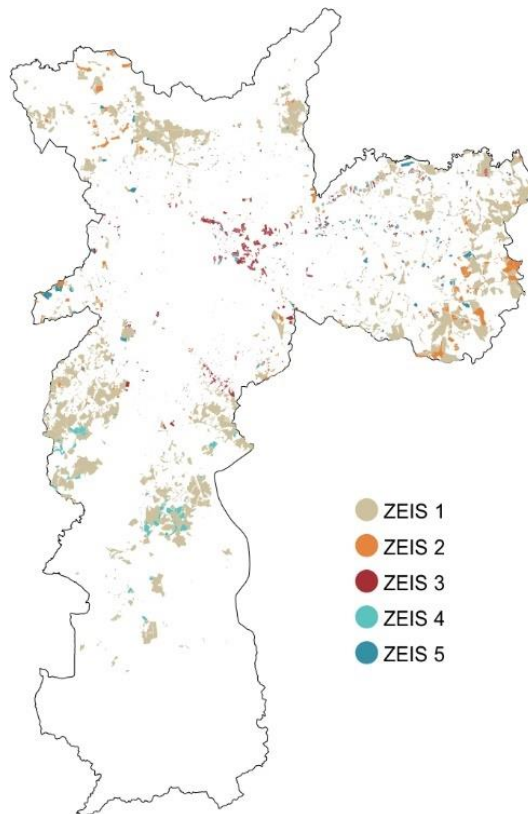
¹⁰⁴ Zonas demarcadas no relatório “Ilhas” do Porto – Levantamento e Caracterização (2015): Monte da Luz; Granja de Baixo; Arrábida; Requesende; Pedro Hispano; Silva Porto; Dionísio dos Santos Silva - Campo Lindo; Areosa; Bouça; Lapa; Júlio Dinis; Faria Guimarães; Fontainhas; S. Victor; Monte Tadeu - Barros Lima; Lomba; Noeda; Antas; Bonjóia; Contumil; S. Roque da Lameira; Meiral; e Furamontes.

ambiental e integração social, permitindo a fruição plena da unidade habitacional e dos espaços e equipamentos de utilização coletiva e contribuindo para a qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos e para a constituição de laços de vizinhança e comunidade, bem como para a defesa e valorização do território e da paisagem, a proteção dos recursos naturais e a salvaguarda dos valores culturais e ambientais. (República 2019, 15).

A partir dessas considerações, a ELH justifica ter o concelho portuense: no domínio do emprego, o “principal polo de emprego da Região Norte, sobretudo em relação às profissões mais qualificadas” (Oliveira 2018, citado em Conceição et al. 2019, 53); no domínio da educação, uma “cobertura homogênea (...), para todos os níveis de ensino” e uma “prática enraizada de cedência de espaços à comunidade, reforçando as relações de proximidade e envolvimento/potenciação de parcerias, bem como o reconhecimento dos equipamentos como espaços-âncora de integração, vivência e notoriedade da Comunidade Local” (Rego 2017, citado em Conceição et al. 2019, 51-52); e no domínio da cultura, uma “oferta cultural diversificada, utilizando alguns equipamentos-âncora da cidade: Casa da Música, Museu de Arte Contemporânea de Serralves, Centro Nacional de Fotografia, Museu Soares dos Reis, Casa do Infante, Coliseu do Porto”, entre outros (Faria et al. 2018b, citado em Conceição et al. 2019, 51). Em suma, a ELH pontua que no município do Porto “existe distribuição homogênea de equipamentos coletivos, principalmente os relacionados com a provisão de bens e serviços destinados à satisfação das necessidades coletivas dos cidadãos” (Conceição et al. 2019, 51).

No caso de São Paulo, o Projeto de Lei do PMH não possui, em seu conteúdo, anexo algum com a apresentação de mapas ou modelos esquemáticos que demarquem no território paulistano as estratégias estabelecidas no seu texto: sem valor legal por falta de aprovação do Poder Público. Coube a outro produto (anterior ao PL) desenvolvido pela SEHAB, a demonstração espacial das propostas ao PMH e a ilustração das linhas programáticas de forma lúdica para maior apreensão das ações da matéria por parte da população: o Caderno para Discussão Pública, publicado em 30 de junho de 2016.

O Caderno destinado à discussão por todos os setores da sociedade que habitam São Paulo reitera as diretrizes estabelecidas e aprovadas pelo PDE (2014). A ação de demarcação das ZEIS no território municipal pelo novo Plano Diretor vigente – que duplicou as áreas destas zonas especiais – é demonstrada no mapa a seguir.



Mapa 13: Zonas Especiais de Interesse Social de São Paulo.

Fonte: PMSP 2016, 29; editado pelo autor (2021).

Quadro 26: Programas e estratégias de ação do PMH de São Paulo.

Fonte: Tsukumo e Sigolo 2016; elaborado pelo autor (2021). Legenda: PL - Projeto de Lei.

Linhas Programáticas	Programas	Modalidades	Dispositivos no PL
1 Serviço de Moradia Social	1.1. Serviço de Moradia Social	1.1.1. Acolhimento Institucional Intensivo	Artigo 18.º
		1.1.2. Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados	Artigo 21.º
		1.1.3. Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos	Artigo 24.º
		1.1.4. Bolsa Aluguel	Artigo 27.º
2 Provisão de Moradia	2.1. Provisão de Moradia para Aquisição	2.1.1. Promoção Pública de Moradia	Artigo 34.º
		2.1.2. Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários	Artigo 35.º
		2.1.3. Promoção de Moradia por Autogestão	Artigo 37.º
		2.1.4. Promoção Privada de Moradia	Artigo 38.º
		2.1.5. Aquisição de Moradia Pronta	Artigo 41.º

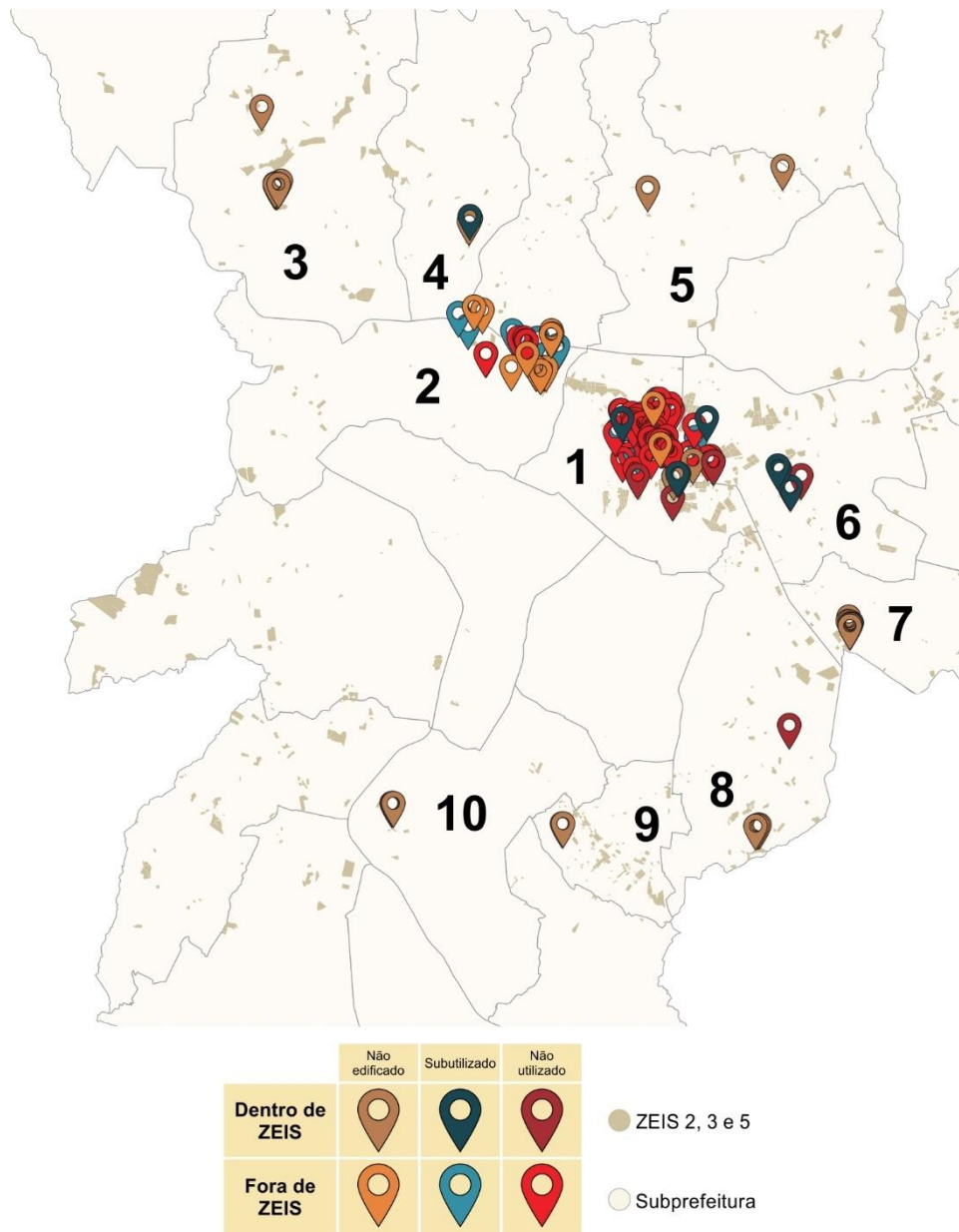
	2.2. Locação Social	2.2.1. Locação Social de Promoção Pública	Artigo 47.º
		2.2.2. Locação Social por Autogestão	Artigo 48.º
	2.3. Locação Social de Mercado	Modalidade única	Artigo 52.º
3 Intervenção Integrada em Assentamentos Precários	3.1. Programa Urbanização de Assentamentos Precários		Artigo 61.º
	3.2. Programa Regularização Fundiária de Interesse Social		Artigo 64.º
	3.3. Programa Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários		Artigo 66.º
	3.4. Programa →	Modalidade 2.1.2.	-
	3.5. Programa Intervenção em Cortiços		Artigo 70.º

A maioria das modalidades dos programas abrangidos pelo PL do PMH paulistano (expostas no quadro anterior) são realizadas em terrenos ou imóveis situados em ZEIS, que é o instrumento de zoneamento urbano que abrange as tipologias/situações habitacionais em precaridade existentes no município que o instituiu por meio do plano diretor municipal.

Acerca da construção de novas unidades de HIS e da reabilitação dos imóveis não utilizados ou em abandono, o Caderno explica ser essas soluções dependentes da:

disponibilização de terrenos e/ou imóveis para este fim e de formas de acesso a esse estoque, a valores compatíveis. As áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), dos tipos 2, 3, 4 e 5, apresentam-se como recursos fundiários e imobiliários potenciais para essa provisão de moradia. (PMSP 2016, 50).

Desta forma, destaca aquele documento de apreciação pública o levantamento executado que demonstra o potencial de HIS que pode ser construído em terrenos que foram notificados pelo Poder Público para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios: correspondem ao número de 80.851 unidades habitacionais aos imóveis situados em ZEIS. Os terrenos mencionados são localizados no mapa a seguir.



Mapa 14: Imóveis notificados para parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) em São Paulo.

Fonte: PMSP 2016, 51; editado pelo autor (2021). Legenda: Subprefeituras de São Paulo: 1. Sé; 2. Lapa; 3. Pirituba; 4. Freguesia/Brasilândia; 5. Santana/Tucuruvi; 6. Mooca; 7. Vila Prudente; 8. Ipiranga; 9. Jabaquara; 10. Santo Amaro.

Quadro 27: Potencial de HIS em imóveis notificados para PEUC situados em ZEIS.

Fonte: PMSP 2016, 51; editado pelo autor (2021). Legenda: AT - Área de Terreno; AC - Área Construída; UHIS - Unidades de Habitação de Interesse Social.

			TIPOLOGIA DOS IMÓVEIS NOTIFICADOS			
			Não edificado	Subutilizado	Não utilizado	Total
ZEIS	2	AT (m²)	861.362	475.874	25.687	1.362.923
		AC (m²)	-	6.081	13.479	19.560
		UHIS	42.406	23.428	166	65.999
	3	AT (m²)	39.968	44.710	69.841	154.519
		AC (m²)	-	9.105	75.741	84.846
		UHIS	1.968	2.201	932	5.101
	5	AT (m²)	365.226	22.923	24.866	413.015
		AC (m²)	-	2.120	31.949	34.069
		UHIS	8.990	564	197	9.751
	Total UHIS		53.363	26.193	1.295	80.851
Fora de ZEIS		AT (m²)	112.891	172.400	99.514	384.805
		AC (m²)	-	26.389	235.417	261.806

O cálculo do levantamento do potencial de HIS a ser construído naqueles terrenos foi feita através das seguintes premissas: o coeficiente de aproveitamento máximo das ZEIS 2, 3 e 5 igual a 4 (CA_{máx.} = 4); a área total da unidade de HIS igual a 65m²; os percentuais mínimos de área construída exigidos para HIS 1 e 2¹⁰⁵ em ZEIS 2 e 3 de 80% e em ZEIS 5 de 40%. O cálculo considerou também para as tipologias dos imóveis afetos ao PEUC: a área total do terreno para imóveis “não edificados” e “subutilizados”; a área construída total para imóveis “não utilizados” (PMSP 2016, 51). Não é formulado o número de UHIS para imóveis em uma das três situações referidas, localizados fora de ZEIS, por considerar outros valores para CA_{máx.} a depender da zona em que está inserido. Conclui o Caderno do PMH paulistano sobre o levantamento descrito que “esse potencial é bastante expressivo e deve ser considerado nas estratégias da política habitacional para a provisão de moradias” (PMSP 2016, 50).

Já no caso fortalezense, o PLHISFor produziu uma série de mapas (26 ao todo) que demonstraram a territorialização das carências habitacionais descritas no diagnóstico e das soluções definidas em níveis de aptidão – inaptas, de baixa aptidão, de média aptidão e de alta aptidão – para a execução das propostas apresentadas nas linhas de ação. São citadas as linhas de ação do PLHISFor no quadro a seguir.

¹⁰⁵ Reitera-se que as moradias classificadas em HIS 1 são destinadas às famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos e as classificadas em HIS 2, às com renda mensal superior a 3 salários mínimos e igual, ou inferior, a 6 salários. É observado nos textos do PDE e do PL n.º 619/16 diferentes valores para os montantes de 3 e 6 salários mínimos, justificados pelo ano de publicação de cada um dos planos a considerar o valor do salário mínimo praticado em 2014 e 2016. Lê-se no PDE: para 3 salários mínimos o montante de R\$ 2.172,00 e para 6, R\$ 4.344,00 (PMSP 2014, 34). Lê-se no PL: para 3 salários mínimos o montante de R\$ 2.640,00 e para 6, R\$ 5.280,00 (Tsukumo e Sigolo 2016, 47).

Quadro 28: Linhas e sub-linhas de ação propostas pelo PLHISFor.

Fonte: PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 166-96); elaborado pelo autor (2021).

Linhas de Ação	Sub-linhas de Ação	
	sub-linha	ramificação
LA1. Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais	LA1A. Promoção da urbanização de assentamentos precários	-
	LA1B. Promoção da legalização da posse de assentamentos precários e informais	
	LA1C. Promoção do desenvolvimento humano e comunitário	
LA2. Melhoria da Unidade Habitacional	LA2A. Promoção da melhoria habitacional por meio da autoconstrução assistida	-
LA3. Produção, Aquisição e Locação da Unidade Habitacional	LA3A. Produção e aquisição de unidades habitacionais	3A1. Produção pública de unidades habitacionais
		3A2. Produção privada de unidades habitacionais
		3A3. Produção por autogestão e autoconstrução de unidades habitacionais
		3A4. Produção de unidades habitacionais para arrendamento
	LA3B. Aquisição e locação de unidades habitacionais existentes	3B1. Aquisição de imóveis existentes
		3B2. Promoção da locação social de unidades habitacionais existentes
	LA3C. Promoção de unidades habitacionais na área central	3C1. Promoção pública e privada de unidades habitacionais na área central para aquisição
		3C2. Locação social de unidades habitacionais na área central
LA4. Acesso à Terra Urbanizada	LA4A. Promoção do acesso à terra urbanizada	-
	LA4B. Promoção da utilização de vazios prioritários para reassentamentos	
LA5. Assessoria Técnica Gratuita	LA5A. Oferta de serviços de assessoria técnica gratuita	-
LA6. Desenvolvimento Institucional e Normativo	LA6A. Promoção do desenvolvimento institucional	-
	LA6B. Sistema de informação, avaliação e monitoramento da habitação	6B1. Metas de implementação
		6B2. Monitoramento e avaliação
		6B3. Sistema de informações

Os níveis de aptidão definidos no PLHISFor classificam os terrenos vazios da cidade para uma melhor escolha por parte do município em matéria de habitação social numa hierarquia de prioridade para a sua aquisição em detrimento de outros. O plano local “estabeleceu critérios de prioridade para os vazios mapeados conforme suas condições de infraestrutura e serviço e restrições do valor da terra” (Aldigueri et al. 2013, 132) e classificou os terrenos (sem área construída) em vazios 1, 2 e 3 conforme a aptidão para a implantação de EHIS. O quadro a seguir resume os critérios que foram considerados.

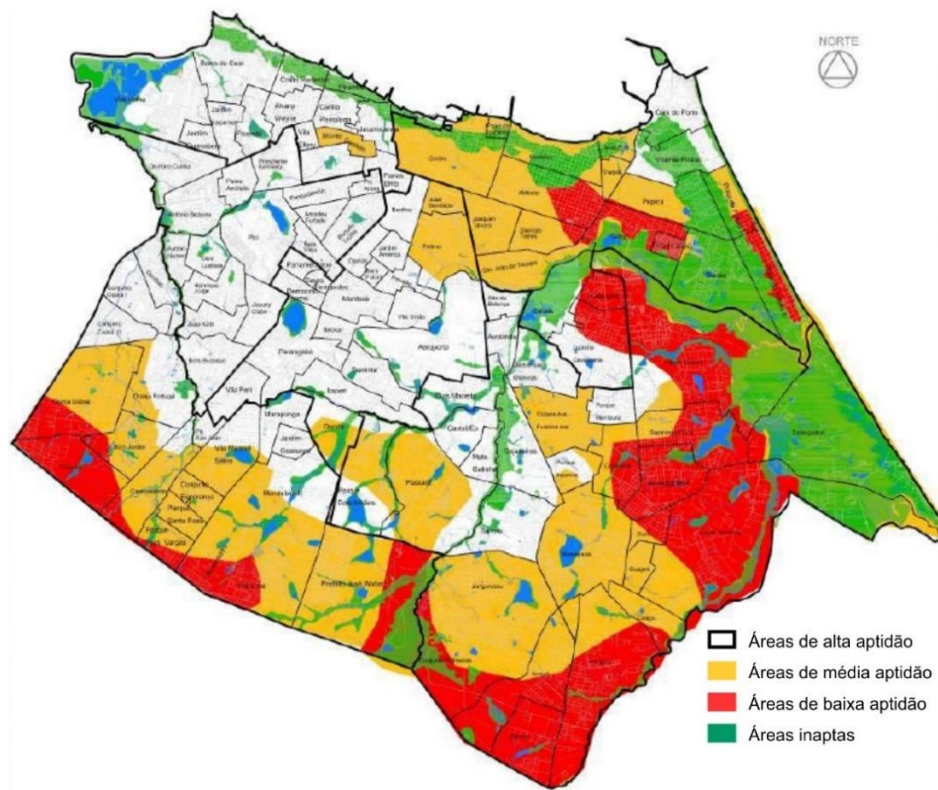
Quadro 29: Critérios de aptidão de terra para implantação de EHIS.

Fonte: PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 126); editado pelo autor (2021).

Grau de aptidão	Critérios/Indicadores	Tipo de vazios
Áreas de alta aptidão	Sem restrições	Vazios 1
Áreas de média aptidão	1. Terrenos localizados em áreas sem infraestrutura de esgotamento sanitário	Vazios 2
	2. Terrenos localizados em bairros com alto valor da terra	
	3. Terrenos localizados em áreas carentes de equipamentos	
Áreas de baixa aptidão	1. Terrenos localizados concomitantemente em área com alto valor da terra e com baixo atendimento a equipamentos comunitários	Vazios 3
	2. Terrenos localizados concomitantemente em área desprovida e sem previsão de infraestrutura de esgotamento sanitário e com baixo atendimento a equipamentos comunitários	
Áreas inaptas	1. Proibidas legalmente: áreas de preservação	-
	2. Áreas com sistemas geoambiental frágeis e medianamente frágeis	

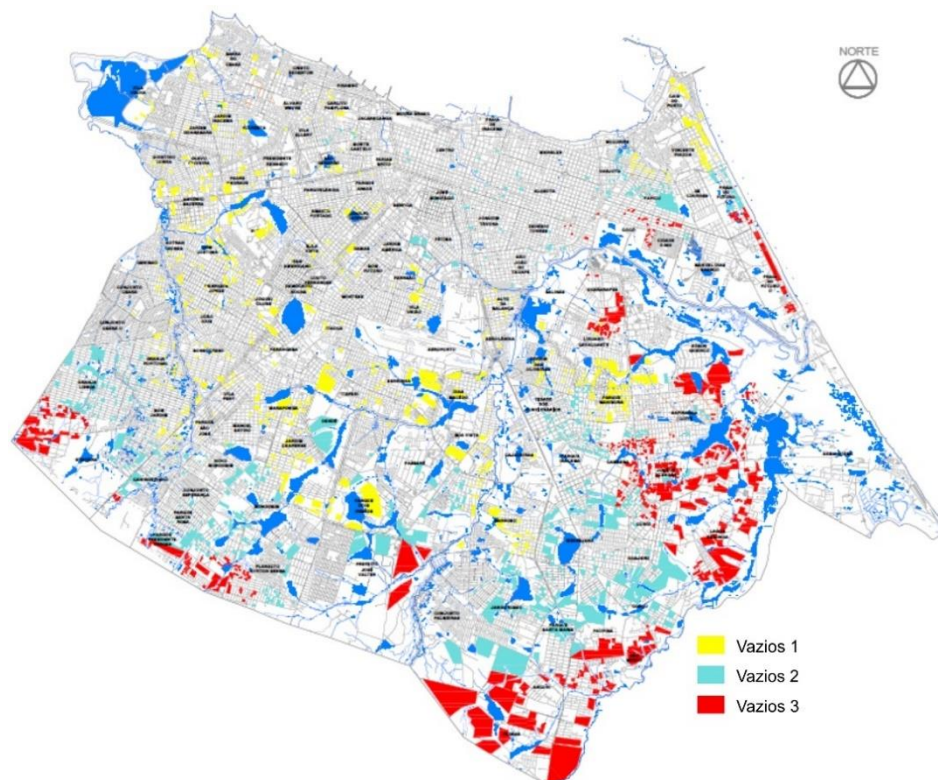
Os mapas seguintes demonstram as áreas classificadas em alta, média e baixa aptidão, bem com as inaptas, para a construção de HIS no município e o mapeamento dos terrenos não edificados como vazios 1, 2 e 3, de acordo com o quadro anterior. Os tipos de vazios dos terrenos mapeados coincidem com os níveis de aptidão levantados no território fortalezense. Esta análise feita pelo PLHISFor deve conduzir a ação do Poder Público no ato de aquisição de terras urbanizadas para a provisão de moradias à população de baixa renda. O plano conclui a análise com a sugestão de medidas que facilitem a aquisição dos terrenos mais aptos à produção de HIS ao abrigo dos instrumentos do Estatuto da Cidade (2001) e do PDPFor (2009), e recomenda ações como: “a regulamentação e implantação de moradia nas ZEIS 3; a criação e delimitação de novas ZEIS 3, (...); a implantação de IPTU progressivo; a aplicação do direito de preempção em vazios” (Aldigueri et al. 2013, 132).

Para maior entendimento da disposição dos critérios de aptidão a partir da espacialização das condições do solo urbano de Fortaleza, nos anexos K, L, M e N deste trabalho apresenta-se, nesta ordem: os bairros com alto valor da terra; o atendimento de esgotamento sanitário; o atendimento por equipamentos sociais; e as áreas ambientalmente frágeis do município. O Anexo J demonstra os assentamentos precários da cidade e as suas tipologias: mutirão; favela; área de risco; conjunto habitacional; loteamento irregular; e cortiço.



Mapa 15: Aptidão para implantação de EHIS.

Fonte: PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 127); editado pelo autor (2021).



Mapa 16: Vazios urbanos mapeados a partir dos critérios de aptidão para implantação de EHIS.

Fonte: Anexo C do PLHISFor (HABITAFOR 2012e); editado pelo autor (2021).

Em conclusão, sobre a perspetiva da territorialização das estratégias e soluções habitacionais planeadas na ELH (2009), no PMH (2016) e no PLHISFor (2013), é observado que a ELH do Porto não apresenta zonas (áreas, perímetros) próprias à destinação de EHIS ou EHMP no seu relatório, mas considera o mapeamento dos terrenos vazios da cidade, bem como os que estão em situação de abandono (mapa 5 neste trabalho), como recurso em potencial para a implantação de novas moradias e alojamentos à população em grave carência habitacional e vulnerabilidade social dentro da solução de aquisição (de terras) e posterior construção das unidades (fogos). Para a solução de reabilitação do edificado, a ELH sintetiza os levantamentos territoriais realizados no município portuense em um único mapa (mapa 12 neste trabalho) a demonstrar: a Área de Reabilitação Urbana, ARU; o perímetro abrangido pelo Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas, PAICD; as áreas críticas mapeadas pelo “Ilhas” do Porto (2015); e os núcleos a concentrar famílias que devem ser realojadas, de acordo com o Levantamento Municipal das Necessidades de Realojamento Habitacional do Porto (2017). Nestas zonas deve ser priorizado a reabilitação do espaço construído que se encontra em degradação e/ou em condições indignas de habitabilidade, como estipula a ELH para a ordem de prioridade das soluções habitacionais ao considerar os critérios (de prioridade) associados a fatores físicos, socioeconómicos e urbanos: “critérios relacionados com o território e com a localização das intervenções, nomeadamente tendo em atenção as áreas críticas identificadas pelos estudos sobre as ilhas do Porto, com as áreas definidas pelo PAICD e com as ARU” (Conceição et al. 2019, 95).

Para os casos de São Paulo e de Fortaleza, através do PMH e do PLHISFor, observa-se que as estratégias traçadas pelos seus documentos em matéria de habitação social são, sobretudo, instrumentalizadas na porção do território municipal delimitada – a partir dos seus respetivos planos diretores, PDE (2014) e PDPPFor (2009) – como zona especial: a zona especial de interesse social (ZEIS). Por ser um instrumento definido conforme o uso e a ocupação do solo por meio dos assentamentos precários existentes, as ZEIS podem apresentar significação diversa para cada município que a institui. O quadro a seguir apresenta as definições destas zonas especiais para as cidades de São Paulo e de Fortaleza.

No caso fortalezense, além de considerar as ZEIS 1, 2 e 3 para a provisão de habitação condigna – em especial a do tipo 3 para a implantação de EHIS –, o PLHISFor mapeou os vazios urbanos com a utilização de critérios associados às condições de esgotamento sanitário (infraestrutura), disponibilidade de serviços de educação e saúde (equipamentos) e de custo da terra urbanizada (valor do solo) a definir níveis de aptidão – alta, média e baixa – para a produção habitacional de interesse social. Estes vazios (classificados em 1, 2 e 3) podem estar inseridos ou não em ZEIS 3.

Quadro 30: Definição das ZEIS em São Paulo e em Fortaleza.

Fonte: PDE (PMSP 2015b, 60) e PDPFor (PMF 2009, 16); elaborado pelo autor (2021).

ZEIS (tipo)	Município	
	São Paulo	Fortaleza
1	Áreas caracterizadas pela presença de favelas e loteamentos irregulares e habitadas predominantemente por população de baixa renda.	Áreas públicas ou particulares ocupadas de forma desordenada por assentamentos irregulares constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional.
2	Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas ou subutilizados, adequados à urbanização.	Loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda.
3	Áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestrutura.	Áreas que concentram terrenos não edificadas, ou imóveis subutilizados ou não utilizados em regiões dotadas de infraestrutura, devendo ser destinadas a implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social., bem como aos demais usos válidos para a zona onde estiverem situadas.
4	Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas, adequados à urbanização e à edificação e situados nas Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais.	-
5	Lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas.	-

4.3. GESTÃO

Este subcapítulo fará a comparação da ELH (2019), do PMH (2016) e do PLHISFor (2013) na perspectiva da forma de gestão adotada para a realização das estratégias propostas para o Programa 1.º Direito, no caso portuense, e para os planos locais de habitação nos casos paulistano e fortalezense. Também fará a análise do caráter democrático do documento: se ampara ou não um gerenciamento participativo a incluir a população diretamente, ou indiretamente, afetada pelas ações a serem executadas. O conteúdo será percorrido na ordem das cidades do Porto, de São Paulo e de Fortaleza.

A ELH observa no Capítulo 4 (“Programação e ordem de prioridade das soluções habitacionais”), ao lançar os critérios de prioridade para a ordenação da execução das soluções, que são (os critérios) “objeto de um conhecimento local, que deve ser valorizado e integrado nas políticas públicas”, e conclui:

Nesse sentido, propõe-se o desenvolvimento, (...), de estruturas de acompanhamento de proximidade, organizadas por freguesia e com a participação do município, departamentos e empresas municipais, juntas de freguesia e associações locais, com papel ativo na identificação de prioridades de intervenção e no acompanhamento desses processos. (Conceição et al. 2019, 95).

Sobre o aspeto da gestão, é no Capítulo 5 (“Governança”) que a ELH esboça um modelo de acompanhamento de proximidade para a “identificação das situações de carência e de risco e aprofundamento da respetiva caracterização, e de desenvolvimento de medidas de apoio técnico e social” (Conceição et al. 2019, 102) a fazer-se presente nas áreas que receberão intervenções dos programas de habitação, sobretudo, em AUGI e nos núcleos degradados do município. Estas “estruturas” reafirmam alguns dos princípios defendidos no Decreto-Lei do 1.º Direito: o da integração social, o da estabilidade, da cooperação e o da participação (alíneas c) a f) do artigo 3.º). Importa destacar dos penúltimo e último princípios mencionados o que a ELH transcreve da norma do 1.º Direito: sobre o da cooperação integrar medidas de “acompanhamento técnico e social, antes, durante e após a respetiva

promoção” habitacional, e o da participação assegurar que os beneficiários do Programa são “chamados, diretamente ou através de associações que os represente, a participar na definição e implementação das soluções habitacionais e sociais que lhes são destinadas” (Conceição et al. 2019, 102). Neste âmbito, conclui ser “o desenho destas estruturas” uma prioridade imediata para a ELH.

No mesmo capítulo, sendo também uma medida como a anteriormente exposta relacionada com a organização municipal, o relatório prevê (também como prioridade imediata) a criação do Conselho Municipal de Habitação ao reconhecer, e ir ao encontro de Corrêa (2004), que o setor da habitação se caracteriza por uma:

rede diversificada e alargada de agentes, públicos e privados, como por exemplo, os municípios, os seus diversos departamentos e empresas municipais; as juntas de freguesia; as entidades da administração pública com intervenção nas questões do desenvolvimento urbano, da saúde, da educação e da segurança social; os beneficiários diretos dos programas, as Associações de Moradores, Cooperativas e Associações da Habitação Colaborativa; as Misericórdias, IPSS, entidades gestoras de casas de abrigo, e outras organizações não governamentais; os proprietários privados e suas associações; as empresas de construção, promoção e mediação imobiliária; as instituições financeiras; os projetistas; as entidades certificadoras e licenciadoras; os centros de investigação e entidades do ensino superior. (Conceição et al. 2019, 101).

A constituição do Conselho ganha respaldo na LBH (2019), que aponta a possibilidade da criação de Conselhos Locais de Habitação com funcionalidade consultiva para o município (artigo 24.º).

“A criação deste tipo de estrutura, (...) é elemento do reconhecimento da importância dos diversos agentes e dos objetivos de participação, de mobilização e de integração do conhecimento existente” (Conceição et al. 2019, 101). A partir desta defesa da ELH ao instrumento do Conselho municipal gera-se dúvida a respeito da real importância de certos agentes que participam do espaço urbano e, por isso, das dinâmicas em habitação. A ELH do Porto decidiu não enquadrar as associações de moradores e as cooperativas de habitação e construção, identificadas como entidades beneficiárias do 1.º Direito (alínea d) do artigo 26.º), com a mesma qualidade dada pelo Decreto-Lei do Programa ao seu documento, sendo conhecida a existência desses agentes na cidade:

No Município do Porto, atuam diretamente nas políticas de habitação: Associações de Moradores, Cooperativas de Habitação e Construção, Empresas Municipais (a Domus Social e a Porto Vivo, SRU), entidades Integrantes da Rede Social (e.g. entidades envolvidas na Rede de Apoio a População Sem-abrigo ou de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica), IHRU, I. P., Juntas de Freguesia, Misericórdias e Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), Município (nomeadamente da Direção Municipal de Urbanismo e do Departamento Municipal de Coesão Social), bem como os proprietários de frações ou edifícios. (Conceição et al. 2019, 62).

O esclarecimento dessa decisão é simplesmente resumido: “Considera-se que este tipo de entidades [as associações e cooperativas de habitação e construção] pode e deve ser mobilizado de forma indireta, no contexto deste programa [o 1.º Direito], nomeadamente através da modalidade do arrendamento para subarrendamento” (Conceição et al. 2019, 75). A referida modalidade, que é uma das soluções habitacionais estabelecidas pelo Programa (artigo 27.º), não foi até hoje experimentada pelo município do Porto, a concluir a ELH que “não se prevê uma utilização imediata desta possibilidade” e, mesmo sendo a solução “um elemento interessante para a consolidação de uma oferta de habitação para arrendamento acessível por parte de outros promotores” (Conceição et al. 2019, 79) (que poderiam ser as associações e as cooperativas), que a implementação deste instrumento é morosa. A dúvida posta une-se a uma outra: seria aquela decisão uma forma de distanciamento das lutas por moradia levantadas por aqueles grupos socialmente vulneráveis?

A ELH lança medidas para a monitorização, avaliação e produção de conhecimento na prática das soluções habitacionais a serem concretizadas. O relatório considera serem os objetivos dos procedimentos de monitorização e avaliação:

A valorização de processos de acompanhamento das várias soluções consideradas na ELH, e de avaliação dos seus resultados, com vista à identificação e compreensão dos principais fatores e recursos (institucionais, financeiros e outros) que são críticos para o sucesso (ou não) das soluções propostas; A promoção de capacidades de sistematização integrada de informação, e de geração e disseminação de conhecimento; A promoção da interação entre os vários agentes e de processos de aprendizagem coletiva, visando a melhoria de capacidades transformadoras de diferentes tipos de solução, e das suas condições de articulação. (Conceição et al. 2019, 103).

O relatório enfatiza que esses procedimentos devem ser avaliados com uma frequência anual, como reforça a LBH, quando sugere que a Câmara Municipal elabore “anualmente o relatório municipal da habitação, a submeter à apreciação da assembleia municipal, com o balanço da execução da política local de habitação e a sua eventual revisão” (República 2019, 20). Também a ELH atenta para a qualidade dos indicadores pertinentes à monitorização e à avaliação dos resultados obtidos da matéria: sobre aqueles produzidos através de bases estatísticas nacionais e locais, com frequência regular; sobre aqueles associados às especificidades das soluções empregadas; e sobre aqueles que, em cenários mais gerais ou de contexto, influenciam a oferta e a demanda de habitação, como exemplifica o relatório.

Como medidas de disseminação do conhecimento que existem em torno de planos locais de habitação, a ELH considera integrar “ações orientadas para a recolha, a apresentação e a promoção de estudos e investigações” (Conceição et al. 2019, 104) que demonstrem a realidade do território portuense. Como mencionado no subcapítulo 3.1. – Porto e Portugal – a ELH cita os modelos de planos de outros países, como França, Espanha e Brasil. No caso brasileiro, cita o Plano Municipal de Habitação e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, instrumentos de mesmo valor conceitual que são contemplados exatamente pelos documentos do PMH de São Paulo e o PLHISFor da capital cearense. Dessa forma, o documento do Porto propõe que seja desenvolvida uma linha de ação para que o conhecimento da matéria seja disseminado a partir de experiências diversas às de Portugal.

Ainda no mesmo capítulo, o documento lança medidas que integrem as estratégias da ELH com outras políticas do âmbito habitacional. São elas relacionadas: com programas de apoio à renda; com um fundo de apoio para investimento em habitação acessível; com a revisão do PDM; e com a importância do património do município. Estas medidas foram percorridas no subcapítulo 3.1. – Porto e Portugal – deste trabalho. Estes quatro tópicos considerados revelam que a ELH do Porto não pode ser entendida como um documento desvinculado das normas, programas e outras políticas que rondam o tema da habitação social. Deve ser um documento aglutinador das estratégias, diretrizes e ações existentes, ou planeadas ao futuro, que operam na matéria. Compor um capítulo a mais na estratégia local de habitação – exigida pelo Decreto-Lei n.º 37/2018 (artigo 30.º) e pelo diploma que regulamenta o Programa, Portaria n.º 230/2018 (artigo 2.º) – diverso àqueles estabelecidos, como conteúdo a ser apresentado pelo município, na referida Portaria (n.º 2 do artigo 2.º) reforça a ideia da articulação do documento para com outros instrumentos do planeamento habitacional. O capítulo da governação objetiva demonstrar como as proposições da ELH podem estar interligadas com outras medidas, sobretudo as respeitantes à organização municipal, à monitorização e avaliação do cenário das carências habitacionais e à comunicação com o plano diretor municipal: carta magna da cidade.

Por fim, sobre o caráter democrático do documento – por ser enfático na constituição de um Conselho Municipal de Habitação, a reiterar-se a partir dos princípios de planeamento estratégico local, da cooperação e da participação do 1.º Direito, e, também, na criação de estruturas de acompanhamento de proximidade, ancoradas em outros princípios do mesmo Programa – pode-se considerar a ELH do Porto

um instrumento que permite a participação da população afetada pelas intervenções urbanísticas para HIS (ou HMP) – ainda que não enquadre as associações de moradores e as cooperativas de habitação e construção como entidades beneficiárias a serem atendidas pelo 1.º Direito, sendo um dos agentes de relevância na atuação das políticas da matéria.

O PMH de São Paulo propôs ao seu município, através do PL n.º 619/16, uma gestão descentralizada das políticas habitacionais comandadas pela SEHAB:

Propõe-se o resgate da forma de gestão matricial da Sehab, com a ampliação das coordenadorias territoriais, (...), de forma que possam ser elas a estabelecer a integração das ações da política habitacional no território, tanto do ponto de vista das ações da própria secretaria [a SEHAB], quanto daquelas intersecretariais. (PMSP 2016, 30).

Esta decisão procura articular a SEHAB com as demais secretarias do governo municipal e outros órgãos públicos para uma definição facilitada das intervenções urbanísticas a serem executadas em determinados territórios da cidade. Desse modo é que se concebe, com base numa maior exatidão dos problemas e das realidades precárias a serem superadas, o Plano de Intervenção Integrada (PII). Através do instrumento do PII é possibilitada aos territórios selecionados (PMSP 2016, 28): as leituras do território e das ações previstas para o local; a identificação das demandas sociais; a articulação das políticas setoriais; a incidência ou possibilidade de aplicação de instrumentos urbanísticos; a definição da demanda a ser atendida; a proposição de formas de financiamento e possíveis fontes de recurso; e a articulação dos órgãos participantes das intervenções definindo suas atribuições. A integração intersecretarial mencionada é exemplificada por diferentes instrumentos aplicados no meio urbano, sob competência de outras secretarias, que podem ser instrumentalizados para fins de provisão habitacional. O quadro a seguir demonstra instrumentos competentes à SEHAB e a outras secretarias do município.

Quadro 31: Articulação da política habitacional com as demais ações públicas.

Fonte: PMSP 2016, 28; editado pelo autor (2021). Legenda: SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; SMSP - Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

Secretarias do município de São Paulo ▼		
SMDU e SMSP	SEHAB e outras secretarias	SEHAB
Programa de Metas	Planos Regionais das Subprefeituras	Plano de Urbanização em ZEIS 1
Plano Diretor	Área de Estruturação Local (AEL)	Projeto de Intervenção em ZEIS 3
Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS)	Operação Urbana Consorciada (OUC)	Programa de Recuperação de Interesse Social em Área de Proteção aos Mananciais
Planos Regionais das Subprefeituras	Área de Intervenção Urbana (AIU)	Decreto para fins de intervenção urbanística e fundiária de interesse social para enfrentamento da precariedade habitacional
	Concessão Urbanística	Instrumento dentro de ZEIS
	Reordenamento Urbanístico	Instrumento fora de ZEIS
Instrumentos ▲		

Os instrumentos AEL, OUC, AIU, Concessão Urbanística, Reordenamento Urbanístico e os de competência da SEHAB podem compor um PII.

O Caderno para discussão pública que apresenta as propostas do PMH à sociedade paulistana conclui que a gestão descentralizada da SEHAB aproxima as “suas políticas e programas da população e de suas demandas. Por isso, prevê-se também um maior grau de articulação às subprefeituras e demais instâncias de gestão descentralizada, que poderão abrigar corpos técnicos voltados à implementação da política habitacional” (PMSP 2016, 30), e cita como exemplo o Escritório Local de Assistência Técnica ao Município¹⁰⁶, proposto para criação.

Sobre a gestão participativa na política de habitação em São Paulo, o PMH esclarece que a sua “construção, aplicação e monitoramento devem, (...), se articular com as demandas sociais apresentadas pelas pessoas no nível local, buscando empoderá-las, bem como compartilhar, com a sociedade civil, as responsabilidades pelo planejamento e pela gestão da política habitacional” (PMSP 2016, 32). Sobre as formas de participação, pontua:

As formas das pessoas participarem na formulação, na gestão, na deliberação e no acompanhamento dessa política poderão ocorrer por meio da participação direta nas ações descentralizadas no território, pela representação em conselhos deliberativos e consultivos, ou ainda em fóruns de debate ampliado, (...). (PMSP 2016, 32).

Para as três frentes de participação por parte da sociedade civil na política abrangida pelo PMH, são estabelecidas as seguintes ações apresentadas no próximo quadro.

Quadro 32: Frentes de participação da política habitacional proposta pelo PMH de São Paulo.

Fonte: PMSP 2016, 32-33; elaborado pelo autor (2021).

Nas ações descentralizadas no território	
Ações de pré e pós-ocupação	Conselhos Gestores de ZEIS (CGZEIS)
Em espaços institucionais centralizados	
Conselho Municipal de Habitação (CMH)	Fórum de Conselhos Gestores de ZEIS (FCGZEIS)
Em fóruns de debate ampliado	
Conferências Municipais de Habitação	Conferências das Cidades

As ações de pré e pós-ocupação propiciam o acompanhamento social direto das famílias que irão ser realocadas às novas moradias e o apoio à gerência condominial dos EHIS construídos, de forma exclusiva ou em parceria, pelo Poder Público: “trata-se de etapa participativa e de formação que a prefeitura realiza diretamente com a população beneficiada, no local” (PMSP 2016, 32). O Conselho Gestor de ZEIS é instrumento de formação obrigatória como ato de regulamentação para cada ZEIS que é delimitada no território das cidades. Os membros do CGZEIS “são eleitos com representantes das comunidades locais” (PMSP 2016, 32) e são eles quem acompanham e aprovam o Plano de Urbanização

¹⁰⁶ Esta modalidade possibilita o acesso ao serviço de assistência técnica pública e gratuita à população de baixa renda moradora de áreas já regularizadas. Esse atendimento será realizado junto às subprefeituras ou outros órgãos de gestão descentralizada, por meio da criação de escritórios locais, em resposta a demandas individuais ou coletivas. Os escritórios locais serão formados por corpo técnico multidisciplinar e distribuídos nas subprefeituras, priorizando, sempre que possível, os locais de maior precariedade habitacional e urbana. (...). O objetivo é democratizar o acesso a esse apoio técnico de modo a oferecer respostas qualificadas à precariedade habitacional, ainda muito significativa na cidade formal” (PMSP 2016, 94).

da respectiva ZEIS, a definir as intervenções a serem realizadas no perímetro de acordo com as necessidades apontadas pelo Conselho.

O Conselho Municipal de Habitação é o “espaço central de controle social da formulação da política habitacional e dos investimentos públicos realizados em ações habitacionais com recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH)” (PMSP 2016, 32). O FMH suporta as atividades do CMH, que também conta com os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI) e das contrapartidas acordadas nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC) para a execução da política de habitação na cidade. A formação do CMH contempla diferentes grupos da sociedade, como a iniciativa privada, a academia e assessorias técnicas, por exemplo. É proposto pelo PMH paulistano a representação do CMH nos Conselhos Gestores das OUC existentes – em equivalência à representação exercida nos conselhos do FUNDURB e do FMSAI atualmente – “tendo em vista a importância da discussão sobre a aplicação dos recursos destinados à promoção de habitação social no interior destes perímetros” (PMSP 2016, 33). Propõe também que o CMH seja representado por membros dos CGZEIS. Como cada ZEIS regulamentada possui o seu conselho formado, a escolha dos representantes seria feita entre os membros do Fórum de Conselhos Gestores de ZEIS (FCGZEIS), outro espaço institucional proposto pelo PMH (artigo 120.º do PL n.º 619/16). Esta decisão visa integrar ao CMH maior participação das camadas populares da cidade, justificada na “necessidade de aprofundar a capilarização da participação com os espaços de discussão da ação”, ou seja, os moradores das áreas afetadas. É previsto para a composição do FCGZEIS um representante e um suplente eleitos de cada CGZEIS e também de pessoal interno à SEHAB: “o Secretário Adjunto ou representante da Coordenação dos departamentos de ações regionalizadas da Secretaria Municipal de Habitação; 1 (um) representante e 1 (um) suplente eleitos de cada departamento de ações regionalizadas da Secretaria Municipal de Habitação” (Tsukumo e Sigolo 2016, 36). Ao FCGZEIS também compete a elaboração e o acompanhamento dos Planos de Urbanização dentro das ZEIS e de outros programas da matéria. A figura a seguir esquematiza a composição das instâncias de participação popular na política habitacional de São Paulo.

Ainda sobre as frentes de participação, devem ser realizados fóruns a um debate ampliado das políticas do tema. As conferências municipais de habitação convertem-se em espaços para avaliação ampliada por parte da sociedade civil e do Poder Público da condução da política habitacional na cidade e do futuro da mesma nos próximos anos. As conferências das cidades, por sua vez, são espaços “onde ocorrem debates sobre a formulação das estratégias de desenvolvimento urbano, com a qual se articulam as estratégias habitacionais” (PMSP 2016, 33).

Acerca do financiamento das ações da política de habitação do município, operam-se transferências de recursos federais e estaduais para a realização das intervenções da política. Estas transferências, consideradas à época pelo PMH, são oriundas (PMSP 2016, 99): do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP), do Orçamento Geral da União – OGU; dos convênios específicos com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, na esfera estadual. O quadro das fontes de recursos na esfera municipal para a política da matéria será apresentado como anexo deste trabalho (O).

Sobre a vigência do Plano, como observado no subcapítulo 4.1, o PMH foi proposto para ser implementado por um período de 16 anos, com “atualizações nas metas e projeções quantitativas no território a cada quatro anos, por meio dos Planos de Ação Quadrienais de Habitação” (Tsukumo e Sigolo 2016, 5). O instrumento citado, de sigla PAQ (ou PAQH), tem a função de planejar e territorializar as ações e os programas do PMH, também de forma participativa através dos conselhos CGZEIS, FCGZEIS, CMH e Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos – CPOP.

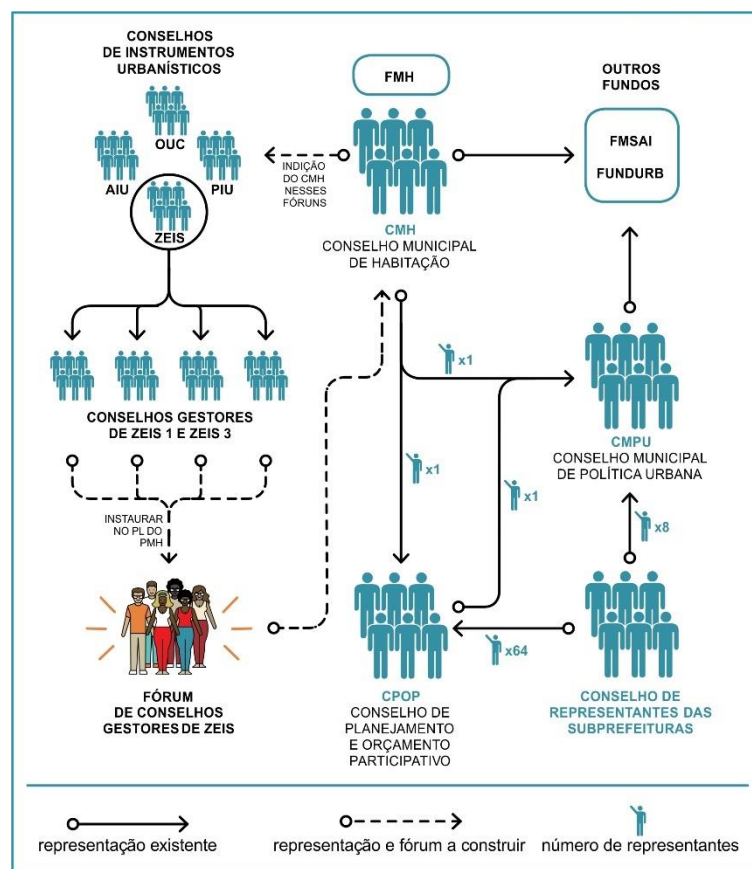


Figura 36: Gestão democrática e controle social da política habitacional de São Paulo.

Fonte: PMSP 2016, 33; editada pelo autor (2021). Arte: recursos do Freepik. Legenda: OUC - Operação Urbana Consorciada; AIU - Área de Intervenção Urbana; PIU - Projeto de Intervenção Urbana; ZEIS - Zona Especial de Interesse Social; PL - Projeto de Lei; FMH - Fundo Municipal de Habitação; FUNDURB - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; FMSAI - Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura.

A elaboração do PAQ deve coincidir com a de outro instrumento de planejamento, o Plano Plurianual¹⁰⁷ (PPA), para que haja concordância e articulação com as metas desenhadas entre os dois planos. A figura a seguir elucida a periodicidade quadrienal da elaboração do PAQ e do PPA, bem como a vigência do PMH, que deve ser revisto e continuado.

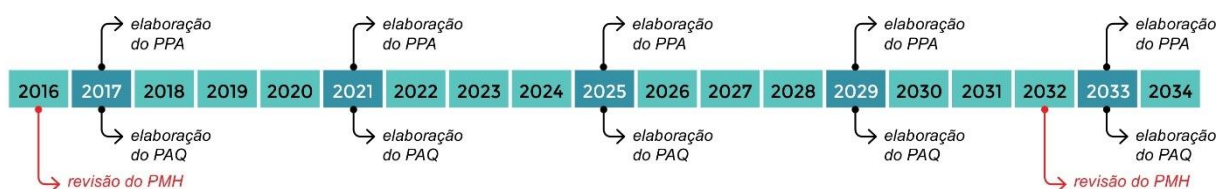


Figura 37: Articulação da política habitacional ao planejamento orçamentário para o município de São Paulo.

Fonte: PMSP 2016, 32.

¹⁰⁷ O Plano Plurianual estabelece “as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública organizado em programas, estruturado em ações, que resultem em bens e serviços para a população. O PPA tem duração de quatro anos, começando no início do segundo ano do mandato do chefe do poder executivo e terminando no fim do primeiro ano de seu sucessor, de modo que haja continuidade do processo de planejamento” (ECONOMIA 2021).

Por fim, sobre o caráter democrático do documento, O PMH de São Paulo pode ser considerado um instrumento da matéria de habitação participativo, por considerar os espaços dos Conselhos Gestores de ZEIS (CGZEIS), ocupados por moradores das ZEIS, do Conselho Municipal de Habitação (CMH), ocupado por diferentes setores da sociedade e com a previsão de representação advinda dos componentes dos CGZEIS, e prever o espaço do Fórum de Conselhos Gestores de ZEIS (FCGZEIS), composto por membros dos CGZEIS e de onde sairá parte dos representantes do CMH. Estes espaços são apresentados pelo PMH em duas das três frentes de participação da política de habitação da cidade paulistana, com sintetiza o quadro 32, e demonstrados a suas composições e articulações – com outros conselhos e fundos de financiamento – na figura 36.

O PLHISFor, desenvolvido para “equacionar no período de 13 anos as necessidades habitacionais do município de Fortaleza”, escolheu aderir ao SNHIS para colocar em prática as estratégias e ações de seu documento, a considerar que:

(...), os principais entraves a serem enfrentados são a falta de recursos financeiros suficientes para implementar as ações e os programas (...) e a consolidação de uma estrutura institucional que já se apresenta em um bom grau de desenvolvimento, mas se faz necessário ainda seu fortalecimento” (Aldigueri et al. 2013, 143).

A estrutura institucional mencionada refere-se à existência do Conselho Municipal de Habitação Popular (COMHAP), criado desde 1996, do Fundo Municipal de Habitação, criado em 2004, e da própria elaboração do PLHISFor, terminada em 2013. O documento planeou as suas estratégias em três frentes: de provisão, adequação e urbanização; normativa e institucional; e financeira. No aspeto do gerenciamento dos planos de HIS, importa-se destacar as estratégias das frentes normativa e institucional e financeira, em que a primeira cria “meios técnicos, administrativos, de gestão e normativos capazes de possibilitar o desenvolvimento da política habitacional” (Aldigueri et al. 2013, 145), e a segunda amplia os investimentos nela aplicados. O quadro a seguir apresenta parte das macro ações estratégicas dispostas pelo PLHISFor para as frentes em destaque.

No aspeto do monitoramento e da avaliação sobre as proposições do plano local de HIS, o documento pontua que deve o monitoramento “ser realizado a partir da observação contínua de alguns aspectos e explicitado a partir de indicadores previamente definidos e continuamente aferidos, realizados eficazmente, com a participação dos agentes sociais envolvidos com a questão habitacional”, e também esclarece que a etapa de avaliação:

Visa subsidiar a tomada de decisão após a avaliação, assegurando um processo sistemático de aperfeiçoamento da Política Habitacional do município, gerando novas informações, possibilitando a aferição periódica de resultados, otimizando o uso de recursos, permitindo dar maior transparência à ação governamental além de facilitar o controle das ações” (Aldigueri et al. 2013, 205).

Nessa perspectiva, definiu-se para a avaliação do PLHISFor três momentos – os anos de 2015, 2019 e 2023 – que, como o PMH de São Paulo, a prever a elaboração do PAQ, coincidem com as datas de elaboração do PPA. Reforça ainda o documento que “as revisões devem ser finalizadas antes da definição dos Planos Plurianuais (PPAs), para que, dessa forma, possam ser contempladas as demandas dos recursos nos Planos Plurianuais” (Aldigueri et al. 2013, 207). O quadro 34 demonstra os períodos de avaliação e revisão durante a vigência do plano local de HIS.

Também deve ser elaborado, no âmbito das atividades paralelas ao PLHISFor e das exigências do SNHIS, para ter o município acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (Popular 2005, 2), o Relatório de Gestão. Participa da composição do referido relatório “as metas estabelecidas, ações realizadas e resultados alcançados ao longo do exercício, além dos meios orçamentários, financeiros, patrimoniais e logísticos utilizados para o cumprimento, monitoramento e

avaliação dos objetivos institucionais”, devendo apresentar “as estratégias de planejamento adotadas, demonstrando, por meio de indicadores quantitativos e qualitativos elencados neste Plano, a avaliação de desempenho dos programas” (Aldigueri et al. 2013, 208). O mesmo relatório deve ser apreciado por comissão popular, através do Comitê Gestor que acompanha e fiscaliza a implementação do PLHISFor, do COMHAP e da Conferência Municipal de Habitação de Fortaleza.

Quadro 33: Algumas das ações estratégicas do PLHISFor.

Fonte: PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 145-46); elaborado pelo autor (2021). Legenda: ONGs - Organizações não governamentais; FMHIS - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social; FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador; BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; FAR - Fundo de Arrendamento Residencial; SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo; FMH - Fundo Municipal de Habitação.

Frente normativa e institucional	Facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para fins de moradia
	Reduzir os custos e garantir a boa qualidade dos EHIS e EHMP
	Potencializar a capacidade produtiva, técnica, administrativa e de gestão dos agentes envolvidos com a produção de HIS
	Garantir a participação da população e dos agentes do terceiro setor – ONGs, universidades, movimentos sociais, entre outros – no acompanhamento e decisões da implementação do plano e das ações relacionadas ao setor habitacional
Frente financeira	Adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação e articulação das ações e projetos das três esferas de governo – federal (União), estadual e municipal
	Ampliação progressiva do orçamento do FMHIS, (...), e do aumento significativo de recursos extrafiscais obtidos através dos instrumentos urbanísticos criados pelo PDPFor (2009)
	Viabilizar o repasse de recursos oriundos do Estado, da União (através do FNHIS) para o FMHIS
	Ampliação da captação de recursos onerosos de fundos públicos (FGTS, FAT e BNDES)
	Ampliar o uso de recursos do FAR, do FGTS e do SBPE através do estímulo aos investimentos do setor privado na faixa de HIS e HMP, reduzindo os custos da produção de habitação no município
	Acionar recursos do FMH; buscar recursos externos direcionados para a política habitacional; intermediar a viabilização de financiamentos a cooperativas (recursos FGTS, FNHIS e outros)

Quadro 34: Períodos de avaliação e revisão no andamento do PLHISFor.

Fonte: PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 207); editado pelo autor (2021).

Avaliações	Ano de avaliação	Período a ser avaliado	Ano de reformulação do PPA	Gestão do Poder Executivo Municipal
1. ^a	2015	2012-2014	2015	2013-2016
2. ^a	2019	2015-2018	2019	2017-2020
3. ^a	2023	2019-2023	2023	2021-2024

O quadro a seguir apresenta os indicadores considerados nos processos de monitoramento e avaliação do PLHISFor.

Quadro 35: Indicadores de monitoramento a subsidiar as avaliações do PLHISFor.

Fonte: PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 207-08); elaborado pelo autor (2021).

Indicadores de monitoramento e avaliação	
1	Acréscimo ou decréscimo do déficit habitacional quantitativo e qualitativo
2	Número de assentamentos, domicílios e famílias atendidos por programas habitacionais, tais como de urbanização, regularização fundiária, oferta e produção de novas unidades habitacionais, melhorias habitacionais, entre outros
3	Número de áreas de risco erradicadas
4	Número de unidades habitacionais produzidas
5	Proporção entre número de demandantes e beneficiários
6	Aquisição de terras para compor o banco de terras
7	Evolução da destinação e do uso de terras para HIS e HMP
8	Custos médios (por família ou domicílio) de urbanização, regularização fundiária, oferta de novas oportunidades habitacionais, melhorias habitacionais, aquisição e disponibilização de terras, e de outros eventuais componentes de programas ou ações
9	Grau de melhoria das condições habitacionais, urbanas e sociais das famílias e/ou domicílios atendidos
10	Grau de satisfação das famílias com as mudanças ocorridas, medido através de pesquisa de opinião
11	Grau de participação da população nas definições das intervenções em assentamentos ou de produção de novos conjuntos
12	Número de ZEIS regulamentadas e efetivadas
13	Ampliação do número de ZEIS
14	Progressão do montante de recursos investidos no setor habitacional
15	Aumento e aperfeiçoamento do recurso humano e material dos órgãos envolvidos no setor habitacional
16	Atendimento às demandas do Orçamento Participativo

Sobre o caráter democrático do documento, o PLHISFor também pode considerar-se um plano participativo no âmbito do seu gerenciamento (aquando da sua execução) por considerar os espaços do Conselho Municipal de Habitação Popular e das Conferências Municipais de Habitação, que devem ser realizadas periodicamente, conforme (PMF 2009, 3), para eleger os próprios membros dos COMHAP advindos dos grupos civis. O COMHAP é o ambiente a ser ocupado pela população para a discussão dos objetivos e dos resultados das ações implantadas sobre a política de habitação, ainda que, na cidade de Fortaleza, necessitem “de um incremento na sua atuação, com maior poder de decisão” (Aldigueri et al. 2013, 143) nas resoluções da matéria. Pode-se ilustrar a fraca atuação do Conselho quando defendida, nas três Conferências Municipais de Habitação realizadas¹⁰⁸ (ou ao menos nas duas últimas

¹⁰⁸ Anos de 2007, 2016 e 2019. Ver datas de realização das Conferências Municipais de Habitação de Fortaleza neste trabalho em 3.2.2. – PDPFor (2009).

conferências), pelo COMHAP a pauta da implementação do PLHISFor, que permanece até os dias atuais sem aprovação por parte do Poder Público.

Ainda sobre o aspeto participativo do instrumento do PLHISFor, houve como parte do processo de elaboração do documento a participação popular através da realização de oficinas com os moradores dos assentamentos, a permitir, desse modo, uma leitura social sobre o território de Fortaleza, como explicado:

A Leitura Social foi realizada através de 13 oficinas realizadas em todas as Secretarias Executivas Regionais (...). Os dados coletados e sistematizados nas oficinas dizem respeito às seguintes temáticas: Identificação e mapeamento dos assentamentos precários; Identificação de prioridades frente aos componentes do déficit e da inadequação habitacional. (Aldigueri et al. 2013, 37).

Os dados obtidos pela população por meio das oficinas foram incorporados ao diagnóstico do setor habitacional do município de acordo com a compatibilização técnica – através da leitura técnica¹⁰⁹ – competente à equipa de elaboração do plano local de HIS. Esta etapa contemplada pelo PLHISFor reforça a sua característica participativa.

Da perspectiva da forma de gestão adotada pelos instrumentos de planeamento habitacional portuense, paulistano e fortalezense (ELH, PMH e PLHISFor) conclui-se que os três documentos apresentam carácter democrático por possibilitarem um gerenciamento participativo das ações propostas a cada território destinado à HIS (ou HMP), por meio, principalmente, das etapas de monitoramento (monitorização) e avaliação previstas. Da gestão a ser realizada sobre a ELH e os planos locais, a diferença observada entre os casos de São Paulo e de Fortaleza e o caso do Porto é a de institucionalização das práticas de gestão, ou seja, do aparelhamento institucional que possibilita o ato de gerir. Os municípios paulistano e fortalezense apresentam para a política da matéria espaços (ou instâncias) institucionalizados de carácter deliberativo e consultivo – na forma de conselhos, fóruns e conferências – e de carácter patrimonial – fundos – que são instrumentalizados à tomada de decisão nas intervenções executadas pelo Poder Público (ora mais, ora menos decisivos a depender do perfil do governo à época), enquanto o município do Porto apenas prevê, ainda que considere prioridade imediata no seu documento, a constituição de espaços equivalentes aos existentes nos casos brasileiros estudados. A respeito dos ambientes instituídos, no caso do Brasil, o desafio maior daqueles espaços ronda a legitimação das assembleias no poder decisório sobre as políticas de habitação da cidade. Ao aprovar a criação daqueles conselhos, por meio de leis, decretos ou demais normas legais, não garante o Poder Executivo Municipal o tratamento dos acordos – deliberados em sessão plenária ou nas conferências destinadas para o tema – nas ações exequíveis da matéria. As Conferências Municipais de Habitação, por exemplo, realizadas a partir do suporte (recurso) do Poder Público, devem assegurar desde o ato de convocação um processo (evento) participativo, acessível e transparente. A prática dessas características mencionadas é prejudicada quando no evento há: má divulgação, em meios de difícil acesso ou de pouca propagação; agendamento equivocado (ou de forma proposital), em dias úteis da semana (segunda-feira a sexta-feira) quando o expediente laboral acontece; localização longínqua, em sítios distantes da maioria dos assentamentos existentes. Estes fatores inviabilizam a presença das camadas populares nesses eventos, público de maior interesse acerca das estratégias de habitação propostas para os territórios onde habitam e, por ser diretamente afetado pelas intervenções urbanísticas, que importa tomar conhecimento sobre as ações acordadas. As conferências de Fortaleza podem ilustrar o fator do agendamento inadequado, quando ocorreram: 1.^a Conferência, dia 13 de abril de 2007 (sexta-feira); 2.^a Conferência, dias 29 e 30 de janeiro de 2016 (sexta-feira e sábado); e 3.^a Conferência, dias 23 e 24 de agosto de 2019 (sexta-feira e sábado).

¹⁰⁹ Ver 1.3.2.2. – Leitura Técnica – em Aldigueri et al. 2013, 41-101.

5

**INSTRUMENTALIZAÇÃO COMUM:
PRÁTICAS E ESTRATÉGIAS
POSSÍVEIS AO PORTO, A SÃO
PAULO E A FORTALEZA**

O Capítulo quinto apresentará as estratégias e os instrumentos urbanísticos a serem operacionalizados (instrumentalizados) no âmbito da política de habitação social dos municípios portuense, paulistano e fortalezense, cuja possibilidade de aplicação foi identificada nos documentos analisados nos capítulos 3 e 4 deste trabalho. A Estratégia Local de Habitação do Porto, o Plano Municipal de Habitação de São Paulo e o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza propuseram, ao longo de seus conteúdos, a implementação de instrumentos e práticas convergentes aos seus princípios, objetivos, diretrizes e metas para a solução, ou amenização, do déficit habitacional, por meio de modalidades que promovessem uma habitação condigna – dentro dos critérios adotados por ONU (2002), descritos no quadro 7 (subcapítulo 3.1).

Os dois subcapítulos seguintes irão dispor das estratégias (5.1) e dos instrumentos (5.2) comuns aos três casos estudados. Para o registo da *instrumentalização comum*, não foi somente considerada a nomenclatura – igual ou semelhante – encontrada na ELH e nos planos locais de HIS, mas a finalidade dos instrumentos previstos nesses documentos. A partir dos instrumentos considerados foi possível identificar as estratégias também comuns aos municípios português e brasileiros.

Os instrumentos urbanísticos pontuados em 5.2 são aqueles que servem ao Programa do 1.º Direito e aos planos locais de HIS, partindo do documento de apresentação de candidatura àquele programa: a ELH do Porto. Desse modo, os instrumentos descritos na ELH (Conceição et al. 2019, 13-16) são aqueles abrangidos pela Nova Geração de Políticas de Habitação, em resposta aos quatro objetivos que a norteiam, transcritos no subcapítulo 3.1, e não serão apreciados nesta parte do trabalho.

O conteúdo deste Capítulo será apresentado de forma sintética, pelas justificativas e considerações, a partir de cada instrumento, percorridas nos documentos da ELH, do PMH e do PLHISFor sobre a sua aplicabilidade no município. As situações referentes aos casos brasileiros serão também embasadas por Rolnik et al. (2001), que justifica e exemplifica os instrumentos de aplicação no território urbano.

5.1. ESTRATÉGIAS COMUNS

As estratégias estabelecidas a partir dos instrumentos de planeamento em matéria de habitação de interesse social – ELH do Porto, PMH de São Paulo e PLHISFor – em comum aos municípios estudados

são as descritas a seguir. As estratégias consideradas seguem as categorias de instrumentos colocadas no subcapítulo seguinte.

O financiamento direto às pessoas e famílias elegíveis a programas de promoção habitacional de interesse social, bem como as modalidades e programas de arrendamento social¹¹⁰ (locação social), e também a constituição de um fundo setorial com a finalidade de apoiar as despesas do arrendamento àquela população, participam das soluções habitacionais mais diretas aos grupos de menor poder aquisitivo, em situação de carência económica (financeira) ou para os grupos mais vulneráveis, como de pessoas em situação de sem-abrigo, de vítimas de violência doméstica e de pessoas com deficiência ou outras incapacidades. Os beneficiários enquadrados nessas condições, sem moradia ou com privação severa das condições de habitação¹¹¹, são a população prioritária dos três documentos, a planear a política de habitação no âmbito municipal, a ser assistida pelos programas da matéria. As soluções mencionadas são a própria estratégia de provisão de habitação – a respeitar os critérios da ONU (2002) para uma habitação condigna (ver quadro 7 deste trabalho) – ao público que compõe o déficit habitacional.

Participa da estratégia de participação popular e de gestão dentro das instituições criadas para o fortalecimento da questão habitacional nas cidades: a criação de um espaço participativo aos moldes de um Conselho Municipal de Habitação; a consideração nas políticas da matéria dos grupos vulneráveis, nas suas mais diversas condições de existência; e, para a compreensão do estoque de solo urbano e da disponibilidade de fogos destinados a HIS (ou HMP), a incorporação de terras não edificadas (vazios), imóveis subutilizados ou não utilizados (a descumprir a função social da propriedade urbana) num Parque Habitacional do Município.

As instâncias de gestão e de participação dos setores que compõem o sistema habitacional, na escala da cidade, são trabalhadas nos ambientes de cunho deliberativo (fóruns, conferências), consultivo (assessoria técnica) e fiscal (controlo sobre fundos de habitação) que propõe ser o Conselho Municipal de Habitação, mas não somente, a exemplo dos demais espaços existentes na cidade de São Paulo (ver quadro 32 deste trabalho).

A estratégia que induz o desenvolvimento urbano pode ser instrumentalizada para o fomento da política de habitação no município. Os recursos gerados a partir dos seus instrumentos são convertidos, não totalmente, para o financiamento das ações de provisão habitacional propostas por aqueles planos locais da matéria. Foram encontrados quatro instrumentos urbanísticos principais, em comum, nos documentos das cidades estudadas: a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a “Cota de Solidariedade”, a Operação Urbana Consorciada e o Direito de Preferência.

A contrapartida gerada na implementação da Outorga Onerosa por parte do agente privado, que optou por aproveitar ao máximo o coeficiente construtivo atrelado à sua propriedade, é depositada em um fundo público setorial – gerido por modelos participativos, de preferência (a reiterar os princípios defendidos a uma política de habitação transparente e que incentive a sua monitorização) – que objetiva o desenvolvimento urbanístico local. Parte da arrecadação desse fundo pode ser destinada ao financiamento das soluções habitacionais empregadas pelos programas propostos dos planos em vigência. A contrapartida resultante da “Cota de Solidariedade” (termo empregado pelo Plano Diretor

¹¹⁰ ELH (2019): Arrendamento para subarrendamento. PMH (2016): Locação Social de Promoção Pública; Locação Social por Autogestão; e Locação Social de Mercado. PLHISFor (2013): Locação Social; Bolsa aluguel; e Aluguel Social por Tempo Determinado.

¹¹¹ Condição da população residente que vive num espaço de habitação sobrelotado e com, pelo menos, um dos seguintes problemas: a) inexistência de instalação de banho ou duche no interior do alojamento; b) inexistência de sanita com autoclismo, no interior do alojamento; c) teto que deixa passar água, humidade nas paredes ou apodrecimento das janelas ou soalho; d) luz natural insuficiente num dia de sol. (INE 2015).

Estratégico de São Paulo) é ativada quando o agente privado supera o limite de área construída acordado na legislação urbana na edificação do seu empreendimento, baseado na área computável¹¹². Ao superar o limite definido, o agente deve realizar a doação de 10% da área computável daquela obra para a produção de HIS. A doação, na forma de metro quadrado construído, pode ser feita no próprio empreendimento, em outro sítio, ou convertida em terreno cujo valor seja equivalente a 10% do valor da área total do terreno que foi edificado. O agente pode ainda optar pela doação em dinheiro do valor correspondente ao terreno que seria doado ao município, sendo a quantia depositada no fundo público instituído para o desenvolvimento urbano. Quaisquer as formas, a contrapartida oriunda da “Cota de Solidariedade” deve ser empregada à produção de HIS – “voltada a atender famílias com renda até 6 (seis) salários mínimos”, no caso paulistano (PMSP 2014, 7).

A Operação Urbana Consorciada é implementada para, sobretudo, que as intervenções urbanísticas de recuperação, reestruturação, em determinadas áreas degradadas ou ociosas da cidade não sejam suportadas somente através dos recursos do Poder Público Municipal, a realizar, por isso, consórcio entre o município e o setor privado imobiliário. A contrapartida dada pelo setor pode servir aos objetivos dos planos locais de HIS dentro do perímetro adotado para a operação.

O Direito de Preferência, como ajuda o termo na compreensão, possibilita ao Poder Público a preferência na aquisição de imóveis que sejam de interesse do município à produção de HIS, aquando de sua venda. Este instrumento participa também da estratégia de aquisição de terras por, através dele, ser feita reserva fundiária.

A estratégia da regularização fundiária e da assistência nos âmbitos técnico, jurídico e social (de forma gratuita) visa a segurança legal da ocupação e da permanência da população que habita a “cidade ilegal”¹¹³. As ações de regularização fundiária têm o objetivo de legalizar as moradias (assentamentos) estranhas às leis – do uso e da ocupação do solo urbano – ocupadas por famílias de baixa renda, a incorporar essas áreas à cidade formal – aquela assistida pelas normas urbanísticas, de interesse da cidade-mercadoria¹¹⁴. Ao longo do processo de regularização dos assentamentos, a assistência técnica (acerca das condições físicas e arquitetônicas da moradia), jurídica (acerca da lavratura das concessões de posse, conforme o caso, sobre o imóvel ou terreno) e social (do acompanhamento de proximidade

¹¹² A definição de área computável sofre variação de acordo com a legislação que rege determinado território. Para o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE) a “Área Construída Computável é a soma das áreas cobertas de todos os pavimentos de uma edificação, que são consideradas para o cálculo do coeficiente de aproveitamento” (PMSP 2014, 34). Para a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza (LPUOS) “é a soma das áreas privativas das unidades autônomas definidas pela NBR nº 12.721 [norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT], excluídas as sacadas com largura total máxima de 1,05m (um metro e cinco centímetros) e as áreas destinadas a estacionamento” (PMF 2017b, 24). Para o Plano Diretor do Porto (PDMP), que utiliza o termo Área bruta de construção (Abc), é “o somatório da área bruta de cada um dos pisos, expresso em metros quadrados (m²), de todos os edifícios que existem ou podem ser realizados no(s) prédio(s), com exclusão de: a) Terraços descobertos, varandas, desde que não envidraçadas, e balcões abertos para o exterior; b) Espaços livres de uso público cobertos pelas edificações; c) Sótão sem pé -direito regulamentar para fins habitacionais; d) Arrecadações em cave afetas às diversas unidades de utilização do edifício; e) Estacionamento instalado nas caves dos edifícios; f) Áreas técnicas acima ou abaixo do solo (posto de transformação, central térmica, compartimentos de recolha de lixo, casa das máquinas dos elevadores, depósitos de água e central de bombagem, entre outras)” (Porto 2012, 35270).

¹¹³ A cidade legal é a aquela parte da cidade que é contemplada pelo poder público que busca suprir as necessidades de infraestrutura, além de ser valorizada pelo mercado imobiliário. Ao mesmo tempo, a “**cidade ilegal**” se refere à porção irregular da cidade, não reconhecida pelo poder público em termos de planos urbanísticos, (...). (Costa et al. 2014, 128, grifo nosso).

¹¹⁴ Talvez esta seja, hoje, uma das ideias [a da mercadotecnia da cidade – “vender a cidade” – ao citar Borja e Forn 1996] mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. (Arantes, Vainer e Maricato 2002, 78).

sobre as condições de vida das famílias, como os cenários de empregabilidade e de integração social) deve ser realizada e orientada para a qualificação da vida das comunidades menos abastadas.

Por último, faz-se importante a estratégia de aquisição de terras para a produção de habitação social face à realidade das grandes cidades do mundo – em que o Porto, São Paulo e Fortaleza se enquadram – da escassez de terras bem localizadas (próximas aos polos de emprego, principalmente) para a implantação de EHIS e EHMP. Em Portugal, o instrumento da expropriação, assegurado pela Constituição da República Portuguesa e pela Lei de Bases da Habitação (LBH)¹¹⁵, pode ser acionado quando for de interesse do Poder Público a aquisição de terrenos àquele fim, enquanto no Brasil, o instrumento da desapropriação, respaldado pela Constituição da República Federativa do Brasil¹¹⁶ e pelo Estatuto da Cidade, compartilha do mesmo objetivo. No caso brasileiro, no cumprimento da função social da propriedade urbana, a desapropriação é acionada depois da implementação do PEUC (parcelamento, edificação e utilização compulsórios) e do IPTU progressivo no tempo, também assegurados pela Constituição Federal¹¹⁷ e pelo Estatuto da Cidade.

5.2. INSTRUMENTOS COMUNS

Os instrumentos urbanísticos (dos que são aplicados no território em resposta às demandas de HIS e HMP) dispostos a partir da ELH, do PMH e do PLHISFor, comuns aos municípios do Porto, de São Paulo e de Fortaleza, para o êxito das estratégias citadas no subcapítulo anterior, são os descritos a seguir. O autor deste trabalho classificou os instrumentos apresentados em categorias relacionadas ao seu objetivo maior, com base na categorização encontrada em Rolnik et al. (2001).

Dos diretamente relacionados à Estratégia Local de Habitação (2019):

Financiamento Direto

ELH. Acerca do financiamento a beneficiários diretos:

Este pode destinar-se à realização de obras de autopromoção ou de obras de reabilitação de prédio ou fração de que sejam proprietários, ou ainda à aquisição de habitação, em situações muito excecionais de ausência de solução alternativa. (...). No entanto, a comparticipação pelo Estado, em função do rendimento dos agregados, está sobretudo associada aos agregados com escalões de rendimento mais baixos. Esta solução poderá estar, por isso, muito dependente da capacidade e das condições de obtenção de financiamento bancário, por parte dos beneficiários. (Conceição et al. 2019, 77-78).

PMH. Acerca das diretrizes de financiamento habitacional (artigo 129.º):

¹¹⁵ Artigo 37.º (Instrumentos de intervenção pública) 1 – Na concretização das políticas de solos, ordenamento do território, reabilitação urbana e habitação, a lei garante ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais o recurso aos instrumentos adequados, nomeadamente à posse administrativa, ao direito de preferência e, quando necessário, à expropriação mediante indemnização. (República 2019, 24-25).

¹¹⁶ **Art. 5.º** (...); XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; (...). (Constituinte 2020, 9).

¹¹⁷ Art. 182. (...). § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (Constituinte 2020, 79).

XI - promover política de concessão de subsídios que considere o nível de renda das famílias, alocando-se os subsídios públicos de acordo com a capacidade de pagamento das famílias e de acordo com o público-alvo dos programas, atribuindo-se faixas de subsídios a grupos de atendimento, estabelecidos conforme sua renda familiar, em associação a fontes de recursos, nos termos do Anexo 4 desta lei [PL n.º 619/16]. (Tsukumo e Sigolo 2016, 38).

O Anexo 4 supracitado é exibido neste trabalho como quadro 15.

PLHISFor. Acerca dos objetivos a serem alcançados pelo plano local de HIS fortalezense:

Faz-se necessário facilitar e baratear o acesso ao financiamento, prover subsídios próximos da capacidade de pagamento da população e do custo do produto moradia, (...). (...) Há necessidade de equacionar soluções habitacionais e formas de financiamento para que todas as faixas de renda sejam atendidas. Parcelas da população que tenham capacidade de assumir um financiamento habitacional precisam encontrar um produto adequado que permita utilizar o limite admissível do seu comprometimento de renda, concedendo-se subsídio baseado em recursos não onerosos para as famílias que efetivamente dele necessitam, seja para complementar o financiamento ou para garantir integralmente o acesso a uma solução habitacional digna. (Aldigueri et al. 2013, 135).

O PLHISFor estabeleceu grupos de atendimento, assim como o PMH paulistano, a considerar a renda das famílias assistidas pelo plano local, descritos no quadro 24 deste trabalho.

Arrendamento Para Subarrendamento (ou demais modalidades de arrendamento social)

ELH. Acerca das soluções habitacionais promovidas através de financiamento a entidades municipais:

Esta modalidade tem a vantagem de permitir o acesso mais rápido a uma solução habitacional e de favorecer a utilização do parque habitacional existente. É semelhante a outros apoios à renda, mas pressupondo um processo de arrendamento pelo município, o que pode constituir uma segurança adicional na relação de arrendamento e dessa forma um fator de alargamento da oferta de alojamentos para arrendar. (...). Não existe, no Município, experiência deste tipo de instrumento, que necessita, em primeiro lugar, da constituição de uma bolsa de alojamentos disponíveis para o programa. (Conceição et al. 2019, 79)

PMH. Acerca dos programas da linha programática “Provisão de Moradia”:

O Programa Locação Social, parte da linha programática Provisão de Moradia, consiste na oferta de unidades habitacionais para aluguel, em imóveis públicos, com valores de aluguel total ou parcialmente subsidiados, e mesmo que sem subsídio, acessíveis à população de baixa renda. (Tsukumo e Sigolo 2016, 8).

O Programa Locação Social apresenta duas modalidades: Locação Social de Promoção Pública e Locação Social por Autogestão. O PMH também, na mesma linha, dispõe do Programa Locação Social de Mercado, que “busca promover uma ação direta para a regulação do mercado de aluguéis, alavancando uma oferta condizente com as faixas de renda mais baixas” (Tsukumo e Sigolo 2016, 8).

PLHISFor. Acerca da linha de ação “Aquisição e Aluguel de unidades habitacionais existentes”:

(...), deve ser aplicada prioritariamente em áreas consolidadas onde há significativas concentrações de demandas por moradias e onde o preço para aquisição dos imóveis residenciais é alto. (...). Existem 3 possibilidades de aluguel: 1) Imóvel público: aluga-se por um valor baixo (geralmente 15% da renda familiar) – **Locação Social**. 2) Imóvel privado: a família recebe um auxílio para complementar o pagamento do aluguel – **Bolsa aluguel**. 3) Imóvel privado: poder público subsidia integralmente, por tempo determinado o aluguel da habitação – **Aluguel Social por Tempo Determinado**. (Aldigueri et al. 2013, 180).

Apoio à Renda ou Fundo de Apoio ao Arrendamento Acessível

ELH. Acerca do estudo de programas de apoio à renda:

A LBH¹¹⁸ prevê, (...), a “atribuição de subsídios de habitação às camadas populacionais que não consigam aceder ao mercado privado da habitação”, o que cria condições para o debate sobre o enquadramento deste tipo de experiências nas políticas de habitação e o seu modo de financiamento. (...), aconselha-se o estudo do desenvolvimento de programas de apoio à renda (de extensão e reforço do programa existente) e do seu enquadramento mais geral nas políticas de habitação. (Conceição et al. 2019, 104-05).

Acerca do estudo da constituição de fundo de apoio ao investimento em habitação acessível:

O diagnóstico apresentado [na ELH do Porto] evidenciou a relevância, (...), das questões da acessibilidade financeira à habitação, (...). Essa relevância está, (...), na base do desenvolvimento, (...), de um programa municipal de arrendamento acessível. Referiu-se, também, que a modalidade do arrendamento para subarrendamento, (...), pode criar algumas condições de consolidação de um setor do arrendamento acessível com maior presença de entidades associativas e cooperativas. (...), sugere-se o estudo da constituição de um fundo de apoio ao investimento em habitação acessível, de iniciativa municipal (ou metropolitana). (Conceição et al. 2019, 105).

PMH. Acerca do financiamento da política habitacional de São Paulo por meio de recursos federais:

Os recursos do Orçamento Geral da União são investidos diretamente em habitação no município, por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e contam ainda com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para a produção de moradias voltadas para o mercado popular. (PMSP 2016, 98).

Os recursos provenientes do FAR são utilizados para a assistência dos grupos G1 e G2 do PMH (ver quadro 15).

PLHISFor. Acerca do Fundo de Arrendamento Residencial:

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) foi criado para atender a demanda de aquisição de moradias do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). A composição deste fundo é proveniente de empréstimos junto ao FGTS e de fundos públicos¹¹⁹ como o FAS, o FINSOCIAL, o PROTECH e o FDS. (Aldigueri et al. 2013, 104).

O Programa de Arrendamento Residencial, suportado pelo FAR, participa das linhas de ação propostas pelo PLHISFor.

De Gestão e de Participação Popular:

Parque Habitacional do Município

ELH. Acerca dos programas dirigidos para a gestão da habitação e a relevância município do Porto¹²⁰:

(...), pela importância quantitativa do parque de alojamento social do Porto, com cerca de 13%, valor muito acima da percentagem de referência assumida pela NGPH para a média nacional (de acordo com as metas quantitativas estipuladas pela NGPH, busca-se aumentar o peso da habitação com apoio público, na globalidade do parque habitacional, de 2% para 5%)¹²¹. (Conceição et al. 2019, 71).

¹¹⁸ Ver artigo 31.º da Lei n.º 83, de 3 de setembro de 2019 (República 2019, 22).

¹¹⁹ Siglas: FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social; FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social.

¹²⁰ Ver Regulamento de Gestão do Parque Habitacional do Município do Porto (Domus Social 2019).

¹²¹ Ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018 (Ministros 2018c, 1784-(3)).

PMH. Acerca da articulação do PMH com os instrumentos urbanísticos previstos no PDE (2014):

Os recursos disponibilizados por meio desses instrumentos¹²² devem ser prioritariamente voltados para a aquisição de terras e produção de unidades habitacionais para constituição de um parque público para o programa Locação Social, além de prever investimentos para a eliminação da precariedade habitacional e urbana, em consonância com as diretrizes deste Plano [PMH de São Paulo], para consolidação e qualificação dos assentamentos precários e minimização das remoções nas intervenções realizadas com este fim. (Tsukumo e Sigolo 2016, 10).

PLHISFor. Acerca de programa da linha de ação “Promoção de unidades habitacionais na área central”:

Linha direta para a disponibilização de créditos e incentivos para a reciclagem e reabilitação de edifícios ociosos nas áreas urbanas centrais, além de contribuir para recuperar o parque edificado e o patrimônio dos núcleos históricos; Deve-se dar prioridade a edifícios e terrenos que apresentem estruturas de propriedade mais simples ou mesmo prédios que pertençam ao poder público e estejam ociosos. (Aldigueri et al. 2013, 183).

Conselho Municipal de Habitação

ELH. Acerca da rede variada de agentes envolvidos na matéria de habitação:

A variedade de agentes e de campos de intervenção, bem como a existência no terreno de programas de base local, constituem um ativo importante da ELH, que deve criar condições para a sua continuada capacitação e mobilização. Nesse sentido, propõem-se, no final deste documento, medidas relacionadas com a organização municipal, baseadas no reforço de estruturas de proximidade e na constituição de um Conselho Municipal de Habitação. (Conceição et al. 2019, 63).

A ELH defende a constituição desse tipo de conselho no Capítulo 5 (“Governança”) de seu conteúdo.

PMH. Acerca da revisão da lei¹²³ que cria o CMH de São Paulo (artigo 118.º):

I - inclusão entre as competências do Conselho Municipal de Habitação de apreciação e discussão dos planos de investimentos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - Fundurb, do Fundo Municipal de Saneamento e Infraestrutura - FMSAI, das Operações Urbanas Consorciadas - OUCs e dos Projetos de Intervenção Urbana - PIUs, apresentados por seus conselhos e representantes legais, anualmente em reunião do CMH, buscando a transparência e ampla divulgação dos investimentos em habitação social no Município. (Tsukumo e Sigolo 2016, 35).

Na cidade paulistana o CMH existe desde 2002, e o inciso supracitado do PMH inclui novas competências ao conselho pertinentes aos investimentos das fontes de recursos para habitação social.

PLHISFor. Acerca da institucionalização do CMH em Fortaleza:

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), (...), vem tomando iniciativas visando seu aparelhamento técnico e institucional, dentre elas, a recente aprovação da Lei Municipal n.º 7.966/96¹²⁴ reestruturada pela lei Municipal n.º 9.132/06¹²⁵, habilitando a adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) com a institucionalização do Conselho Municipal de Habitação Popular (COMHAP), bem como pela criação o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). (Aldigueri et al. 2013, 15).

¹²² Principalmente os instrumentos: Operação Urbana Consorciada (OUC); Área de Intervenção Urbana (AIU); Cota de Solidariedade; Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade Urbana, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC), o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação; Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, Área de Estruturação Local (AEL); e Consórcio Imobiliário.

¹²³ Ver Lei n.º 13.425, de 2 de setembro de 2002 (PMSP 2002a).

¹²⁴ Ver Lei n.º 7.966, de 9 de dezembro de 1996 (PMF 1996).

¹²⁵ Ver Lei n.º 9.132, de 18 de dezembro de 2006 (PMF 2006).

Na cidade fortalezense o CMH (ou COMHAP) existe desde 1996.

Grupos Vulneráveis Diversos¹²⁶

ELH. Acerca do financiamento das soluções habitacionais promovidas pelo 3.º Setor:

Um dos aspetos mais significativos do 1.º Direito é precisamente a procura da integração nas políticas e estratégias locais de habitação desta rede variada de agentes, nomeadamente os que se relacionam com a problemática dos sem-abrigo e com as vítimas de violência doméstica. (...). Atende-se, (...), ao disposto no Plano de Ação do NPISA¹²⁷ (...), que refere os objetivos de: fomentar o aumento de soluções de alojamento para pessoas em situação de sem-abrigo; fomentar o aumento de soluções diferenciadoras e inovadoras, de habitação, para as pessoas em situação de sem-abrigo; angariar recursos para apetrechamento da habitação. (Conceição et al. 2019, 86).

Acerca do cenário habitacional com ausência das condições mínimas de acessibilidade:

(...), surge a necessidade de “adaptação, sempre que possível, do parque habitacional às exigências de acessibilidade universal”; da criação de uma “linha de financiamento para a realização de obras em habitação própria permanente, dirigida a pessoas com deficiências e incapacidades” (ou outras com mobilidade reduzida), entre outras medidas. (Conceição et al. 2019, 46).

PMH. Acerca de o que deve proporcionar o Programa Serviço de Moradia Social do PDE (2014):

II - atendimento habitacional emergencial e temporário a famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, como população em situação de rua, idosos de baixa renda, mulheres vítimas de violência doméstica, imigrantes e refugiados de baixa renda, pessoas com deficiências de baixa renda, entre outros grupos sociais. (Tsukumo e Sigolo 2016, 16).

PLHISFor. No âmbito do Decreto¹²⁸ que institui o seguinte comitê em Fortaleza:

Art. 8º - Compete ao Comitê Municipal de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua: I - Avaliar e acompanhar ações, programas, projetos e planos relacionados as políticas públicas para a população em situação de rua em âmbito municipal, garantindo o monitoramento da política nacional para a população em situação de rua. (PMF 2014, 22).

Acerca de programas da linha de ação “Produção e aquisição de unidades habitacionais”:

Garantir a manutenção dos critérios de acessibilidade universal na produção habitacional, levando em consideração as necessidades especiais das pessoas portadoras de deficiência, estabelecendo cotas mínimas para o atendimento de idosos e priorizando o atendimento às famílias com crianças de 0 a 4 anos; Garantir atendimento às necessidades habitacionais da população feminina vítima de violência. (Aldigueri et al. 2013, 178).

Indutores do Desenvolvimento Urbano:

Outorga Onerosa do Direito de Construir e “Cota de Solidariedade”

ELH. Acerca de instrumentos “que procuram minimizar os impactos causados por determinadas intervenções da iniciativa privada nas dinâmicas habitacionais”:

É o caso do chamado ‘Zonamento Inclusivo’, que determina que o promotor imobiliário, em alguns casos, disponibilize unidades habitacionais para venda ou renda acessível ou, em alternativa, pague o valor equivalente para um Fundo público setorial (princípio aplicado,

¹²⁶ A aplicabilidade do instrumento foi respaldada sobre os exemplos de três grupos: de pessoas em situação de sem-abrigo, de vítimas de violência doméstica e de pessoas com deficiência ou incapacidade. Outros grupos em situação de vulnerabilidade social são observados no quadro 22 da ELH do Porto (Conceição et al. 2019, 47-48).

¹²⁷ Ver Plano de Ação do Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo 2018/2019 (NPISA 2019).

¹²⁸ Ver Decreto n.º 13.471, de 18 de dezembro de 2014 (PMF 2014).

por exemplo, na ‘Cota de Solidariedade’ do Município de São Paulo). No caso do Porto, este tipo de instrumento pode ser mobilizado de forma geral, mas sobretudo nos casos de áreas sujeitas a fortes processos de valorização imobiliária e, em que, ao mesmo tempo, existem benefícios fiscais ao investimento imobiliário. (Conceição et al. 2019, 105-06).

PMH e PLHISFor. O instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir é previsto no PDE (2014) e no PDPFor (2009). O seu objetivo maior é “separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação. Separando esses direitos, o poder público aumenta sua capacidade de interferir sobre os mercados imobiliários” (Rolnik et al. 2001, 70).

Rolnik et al. (2001) narra a primeira experiência do instrumento¹²⁹ no território brasileiro:

Uma das primeiras vezes em que este instrumento foi mencionado entre nós ocorreu em **São Paulo** em 1976, quando o então prefeito Olavo Setúbal lança a ideia de estabelecer um sistema que assegurasse a todos os proprietários de terrenos urbanos o direito de construir uma área proporcional à área do terreno (...). O interessado em construir além da área de seu terreno adquiriria do Poder Público o direito de construção da área excedente. O preço pago por este direito serviria para dotar a região dos equipamentos urbanos exigidos pelo adensamento provocado pelas novas construções. (Rolnik et al. 2001, 66).

O valor recolhido pelo município a ser incorporado em fundo público setorial, como observa a ELH, é previsto pelas legislações paulistana e fortalezense, quando, em São Paulo, “os recursos auferidos com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa de potencial construtivo adicional serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB” (PMSP 2014, 7) e, em Fortaleza, “a Lei nº 9132¹³⁰, (...), define como fontes do FMHIS: (...); recursos oriundos das receitas correspondentes à outorga onerosa do direito de construir, conforme estabelecido no Plano Diretor [PDPFor]” (Aldigueri et al. 2013, 105-06).

A “Cota de Solidariedade”, por sua vez, é definida pelo plano diretor paulistano, elucidada pelo esquema ilustrado do PDE (2014) exibido a seguir.

¹²⁹ A inspiração para o modelo proposto em São Paulo era o “*plafond legal de densité*”, que em 1975 era instituído para toda a França e a experiência da transferência de potencial construtivo (*development right transfer*) instituída pelo Plano de Chicago em 1973. (Rolnik et al. 2001, 66).

¹³⁰ Lei n.º 9.132, de 18 de dezembro de 2006, que rege o Fundo Municipal de Habitação (FMH, ou FMHIS), a ser “um instrumento de captação e aplicação de recursos destinados ao financiamento das ações na área de habitação de interesse social” (PMF 2006, 2-3).

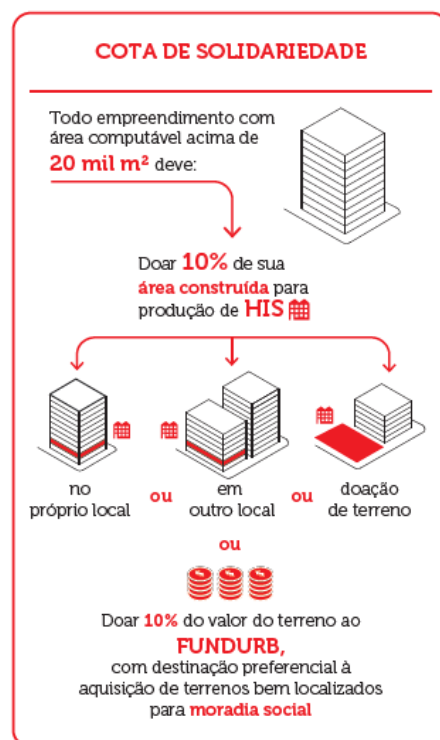


Figura 38: Mecanismo do instrumento “Cota de Solidariedade” previsto pelo PDE (2014).

Fonte: Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 (PMSP 2015b, 79). Arte: SMDU; ÁPORO. arquitetura e urbanismo.

A legislação urbanística de Fortaleza pretendeu considerar esse instrumento na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município (LPUOS) – lei a regulamentar os instrumentos dispostos no Plano Diretor Participativo de Fortaleza – quando, nas palavras do prefeito¹³¹:

No Capítulo de Normas Gerais [da LPUOS] também se prevê a obrigatoriedade da efetivação da Cota de Habitação Social para os empreendimentos com área de construção computável superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados). A Cota de Habitação Social, inovação normativa já adotada em outras capitais do Brasil, consiste na destinação de 10% (dez por cento) da área de construção computável para fins de Habitação de Interesse Social, a ser executada pelo próprio empreendedor e destinada a atender famílias com renda de até 6 (seis) salários mínimos. (COURB/SEUMA 2017, 8).

Apesar das palavras do chefe do Poder Executivo Municipal da época, o texto da LPUOS¹³², publicada no Diário Oficial do Município, nada observa acerca da intitulada “Cota de Habitação Social”: incongruências da gestão Roberto Cláudio (2013-2016; 2017-2020).

Operação Urbana Consorciada

ELH. Ao continuar o esclarecimento dos instrumentos que minimizam os impactos do setor privado:

Existe, (...), a possibilidade de utilização de instrumentos de incentivo, que procuram orientar a iniciativa privada para atender aos interesses sociais e ambientais da comunidade, nomeadamente por meio da realização de bens de utilidade pública. É o caso do chamado ‘Zonamento de Incentivo’, que atribui diferentes incentivos (por exemplo, bônus de densidade edificatória, isenção de taxas, etc.) aos promotores que realizem operações

¹³¹ Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra em trecho da mensagem n.º 004, de 29 de janeiro de 2016, a introduzir o conteúdo da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza, LPUOS (2017).

¹³² Ver Lei Complementar n.º 236, de 11 de agosto de 2017 (PMF 2017b).

urbanísticas de interesse municipal – habitação a preço acessível, reabilitação do edificado, reabilitação dos espaços públicos, entre outras. (Conceição et al. 2019, 106).

PMH e PLHISFor. As Operações Urbanas Consorciadas¹³³ (OUC) são previstas nos planos diretores paulistano¹³⁴ e fortalezense¹³⁵.

As operações urbanas articulam um conjunto de intervenções, coordenadas pela prefeitura e definidas em lei municipal com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de áreas urbanas com características singulares. Estas intervenções podem se dar através de obras públicas e/ou privadas e o estabelecimento de um marco regulatório completamente diferente daquele em vigor para o conjunto da cidade, que muda as obrigações dos agentes públicos e privados envolvidos. (Rolnik et al. 2001, 78).

Dentre as mudanças entre o Poder Público Municipal e a iniciativa privada acordadas na implementação da OUC, há a flexibilização do potencial construtivo (ao maior coeficiente de aproveitamento construtivo permitido sem o pagamento de Outorga Onerosa), e de outros parâmetros urbanísticos, dada pelo município em contrapartida às intervenções urbanísticas executadas (dentro do perímetro da OUC) pelos agentes privados. Contudo, este instrumento é, na maioria das vezes, utilizado para a mais-valia do setor privado em detrimento da construção de cidades mais equilibradas, no aspeto da valorização das áreas urbanas. Brasil, Cavalcanti e Capasso (2017), ao discorrer sobre as cinco OUC aprovadas para Fortaleza¹³⁶, apontam a inversão da prioridade do melhoramento urbanístico dos perímetros delimitados nas operações para a valorização dos produtos imobiliários situados naqueles limites:

(...), as iniciativas das OUCs têm sido de origem privada, maioritariamente, o que não é legalmente proibido, claro, mas que entendemos inverter um papel que deve ter protagonismo do poder público, na figura da Prefeitura, já que esta é a responsável direta pela política urbana local e o planeamento da cidade. Isso atesta a captura do instrumento pelos setores privados, em especial, imobiliários que, (...), por trás das contrapartidas pensadas – como a criação de parques (...) – nada mais existe que a futura valorização de empreendimentos imobiliários, aos quais essas áreas verdes agregam valor. (Brasil, Cavalcanti e Capasso 2017, 11).

Confirma a maior valorização das áreas de OUC, a contribuir para o desequilíbrio da cidade, quando o instrumento define um fundo obrigatório para a aplicação dos recursos advindos das contrapartidas somente na própria operação. Sobre este mecanismo das OUC, Rolnik et al. (2001) comenta:

Este é um ponto polémico do Estatuto da Cidade. A intenção aqui era evitar que estes recursos pudessem cair no Tesouro Municipal e, assim, serem “desviados para outras finalidades”. Entretanto, este mecanismo praticamente obriga que operações em áreas de grande interesse do mercado imobiliário somente possam investir nelas mesmas, perpetuando o círculo vicioso da concentração das qualidades urbanísticas nas áreas mais exclusivas e valorizadas. (Rolnik et al. 2001, 85).

Direito de Preferência (ou Direito de Preempção)

ELH. Acerca da solução habitacional de aquisição (ou aquisição e reabilitação):

¹³³ Como no caso da outorga onerosa do direito de construir, a ideia de introduzir operações urbanas como instrumento urbanístico, tem origem em dupla matriz – europeia (e particularmente francesa) e norte americana. Tanto no caso europeu como no norte americano, o instrumento aparece para enfrentar um duplo desafio – de reutilização de áreas da cidade que sofreram esvaziamento em função de processos de reconversão produtiva e de mobilização direta de capital privado para lograr estas transformações urbanísticas, considerando o contexto de crise fiscal e reforma do estado que restringia a capacidade de investimento do poder público. (Rolnik et al. 2001, 78).

¹³⁴ Ver Subseção II – Das Operações Urbanas Consorciadas – no PDE (PMSP 2014, 8)

¹³⁵ Ver Seção VIII – Das Operações Urbanas Consorciadas – no PDPFor (PMF 2009, 24).

¹³⁶ OUC Foz do Riacho Maceió; OUC Dunas do Cocó; OUC Jockey Clube; OUC Sítio Tunga; e OUC Lagoa do Papicu.

No caso do Porto, é previsível a aplicação desta solução no contexto das estratégias de reabilitação urbana a desenvolver pelo Município e pela Porto Vivo, SRU, utilizando mecanismos como o direito de preferência ou outros que a legislação sobre reabilitação urbana permite. (Conceição et al. 2019, 85).

PMH e PLHISFor. O instrumento do Direito de Preempção (termo mais utilizado no Brasil) é previsto no PDE¹³⁷ e no PDPFor¹³⁸, reforçado nos planos locais de HIS.

Trata-se da preferência, por parte do poder público, para compra de imóveis de seu interesse, no momento de sua venda. O poder público definirá a área sobre a qual incide este direito, desde que seja para projetos de regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, reserva fundiária, implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental. (Rolnik et al. 2001, 94).

De Regularização Fundiária e de Assistência:

Regularização Fundiária¹³⁹

ELH. Acerca da segurança legal da ocupação na análise geral das carências habitacionais do Porto:

No relatório O Direito Humano a uma Habitação Condigna, é defendido que “todas as pessoas têm direito a um certo grau de segurança que garanta a proteção legal contra as expulsões forçadas, a agressão e outras ameaças”¹⁴⁰, cabendo aos diferentes governos, consequentemente, a consideração de medidas imediatas de forma a conferir a devida segurança legal da ocupação às pessoas e aos agregados familiares que não beneficiem desta. (Conceição et al. 2019, 24).

PMH e PLHISFor. É contemplado pelos planos diretores de São Paulo¹⁴¹ e de Fortaleza¹⁴². O PMH paulistano apresenta três conceitos a partir desse instrumento, descritos no quadro a seguir.

Quadro 36: Conceitos acerca de regularização fundiária apresentados no PMH de São Paulo.

Fonte: Projeto de Lei n.º 619, de 21 de dezembro de 2016 (Tsukumo e Sigolo 2016, 43).

Regularização Fundiária	Regularização Fundiária de Interesse Social	Projeto de Regularização Fundiária
Definido pelo artigo 46 ¹⁴³ da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.	Definido pelo Quadro 1 do Plano Diretor Estratégico, (...), é a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos, demarcada como ZEIS ou declarada de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.	Definido pelo Quadro 1 do Plano Diretor Estratégico, (...), é aquele que integra medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à regularização dos assentamentos precários e irregulares, titulação de seus ocupantes, reassentamentos, adequação urbanística, ambiental e administrativa, integrando-o à cidade formal, elaborado pela Prefeitura com a participação de seu respectivo conselho gestor, quando for o caso.

¹³⁷ Ver Subseção VII – Do Direito de Preempção – no PDE (PMSP 2014, 6-7).

¹³⁸ Ver Seção VII – Do Direito de Preempção – no PDPFor (PMF 2009, 24).

¹³⁹ São instrumentos de regularização fundiária, principalmente, Usucapião Especial de Imóvel Urbano (para imóveis privados), Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso (para imóveis públicos ocupados), Zona Especial de Interesse Social.

¹⁴⁰ Ver “O Direito Humano a uma Habitação Condigna” (ONU 2002, 24).

¹⁴¹ Ver Seção V – Dos Instrumentos de Regularização Fundiária – no PDE (PMSP 2014, 9).

¹⁴² Ver Capítulo X – Da Regularização Fundiária – no PDPFor (PMF 2009, 25-27).

¹⁴³ Artigo revogado pela Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.

No PLHISFor, a regularização fundiária participa das linhas de ação propostas também no formato do Plano de Regularização Urbanística Fundiária, considerado pelo PDPFor como “o conjunto de ações integradas que visam a atender as demandas da região por infraestrutura urbana e equipamentos sociais, a melhoria das condições habitacionais”¹⁴⁴ (PMF 2009, 26). No âmbito do Estatuto da Cidade, Rolnik et al. (2001) faz a seguinte consideração:

A rigor, regularização fundiária é: “o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.” (Alfonsin 1997, citado em Rolnik et al. 2001, 151).

Assistência Técnica, Jurídica e Social Gratuita

ELH. Acerca do financiamento a beneficiários diretos do 1.º Direito:

(...), esta modalidade deve ser prevista pela ELH, nas diversas modalidades de intervenção previstas no 1.º Direito (reabilitação, autopromoção e em casos excepcionais aquisição). Deve, por isso, existir abertura à manifestação de interesse por parte dos beneficiários, e devem ser desenvolvidas capacidades para o acompanhamento técnico e social necessário. (Conceição et al. 2019, 78).

PMH e PLHISFor. A assistência nos âmbitos técnico-arquitetônico, jurídico e social participa dos instrumentos da regularização fundiária estabelecidos nos planos diretores paulistano¹⁴⁵ e fortalezense¹⁴⁶, e integra-se às linhas de ação dos planos locais de HIS das duas cidades. O guia de implementação do Estatuto da Cidade pontua que “a assistência jurídica gratuita e os benefícios da justiça gratuita devem ser assegurados tanto para o indivíduo ou grupo de indivíduos necessitados, como também para a associação de moradores de uma comunidade carente” e também que “o serviço de assistência técnica deve ser prestado para demonstrar e comprovar os requisitos constitucionais no aspecto físico e urbanístico, através dos instrumentais necessários que serão exigidos pelo Poder Judiciário” (Rolnik et al. 2001, 172). Quanto à assistência técnica, a Lei Federal¹⁴⁷ n.º 11.888, de 24 de dezembro de 2008, assegura à população de baixa renda a aplicação desse direito em matéria de HIS: a chamada Lei de ATHIS¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Esta definição é atribuída ao Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), de igual significado ao Plano de Regularização Urbanística Fundiária citado no PLHISFor (2013).

¹⁴⁵ Cabe à Prefeitura garantir assistência técnica, jurídica, urbanística e social gratuita à população, indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos na área de Habitação de Interesse Social e de Agricultura Familiar, buscando promover a inclusão social, jurídica, ambiental e urbanística da população de baixa renda à cidade, na garantia da moradia digna e no reconhecimento dos serviços ambientais e sociais prestados pelos agricultores familiares, particularmente nas ações visando à regularização fundiária e qualificação dos assentamentos precários existentes e à regularização fundiária e ambiental dos imóveis rurais. (PMSP 2014, 9).

¹⁴⁶ Cabe ao Município garantir assessoria técnica urbanístico-arquitetônica, jurídica e social gratuita as comunidades e aos grupos sociais menos favorecidos, viabilizando o direito a moradia digna, e a defesa de seus direitos, neste caso, em convênio com a Defensoria Pública. (PMF 2009, 25).

¹⁴⁷ Art. 1º Esta Lei assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal, e consoante o especificado na alínea *r* do inciso V do **caput** do art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências [o Estatuto da Cidade]. (Brasil 2008b).

¹⁴⁸ Sigla para Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social.

De Aquisição de Terras:

Expropriação e Desapropriação (nos casos português e brasileiro, respetivamente)

ELH. Acerca do reforço na articulação da ELH com os instrumentos de gestão do território municipal:

Este papel do Plano Diretor em assegurar condições propícias ao desenvolvimento de um setor de habitação acessível é ainda mais importante num contexto como o do Porto, em que **a percentagem de solo municipal disponível para programas habitacionais é muito reduzida.** (Conceição et al. 2019, 106, grifo nosso).

Ao longo de seu relatório, a ELH do Porto reitera a condição quase escassa das terras, de propriedade do município, disponíveis para habitação social. A expropriação é prevista na Constituição da República Portuguesa – mesmo na garantia do artigo do direito de propriedade privada (artigo 62.º)¹⁴⁹ – quando expressa o direito de todos a uma habitação de qualidade:

4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística. (Constituinte 2005, 4653).

PMH e PLHISFor. A desapropriação é prevista no PDE¹⁵⁰ e no PDPFor¹⁵¹ a partir de outro instrumento que deve ser acionado em primeiro lugar: o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC). O PEUC participa das ações dos planos locais de HIS paulistano¹⁵² e fortalezense¹⁵³. Comenta o PEUC o guia do Estatuto da Cidade:

Para induzir a ocupação desses terrenos [vazios ou subutilizados], existe a possibilidade de urbanização ou edificação compulsórias – mecanismo criado pelo Estatuto para impedir que as áreas vazias da cidade continuem ociosas. Por meio do instrumento da edificação compulsória, pode-se estabelecer um prazo para o loteamento ou construção das áreas vazias ou subutilizadas. O proprietário que não cumprir esse prazo será penalizado pela aplicação progressiva do Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU), que deverá ser aplicado por um período de 5 anos. Se, no caso de esgotamento do prazo, a área permanecer incompatível com os usos e densidades previstas, o imóvel poderá ser desapropriado, com pagamentos em títulos da dívida pública. (Rolnik et al. 2001, 63).

Rolnik et al. (2001) conclui que a reunião dos instrumentos do PEUC, do IPTU progressivo no tempo, da desapropriação e do Consórcio Imobiliário, “se bem aplicados, podem promover uma Reforma Urbana, estruturando uma política fundiária que garanta a função social da cidade e da propriedade.”

O próximo quadro reúne os instrumentos citados neste subcapítulo que podem ser utilizados ao abrigo da Estratégia Local de Habitação do Porto, do Plano Municipal de Habitação de São Paulo e do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza.

¹⁴⁹ 1. A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição. 2. A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização. (Constituinte 2005, 4652).

¹⁵⁰ Ver Subseção II – Do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – no PDE (PMSP 2014, 6).

¹⁵¹ Ver Seção I – Do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – no PDPFor (PMF 2009, 22).

¹⁵² Ver Capítulo IV – Dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade Urbana – no PMH (Tsukumo e Sigolo 2016, 33).

¹⁵³ Ver “LA4B: Promoção da utilização de vazios prioritários para reassentamentos” (Aldigueri et al. 2013, 187).

Quadro 37: Instrumentos comuns à ELH do Porto, ao PMH de São Paulo e ao PLHISFor.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Categoria	Instrumento
<i>Dos diretamente relacionados à Estratégia Local de Habitação (2019)</i>	Financiamento Direto
	Arrendamento Para Subarrendamento (ou demais modalidades de arrendamento social)
	Apoio à Renda ou Fundo de Apoio ao Arrendamento Acessível
<i>De Gestão e de Participação Popular</i>	Parque Habitacional do Município
	Conselho Municipal de Habitação
	Grupos Vulneráveis Diversos
<i>Indutores do Desenvolvimento Urbano</i>	Outorga Onerosa do Direito de Construir e “Cota de Solidariedade”
	Operação Urbana Consorciada
	Direito de Preferência (ou Direito de Preempção)
<i>De Regularização Fundiária e de Assistência</i>	Regularização Fundiária
	Assistência Técnica, Jurídica e Social Gratuita
<i>De Aquisição de Terras</i>	Expropriação e Desapropriação (nos casos português e brasileiro, respetivamente)

6

CONCLUSÃO

6.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da leitura e compreensão dos relatórios que se debruçam à resolução, ou amenização, do déficit habitacional das cidades – por meio de soluções habitacionais praticáveis ao abrigo de programas locais (à escala do município) ou nacionais (a abranger todo o país) – pôde-se encontrar, e apontar, semelhanças nas estratégias traçadas – para o êxito das soluções em matéria de habitação de interesse social e/ou de mercado popular (aquando da participação da iniciativa privada na produção) – e nos instrumentos a serem acionados para a realização das ações propostas para a contemplação daquelas estratégias. Os documentos da Estratégia Local de Habitação do Porto (2019), do Plano Municipal de Habitação de São Paulo (2016) e do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (2013), através de seus conteúdos, trazem ao conhecimento do município: uma síntese do diagnóstico global sobre as carências habitacionais – no caso de São Paulo, através do Caderno para Discussão Pública¹⁵⁴ do PMH; as diretrizes e estratégias que devem ser adotadas pelo poder local, apontando as soluções habitacionais mais adequadas para as situações reveladas pelo diagnóstico; a programação das ações definidas, como um cronograma a ser seguido, com uma hierarquização das intervenções urbanísticas a definir as ações prioritárias ao encontro da realidade – administrativa, acerca dos recursos humano e material¹⁵⁵ dos órgãos envolvidos na matéria, e financeira, do património pecuniário, mas também fundiário e imobiliário (por serem ativos da cidade), como exemplo – do município; as formas de gerenciamento (gestão) sobre a execução das ações e a monitorização dos processos e resultados ao longo da implementação das intervenções e serviços prestados¹⁵⁶ para os grupos beneficiários, por parte do Poder Público Municipal e da população em geral, não apenas a afeta às soluções de habitação social.

O contributo dos documentos da ELH, do PMH e do PLHISFor (assim referidos os relatórios locais de habitação ao longo deste trabalho) ajuda a compreender como o problema do déficit habitacional, na ordem das unidades de milhar para o Porto¹⁵⁷ e das centenas de milhar para São Paulo e Fortaleza¹⁵⁸, é especializado sobre o território daqueles municípios. Dessa forma, ajuda os governos locais a realizarem o mapeamento das vulnerabilidades sociais e a entenderem – o que foi apontado a mais de meio século por Jacobs (1961) a partir da mescla de usos e atividades não somente para as áreas centrais – a grande importância da proximidade da moradia aos postos de empregos (“a casa perto do trabalho”), com a aquisição de terrenos bem localizados para que os produtos habitacionais não sejam edificados nas zonas

¹⁵⁴ PMSP 2016.

¹⁵⁵ Ver: Linha de Ação 6 do PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 191); Nota de rodapé acerca dos constrangimentos na elaboração do diagnóstico do PLHISFor (Aldigueri et al. 2013, 20).

¹⁵⁶ Assistência técnica, jurídica e social gratuita: ver subcapítulo 5.2. – Instrumentos comuns.

¹⁵⁷ Ver 2.1.1. – O déficit habitacional do Porto.

¹⁵⁸ Ver 2.2.2. – O déficit habitacional de São Paulo e de Fortaleza.

periféricas das cidades (quase sempre desprovidas de equipamentos e serviços), originando, de outra forma, custos ao erário municipal em outras matérias.

Revela o conteúdo da ELH do Porto, do PMH de São Paulo – também por meio do Caderno para Discussão Pública – e do PLHISFor, quando destacadas as semelhanças nas políticas de habitação entre as três cidades (demonstradas no Capítulo 5), que muito dos problemas em torno da matéria da habitação social são encontradas além-mar. Não por questões atreladas à geografia do lugar – no aspeto espacial, São Paulo é muito diferente de Fortaleza, e esta é muito diferente do Porto – e nem por meras coincidências, mas pelo motivo de que estas cidades estão submetidas a lógica do mercado: a ser mais específico, do mercado imobiliário. A “mercadotecnia” da cidade (termo descrito por Borja e Forn 1996, em Arantes, Vainer e Maricato 2002), a significar o ato de “vender a cidade”, mostra-se presente em muitas das grandes cidades do mundo. Estas, na atualidade, sofrem intervenções urbanísticas para a finalidade de tornar o seu território mais competitivo¹⁵⁹ do que o da outra (que também compete por atração de investimentos externos na forma de capital, que pode ser fictício¹⁶⁰). A iniciativa privada, seja local (na figura do cidadão empresário), seja externa (na figura quase heroica do “investidor estrangeiro”), não emprega capital para o reparo de disparidades sociais, emprega-o para obter a mais-valia visada no negócio investido, qualquer que seja. Nessa perspetiva, é o Estado o agente que conduz o investimento daquelas figuras para o financiamento das ações de interesse comum do povo, como considera a ELH¹⁶¹.

Ao assimilar o *modus operandi* do setor privado para com os negócios desenvolvidos em “parceria”¹⁶² com o Poder Público Municipal, é percebido como diretriz (estratégia) comum às cidades portuguesa e brasileiras a indução do desenvolvimento económico do solo urbano, quando são propostos instrumentos interessantes aos agentes privados. O subcapítulo 5.2. deste trabalho considerou, para os Indutores do Desenvolvimento Urbano, os instrumentos urbanísticos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, da Operação Urbana Consorciada e do Direito de Preferência – podendo o último ser enquadrado também na categoria de Aquisição de Terras, segundo a organização dos instrumentos feita por Rolnik et al. (2001). A Outorga Onerosa e a OUC (sigla comumente utilizada para o instrumento), ainda que resultem contrapartidas em dinheiro – a ser incorporado em um fundo público para o fim desenvolvimentista da cidade, a exemplo do FUNDURB em São Paulo – ou em forma de melhoramentos para o património público – com a realização de obras de reestruturação do espaço em troços viários ou em áreas verdes de parques, a exemplo – podem ser distorcidas em seus princípios ao serem instrumentalizadas para o favorecimento dos setores privados, como denuncia Brasil, Cavalcanti e Capasso (2017) na cidade de Fortaleza – onde aqueles e outros instrumentos foram operados em detrimento do interesse público e social.

¹⁵⁹ No caso fortalezense, o Programa Fortaleza Competitiva (2017) reitera a lógica da competitividade entre as cidades: “Em qualquer cidade, a busca pela competitividade se inicia com regras claras, objetivas e, sobretudo, que incentivem a implantação de novos negócios, assim como a ampliação daqueles existentes. Criar um ambiente atrativo por meio de incentivos e regulamentações é o primeiro passo para se chegar a uma cidade competitiva” (PMF 2017a, 14).

¹⁶⁰ Ver subcapítulo 2.2: “Terra, capital fictício e a consolidação do mercado de terras” (Aldigueri 2017).

¹⁶¹ Existe, (...), a possibilidade de utilização de instrumentos de incentivo, que procuram orientar a iniciativa privada para atender aos interesses sociais e ambientais da comunidade, (...). (Conceição et al. 2019, 106).

¹⁶² Faltava, no entanto, a fórmula salvadora que desse corpo a tamanha obsessão com o crescimento [das cidades – a expansão urbana, antes orientadas para o seu controlo], justificado obviamente pela crença economicista no efeito *trickle down* da expansão da atividade. Para variar, a receita veio dos Estados Unidos. E, com ela, outra palavra-isca, a famigerada “revitalização urbana”, bem como seus derivados não menos famigerados: a “parceria” entre setor público e iniciativa privada, encarregada por sua vez de “alavancar” (outro neologismo ianque - *to leverage*) investimentos privados com fundos públicos (sempre segundo a descrição de Peter Hall). (Arantes, Vainer e Maricato 2002, 22).

Também foi observado, dentre as estratégias comuns aos três documentos estudados, a pertinência das ações de assistência direta aos beneficiários afetos aos programas de HIS ou HMP, no escopo da Regularização Fundiária, realizada por meio de serviços não onerosos aos grupos que precisam ser assistidos, de âmbitos diversos – técnico, jurídico e social, como descritos no capítulo anterior – e que devem ser coordenados a fim de que um (serviço) complemente o outro, proporcionando a segurança legal da moradia e, por consequência, da permanência da comunidade no sítio ocupado, muitas vezes bem quisto pelos moradores. A participação popular, fator de importância maior às matérias desenvolvidas com base em políticas públicas, seja qual for a esfera atuante (Federal, Estadual ou Municipal para o Brasil, e Nacional ou Municipal para Portugal) – também defendida entre os princípios basilares do programa que norteia a ELH do Porto, o 1.º Direito –, deve ser trabalhada nos espaços adequados para esse fim, exemplificados neste trabalho a partir: do Conselho Municipal de Habitação, principalmente, existente nas cidades de São Paulo e de Fortaleza, e proposto como prioridade imediata para o Porto; das Conferências Municipais de Habitação – muitas vezes, de forma equivocada, sem periodicidade regular nas suas realizações¹⁶³; das Conferências das Cidades (entre municípios), a trocarem experiências aplicadas em seus territórios e disseminarem o conhecimento apreendido com base nos resultados obtidos pela implementação das ações estabelecidas à matéria, no caso do Brasil; e de conferências internacionais, também para o ganho de conhecimento mais aprofundado entre países, consideradas pela ELH. Outros ambientes de caráter participativo experimentados no Brasil, visto no caso paulistano, são os dos Conselhos Gestores de ZEIS e do Fórum de Conselhos Gestores de ZEIS (a ser construído). Estes espaços são possíveis pela instituição de outro instrumento pertencente à Regularização Fundiária na categorização de Rolnik et al. (2001): a Zona Especial de Interesse Social¹⁶⁴. A participação das camadas populares, mas também dos demais setores que se empenham na matéria da habitação – uns para produzir conhecimento¹⁶⁵, outros capital –, não se encerram nos espaços mencionados dentro das funções cabidas àqueles (como a gestão dos fundos municipais de HIS e a monitorização das intervenções urbanísticas na cidade, podendo o último ser exemplificado pelos conselhos de OUC), mas continuam em outras instâncias, como no instrumento do orçamento participativo, visto nos casos paulistano¹⁶⁶ e fortalezense¹⁶⁷.

É ainda comum aos três documentos a estratégia referente à aquisição de terras bem localizadas para EHIS e EHMP, a integrar o Parque Habitacional do Município em cada caso. Foi observado que – para o cumprimento da função social da propriedade urbana expressa na Constituição Federal¹⁶⁸ de 1988 – o instrumento da desapropriação, com pagamento em títulos da dívida pública, pode ser acionado quando for de interesse do Poder Público adquirir o terreno não edificado, subutilizado, ou o imóvel não utilizado. Em Portugal, para a mesma estratégia, pode ser implementada a expropriação da propriedade privada, também garantida pela Constituição da República Portuguesa de 1976. O ato de expropriar e desapropriar não encontra finalidade apenas na obtenção de terras para reserva fundiária incorporada ao

¹⁶³ Ver o caso das Conferências Municipais de Habitação de Fortaleza em 3.2.2. – PDPFor (2009).

¹⁶⁴ Trata-se de um produto da luta dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e pela regularização fundiária. A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento. (Rolnik et al. 2001, 156).

¹⁶⁵ No caso de Fortaleza, a Universidade Federal do Ceará – UFC, a Universidade Estadual do Ceará – UECE e a Universidade de Fortaleza – UNIFOR estiveram à frente da elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF), instrumento atrelado às ZEIS (ver quadro 18).

¹⁶⁶ Ver figura 36 no subcapítulo 4.3. – Gestão.

¹⁶⁷ Ver quadro 19 em 3.2.2. – PDPFor (2009).

¹⁶⁸ **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...); XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; (...). (Constituinte 2020, 8-9).

património do município, mas na frenagem da especulação imobiliária: processo já observado por Jacobs (1961) e estudado por Aldigueri (2017) – como um dos fatores que contribuem ao surgimento das favelas no território de Fortaleza¹⁶⁹. Também evita o fenómeno do espraiamento¹⁷⁰ das cidades: a “expansão horizontal na direção de áreas não servidas de infraestrutura ou frágeis, sob o ponto de vista ambiental”, pontuado por Rolnik et al. (2001)¹⁷¹.

Por último – ainda sobre a análise das estratégias e dos instrumentos possíveis de serem praticados no Porto, em São Paulo e em Fortaleza – foi entendido que aquelas cidades, de expressivos déficits habitacionais (na proporção de seus territórios), planeiam, a partir dos relatórios da ELH, do PMH e do PLHISFor: dar uso ao património edificado para ações de arrendamento social (locação social), nos imóveis de propriedade do município; utilizar as unidades (fogos) vagas nos imóveis privados, a subsidiar parcialmente, ou totalmente, a renda paga pelas famílias; financiar, através de fundos a constituir – a exemplo do Fundo de Apoio ao Investimento em Habitação Acessível¹⁷² – ou existentes – a exemplo do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) implementado no Brasil.

É válido ainda ressaltar que – mesmo sendo a *Instrumentalização Comum* um dos contributos principais deste trabalho, desenvolvida num capítulo exclusivo a demonstrar semelhanças nos instrumentos de aplicação no território urbano das três cidades – foram observadas diferenças entre os relatórios locais de habitação estudados, pontuadas no capítulo destinado a *uma Perspetiva Comparada*. No término da explanação de cada aspeto selecionado à comparação – Apresentação legal, Territorialização e Gestão – discorreu-se acerca das diferenças entre aqueles relatórios, como, por exemplo, o fator da institucionalização das práticas de gestão (participativa): enquanto São Paulo e Fortaleza possuem (uma mais que a outra) espaços institucionalizados de carácter deliberativo e consultivo – conselhos, fóruns e conferências – e também de carácter patrimonial – fundos setoriais – às suas políticas públicas de habitação, apenas prevê o Porto a criação de espaços com funções equivalentes àqueles no documento da ELH.

Em conclusão, a partir da *Instrumentalização Comum* – a revelar os instrumentos urbanísticos a serem aplicados em matéria de habitação social comuns às cidades portuense, paulistana e fortalezense –, da *Perspetiva Comparada* – a traçar um paralelo entre os relatórios de HIS nas questões referentes ao respaldo legal através de literatura normativa, à territorialização das propostas da matéria e ao formato de gestão empregado por cada município – e das *Legislações Vigentes* – que dão suporte ao planeamento e que estruturam, de alguma forma, as proposições apresentadas por aqueles relatórios –, reflete-se acerca do protagonismo que o município (ou o Poder Público Municipal) detém – e que, para este autor, deve ser reforçado – sobre as políticas de gestão e de ordenamento do solo urbano. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (2001) e a Lei de Bases da Habitação (2019) permitem o protagonismo das cidades brasileiras e portuguesas no ato do planeamento das estratégias para habitação, sobretudo a de interesse social, e estruturam as bases para a criação (e para a implementação, por vezes) dos instrumentos promotores deste direito fundamental, como reconhecem aqueles diplomas: sem dúvidas de que seja o 1.º direito a ser garantido para o pleno desenvolvimento da vida humana.

¹⁶⁹ Ver tópico C) em 1.2.2. – A compreensão do fenómeno favela (Aldigueri 2017, 66-68).

¹⁷⁰ Ver Lima et al. (2019) sobre o fenómeno do espraiamento urbano e os seus impactos.

¹⁷¹ Terrenos ou glebas vazios dentro da malha urbana são socialmente prejudiciais, tendo em vista que são atendidos por infraestrutura urbana, implementada por investimentos públicos para atender à população e não para garantir uma valorização particular. (Rolnik et al. 2001, 63).

¹⁷² Ver subcapítulo 5.3. – Medidas de integração com outras políticas (Conceição et al. 2019, 104).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agarez, Ricardo Costa (coord.). 2018. *Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/publicacao_100anos.
- Akaishi, Ana Gabriela. 2019. "O "problema" do centro de São Paulo não está nas ocupações de prédios vazios. Mas nos prédios vazios em si".
<https://cidadesparaquem.org/blog/2019/5/24/o-problema-do-centro-de-so-paulo-no-est-nas-ocupaes-de-prdios-vazios-mas-nos-prdios-vazios-em-si>.
- Aldigueri, Camila Rodrigues. 2017. "Metamorfoses da Terra na Produção da Cidade e da Favela em Fortaleza". Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. 10.11606/T.16.2018.tde-19122017-122014.
<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19122017-122014/pt-br.php>.
- Aldigueri, Camila Rodrigues, Carla Camila Girão Albuquerque, Cesar Weyne Batista de Souza, Talita Miranda Vitalino, Daniel Gonçalves Rodrigues, João Sérgio Queiroz de Lima e Raul Corrêa. 2013. *Proposta Final do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS-For (complementada e revisada) PRODUTO V* Fortaleza: Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - HABITAFOR.
<https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/pesquisa?nome=plhis&autor=&categoria=&tema=&ano=2013&tipodocumento=&fonte=&local=>.
- Aragão, Thêmis Amorim. 2019. "Cortes no Censo 2020 tornam inviável o cálculo do déficit habitacional". <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/cortes-no-censo-2020-tornam-inviavel-o-calculo-do-deficit-habitacional/>.
- Arantes, Otília, Carlos Vainer e Ermínia Maricato. 2002. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes.
<https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/A%20cidade%20do%20pensamento%20%C3%BAnico%20-%20Ot%C3%ADlia%20Arantes,%20Carlos%20Vainer,%20Erm%C3%ADnia%20Maricato.pdf>.
- Araujo, Ana Cristina da Silva. 2013. "Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília-SP". Tese de Doutorado, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.
<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-07052014-152618/pt-br.php>.
- Brasil. 2008a. *Código Civil Brasileiro (2002) e legislação correlata* 2ª ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70327/C%C3%B3digo%20Civil%20%20ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- . 2008b. "Lei n.º 11.888, de 24 de dezembro de 2008 (PLC 13 de 2008)". *Diário Oficial da União* de 26/12/2008 Ano CXLV N.º 251: 2.
<https://legis.senado.leg.br/norma/583513/publicacao/15747678>.

- Brasil, Amíria Bezerra, Emanuel Ramos Cavalcanti e Marcelo Mota Capasso. 2017. "A mercantilização do espaço urbano em Fortaleza: instrumentos urbanísticos como meio de promoção de negócios imobiliários em detrimento da democratização do espaço urbano". *Anais do XVII ENANPUR - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional* 17, no. 1: 1-19.
<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1659/1638>.
- Candido, Antonio. 2000. *Formação da Literatura Brasileira: momentos decisivos* Vol. I. 6.^a edição. Belo Horizonte: Editora Itatiaia Ltda.
<https://joaocamillopenna.files.wordpress.com/2013/08/117023824-candido-antonio-formacao-da-literatura-brasileira-vol-1-e-2.pdf>.
- Carvalho, Isabel, José Bento, Paulo Costa e Rúben Santos. 2018. *Ocupação do Solo - Relatório de Caracterização e Diagnóstico*. Porto: Câmara Municipal do Porto. <https://www.cm-porto.pt/files/uploads/cms/cmp/45/files/95/40-pdmp-eed-ocup-solo.pdf>.
- CGPATRI/SMUL, Coordenadoria de Gestão do Patrimônio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. 2021. "Áreas Públicas".
https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/urbanismo/index.php?p=217335.
- CMH-SP, 2ª Conferência Municipal de Habitação da Cidade de São Paulo. 2021. "Implementação do Plano Municipal de Habitação".
https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/conferencia_municipal_de_habitacao/?p=286195.
- Comunicações, Ministério das Obras Públicas Transportes e. 1993. "Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio". *Diário da República* Série I-A, no. 106 (maio): 2380-83.
<https://dre.pt/application/conteudo/274242>.
- Comunicações, Ministérios das Finanças - da Justiça - das Obras Públicas Transportes e. 1987. "Decreto-Lei n.º 88/87, de 26 de fevereiro". *Diário da República* Série I, no. 48 (fevereiro): 844-58. <https://dre.pt/application/conteudo/662714>.
- Conceição, Paulo Santos (coord.) e Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Lacerda Vázquez. 2015. *"Ilhas" do Porto - Levantamento e Caracterização*. Porto: Município do Porto.
<http://www.domussocial.pt/noticias/apresentacao-do-estudo-ilhas-do-porto-levantamento-e-caracterizacao>.
- Conceição, Paulo Santos (coord.), Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Lacerda Vázquez, Jorge Afonso, Tatiana Urbanovik Brandimiller e Tatiane Serrano. 2019. *Estratégia Local de Habitação (ELH) com vista à apresentação de candidatura(s) ao 1.º Direito* Porto: Instituto da Construção; Câmara Municipal do Porto; Domus Social, E.M; Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana do Porto, E.M., S.A.
- Constituinte, Assembleia. 2005. "Constituição da República Portuguesa (Promulgada em 2 de Abril de 1976) - VII Revisão Constitucional". *Diário da República* I Série-A, no. 155 (agosto): 4642-86.
<https://dre.pt/application/file/243653>.
- Constituinte, Assembleia Nacional. 2020. *Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos. 1/1992 a 108/2020, pelo Decreto Legislativo no. 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos. 1 a 6/1994*. 56ª ed. (Série legislação; no. 1). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/15261?_ga=2.6917234.1965813949.1620311195-575205452.1620311195.
- Corrêa, Roberto Lobato. 2004. *O Espaço Urbano*. 4a edição. São Paulo: Editora Ática.

- Costa, (coord.) Ana Alves, Ana Catarina Costa e Sergio Fernandez. 2019. *Cidade Participada: Arquitectura e Democracia. Operações SAAL - S. Victor*. 1a edição. Lisboa: Edições Tinta da China.
- Costa, Sandra Maria Fonseca da, Jéssica Andretta Mendes, Viviana Mendes Lima e Bruno Henrique Colombari Moreira. 2014. "Entre a cidade legal e a cidade ilegal: a realidade das pequenas cidades da Amazônia - um estudo de Ponta de Pedras, Pará". *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)* 6, no. 1: 127-39. <https://doi.org/10.7213/urbe.06.001.AC03>.
- COURB/SEUMA, Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza. 2017. *Lei Complementar n.º 236, de 11 de agosto de 2017 - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza LPUOS* Fortaleza: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-municipal/lei_complementar_236_2017.pdf.
- DIREI/FJP, Diretoria de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro. 2018. *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: FJP. https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/deficit-habitacionalBrasil_2015.pdf.
- Domus Social, EM. 2019. "Regulamento de Gestão do Parque Habitacional do Município do Porto". 2-36. <http://www.domussocial.pt/files/uploads/cms/domus/24/files/1620300513-2tzAsZJyer.pdf>.
- Ebner, Iris de Almeida Rezende. 1999. *A cidade e seus vazios: Investigação e proposta para os vazios urbanos de Campo Grande* 1a edição. Campo Grande: Editora UFMS.
- ECONOMIA, Secretaria de Estado da Economia do Governo do Estado de Goiás. 2021. "Plano Plurianual". <https://www.economia.go.gov.br/planejamento/plano-plurianual.html>.
- EMPLASA, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A. 2021. "Região Metropolitana de São Paulo". <https://emplasa.sp.gov.br/RMSP>.
- Faria, Alexandra, Carlos Oliveira, Eugénia Rocha, Graça Lage e Marta Gomes. 2018. *Demografia e Desenvolvimento Social - Relatório de Caracterização e Diagnóstico* Porto: Câmara Municipal do Porto. <https://www.cm-porto.pt/files/uploads/cms/cmp/45/files/95/51-pdmp-eed-demog-desenv-soc.pdf>.
- Federal, Governo. 1944. "Decreto-Lei n.º 6.693, de 14 de julho de 1944". *Coleção de Leis do Brasil de 31/12/1944* 005: 35, col. 1. <https://legis.senado.leg.br/norma/531790/publicacao/15719831>.
- . 1964. "Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964". *Diário Oficial da União de 11/09/1964* col. 1: 8089. <http://legis.senado.leg.br/norma/546230/publicacao/15763228>.
- França, Elisabete e Keila Prado Costa. 2012. *Plano Municipal de Habitação: a experiência de São Paulo*. Vol. 1. (Coleção: Política municipal de habitação: uma construção coletiva) São Paulo: HABI Superintendência de Habitação Popular <http://www.habitasampa.inf.br/documentos/pmh/2012/>.
- Genevois, Marie Louise Bulhões Pedreira e Olavo Viana Costa. 2001. "Carência Habitacional e Déficit de Moradias: questões metodológicas". *São Paulo em Perspectiva* 15, no. 1: 73-84. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000100009>.

- Guerra, Isabel, Sandra Marques Pereira, Manish Fernandes, Pedro Botelho, Pedro Marques, Augusto Mateus, Sandra Primitivo, et al. 2008. *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013: Estratégia e Modelo de Intervenção*. Lisboa: CET/ISCTE (Centro de Estudos Territoriais do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/estudos/plano_estrategico/relatorio3_planoestrategico_habitacao.pdf.
- HABITAFOR, Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza. 2012a. *Mapa Equipamentos*. Escala 1/30.000. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- . 2012b. *Mapa Inadequação Ambiental*. Escala 1/30.000. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza. <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/pesquisa?nome=inadequa%C3%A7%C3%A3o+ambiental>.
- . 2012c. *Mapa Infraestrutura*. Escala 1/30.000. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- . 2012d. *Mapa Valor do Solo*. Escala 1/30.000. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza. <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/pesquisa?nome=valor+do+solo>.
- . 2012e. *Mapa Vazios Urbanos*. Escala 1/30.000. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza. <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/pesquisa?nome=vazios+urbanos>.
- Herling, Tereza Beatriz Ribeiro (coord.). 2011. *Plano Municipal da Habitação Social da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação. <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0509-2011.pdf>.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2021. "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD ". <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?t=o-que-e>.
- INE, Instituto Nacional de Estatística. 2015. "Sistema de Metainformação, SMI: conceito de "Privação Severa das Condições de Habitação"". <https://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes?id=8300&lang=PT>.
- IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. 2018. *Panorama Socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses*. Fortaleza: IPECE. https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/12/PANORAMA_SOCIOECONOMICO_DAS_REGIOES_METROPOLITANAS_CEARENSES.pdf.
- IPLANFOR, Instituto de Planejamento de Fortaleza. 2021. "Zonas Especiais de Fortaleza". <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>.
- Jacobs, Jane. 2011. *Morte e vida de grandes cidades (The death and life of great American cities, 1961)*. Traduzido por Carlos S. Mendes Rosa. 3a edição. Coleção cidades. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3843818/course/section/923498/JACOBS-Jane-1961-Morte-e-Vida-de-Grandes-Cidades%20%281%29.pdf>.
- Lima, Lara Silva, Francelino Franco Leite de Matos Sousa, André Soares Lopes e Carlos Felipe Grangeiro Loureiro. 2019. "O Fenômeno do Espraçamento Urbano e Seus Impactos na Acessibilidade ao Trabalho em Fortaleza". *Anais do 33.º Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes da ANPET - Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes* 3350-61. https://anpet.org.br/anais/documentos/2019/Planejamento%20Territorial%20do%20Transporte/Transporte%20e%20Uso%20do%20Solo/4_807_AC.pdf.

- Lorenzetti, Maria Sílvia Barros. 2001. *A Questão Habitacional no Brasil (Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados)*. Brasília: Câmara dos Deputados.
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema14/107075.pdf>.
- Manfrim, André. 2019. *Habitação Social - Projetos de um Brasil*. Brasil: Empresa Brasil de Comunicação - EBC.
- MAOTDR, Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. 2006. "Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro". *Diário da República* Série I, no. 208 (outubro): 7473-83. <https://dre.pt/application/conteudo/545642>.
- Marques, Teresa Sá (coord.), Catarina Maia, Diogo Ribeiro, Hélder Santos, Luís Paulo Martins, Márcio Ferreira, Miguel Saraiva, et al. 2018. *Ocupação Funcional - Dinâmicas Territoriais e Centralidades: Relatório de Caracterização e Diagnóstico*. Porto: Câmara Municipal do Porto.
<https://pdm.cm-porto.pt/documentacao/>.
- Meirelles, Fernando Ferreira. 2002. *Cidade de Deus*. Brasil, França e Alemanha: Miramax Films.
- Ministro, Ministério das Obras Públicas - Gabinete do. 1969. "Decreto-Lei n.º 49033, de 19 de maio de 1969". *Diário do Governo* Série I, no. 126 (maio): 581-86.
<https://dre.pt/application/conteudo/201065>.
- Ministros, Presidência do Conselho de. 2018a. "Decreto-Lei n.º 29/2018". *Diário da República* 1ª série, no. 86 (maio): 1797-804. <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/115221283/details/normal?q=decreto-lei+29%2F2018>.
- . 2018b. "Decreto-Lei n.º 37/2018". *Diário da República* 1ª série, no. 106 (junho): 2348-64.
<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/115440317/details/normal?q=decreto-lei+37%2F2018>.
- . 2018c. "Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018". *Diário da República* 1ª série, no. 84 (maio): 1784-(2)-84-(18). <https://dre.pt/home/-/dre/115211109/details/maximized>.
- Morais, Maria da Piedade e Paulo Augusto Rêgo. 2011. "Coabitação Familiar e Formação de Novos Domicílios nas Áreas Urbanas Brasileiras". *Boletim Regional, Urbano e Ambiental do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea* 6 (dezembro): 125-33.
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/111125_boletimregional_6_cap12.pdf.
- NPISA, Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo. 2019. *Plano de Ação 2018/2019*. Porto: Rede Social Porto.
<http://www.enipssa.pt/documents/10180/12517/Plano+A%C3%A7%C3%A3o+NPISA+Porto+18-19/5b0a330b-53a7-4ddd-94b8-663511269ffc>.
- ONU, Organização das Nações Unidas. 2002. *O Direito Humano a uma Habitação Condigna (Ficha Informativa N.º 21)*. Lisboa: Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria-Geral da República
http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha_informativa_21_direito_habitacao_condigna.pdf.
- PMF, Prefeitura Municipal de Fortaleza. 1992. "Lei n.º 7.061, de 16 de janeiro de 1992". *Diário Oficial do Município* Ano XXXIX N.º 9.788.
https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1992/780/780_texto_integral.pdf.

- . 1996. "Lei n.º 7.966, de 9 de dezembro de 1996". *Diário Oficial do Município* Ano XLIV N.º 11.002: 1-2. <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/214ac260-efd6-4ae1-bee1-1415f9b49c2f;1.0&numero=11002>.
- . 1998. "Lei n.º 8.214, de 4 de dezembro de 1998 ". *Diário Oficial do Município* Ano XLVI N.º 11.494: 3-4. <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/21f01ca0-2c84-42ce-b8e7-2bc39b36510d;1.1&numero=11494>.
- . 2003. "Lei n.º 8.810, de 30 de dezembro de 2003". *Diário Oficial do Município* Ano LI N.º 12.742: 1-4. <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/cb1670c6-f59c-49e4-86a2-2f2ab173ca18;1.1&numero=12742>.
- . 2004. "Lei n.º 8.810, de 30 de dezembro de 2003". *Diário Oficial do Município* Ano LI N.º 12.742: 1-4. <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/cb1670c6-f59c-49e4-86a2-2f2ab173ca18;1.1&numero=12742>.
- . 2006. "Lei n.º 9.132, de 18 de dezembro de 2006". *Diário Oficial do Município* Ano LIV N.º 13.478: 1-3. <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/1265f639-b058-45ca-bb10-7a108c65bf49;1.1&numero=13478>.
- . 2009. "Lei Complementar n.º 062, de 02 de fevereiro de 2009". *Diário Oficial do Município* Ano LVI N.º 14.020: 1-520. <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/f3f38f3d-7003-4139-91c0-8c959620c2d2;1.1&numero=14020>.
- . 2014. "Decreto n.º 13.471, de 18 de dezembro de 2014". *Diário Oficial do Município* Ano LXI N.º 15.431: 21-23. <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/ce1eadd0-1b03-4efa-a0a7-c90fb58910fd;1.1&numero=15431>.
- . 2017a. *Book Fortaleza Competitiva*. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza. https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/programas/book_fortaleza_competitiva.pdf.
- . 2017b. "Lei Complementar n.º 236, de 11 de agosto de 2017". *Diário Oficial do Município* Ano LXIII N.º 16.078s: 1-192. <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/ae79622a-bdc6-461b-95e7-07ed26f7832d;1.0&numero=16078s>.
- . 2018. "Prefeitura de Fortaleza convoca população para eleger representantes das comissões eleitorais das Zeis ". <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-convoca-a-sociedade-para-eleger-representantes-das-comissoes-eleitorais-das-zeis>.
- . 2021. "Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional". <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/inicio/a-habitafor.html>.
- PMSP, Prefeitura do Município de São Paulo. 2002a. "Lei n.º 13.425, de 2 de setembro de 2002 (Projeto de Lei n.º 352/99, do Vereador Adriano Diogo - PT)". *Diário Oficial do Município de São Paulo* Ano 47 N.º 166: 1. https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2002/diario%2520oficial%2520do%2520munici%C3%A9pio/setembro/03/pag_0001_18VLSI7UPLJ7Ge54U31RS0JL15I.pdf&pagina=1&data=03/09/2002&caderno=Di%C3%A9rio%20Oficial%20do%20Munic%C3%ADpio&paginaordenacao=10001.

- . 2002b. "Lei n.º 13.430, de 13 de setembro de 2002". *Diário Oficial do Município de São Paulo* Ano 47 N.º 175: 1-13.
<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipId=E6SRUIN8I49T1e07FQ1J4D6EQF9>.
- . 2014. "Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014". *Diário Oficial da Cidade de São Paulo* Ano 59 N.º 140: 1-352.
<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=B9N8D6TN3UGAMeE65RHOJ8E9OF7&PalavraChave=Aprova%20a%20Pol%C3%ADtica%20de%20Desenvolvimento%20Urbano%20e%20o%20Plano%20Diretor%20Estrat%C3%A9gico%20do%20Munic%C3%ADpio%20de%20S%C3%A3o%20Paulo>.
- . 2015a. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal n.º 16.050, de 31 de julho de 2014; estratégias ilustradas*. São Paulo: PMSP.
<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Estrat%C3%A9gias-ilustradas.pdf>.
- . 2015b. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal n.º 16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado*. São Paulo: PMSP.
<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Texto-da-lei-ilustrado.pdf>.
- . 2016. *Plano Municipal de Habitação de São Paulo: caderno para discussão pública* São Paulo: PMSP. <http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf>.
- Popular, Iniciativa. 2005. "Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005 (PL 2.710 de 1992)". *Diário Oficial da União de 17/06/2005* Ano CXLII N.º 115: 1-3.
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/06/2005&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=96>.
- Porto, Assembleia Municipal do. 2012. "Aviso n.º 14332/2012: 1.ª Alteração ao Plano Diretor Municipal do Porto". *Diário da República* 2.ª série, no. 207 (outubro): 35254-309.
<https://dre.pt/application/conteudo/797414>.
- República, Assembleia da. 2019. "Lei n.º 83/2019". *Diário da República* 1ª série, no. 168 (setembro): 11-33. <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/124392055/details/normal?q=lei+83%2F2019>.
- Rocha, Marta, Eliseu Gonçalves e Sérgio Dias Silva. 2019. *Cadernos de Habitação n.º 002. Mapa da Habitação: Reflexão crítica sobre a arquitetura habitacional apoiada pelo Estado em Portugal (1910-1974)*. 1.ª edição. Porto: Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto.
https://mappingpublichousing.up.pt/images/pdfs/2019_CdH002_Saldanha_EdicaoDigital.pdf.
- Rolnik, Raquel (coord.), Renato Cymbalista, Paula Freire Santoro, Uirá Kayano Nóbrega, Weber Sutti, Denise de Campos Gouvêa, Nelson Saule Júnior (coord.), et al. 2001. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. (Série fontes de referência. Legislação; n. 40). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações
<https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>.
- Roseta, Helena (coord.), Maria Teresa Craveiro, Paulo Silva Santos, Ana Lúcia Antunes, Áurea Guimarães, Jorge Mangorrinha, Hélder Santos e Lurdes Rito. 2009. *(RE)HABITAR LISBOA Proposta Estratégica do Programa Local de Habitação: 2ª fase Escolher*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
https://www.lisboa.pt/fileadmin/cidade_temas/habitacao/documentos/3_Anexo_II.pdf.

- Sampaio, Maria Ruth Amaral de e Paulo Cesar Xavier Pereira. 2003. "Habitação em São Paulo". *Estudos Avançados [online]* 17, no. 48: 167-83. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200014>.
- Santana, Theyse Viana. 2019. "Fortaleza tem 130 mil famílias sem moradia adequada". *Diário do Nordeste*, 09 de setembro de 2019. <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/fortaleza-tem-130-mil-familias-sem-moradia-adequada-1.2146684#>.
- Santos, Elizete de Oliveira. 2013. "Interfaces entre a política habitacional e o Plano Diretor Participativo na metrópole Fortaleza-CE". *Sociedade & Natureza [online]* 25, no. 3: 485-501. <https://doi.org/10.1590/S1982-45132013000300004>.
- SEHAB, Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo. 2021. "Conselhos Gestores". https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/index.php?p=261910.
- Serra, José. 2012. "Programa Eleitoral Noite 03/09/2012 Uma parceria em nome de São Paulo ". YouTube, 00:07:40 <https://www.youtube.com/watch?v=04y1N6RT5Lg>.
- Sica, Vittorio De. 1948. *Ladrões de Bicicleta (Ladri di Biciclette)*. Itália: Continental Home Video.
- Silva, Eduardo. 2019. "São Paulo tem déficit de 474 mil moradias, diz estudo ". *Folha de S.Paulo*, 07 de setembro de 2019. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/sao-paulo-tem-deficit-de-474-mil-moradias-diz-estudo.shtml>.
- Social, Ministérios das Finanças e do Plano e do Equipamento. 1984. "Decreto-Lei n.º 177/84, de 25 de maio". *Diário da República* Série I, no. 121 (maio): 1687-90. <https://dre.pt/application/conteudo/384471>.
- Social, Presidência do Conselho - Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência. 1933. "Decreto-Lei n.º 23052, de 23 de setembro de 1933". *Diário do Governo* Série I, no. 217 (setembro): 1664-71. <https://dre.pt/application/conteudo/330459>.
- Times, Financial. 2017. "American Cities of the Future 2017/18 Winners". *fDi American Cities of the Future*, April 10, 2017, 30-43. <https://www.fdiintelligence.com/article/68864>.
- Tone, Beatriz Bezerra. 2010. "Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício". Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-05072010-094710/pt-br.php>.
- Tsukumo, Taís Jamra (coord.) e Letícia Moreira Sigolo. 2016. *Plano Municipal de Habitação de São Paulo - Projeto de Lei n.º 619/16*. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH_2016\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH_2016(1).pdf).

ANEXOS

ANEXO A - PROGRAMAÇÃO DAS SOLUÇÕES: NÚMERO TOTAL DE AGREGADOS POR SOLUÇÃO HABITACIONAL

Fonte: Quadro 50 da Estratégia Local de Habitação do Porto (Conceição et al. 2019, 97).

PROGRAMAÇÃO DAS SOLUÇÕES		2020	2021	2022	2023	2024	2025	TOTAL DE AGREGADOS
MUNICÍPIO/ EMPRESAS MUNICIPAIS	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES DE PRÉDIOS HABITAÇÃO SOCIAL	215	210	210	205	205	205	1.250
	REABILITAÇÃO DE 'CASAS DO PATRIMÓNIO'	15	20	20	20	20	20	115
	CONSTRUÇÃO (OU AQUISIÇÃO DE TERRENOS E CONSTRUÇÃO)			50	150			200
	AQUISIÇÃO (OU AQUISIÇÃO E REABILITAÇÃO) DE EDIFÍCIOS OU FRAÇÕES HABITACIONAIS	25	53	53	53	53	48	285
	ARRENDAMENTO PARA SUBARRENDAMENTO	10	10	10	15	15	15	75
PROPRIETÁRIOS DE FRAÇÕES OU PRÉDIOS SITUADOS EM NÚCLEOS DEGRADADOS	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES SITUADAS EM NÚCLEOS DEGRADADOS	100	100	120	120	140	140	720
BENEFICIÁRIOS DIRETOS	REABILITAÇÃO (OU AUTOPROMOÇÃO)	30	60	60	60	60	55	315
3º SETOR: MISERICÓRDIA DO PORTO, IPSS, ENTIDADES GESTORAS DE CASAS DE ABRIGO, REDE DE APOIO A VÍTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES DE PRÉDIOS		20	20				40
		385	473	543	623	493	483	3.000

ANEXO B - PROGRAMAÇÃO DAS SOLUÇÕES: INVESTIMENTO TOTAL POR ENTIDADE E SOLUÇÃO HABITACIONAL

Fonte: Quadro 51 da Estratégia Local de Habitação do Porto (Conceição et al. 2019, 98).

Investimento Total		2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Município/ Domus Social	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES DE PRÉDIOS HABITAÇÃO SOCIAL	2.150.000 €	2.100.000 €	2.200.000 €	2.050.000 €	2.050.000 €	2.050.000 €	12.500.000 €
	Município/ Empresas Municipais	300.000 €	400.000 €	400.000 €	400.000 €	400.000 €	400.000 €	2.300.000 €
Município/ Empresas Municipais	CONSTRUÇÃO (OU AQUISIÇÃO DE TERREIROS E CONSTRUÇÃO)			5.476.750 €	15.430.250 €			21.907.000 €
Município/ Empresas Municipais	AQUISIÇÃO (AQUISIÇÃO E REABILITAÇÃO) DE EDIFÍCIOS OU FRAÇÕES HABITACIONAIS	2.745.000 €	5.819.400 €	5.819.400 €	5.819.400 €	5.819.400 €	5.270.400 €	31.293.000 €
Município/ Empresas Municipais (e entidades do 3º Setor)	APREENDIMENTO PARA SUBARRENDAMENTO							3.448.113 €
PROPRIETÁRIOS DE FRAÇÕES OU PRÉDIOS SITUADOS EM NÚCLOS DEGRADADOS	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES SITUADAS EM NÚCLOS DEGRADADOS	4.428.000 €	4.428.000 €	5.313.000 €	5.313.000 €	6.195.200 €	6.195.200 €	31.881.600 €
BENEFICIÁRIOS DIRETOS	REABILITAÇÃO (OU AUTOPROMOÇÃO)	885.000 €	2.656.800 €	2.656.800 €	2.656.800 €	2.656.800 €	2.435.400 €	13.948.200 €
3º SETOR: MISERICÓRDIA DO PORTO, IPES, ENTIDADES GESTORAS DE CASAS DE ASILADO, REDE DE APOIO A VÍTIMAS DE VIO LÊNCIA DOMÉSTICA	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES DE PRÉDIOS		885.000 €	885.000 €				1.771.200 €
		10.908.800 €	16.289.800 €	22.652.130 €	92.670.040 €	17.125.400 €	16.335.200 €	119.049.113 €

ANEXO C - PROGRAMAÇÃO DAS SOLUÇÕES: INVESTIMENTO MUNICIPAL POR ENTIDADE E SOLUÇÃO HABITACIONAL

Fonte: Quadro 52 da Estratégia Local de Habitação do Porto (Conceição et al. 2019, 99).

INVESTIMENTO MUNICIPAL		2020	2021	2022	2023	2024	2025	TOTAL
MUNICÍPIO E DOMUS SOCIAL	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES DE PRÉDIOS HABITAÇÃO SOCIAL	1.290.000 €	1.260.000 €	1.260.000 €	1.230.000 €	1.230.000 €	1.230.000 €	7.500.000 €
MUNICÍPIO E EMPRESAS MUNICIPAIS	REABILITAÇÃO DE CASAS DO PATRIMÓNIO	180.000 €	240.000 €	240.000 €	240.000 €	240.000 €	240.000 €	1.380.000 €
MUNICÍPIO E EMPRESAS MUNICIPAIS	CONSTRUÇÃO (OU AQUISIÇÃO DE TERREIROS E CONSTRUÇÃO)			9.555.888 €	10.679.683 €			24.235.571 €
MUNICÍPIO E EMPRESAS MUNICIPAIS	AQUISIÇÃO (AQUISIÇÃO E REABILITAÇÃO) DE EDIFÍCIOS OU FRAÇÕES HABITACIONAIS	1.921.500 €	4.073.580 €	4.073.580 €	4.073.580 €	4.073.580 €	3.639.280 €	21.903.100 €
MUNICÍPIO E EMPRESAS MUNICIPAIS (3º SETOR)	ARRENDAMENTO PARA SUBALUGUEMENTO							2.288.593 €
PROPRIETÁRIOS DE FRAÇÕES OU PRÉDIOS SITUADOS EM NÚCLEOS DEGRADADOS	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES SITUADAS EM NÚCLEOS DEGRADADOS							
BENEFICIÁRIOS DIRETOS	REABILITAÇÃO (OU AUTOPROMOÇÃO OU AQUISIÇÃO)							
3º SETOR: MUNICIPAIS DO PORTO, IPSS, ENTIDADES GESTORAS DE CASAS DE ABERGO, REDES DE APOIO A VÍTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA	REABILITAÇÃO DE FRAÇÕES DE PRÉDIOS	3.591.500 €	5.073.580 €	9.139.468 €	16.223.243 €	5.549.580 €	5.139.280 €	47.313.243 €

ANEXO D - ENQUADRAMENTO DA ELH NOS PRINCÍPIOS DO 1.º DIREITO

Fonte: Quadro 53 da Estratégia Local de Habitação do Porto (Conceição et al. 2019, 108-09); editado pelo autor (2021).

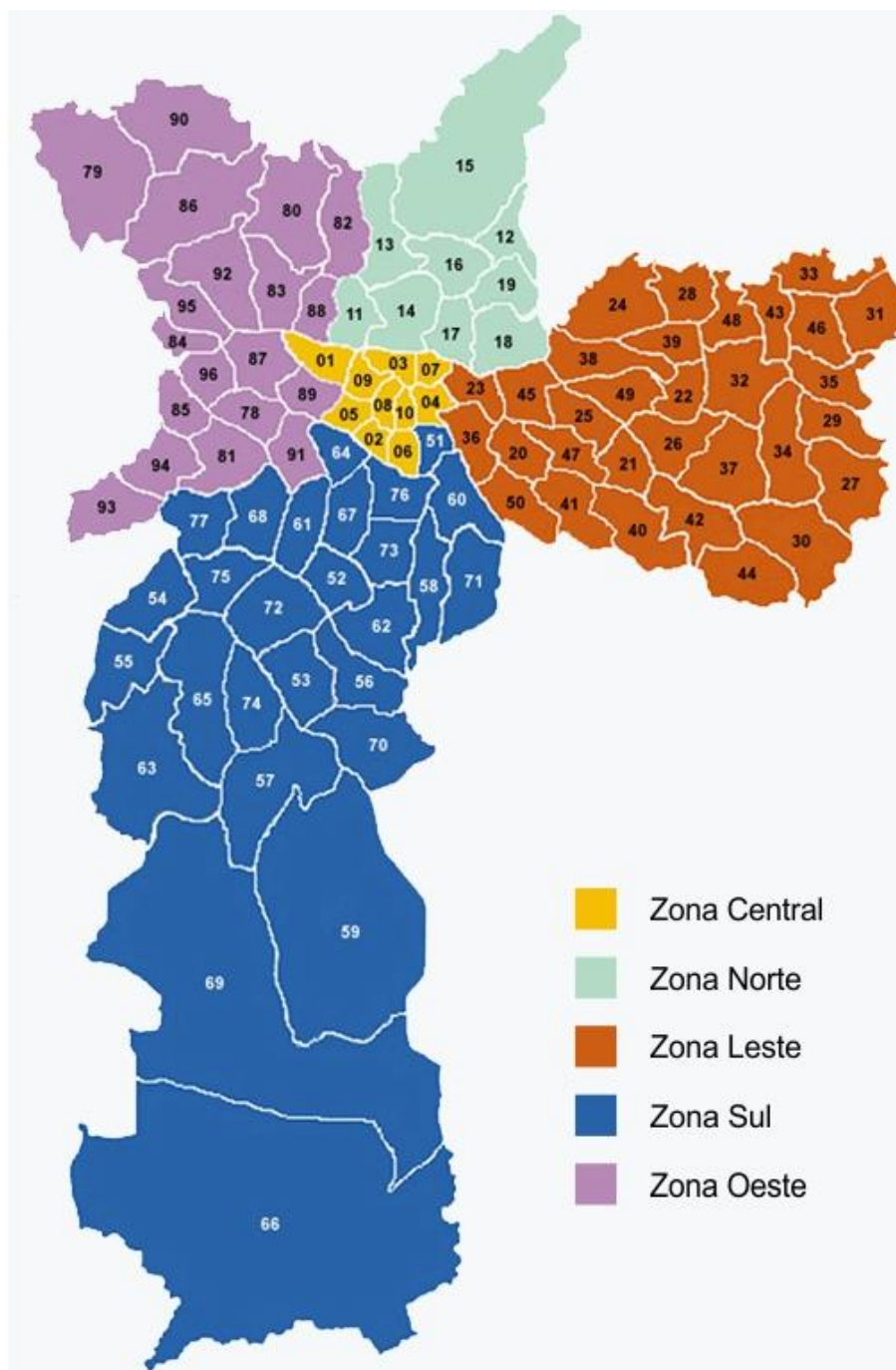
<i>Princípios</i>	<i>Justificação</i>
a. ACESSIBILIDADE HABITACIONAL	As soluções estão associadas ao arrendamento apoiado, renda condicionada ou acessível. O princípio é ainda reforçado com a possibilidade de medidas complementares de apoio às rendas. O princípio é um dos princípios organizadores do Diagnóstico (2.1.3, p. 38). São feitas referências ao “arrendamento apoiado, renda condicionada, rendas reduzidas” no ponto 3.3.2 (p. 80). É promovido um estudo de programas de apoio à renda (p. 104) e, referida “a reflexão sobre a necessidade de mecanismos complementares de apoio à renda” (p. 89).
b. PLANEAMENTO ESTRATÉGICO LOCAL	Princípio reforçado com a criação de um Conselho Municipal de Habitação. Articulação com o PDM e as estratégias de reabilitação urbana. Territorialização da ação, tendo em atenção as áreas críticas definidas em estudos sobre as “ilhas”, as áreas definidas pelo PAICD e as ARU. O princípio está presente no Diagnóstico, que utiliza informação diversa do processo de revisão do PDM (2.4, p. 66). É dado relevo à articulação da ELH com a revisão do Plano Diretor Municipal (5.3, p. 105). Os critérios estratégicos de territorialização da intervenção são apresentados na p.95: “Critérios relacionados com o território e com a localização das intervenções, nomeadamente tendo em atenção as áreas críticas identificadas pelos estudos sobre as ilhas do Porto, com as áreas definidas pelo PAICD e com as ARU”.
c. INTEGRAÇÃO SOCIAL	Princípio transversal às soluções previstas, reforçado pela criação de estruturas de acompanhamento de proximidade. O princípio está presente no Diagnóstico (2.1.5, p. 45) e o papel de uma rede variada de agentes é sublinhado na p. 63. É referida a relevância da constituição de estruturas de acompanhamento de proximidade, organizadas por freguesia e com a participação do município, departamentos e empresas municipais, juntas de freguesia e associações locais (p. 102). A integração urbana dos empreendimentos a construir é referida de forma explícita; “A conceção e concretização destes projetos de construção nova deve ter em conta os princípios de integração social, das acessibilidades e da sustentabilidade ambiental presentes na legislação do 1.º Direito, e apontar a construção de pequenos núcleos, como os construídos no Porto no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER)” (p. 83).
d. ESTABILIDADE	Princípio transversal às soluções previstas, reforçado pela criação de estruturas de acompanhamento de proximidade. Os critérios relacionados com a garantia da estabilidade das soluções habitacionais são utilizados na definição da ordem de prioridade das soluções e na seleção dos projetos. A ELH refere o papel das Juntas de Freguesia e das diversas entidades envolvidas na Rede Social nos programas habitacionais (p. 62). Os critérios relacionados com a garantia da estabilidade são assumidos no capítulo relativo à programação e ordem de prioridade das soluções habitacionais (p. 93).
e. COOPERAÇÃO	Princípio transversal às soluções previstas, reforçado pela criação de estruturas de acompanhamento de proximidade e de um Conselho Municipal de Habitação. Esta preocupação, para além da evidência papel das Juntas de Freguesia e das entidades envolvidas na Rede Social (p. 62), e da mobilização de SCMP e IPSS (p. 86) e constitui o aspeto central das medidas relacionadas com a organização municipal (p. 101).

ANEXO D (continuação)

f. PARTICIPAÇÃO	Princípio transversal às soluções previstas, reforçado pelas medidas relacionadas com a organização municipal: criação de um Conselho Municipal de Habitação e de estruturas de acompanhamento de proximidade. As medidas relacionadas com a organização municipal são apresentadas na p. 101. Na p. 77, refere-se que a “capacitação e organização dos beneficiários deve constituir, por isso, uma preocupação por parte das políticas públicas de habitação”. Na p. 82, refere-se a necessidade de “um processo exigente de programação, atribuição e acompanhamento que deve ser cuidado, incluindo a participação dos beneficiários”.
g. EQUIDADE	Observam-se as regras do 1.º <i>Direito</i> no que diz respeito aos apoios financeiros aos diversos agentes. É referido que a “aplicação do 1.º <i>Direito</i> baseia-se na opção por um modelo híbrido de intervenção, que articule as diversas modalidades previstas no 1.º <i>Direito</i>, e os diversos agentes por elas mobilizáveis” (p. 75), desse modo mobilizando os diversos recursos desses agentes (ver, a este propósito o <i>Quadro 50</i>, p. 97).
h. PEREQUAÇÃO	Princípio que se aplica, de forma mais explícita às soluções de apoio aos proprietários em núcleos degradados. Num conceito mais geral de perequação, podem integrar-se neste princípio as medidas propostas de articulação com o PDM. A aplicação pelo município dos mecanismos de perequação entre proprietários é referida de uma forma explícita na p. 87). O ponto 5.3, (p. 104), sobre a articulação com a revisão do PDM, prevê o recurso a instrumentos que configuram princípios perequativos.
i. REABILITAÇÃO DO EDIFICADO	Abrange a maior parte das soluções previstas, segundo o quadro de programação apresentado. Existe, ao mesmo tempo, um princípio de reabilitação urbana, que integra também as propostas relacionadas com a construção nova (ver, a este propósito o <i>Quadro 50</i>, p. 97).
j. INCENTIVO AO ARRENDAMENTO	Abrange a maior parte das soluções previstas, segundo o quadro de programação apresentado (ver, a este propósito o <i>Quadro 50</i>, p. 97).
k. ACESSIBILIDADES	Princípio transversal às soluções previstas, como critério da adequação dos projetos. O princípio está presente no Diagnóstico (ponto 2.15., Facilidade de acesso, p. 45). Refere-se, por exemplo, que a “ação destas entidades deve ser articulada preferencialmente no âmbito de estratégias de reabilitação urbana e organizada de forma a assegurar os princípios da acessibilidade habitacional, da estabilidade e da participação, bem como os princípios da equidade, da perequação e das acessibilidades”.
l. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	Princípio garantido de forma mais explícita, segundo a formulação do 1.º <i>Direito</i>, nas soluções de construção nova. Nos restantes, devem seguir-se as orientações do programa <i>Reabilitar como Regra</i>. A referência às soluções de sustentabilidade ambiental é feita, por exemplo, nos pontos 3.3.2 (p. 80) e 3.3.3. (p. 82).

ANEXO E - DISTRITOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Fonte: <https://www.encontraosapaulo.com.br/mapa-de-sao-paulo.php> (26/05/2021); editado pelo autor (2021).

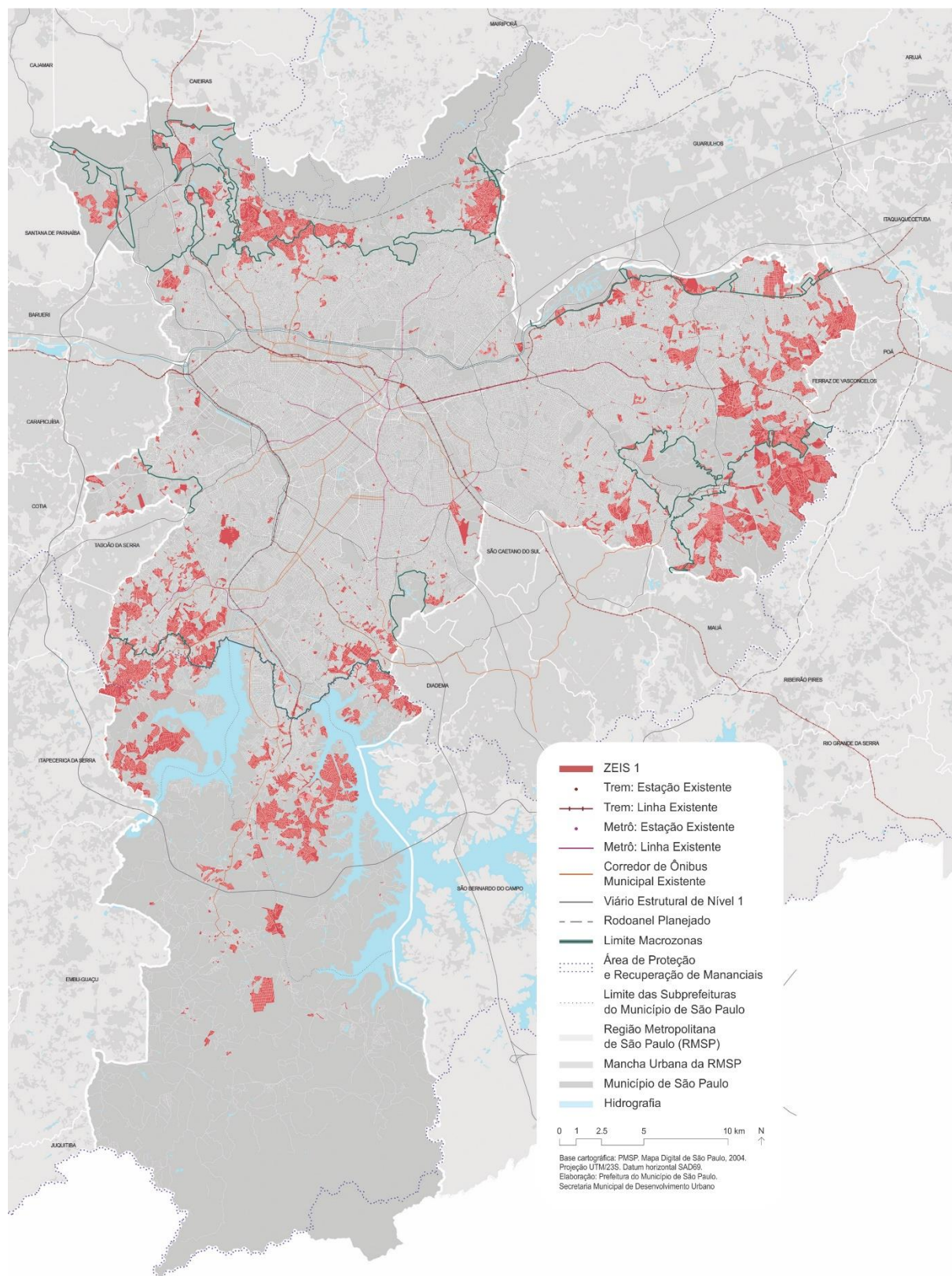


Legenda: Zona Central: 01 - Barra Funda; 02 - Bela Vista; 03 - Bom Retiro; 04 - Brás; 05 - Consolação; 06 - Liberdade; 07 - Pari; 08 - República; 09 - Santa Cecília; 10 - Sé. Zona Norte: 11 - Casa Verde; 12 - Jaçanã; 13 - Mandaqui; 14 - Santana; 15 - Tremembé; 16 - Tucuruvi; 17 - Vila Guilherme; 18 - Vila Maria; 19 - Vila Medeiros. Zona Leste: 20 - Água Rasa; 21 - Aricanduva; 22 - Artur Alvim; 23 - Belém; 24 - Cangaíba; 25 - Carrão; 26 - Cidade Líder; 27 - Cidade Tiradentes; 28 - Ermelino Matarazzo; 29 - Guaianazes; 30 - Iguatemi; 31 - Itaim Paulista; 32 - Itaquera; 33 - Jardim Helena; 34 - José Bonifácio; 35 - Lajeado; 36 - Mooca; 37 - Parque do Carmo; 38 - Penha; 39 - Ponte Rasa; 40 - Sapopemba; 41 - São Lucas; 42 - São Mateus; 43 - São Miguel; 44 - São Rafael; 45 - Tatuapé; 46 - Vila Curuçá; 47 - Vila Formosa; 48 - Vila Jacuí; 49 - Vila Matilde; 50 - Vila Prudente. Zona Sul: 51 - Cambuci; 52 - Campo Belo; 53 - Campo Grande; 54 - Campo Limpo; 55 - Capão Redondo; 56 -

Cidade Ademar; 57 - Cidade Dutra; 58 - Cursino; 59 - Grajaú; 60 - Ipiranga; 61 - Itaim Bibi; 62 - Jabaquara; 63 - Jardim Ângela; 64 - Jardim Paulista; 65 - Jardim São Luís; 66 - Marsilac; 67 - Moema; 68 - Morumbi; 69 - Parelheiros; 70 - Pedreira; 71 - Sacomã; 72 - Santo Amaro; 73 - Saúde; 74 - Socorro; 75 - Vila Andrade; 76 - Vila Mariana; 77 - Vila Sônia. Zona Oeste: 78 - Alto de Pinheiros; 79 - Anhanguera; 80 - Brasilândia; 81 - Butantã; 82 - Cachoeirinha; 83 - Freguesia do Ó; 84 - Jaguará; 85 - Jaguaré; 86 - Jaraguá; 87 - Lapa; 88 - Limão; 89 - Perdizes; 90 - Perus; 91 - Pinheiros; 92 - Pirituba; 93 - Raposo Tavares; 94 - Rio Pequeno; 95 - São Domingos; 96 - Vila Leopoldina.

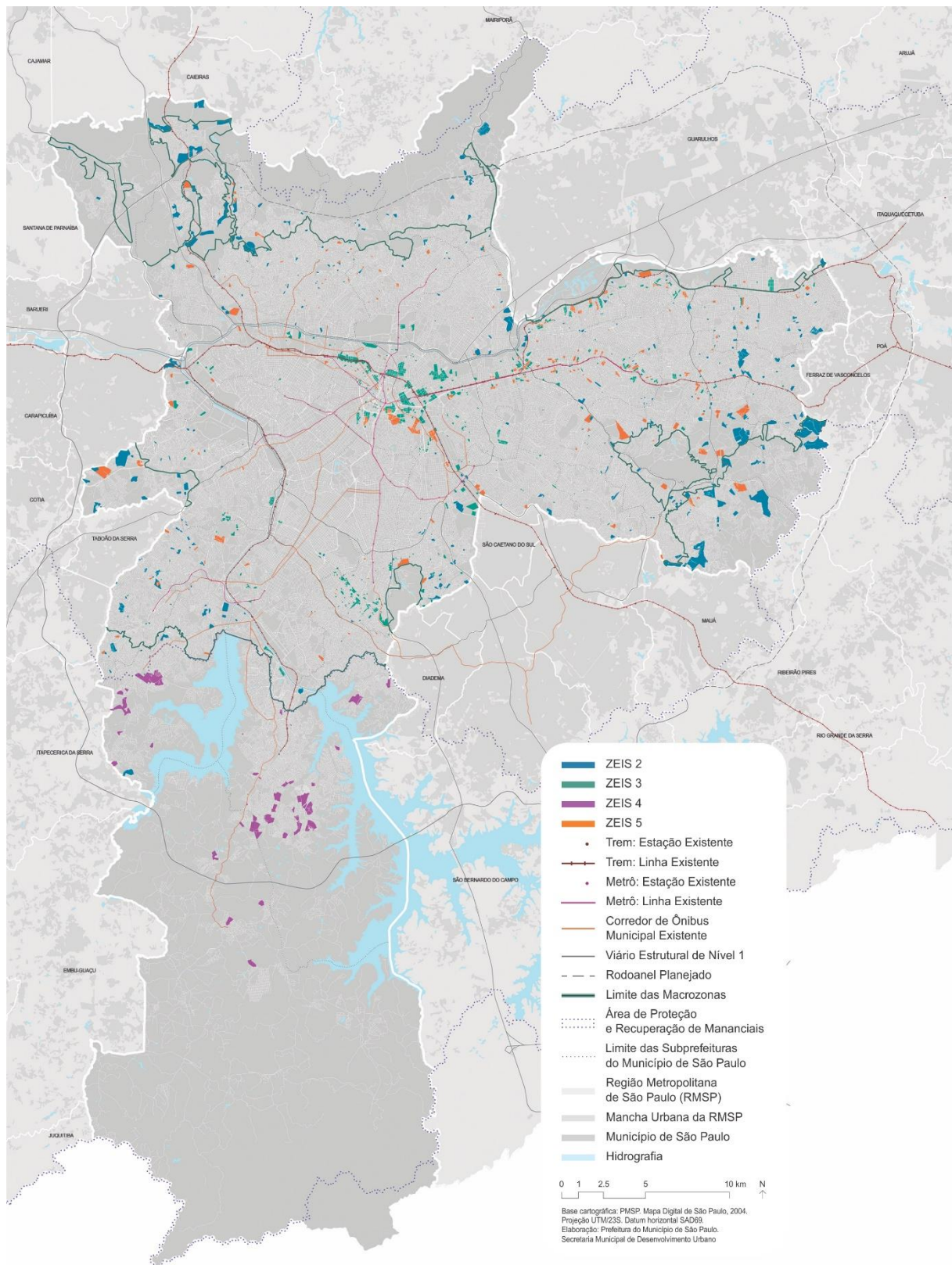
ANEXO F - ZEIS 1 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Fonte: Mapa 4 da Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 (PMSP 2015b, 172); editado pelo autor (2021).



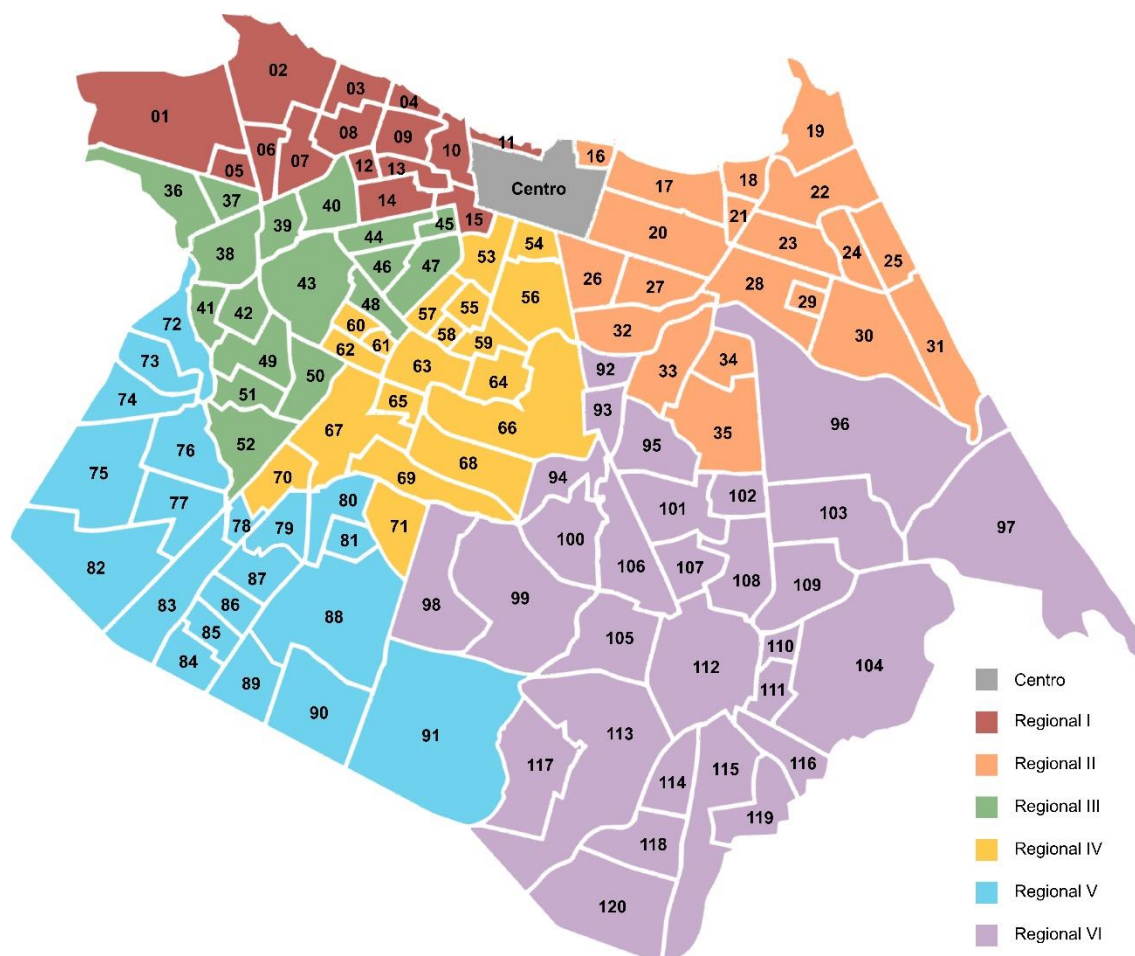
ANEXO G - ZEIS 2, 3, 4 E 5 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Fonte: Mapa 4A da Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 (PMSP 2015b, 173); editado pelo autor (2021).



ANEXO H - BAIRROS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).



Legenda: Regional I: 01 - Vila Velha; 02 - Barra do Ceará; 03 - Cristo Redentor; 04 - Pirambu; 05 - Jardim Guanabara; 06 - Jardim Iracema; 07 - Floresta; 08 - Álvaro Weyne; 09 - Carlito Pamplona; 10 - Jacarecanga; 11 - Moura Brasil; 12 - Vila Ellery; 13 - Monte Castelo; 14 - São Gerardo; 15 - Farias Brito. Regional II: 16 - Praia de Iracema; 17 - Meireles; 18 - Mucuripe; 19 - Cais do Porto; 20 - Aldeota; 21 - Varjota; 22 - Vicente Pinzón; 23 - Papicu; 24 - De Lourdes; 25 - Praia do Futuro I; 26 - Joaquim Távora; 27 - Dionísio Torres; 28 - Cocó; 29 - Cidade 2000; 30 - Manuel Dias Branco; 31 - Praia do Futuro II; 32 - São João do Tauape; 33 - Salinas; 34 - Guararapes; 35 - Luciano Cavalcante. Regional III: 36 - Quintino Cunha; 37 - Olavo Oliveira; 38 - Antônio Bezerra; 39 - Padre Andrade; 40 - Presidente Kennedy; 41 - Autran Nunes; 42 - Dom Lustosa; 43 - Pici; 44 - Parquelândia; 45 - Parque Araxá; 46 - Amadeu Furtado; 47 - Rodolfo Teófilo; 48 - Bela Vista; 49 - Henrique Jorge; 50 - Jôquei Clube; 51 - João XXIII; 52 - Bonsucesso. Regional IV: 53 - Benfica; 54 - José Bonifácio; 55 - Jardim América; 56 - Fátima; 57 - Damas; 58 - Bom Futuro; 59 - Parreão; 60 - Panamericano; 61 - Couto Fernandes; 62 - Demócrito Rocha; 63 - Montese; 64 - Vila União; 65 - Itaoca; 66 - Aeroporto; 67 - Parangaba; 68 - Serrinha; 69 - Itaperi; 70 - Vila Peri; 71 - Dendê. Regional V: 72 - Genibaú; 73 - Conjunto Ceará I; 74 - Conjunto Ceará II; 75 - Granja Lisboa; 76 - Granja Portugal; 77 - Bom Jardim; 78 - Parque São José; 79 - Vila Manuel Sátiro; 80 - Maraponga; 81 - Jardim Cearense; 82 - Siqueira; 83 - Canindezinho; 84 - Parque Presidente Vargas; 85 - Parque Santa Rosa; 86 - Conjunto Esperança; 87 - Novo Mondubim; 88 - Mondubim; 89 - Aracapé; 90 - Planalto Ayrton Senna; 91 - Prefeito José Walter. Regional VI: 92 - Alto da Balança; 93 - Aerolândia; 94 - Dias Macedo; 95 - Jardim das Oliveiras; 96 - Edson Queiroz; 97 - Sabiaguaba; 98 - Parque Dois Irmãos; 99 - Passaré; 100 - Boa Vista; 101 - Cidade dos Funcionários; 102 - Parque Manibura; 103 - Sapiranga (Coité); 104 - Lagoa Redonda; 105 - Barroso; 106 - Cajazeiras; 107 - Parque Iracema; 108 - Cambeba; 109 - José de Alencar; 110 - Curió; 111 - Guajerú; 112 - Messejana;

113 - Jangurussu; 114 - Parque Santa Maria; 115 - Paupina; 116 - Coaçu; 117 - Conjunto Palmeiras; 118 - Ancuri; 119 - São Bento; 120 - Pedras.

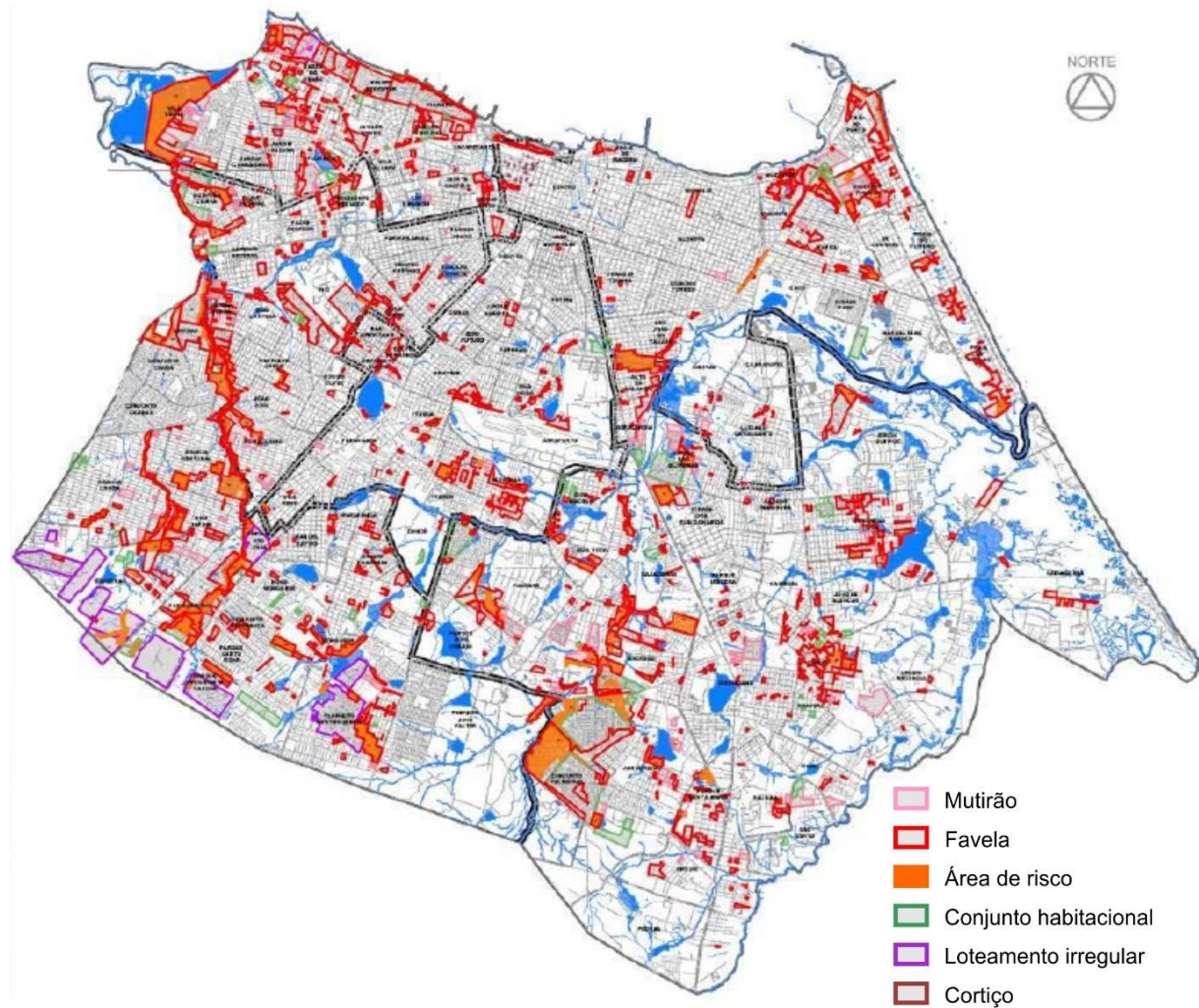
ANEXO I - ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS ENCONTRADOS EM FORTALEZA

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (Aldigueri et al. 2013, 29-31); elaborado pelo autor (2021).

Tipologias	Definição
Favela	São os assentamentos precários, em terreno de propriedade alheia (em áreas públicas ou privadas) que, independentemente do grau de precariedade das condições de habitabilidade e da oferta de infraestrutura básica, sejam ocupadas por não proprietários (mais de um núcleo familiar). Na favela, não se caracteriza a existência de agente promotor e/ou comercializador e tampouco a existência de plano de ocupação pré-fixado. A situação fundiária das favelas tem sido modificada pelo reconhecimento dos direitos de posse e/ou de uso das áreas ocupadas. Por esta razão, a nomenclatura “favela”, é encarada de forma estigmatizada pelos próprios moradores que se reconhecem por outras nomenclaturas, como comunidade, vila, associação, ocupação, entre outras. Por vezes, dado o estado de consolidação urbanística, os moradores sequer se reconhecem como moradores de áreas irregulares ou precárias.
Mutirão habitacional (ou sistema de ajuda mútua)	Assentamento que surgiu a partir de uma alternativa habitacional baseada no esforço coletivo e organizado da comunidade para a construção de suas próprias moradias. Podem ser: <i>mutirão por gestão institucional ou administração direta</i> ; <i>o mutirão por cogestão</i> , e <i>o mutirão por autogestão</i> . A maior parte dos mutirões identificados em Fortaleza foram por <i>mutirão por gestão institucional ou administração direta</i> , ou seja, correspondem aos casos em que o agente público, principalmente o governo estadual, gera o empreendimento, isto é, elabora os projetos, fornece equipe técnica que gerencia a obra e administra todos os recursos financeiros e não financeiros aportados. O mutirão por cogestão corresponde aos empreendimentos nos quais o Poder Público repassa recursos às comunidades, representadas e organizadas em associações comunitárias, as quais contratam escritórios técnicos autônomos para assessorá-las na administração dos recursos. Tais escritórios, também conhecidos como “assessorias técnicas”, normalmente elaboram os projetos e exercem a direção técnica das obras, responsabilizando-se tecnicamente por sua execução. O mutirão por autogestão é a modalidade na qual a comunidade, por meio das associações de moradores, é a responsável pela administração geral do empreendimento bem como pelo gerenciamento de todos os recursos. Nesse caso, também pode haver participação de assessorias técnicas.
Cortiço	Também denominado como “Habitação Coletiva Precária de Aluguel” (HCPA), é uma unidade utilizada como moradia coletiva multifamiliar muito adensada. Apresenta as seguintes características: ser subdividida em vários cômodos conjugados para aluguel; ter várias funções exercidas no mesmo cômodo; ter acesso e uso comum dos espaços não edificadas, de instalações sanitárias (banheiros, cozinhas e tanques) e de instalações elétricas. Os cortiços apresentam-se principalmente localizados na área central e nas favelas e loteamentos de periferia.
Conjunto habitacional irregular ou degradado	Os conjuntos habitacionais têm como origem programas habitacionais sociais nos quais sejam previstos a oferta de moradias prontas, independente da tipologia e morfologia do parcelamento do solo, enquadrados em programas de entidades governamentais federais, estaduais e municipais para atendimento da população de baixa renda. Os conjuntos habitacionais degradados são aqueles produzidos pelo setor público que se encontram em situação de irregularidade e/ou degradação, demandando ações de reabilitação ou adequação. Identificam-se problemas quanto à instalação incompleta e manutenção da infraestrutura urbana bem como para a regularização fundiária. Eventualmente, também são identificadas unidades habitacionais insalubres e/ou que apresentam problemas de risco.
Loteamento irregular ou clandestino	Loteamentos ocupados por moradores de baixa renda, onde se caracteriza a existência de um agente promotor e/ou comercializador, voltados ao uso predominantemente residencial de pequeno porte, no qual não seja prevista a oferta de moradias prontas para os adquirentes. Geralmente são caracterizados pela autoconstrução das unidades habitacionais e pela ausência ou precariedade de infraestruturas urbanas básicas. Os loteamentos irregulares ou clandestinos são implantados e ocupados sem prévia aprovação pelos órgãos públicos responsáveis, ou, quando aprovados ou em processo de aprovação, implantados em desacordo com a legislação ou com o projeto aprovado. Os loteamentos irregulares ocupados por moradores de média e alta renda podem receber projetos de regularização, desde que de forma onerosa.
Assentamento em área de risco	A maior parte das situações de risco no território do Município de Fortaleza é associada a processos hidrológicos. Estes assentamentos são caracterizados pelas adversidades sentidas pelos grupos sociais ocupantes dos assentamentos precários tais como inundações, ou seja, extravasamento das águas da calha de rios, bacias lacustres e de açudes; ou alagamentos, ou seja, acumulação de água por drenagem deficiente em áreas que não deveriam ser submersas. A maior parte das áreas de risco são de propriedade pública, tratando-se frequentemente de áreas inadequadas à urbanização, como faixas da marinha, margens de rios, lagoas, dunas e outras áreas “abandonadas” pelo mercado. Geralmente, observa-se a situação de risco incidindo sobre a tipologia favela.

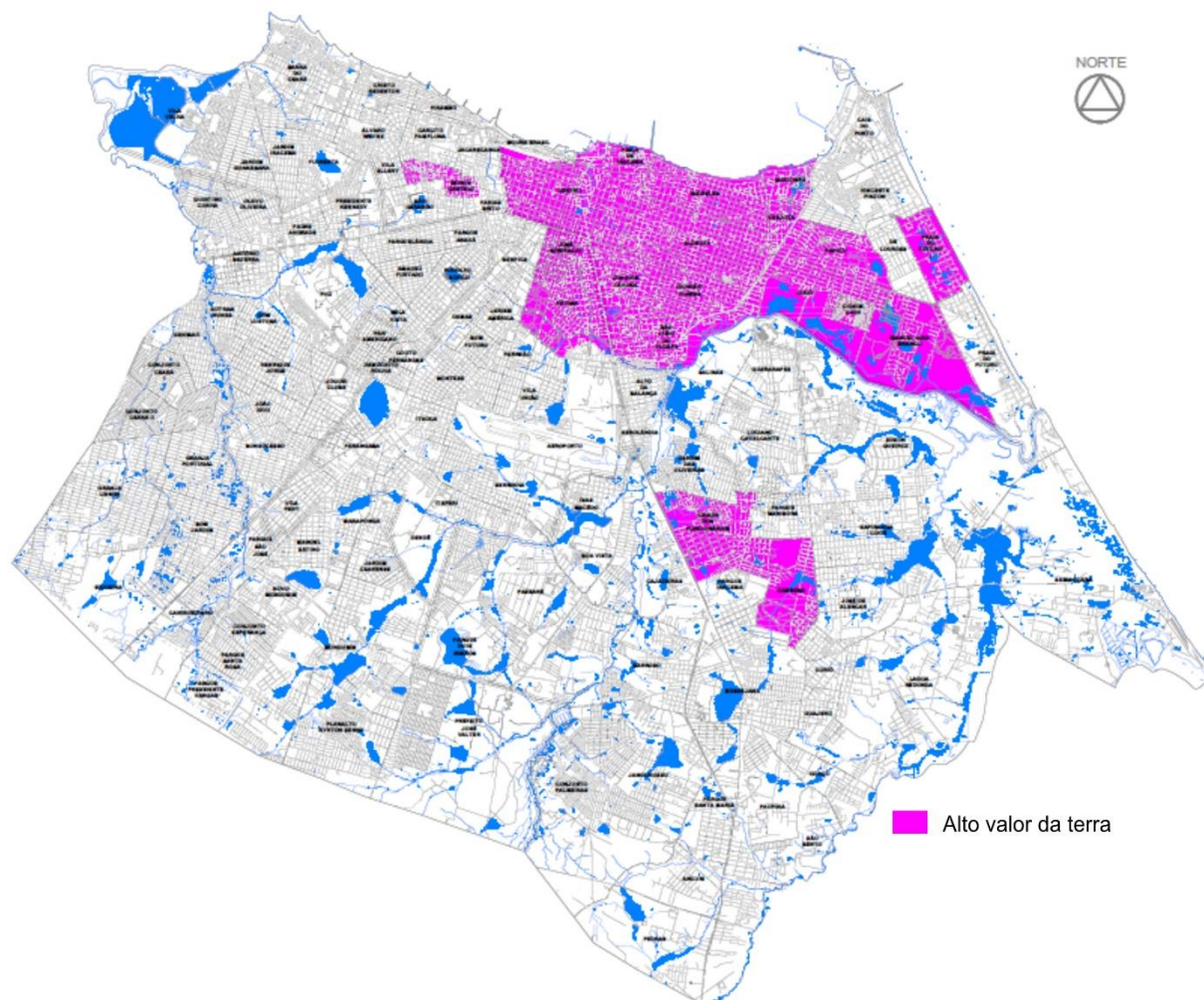
ANEXO J - ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS POR TIPOLOGIA EM FORTALEZA

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (Aldigueri et al. 2013, 47); editado pelo autor (2021).



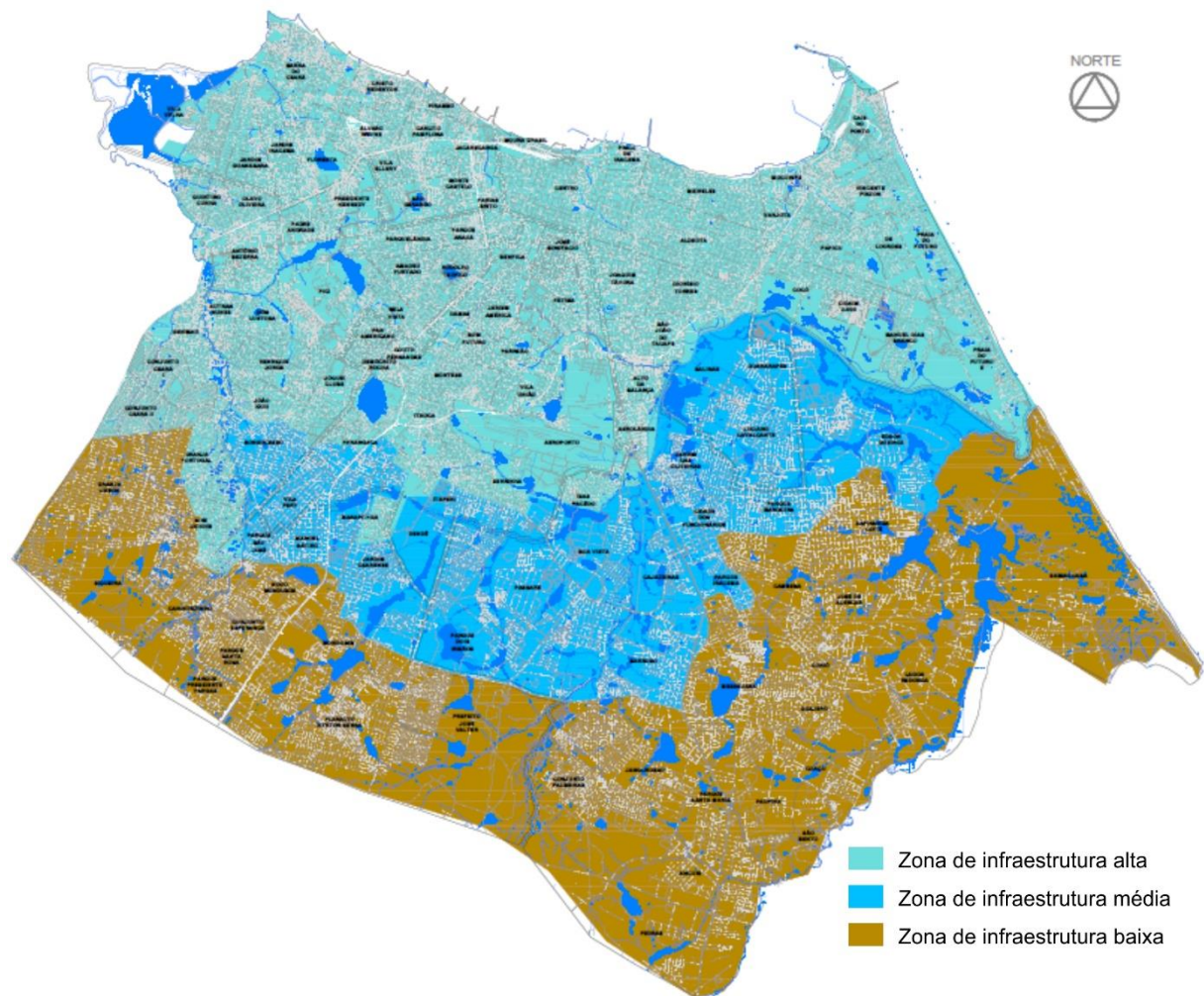
ANEXO K - BAIRROS COM ALTO VALOR DA TERRA EM FORTALEZA

Fonte: Anexo C do PLHISFor (HABITAFOR 2012d); corrigido e editado pelo autor (2021).



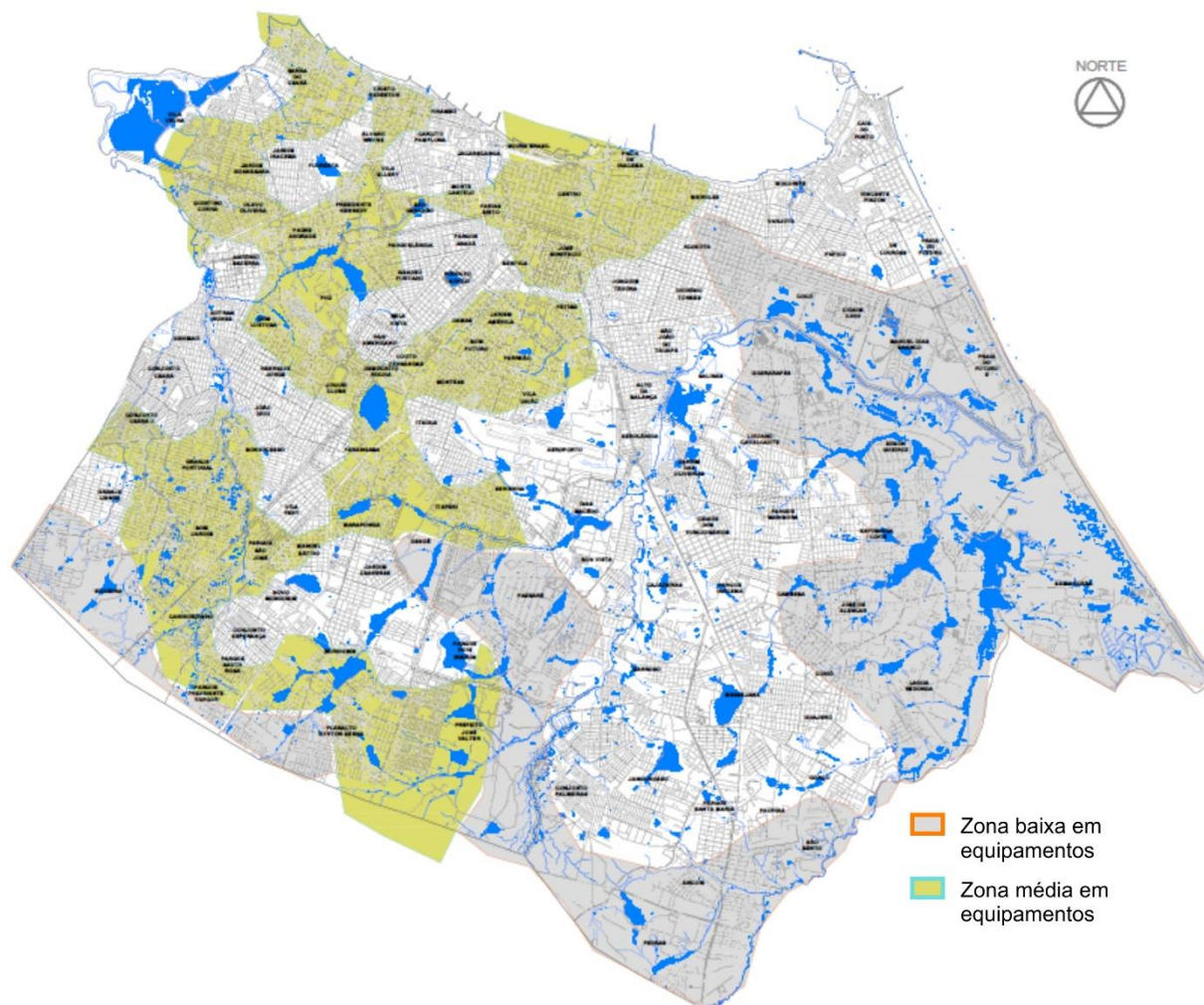
ANEXO L - ATENDIMENTO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM FORTALEZA

Fonte: Anexo C do PLHISFor (HABITAFOR 2012c); editado pelo autor (2021).



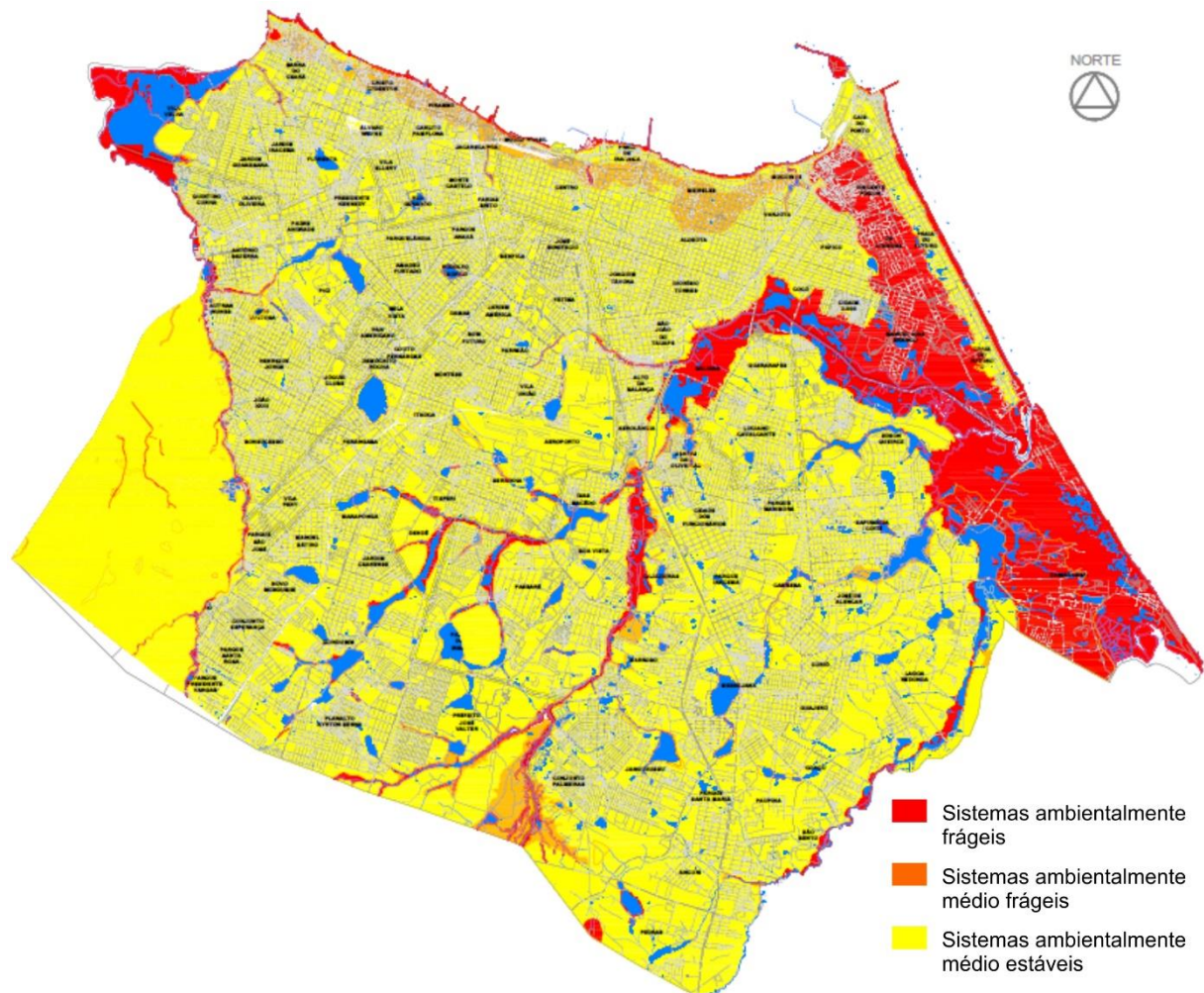
ANEXO M - ATENDIMENTO POR EQUIPAMENTOS SOCIAIS EM FORTALEZA

Fonte: Anexo C do PLHISFor (HABITAFOR 2012a); editado pelo autor (2021).



ANEXO N - ÁREAS AMBIENTALMENTE FRÁGEIS EM FORTALEZA

Fonte: Anexo C do PLHISFor (HABITAFOR 2012b); editado pelo autor (2021).



ANEXO O - RECURSOS MUNICIPAIS PARA A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO

Fonte: Caderno para discussão pública do Plano Municipal de Habitação de São Paulo (PMSP 2016, 99); elaborado pelo autor (2021).

Fundo	Descrição	Fonte	Instituição
Tesouro Municipal	Destinado para as despesas de custeio e investimento da Secretaria da Habitação e da Cohab.	Impostos, taxas, contribuições de melhorias e outras contribuições, transferências constitucionais, receitas patrimoniais e de serviços, entre outras.	-
Fundo Municipal de Habitação (FMH)	Destinado a apoiar e suportar financeiramente a Política Municipal de Habitação, com o objetivo de centralizar recursos para a produção e comercialização de moradias, inclusive por meio de arrendamento e com a finalidade de locação social, para subsídio à locação social, para a aquisição de materiais e o estímulo a métodos alternativos de construção. Os recursos são geridos pelo CMH.	Recursos municipais, retornos de seus investimentos e de outorga onerosa de legislações específicas.	Lei n.º 11.632, de 22 de julho de 1994.
Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB)	Destinado a apoiar as ações de desenvolvimento urbano, sendo gerido pelo Conselho do FUNDURB. O PDE (2014) estabeleceu que no mínimo 30% das receitas do fundo deveriam ser aplicadas na aquisição de terrenos para Habitação Social.	Recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir.	Lei n.º 13.430, de 13 de setembro de 2002 – PDE (2002). Alterado pela Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE (2014).
Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI)	Destinado a investimentos nos assentamentos precários – com foco em habitação e saneamento – e na infraestrutura urbana do município, sendo gerido pelo Conselho do FMSAI.	Recursos transferidos ao município pela Sabesp por obrigação contratual na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município.	Lei n.º 14.934, de 18 de junho de 2009.
Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	O PDE (2014) estabeleceu que no mínimo 25% das receitas das OUC deveriam ser aplicadas em programas habitacionais de interesse social, prioritariamente nos perímetros destas mesmas operações. Estes recursos são geridos pela SPUrbanismo e pela SMDU.	Recursos provenientes da venda de títulos de potencial construtivo adicional (CEPACS) em áreas de OUC.	-

Legenda: Cohab - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo; CMH - Conselho Municipal de Habitação; SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; Sabesp - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo; CEPACS - Certificados de Potencial Adicional de Construção.